

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2022.3.25>**О. Є. Щоткевич**здобувач кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

Метою статті є з'ясування змісту поняття форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, розгляду існуючих щодо них наукових класифікацій. У статті з'ясовано, що зміст діяльності уповноважених суб'єктів визначає форми їх взаємодії. У свою чергу методи виступають складовими компонентами змісту її здійснення. Методи, забезпечуючи функціонування суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості у системі взаємодії, визначаються особливостями адміністративно-правового статусу учасника взаємодії та відведеною роллю у ній. Визначено, що класифікаційні форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин відображають усю різноплановість та складну діалектику досліджуваного явища. В основі кожної класифікації знайшли відображення одиничні критерії або система критеріїв групування спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості. Її зміст становлять організаційні, охоронні, технічні заходи, підпорядковані завданням збереження життя, здоров'я фізичних осіб та власності. З таких позицій класифікаційна система форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин повинна враховувати специфіку діяльності активного учасника, характеристики сторін, що беруть участь у цій діяльності, особливості процесу взаємодії та причинно-наслідкового зв'язку між об'єктами, що породжують потребу взаємодіяти у суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості. Підкреслено, що категорія «форма» взаємодії як спосіб організація та спосіб реалізації взаємообумовлених та взаємопов'язаних зв'язків забезпечує життєдіяльність системи взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості у сфері охорони громадського порядку і державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням. Зроблено висновок, що форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин – це практична реалізація діяльності учасників взаємодії, що визначається суспільною сферою застосування, чітко окресленою метою та не виходить за межі їх компетенції. Сферою застосування суспільних відносин у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю є охорона громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидія адміністративним і кримінальним правопорушенням. Метою виступає виконання охоронних функцій як різновиду правоохоронної діяльності.

Ключові слова: управління, обмін інформацією, публічний порядок, державний нагляд, контроль, безпека.

Постановка проблеми. Інтенсивний розвиток приватної сфери надання охоронних послуг в Україні обумовив зростання клієнтської бази споживачів, поміж якої є і органи державної влади. Суб'єкти охоронної діяльності перебирають повноваження правоохоронних органів і громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, розширюючи спектр надання послуг від вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності,

приватних детективів, приватних розвідувальних служб до охорони транспорту, цінностей, безпеки магазинів і бізнес-центрів, аеропортів, а також ядерних та військових об'єктів. Вони все частіше забезпечують охорону громадського порядку в районах, що раніше вважалися резервованим доменом поліції. Отримавши мандат від держави та користуючись її підтримкою, вони відіграють помітну роль у забезпеченні національної безпеки України, охороні громад-

ського порядку, здоров'я населення. Водночас відсутність загальних мінімальних стандартів охоронної діяльності спричинює випадки непрофесійної поведінки персоналу, неналежного державного контролю та громадського нагляду за наданням такого типу послуг, створюючи потенційні ризики для захисту основних прав і свобод людини і потребуючи переосмислення адміністративно-правових форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю.

Завдання взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин забезпечуються системою права та їх спільною діяльністю в охороні громадського порядку та державного кордону, запобіганні й протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням. Законом України «Про охоронну діяльність» взаємодія між суб'єктами охоронної діяльності та правоохоронними органами закріплена у формі проведення спільних нарад, консультацій, обміну інформацією з питань запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням, незаборонених законодавством заходів, що не порушують права та обов'язки суб'єктів господарювання, і здійснення таких заходів належить до компетенції відповідного правоохоронного органу [1].

Форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з громадськістю законодавчо не врегульовані. У такому разі побудова моделі взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю потребує з'ясування змісту поняття форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин та розглянути існуючі щодо них класифікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Аналізу форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин присвячена незначна кількість робіт. Зокрема, це дослідження емпіричного трикутника «правоохоронні органи» – «суб'єкти охоронної діяльності» – «громадськість» або дуальних моделей, головним елементом яких виступають органи МВС, органи (підрозділи) НПУ. Існуючи наукові позиції на форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин належать Коваліву М. В., Фелику В. І., Кузьменко О.В., Кулікову В.А., Русецькому А. А. та ін.

Метою статті є з'ясування змісту поняття форми взаємодії суб'єктів адміністративної

діяльності та учасників управлінських відносин, розгляду існуючих щодо них наукових класифікацій.

