



**Олександр НЕГОДЧЕНКО,**  
доктор юридичних наук, професор,  
ректор Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
генерал-лейтенант міліції

### АДМІНІСТРАТИВНІ ТА ІНШІ ПРАВОВІДНОСИНИ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ

**Ключові слова:** правовідносини, правоохоронні органи, діяльність, нормативні акти, розмежування, співвідношення.

У діяльності правоохоронних органів України виникають різні правовідносини, що залежить від особливостей суспільних відносин, врегульованих відповідними правовими нормами, які є основним критерієм розмежування адміністративних та інших правовідносин. Проте наявні ситуації, коли окремі суспільні відносини певною мірою регулюються нормами кількох галузей права, що створює відповідні проблеми у їх розмежуванні. Зокрема, до проблем розмежування адміністративних та інших правовідносин належать такі, що пов'язані з правотворчістю; виникають під час проходження служби; пов'язані з реалізацією працівниками своїх повноважень; виникають під час розгляду звернень громадян тощо.

Не можна не відзначити, що питання розмежування адміністративних та інших правовідносин, як правило, майже завжди розглядаються у навчальній літературі з адміністративного права [1–5]. Однак теоретичні і прикладні питання щодо розмежування адміністративних та інших правовідносин, які виникають у діяльності правоохоронних органів, об'єктивно потребують наукового пошуку. Очевидно, що з'ясування співвідношення зазначених правовідносин, які виникають у діяльності правоохоронних органів, врегульованих правовими нормами інших галузей права, дасть змогу розшири-

ти наше уявлення про соціальну природу, особливості змісту, а також визначення місця адміністративно-правових відносин у діяльності правоохоронних органів України.

Норми права є регулятором великої кількості, але далеко не всіх суспільних відносин, адже, як зазначає С.С. Алексєєв, правовим регулюванням охоплюються лише такі суспільні відносини, що в даних соціально-економічних умовах об'єктивно вимагають правового регулювання [6, 55]. Отже, відмежовуючи адміністративні відносини, що виникають у діяльності правоохоронних органів, від інших правових відносин, доцільно наголосити, що йдеться про розмежування не всіх управлінських відносин, а лише тих, які регулюються правом.

Дослідження питань розмежування адміністративних та інших правовідносин, що виникають у діяльності правоохоронних органів, свідчить: принциповим має стати положення про те, що адміністративним правом пронизані майже всі сфери суспільного життя. Як зазначає французький вчений Г. Бребан, «... немає таких секторів громадського життя, які б випадали цілком зі сфери адміністративно-правового контролю, оскільки адміністративне право є правом живим, що глибоко вкоренилося в суспільстві, увійшло у побут та свідомість сучасної людини» [7, 22].

Отже, можна стверджувати: адміністративне право – це одна з провідних галузей правової системи України, в якій відображаються матеріальні, ідеологічні, моральні й інші відносини, які виникають у сучасному суспільстві.

До особливостей адміністративно-правових норм, що регулюють діяльність правоохоронних органів, слід віднести такі: у них закріплюються як зовнішні, так і внутрішньо-організаційні відносини з управління, контролю і нагляду; домінуючим методом впливу адміністративно-правових норм є імперативний, хоча в окремих випадках використовується диспозитивний (наприклад, під час розгляду звернень громадян); одна зі сторін у відносинах, що регулюються адміністративно-правовими нормами, завжди виражає публічний інтерес; за порушення (невиконання) адміністративно-правових норм, які регулюють певні напрями діяльності правоохоронних органів, передбачено юридичну відповідальність, у тому числі й адміністративну.

Адміністративно-правові відносини в діяльності правоохоронних органів України врегульовані як матеріальними, так і процесуальними нормами. Зокрема, це такі види адміністративно-правових відносин у їх діяльності, як проходження служби, контрольні повноваження, розгляд звернень громадян, адміністративно-юрисдикційні повноваження.

Так, правовою основою діяльності правоохоронних органів передусім є норми Конституції України, які закріплюють основи суспільного та державного ладу, форму правління і державного устрою, механізм здійснення державної влади, правове становище особи [8–11]. Норми Конституції регулюють відносини, що складаються в усіх сферах життєдіяльності суспільства: політичній, економічній, соціальній, духовній тощо. Відтак, можна говорити про комплексність конституційно-правового регулювання. Норми ж інших галузей права регулюють суспільні відносини в якій-небудь одній сфері життєдіяльності держави (у деяких випадках в кількох).

Норми конституційного права є основою для норм адміністративного права, які

регулюють суспільні відносини, що виникають, змінюються і припиняються у сфері державного (публічного) управління. Адміністративне право деталізує і конкретизує норми конституційного права, визначає юридичний механізм реалізації громадянами своїх прав і свобод, компетенцію органів виконавчої влади, адміністративно-правові засоби захисту управлінських відносин, форми і методи виконавчо-розпорядчої діяльності, основи її галузевої, міжгалузевої, регіональної та місцевої організації.

