

I. Наконечна,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри загальноправових дисциплін
Національної академії Служби безпеки України

**РІЗНОВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ
ВІДНОСИН ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ
В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Постановка проблеми. Здобуття Україною незалежності і відмова від адміністративно-командної системи управління зумовили необхідність врегулювання якісно нових адміністративно-правових відносин [1, с. 102]. У сфері забезпечення національної безпеки такі відносини мають два аспекти розвитку – міжнародний та національний – кожен з яких характеризується власними особливостями та роллю у межах адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції. Це дослідження безпосередньо присвячене розкриттю таких особливостей, що сприятиме більш ґрунтовному розумінню специфіки таких відносин загалом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Зміст, сутність, особливості та класифікаційні чинники різновидів адміністративно-правових відносин є широко поширеними предметами вивчення серед наукових кіл. Зокрема доречними у цьому аспекті є праці таких вчених як: О. Батанов, В. Бенедик, Ю. Буглак, А. Даниленко, В. Колпаков, В. Панов, А. Педан, М. Пундик, Л. Сенченко, О. Скакун, Ю. Фролов, О. Шевченко та інших. Втім, різновиди адміністративно-правових відносин щодо забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції є вузькоспеціалізованою тематикою для наукових пошу-

ків. Комплексного її вивчення наразі немає, що додатково підтверджує доцільність проведення цього дослідження.

Метою дослідження є визначення різновидів адміністративно-правових відносин щодо забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Взявши за основу думку А. Даниленко, вважаємо, що адміністративно-правові відносини щодо забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції об'єднують дві паралельні парадигми їх розвитку – міжнародну та національну [2, с. 15].

Згідно з міжнародною парадигмою, адміністративно-правові відносини щодо забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції породжені міжнародними правилами поведінки колективного співіснування держав, що мають вияв у адміністративних домовленостях. Такі домовленості можуть стосуватись широкого кола питань – сфери забезпечення як колективної безпеки загалом, у тому числі Європейського континенту, так і безпосередньо національної безпеки України.

Як приклад, для забезпечення ефективного виконання зобов'язань згідно з Угодою між Урядом України та Урядом Австралії про співробітництво в галузі використання ядерної енергії в мирних цілях, підписа-



ної 31 березня 2016 року, Державна інспекція ядерного регулювання України та Бюро Австралії з гарантій та нерозповсюдження відповідно до Статті XIV цієї Угоди уклали та підписали у 2018 році Адміністративну домовленість про співробітництво в галузі використання ядерної енергії в мирних цілях [3]. Положеннями цієї домовленості встановлено межі та обсяг зобов'язань сторін, процедури обліку та контролю усіх предметів, що підпадають під дію вищезазначеної Угоди. Ще одним прикладом такої домовленості є підписана Україною і ЄС адміністративна домовленість про співробітництво в рамках Європейської міграційної мережі, що є додатковим інструментом синхронізації міграційної політики [4].

Тобто у цьому випадку адміністративно-правові відносини щодо забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції є регулятивними, адже у першому випадку їхнім об'єктом є належна реалізація попередньо досягнутих домовленостей, а в другому – спільна політика управління.

Окрім таких є ще низка їхніх різновидів. Так адміністративні домовленості між Міністерством оборони України та Штабом Верховного Головнокомандувача Об'єднаних Збройних Сил НАТО в Європі щодо участі України в операції міжнародних сил сприяння безпеці в Ісламській Республіці Афганістан [5] об'єктивують існування фінансових відносин, зокрема щодо вирішення питань реалізації програми «Партнерство заради миру», а Адміністративні домовленості щодо охорони інформації з обмеженим доступом між Урядом України та Організацією Північноатлантичного Договору [6] репрезентують такий їхній різновид як охоронні в інформаційній сфері.

Отже, адміністративно-правові відносини щодо забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції за міжнародним контекстом

розвитку є горизонтальними процедурними правовідносинами щодо співробітництва у різних об'єктних сферах.