Виклад основного матеріалу. Під формами взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин Ковалів М. В. розуміє зовнішнє вираження сумісної діяльності працівників органів внутрішніх справ і населення у сфері охорони громадського порядку і протидії правопорушенням [2, с.180]. Як приклад, вчений наводить спільне патрулювання, рейди, обходи, огляди, спільне планування заходів щодо охорони громадського порядку, інструктування працівниками органів внутрішніх справ членів громадських формувань, обмін інформацією про оперативну обстановку (вчинення злочинів, викрадення речей, масові заворушення тощо), проведення спільних нарад, семінарів і зборів з правоохоронної тематики, спеціальна та правова підготовка громадян, які бажають виконувати правоохоронні функції. Формами взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, на думку Коваліва М. В., є такі основні блоки:

- спільна організація і здійснення заходів у запобіганні та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням, охороні громадського порядку та державного кордону;
- узгодження самостійних дій у запобіганні та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням, а також охороні громадського порядку та державного кордону;
- безпосередня спільна діяльність суб'єктів охоронної діяльності, громадських формувань і працівників правоохоронних органів на виконання завдань правоохоронної спрямованості (консультативні комітети, громадські пункти охорони порядку, координаційні шкільні ради тощо);
- здійснення суб'єктами охоронної діяльності, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону заходів, ініційованих правоохоронними органами;
- допомога працівників правоохоронних органів суб'єктам охоронної діяльності, громадськості в проведенні заходів із запобігання та протидії правопорушенням, охороні громадського порядку та державного кордону;
- організація правового та спеціального навчання громадян, які мають бажання залучатися до надання охоронних послуг як суб'єкти або працівники суб'єктів охоронної діяльності

і виконання правоохоронних завдань у складі громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону [2, с.180].

Фелик В. І. під формами взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин розуміє спосіб існування змісту, об'єднання частин у ціле, узгодження та взаємодію певних елементів, тобто форма – це інтегроване утворення, особливості якого визначаються напрямками діяльності органу державного управління [3, с.170]. Дослідник відмічає, що для вирішення теоретичних та емпіричних завдань нагальним є пояснення сутності зазначеної категорії через виділення її ознак. Основними ознаками форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, на його думку, є: 1) змістова обумовленість; 2) організаційна визначеність та оформленість; 3) зовнішня атрибутивність; 4) специфічність відображення; 5) видова багатоманітність [3].

Кузьменко О.В. форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин пояснює як зовнішньо виражені дії уповноважених суб'єктів, що здійснюються для виконання поставлених перед ними завдань в межах компетенції і передбачає настання юридичних наслідків [4]. Їх функціонування прямо чи опосередковано обумовлено юридичними приписами, що регулюють діяльність держави у сфері адміністративного управління та закріплено у ст. ст. 85, 106 та 117 Конституції України [5], інших законах України (зокрема, законах України «Про Кабінет Міністрів України» [6], «Про центральні органи виконавчої влади» [7], «Про місцеве самоврядування» [8]) та підзаконних актах (зокрема, наказі МВС від 25.11.2016 №1250 «Про затвердження взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України» [9]).

Для форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, на думку Кузьменко О.В., характерним є: зовнішнє вираження адміністративно-управлінської діяльності та її уповноважених осіб; залежність від меж компетенції; обумовленість виконання завдань та здійснення функцій учасників взаємодії в межах власної компетенції; юридична регламентованість; вибір форми обумовленої особливостями та досягнення ефективності мети діяльності; наслідковість [4].

Куліков В.А. під формами взаємодії розуміє однорідні за характером і правовою природою групи адміністративних дій, в яких реалізується компетенція суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин у сфері підтримання публічної безпеки та порядку, а також запобігання і протидія адміністративним та кримінальним правопорушенням [10, с.12]. Форми взаємодії дозволяють реалізовувати функції адміністративної діяльності суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин. Попри численність та різноманітність завдань адміністративної діяльності форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості визначаються особливостями адміністративно-правового статусу останніх. Так, поліція наділена державно-владними повноваженнями, що обумовлює залучення її лише до форм взаємодії, передбачених правовими актами, а саме: законами, положеннями, статутами, наказами, інструкціями та іншими актами, що регламентують адміністративну діяльність [10, с.12]. Діяльність суб'єктів охоронної діяльності обмежена ліцензованим переліком надання послуг та умовами укладеного договору про їх надання, що визначає участь суб'єктів охоронної діяльності у взаємодії як таку, що не повинна порушувати договірних зобов'язань виконавця перед замовником. Громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону як юридичні особи здійснюють свої функції лише спільно з правоохоронними органами. На практиці це виявляється в тому, що встановлення, зміна чи припинення адміністративно-правових відносин тягнуть за собою настання для уповноважених осіб поліції, так само як для суб'єктів охоронної діяльності та громадських формувань з охорони громадського порядку і кордону, правових наслідків. У разі правової пропаганди, узагальнення передового досвіду, зазначає Куліков В. А., підстави для їх настання відсутні [10, с.12].