Своєю чергою національна парадигма розвитку адміністративно-правових відносин щодо забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції стосується правил взаємодії об'єктів та суб'єктів системи забезпечення національної безпеки України.

На основі вищенаведеного вважаємо, що логічним є розподіл адміністративно-правових відносин щодо забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції на дві групи: адміністративно-правові відносини об'єктного змісту та адміністративно-правові відносини суб'єктного змісту. Адміністративно-правові відносини об'єктного змісту виникають, розвиваються та припиняються у сфері концептуалізації національних інтересів України. Своєю чергою, адміністративно-правові відносини суб'єктного змісту виникають, розвиваються та припиняються у сферах організації та реалізації взаємовідносин між суб'єктами аналізованої системи.

Причому такий поділ є умовним, адже у теорії держави і права виділяють цілу низку підстав, за якими можна класифікувати будь-які правовідносини. Більшість елементів загальної класифікації правовідносин поширюються й на адміністративно-правові, як на їх складову частину. Традиційно виділяють загальні (загальнорегулятивні), конкретні та охоронні правовідносини [7, с. 140], або абсолютні, відносні й загальні правовідносини [8, с. 477–478]. Однак слід зауважити, що в сучасній юридичній науці наразі немає єдиного підходу до класифікації адміністративно-правових відносин [9, с. 76].

Так, однією з класичних класифікацій, з якою погоджуються більшість науковців з адміністративної галузі прав, є поділ адміністративних пра-



вовідносин за характером управлінських зв'язків на вертикальні та горизонтальні [10, с. 74]. Іншим критерієм класифікації адміністративних правовідносин виступає їх мета, відповідно до якої ці відносини поділяються на регулятивні та охоронні [11, с. 61]. Зокрема В. Панов вважає, що при виокремленні різновидів адміністративно-правових відносин слід враховувати: 1) специфіку змісту цих відносин; 2) особливості мети вступу суб'єктів у ці відносини; 3) практичності застосування; 4) можливості підвищення ефективності реалізації функцій [12, с. 435–436].

На нашу думку, узагальнено аналізовані правовідносини можуть бути:

- за цільовим призначенням: організаційні; функціональні; технічні;

- за юридичною природою зв'язків: управлінські; виконавчі; допоміжні;

- за формою вияву загального взаємозв'язку: основні; опосередковані;

- за сферою існування зв'язків: у міжнародній, економічній, військовій, науково-технічній, культурній та інших сферах;

- за процедурним аспектом: дозвільні; контрольно-наглядові; інформаційно-аналітичні, комунікаційні тощо;

- за ролевою приналежністю: рівноправні; підпорядковані;

- за характером взаємодії: субординаційні; координаційні; реординаційні.

Зазначаючи більш конкретизовано уточнимо, організаційними є адміністративно-правові відносини, які стосуються формування основ функціонування системи забезпечення національної безпеки в цілому.

Своєю чергою, функціональні пов'язані із реалізацією відповідних заходів, а технічні – забезпечують супроводження цього процесу.

Управлінські адміністративно-правові відносини щодо забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції стосуються, як при-

клад, визначення пріоритетів, завдань і заходів із забезпечення національної безпеки України, збалансованого розвитку складових сектору безпеки і оборони на основі оцінки безпекової обстановки та з урахуванням фінансово-економічних можливостей держави або планування оборони держави чи вирішення службових питань. Виконавчі адміністративно-правові відносини щодо забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції об'єктивовані виконанням державної політики у сфері національної безпеки, яка спрямовується на захист національних інтересів України, а допоміжні – здійсненню заходів допоміжного характеру, у тому числі задля виконання керівними та виконавчими суб'єктами покладених на них функцій, а також щодо зміцнення національної безпеки України [13].

Основні адміністративно-правові відносини у досліджуваному контексті породжені необхідністю забезпечення добробуту всіх громадян та спрямовані на створення необхідних умов для функціонування основних елементів системи забезпечення національної безпеки України, тоді як опосередковані мають власне об'єктне спрямування, однак яке має відношення до сфери національної безпеки (наприклад, розвиток зовнішніх відносин).