Русецький А. А. обстоює позицію, що адміністративно-правові форми забезпечують ефективність взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами і громадськістю, тому що є змістовним відображенням практичних аспектів її реалізації у сфері суспільних відносин [11, с.42]. Звідси форма, незалежно від сфери суспільних відносин, є зовнішнім відображенням змісту певної діяльності. Однак, як слушно зазначає Русецький А.А., традицією у законодавстві стало від-

сутність прямого визначення форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин [11, с.44]. Вони не повною мірою відображені у нормативно-правових актах, які визначають основні напрями діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів і громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону.

Висновки. Форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин – це практична реалізація діяльності учасників взаємодії, що визначається суспільною сферою застосування, чітко окресленою метою та не виходить за межі їх компетенції. Сферою застосування суспільних відносин у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю є охорона громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидія адміністративним і кримінальним правопорушенням. Метою виступає виконання охоронних функцій як різновиду правоохоронної діяльності. Межі компетенції визначаються правами та обов'язками, нормативно закріпленими за суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону.

Список використаної літератури:

1. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17#Text>
2. Ковалів М.В. Форми взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості у сфері охорони громадського порядку. *Науковий вісник Львівського державного університету*

внутрішніх справ. 2011. №2. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/02_2011/11kmvogp.pdf

3. Фелик В. І. Поняття та види форм профілактичної діяльності Національної поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип.1-2. С.169-173.
4. Адміністративне право. Загальна частина: мільтимед. навч. посібник / Кузьменко О.В. та ін. НАВС: веб-сайт. URL: https://arm.naiiau.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec7.html
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96вр#Text>
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 №794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
7. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 №3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
8. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
9. Про затвердження взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України: наказ МВС від 25.11.2016 №1250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1682-16>
10. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту / Калюк О.М., Константинов С.Ф., Куліков В.А. та ін. ; за ред. В.А. Кулікова. Київ: «Освіта України», 2016. 230 с.
11. Русецький А.А. Адміністративно-правові форми взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів. *Європейські перспективи*. 2018. № 3. С. 42-47.

Shchotkevych O. Ye. Administrative and legal forms of interaction of security entities with law enforcement agencies and the public

The purpose of the article is to clarify the content of the concept of the form of interaction of subjects of administrative activity and participants in management relations, to consider the existing scientific classifications in relation to them. The article shows that the content of the authorized entities' activities determines the forms of their interaction. In turn, the methods are constituent components of the content of its implementation. Methods ensuring the functioning of security entities, law enforcement agencies and the public in the system of interaction are determined by the specifics of the administrative and legal status of a participant to interaction and the role assigned to him/her in it. It is determined that the classification forms of interaction between subjects of administrative activity and participants to administrative relations reflect the diversity and complex dialectic of the phenomenon under study. Each classification is based on single criteria or a system of criteria for grouping joint activities of security entities, law enforcement agencies and the public. Its content includes organizational, security, and technical measures subordinated to the tasks of preserving life, health of individuals, and property. From this perspective, the classification system of forms of interaction between subjects of administrative activity and participants in management relations should take into account the specifics of the active participant's activity, the characteristics of the parties involved in this activity, the peculiarities

of the interaction process and the cause-and-effect relationship between the objects that give rise to the need for interaction among security entities, law enforcement agencies and the public. The author emphasizes that the category of «form» of interaction as a way of organizing and implementing interdependent and interrelated relations ensures the vital activity of the system of interaction between security entities, law enforcement agencies and the public in the field of public order and state border protection, prevention and counteraction to administrative and criminal offenses. It was concluded that the forms of interaction between subjects of administrative activity and participants in management relations are the practical implementation of the activities of the participants of interaction, which is determined by the social scope of application, a clearly defined goal and does not go beyond their competence. The sphere of application of public relations in the interaction of subjects of security activities with law enforcement agencies and the public is the protection of public order and the state border, prevention and counteraction of administrative and criminal offenses. The goal is the performance of security functions as a type of law enforcement activity.

Key words: *management, information exchange, public order, state supervision, control, security.*