На нашу думку, зупинитись більш детально слід на субординаційних координаційних та реординаційних відносинах.

Субординаційні відносини мають владно-авторитарні, директивні, імперативні ознаки, вони побудовані на засадах влади і підпорядкування [14, с. 366]. Тобто одна сторона підпорядкована іншій, при цьому у суб'єкта вищого рівня наявні владні повноваження щодо суб'єкта нижчого рівня [15, с. 35]. Так, наприклад, згідно з Законом України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII Центральні органи виконавчої влади



мають у підпорядкуванні утворені відповідно до законів України військові формування, розвідувальні та правоохоронні органи. Наприклад, Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України та Державна спеціальна служба транспорту. Водночас Головнокомандувач Збройних Сил України підпорядковується Президентові України та Міністру оборони України [13]. Президентові України також підпорядковуються Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Міністр оборони України тощо. Причому слід розрізнити пряме та опосередковане підпорядкування. За якого такі відносини мають об'єктивізацію через прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням [16].

Координаційні адміністративно-правові відносини щодо забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції характеризуються тим, що державно-владні повноваження сторін спрямовуються на загальну діяльність для досягнення певної мети або вирішення загальних завдань [17, с. 21; 12, с. 435]. Яскравим прикладом таких відносин є ті, де однією зі сторін є Кабінет Міністрів України, адже він координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина [18]. Так Міністри представляють основні питання діяльності свого міністерства у Кабінеті Міністрів України. Втім, діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу уряду України,

зокрема різноманітні служби, інспекції, агентства тощо, координують міністри зі складу уряду [19, с. 86].

Щодо реординаційних відносин, уточнимо, що загалом реординація, поряд із субординацією та координацією, розглядається вченими як модель соціального управління, для якої характерним є правове перепідпорядкування одного суб'єкта іншому як по горизонталі, так і по вертикалі. В адміністративному праві принцип реординації передбачає встановлення рівних прав щодо вимоги належної поведінки з обох сторін, а також рівного юридичного захисту цих прав у разі їх порушення [20, с. 29]. Більше того, реординація є постійним супутником координації та субординації. Основною характеристикою реординаційних відносин є їх зворотність [1, с. 102]. Тобто такі відносини відображають право або обов'язок відреагувати в певному порядку та в певні терміни на пропозиції, рекомендації, клопотання, вимоги іншої сторони [21, с. 168]. Так, наприклад, згідно з Законом України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII, державні органи, відповідальні за формування і реалізацію державної політики у сферах національної безпеки і оборони вносять у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України та Ради національної безпеки і оборони України пропозиції щодо стратегічних документів, коригування державних цільових оборонних (правоохоронних, розвідувальних та інших) програм, а також прогнозних показників видатків Державного бюджету України й проекту основних показників здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення за закритими закупівлями на наступні за плановим два бюджетні періоди. Своєю чергою громадським об'єднанням, зареєстрованим у встановленому законом порядку, гарантується відповідно до Конституції і законів



України, а також статутних положень можливість представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам [13].

Тобто саме ці різновиди досліджуваних правовідносин, опосередковуючи весь процес адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції, доводять його до процесуального завершення, де учасники таких зв'язків залежно від адміністративної норми та об'єктивних підстав її активізації наділені конкретно правосуб'єктністю, що й визначає роль і призначення цих видів правовідносин [22, с. 51].

Окремо зазначимо, що за онтологією зв'язку між безпекою та розвитком у межах системи національної безпеки України аналізовані відносини виникають та функціонують у контексті чотирьох протилежних, однак взаємозалежних напрямів її забезпечення – внутрішньої та зовнішньої, державної та соціальної, традиційної та нетрадиційної, індивідуальної та колективної безпеки.

Висновки. Підсумовуючи, можемо узагальнити, що адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції є такими, що: (1) стосуються формування основ функціонування системи забезпечення національної безпеки в цілому (організаційні); (2) пов'язані із реалізацією відповідних заходів (функціональні); (3) забезпечують супроводження цього процесу (технічні); (4) репрезентують стратегічно-плановий розвиток складових сектору безпеки і оборони та вирішення службових питань (управлінські); (5) об'єктивовані реалізацією державної політики у цій сфері (виконавчі); (6) стосуються здійснення заходів допоміжного характеру (допоміжні); (7) породжені необхідністю забезпечення добробуту всіх громадян та спрямовані на створення необхідних умов для функціонування основних

елементів системи забезпечення національної безпеки України (основні); (8) мають власне об'єктне спрямування, дотичне до цієї сфери (опосередковані); (9) характеризуються нерівністю суб'єктів взаємодіючих процесів на основі прямої чи опосередкованої підпорядкованості (субординаційні); (10) породжені необхідністю забезпечення взаємовпорядкування (координаційні); (11) репрезентують наявність обопільних моделей належної поведінки суб'єктів взаємодіючих процесів зворотного характеру (реординаційні).

Стаття присвячена визначенню різновидів адміністративно-правових відносин щодо забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції. Визначено, що адміністративно-правові відносини щодо забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції за міжнародним контекстом розвитку є горизонтальними процедурними правовідносинами щодо співробітництва у різних об'єктних сферах. За національним контекстом розвитку здійснено розподіл адміністративно-правових відносин щодо забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції на дві групи: адміністративно-правові відносини об'єктного змісту та адміністративно-правові відносини суб'єктного змісту. Адміністративно-правові відносини об'єктного змісту виникають, розвиваються та припиняються у сфері концептуалізації національних інтересів України. Своєю чергою, адміністративно-правові відносини суб'єктного змісту виникають, розвиваються та припиняються у сферах організації та реалізації взаємовідносин між суб'єктами системи забезпечення національної безпеки України. Наголошено, що за онтологією зв'язку між безпекою та розвитком у межах системи національ-



ної безпеки України аналізовані відносини виникають та функціонують у контексті чотирьох протилежних, однак взаємозалежних напрямів її забезпечення – внутрішньої та зовнішньої, державної та соціальної, традиційної та нетрадиційної, індивідуальної та колективної безпеки. Уточнено, що такий поділ є умовним, адже існує низка підстав, за якими можна здійснити їхній розподіл. Зокрема: (1) за цільовим призначенням: організаційні; функціональні; технічні; (2) за юридичною природою зв'язків: управлінські; виконавчі; допоміжні; (3) за формою вияву загального взаємозв'язку: основні; опосередковані; (4) за сферою існування зв'язків: у міжнародній, економічній, військовій, науково-технічній, культурній та інших сферах; (5) за процедурним аспектом: дозвольні; контрольно-наглядові; інформаційно-аналітичні, комунікаційні тощо; (6) за роллю причетності: рівноправні; підпорядковані; (7) за характером взаємодії: субординаційні; координаційні; реординаційні.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, адміністративно-правові відносини, євроінтеграція, забезпечення безпеки, національна безпека, правовий механізм, правові відносини.

Nakonechna I. Varieties of administrative and legal relations regarding ensuring the national security of Ukraine in the conditions of European integration

The article is devoted to the definition of varieties of administrative and legal relations to ensure the national security of Ukraine in the context of European integration. It has been determined that administrative and legal relations to ensure the national security of Ukraine in the context of European integration in the

international context of development are horizontal procedural legal relations for cooperation in various object areas. According to the national context of development, the distribution of administrative-legal relations of ensuring the national security of Ukraine in the conditions of European integration into two groups was carried out: administrative-legal relations of object content and administrative-legal relations of subjective content. Administrative legal relations of object content arise, develop and terminate in the sphere of conceptualization of the national interests of Ukraine. In turn, administrative-legal relations of subjective content arise, develop and terminate in the spheres of organization and implementation of relations between the subjects of the system of ensuring the national security of Ukraine. It is emphasized that according to the ontology of the connection between security and development within the national security system of Ukraine, the analyzed relations arise and function in the context of four opposite, but interdependent directions of its provision – internal and external, state and social, traditional and non-traditional, individual and collective security. It is clarified that such a division is conditional, because there are a number of grounds on which they can be distributed. In particular: (1) by intended purpose: organizational; functional; technical; (2) by the legal nature of the connections: managerial; executive; auxiliary; (3) according to the form of manifestation of the general relationship: the main ones; mediated; (4) by the sphere of existence of relations: in the international, economic, military, scientific and technical, cultural and other spheres; (5) on the procedural aspect: permissive; control and



supervisory; information-analytical, communication, etc.; (6) by role: equal; subordinates; (7) by the nature of interaction: subordinate; coordinating; reorientational.

Key words: administrative-legal mechanism, administrative-legal relations, European integration, security, national security, legal mechanism, legal relations.

Література

1. Бенедик В. Реординаційні відносини в системі державного управління. Юридичний науковий електронний журнал, 2015. №5. С. 102–104.
2. Danylenko, Anna (2021) *The Innovative Paradigm of Space Relations Development. Advanced Space Law, Volume 7*, 12–18. <https://doi.org/10.29202/asl/7/2>
3. Адміністративна домовленість між Державною інспекцією ядерного регулювання України та Бюро Австралії з гарантій та нерозповсюдження згідно з Угодою між Урядом [...]: Міжнародний документ від 18.09.2018. Верховна Рада України: офіційний сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/036_001-18#Text
4. Перун В. Україна і ЄС підписали домовленості про співробітництво в рамках Європейської міграційної мережі. LB.ua, 2022. URL: https://lb.ua/society/2022/08/02/525103_ukraine_ie_ies_pidpisali_domovenosti.html
5. Адміністративні домовленості між Міністерством оборони України та Штабом Верховного Головнокомандувача Об'єднаних Збройних Сил НАТО в Європі щодо участі України в [...]: Міжнародний документ від 07.08.2012, 28.08.2012. Верховна Рада України: офіційний сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_026#Text
6. Адміністративні домовленості щодо охорони інформації з обмеженим доступом між Урядом України та Організацією Північноатлантичного Договору: Міжнародний документ від 28.09.2016. Верховна Рада України: офіційний сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_035-16#Text
7. Пундик М. Управлінські зв'язки у системній взаємодії органів публічного управління на регіональному рівні. Публічне управління: теорія та практика, 2013. Вип. 1. С. 47–53.
8. Батанов О. Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Вісник Запорізького національного університету, 2012. № 1. С. 22–29.
9. Фролов Ю. Види адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів. Право і суспільство, 2013. № 5. С. 75–82.
10. Колпаков В. Адміністративне право України : підручник. Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
11. Адміністративне право України : підручник; за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юрид. л-ра, 2003. 431 с.
12. Панов В. Класифікація адміністративно-правових відносин, які виникають при реалізації органами прокуратури правозахисної функції. Форум права, 2013. № 2. С. 434–441.
13. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Верховна Рада України: офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
14. Скакун О. Теорія держави і права: Підручник. Харків: Консум, 2001. 664 с.
15. Курашвили Б. Очерк теории государственного управления; Отв. ред.: Пискотин М. М.: Наука, 1987. 294с.
16. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Верховна Рада України: офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
17. Коваль Л. Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій. К. : Основи, 1994. 154 с.
18. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Верховна Рада України: офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
19. Шевченко О, Сенченко Л. Правові засади координації центральних органів виконавчої влади. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право, 2020. № 5. С. 84-93.
20. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування; за заг. ред. В.Б. Авер'янова, І.Б. Коліушко. К. : Укр. акад. держ. управління при Президенті України, 1999. 50 с.



21. Буглак Ю. Види відносин та сфери, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Підприємництво, господарство і право, 2018. №12. С. 166–171.

22. Педан А. Адміністративно-правові відносини у сфері виконавчого провадження в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 211 с.