Розвивають відповідні положення Конституції норми адміністративного та цивільного права як дві основні (провідні) галузі, які втілюють у предметі та методи регулювання первинні начала публічного і приватного права відповідно.

Особливість предмета конституційного права полягає й у тому, що конституційно-правове регулювання суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності держави не є однаковим. Так, в одних сферах норми конституційного права регулюють лише основні відносини, тобто ті, котрі визначають зміст усіх інших відносин у відповідній сфері.

Організація і порядок діяльності правоохоронних органів України визначаються спеціальними законами, зокрема «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України» й іншими, в яких закріплені норми різних галузей права, зокрема адміністративного, кримінального, фінансового, трудового. Крім того, певні напрями діяльності правоохоронних органів врегульовано й іншими законодавчими актами, наприклад Кримінальним кодексом України (далі – КК України), Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України), Кримінально-процесуальним кодексом України (далі – КПК України), Кодексом законів про працю України (далі – КЗпПУ) та цілою низкою законів і підзаконних актів, у яких вміщено правові норми різних галузей права.

Тісний зв'язок простежується між адміністративним і трудовим правом у сфері проходження державної служби в правоохоронних органах. Державна служба є ком-

плексним правовим інститутом, що регулює організацію та діяльність усіх державних службовців, у тому числі й працівників правоохоронних органів, і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права; по-друге, складається з окремих підінститутів. Наприклад, Ю.П. Битяк до підінститутів державної служби відносить: вступ на державну службу; просування по службі, звільнення з державної служби; соціальний статус державного службовця; оцінку діяльності державних службовців; відповідальність працівників державного апарату та контроль за їх діяльністю; етику державної служби; організацію управління державною службою; організацію управління персоналом державної служби; основні напрями реформування державної служби [12, 113]. Отже, можна дійти висновку про те, що державна служба перебуває у специфічному адміністративно-правовому режимі регулювання, що обумовлено характером відносин, які у ній виникають.

Норми трудового права визначають статус працівників правоохоронних органів як учасників трудового процесу. Так, зазначається, що «предметом трудового права є суспільні трудові відносини, які виникають із застосування робітниками і службовцями здатності до праці в суспільному виробництві, відносини по працевлаштуванню, колективні правові відносини і відносини по матеріальному забезпеченню робітників та службовців у разі тимчасової або постійної втрати працездатності» [13, 20]. Норми трудового права регулюють такі аспекти трудової діяльності працівників правоохоронних органів, як: зайнятість, загальний порядок прийняття на роботу, підстави укладення та розірвання трудового договору, робочий час та час відпочинку, відносини, пов'язані з оплатою праці, охорону праці, питання внутрішнього трудового розпорядку та матеріальної відповідальності сторін трудових правовідносин, порядок розгляду трудових спорів, питання трудової дисципліни.

Однак не всі відносини, що виникають під час проходження служби, регулюються

адміністративно-правовими нормами. Більше того, відносини, пов'язані з дисципліною праці та професійним навчанням, регулюються як трудовим, так і адміністративним правом. Саме такий стан речей призвів до того, що такий вид відносин дістав назву «службово-трудова», під якими в науковій літературі розуміються «двосторонні відносини по виконанню за винагороду роботи за обумовленою спеціальністю, кваліфікацією або посадою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядку, що виступають формою закріплення суб'єктивних трудових прав і обов'язків» [14, 40].

Правове регулювання проходження служби працівниками правоохоронних органів ґрунтується переважно на засадах субординації (за принципом «влада-підпорядкування»), дотримання дисципліни, відповідальності нижчої посадової особи перед вищою, обов'язковості виконання розпоряджень, правових актів і рішень вищих органів та посадових осіб нижчими (підпорядкованими) суб'єктами.

Адміністративно-правові відносини в діяльності правоохоронних органів України тісно пов'язані з цивільно-правовими відносинами, передусім тому, що ці галузі регулюють відносини майнового характеру. Прикладом майнових відносин, які регулюються адміністративно-правовими нормами, є: 1) конфіскація матеріальних цінностей та грошових засобів, що здійснюється на підставі адміністративного акта або судового рішення; 2) перехід у власність держави безхазяйного майна; 3) накладення та стягнення адміністративних штрафів тощо. Проте норми цивільного права стосуються майнових відносин, у яких сторони є рівноправними, а норми адміністративного права в діяльності правоохоронних органів України – майнових відносин, які ґрунтуються на адміністративній підпорядкованості однієї сторони іншій. Хоча з цього правила є деякі винятки, наприклад, забезпечення місцевими Радами та їх виконавчими органами розташованих на їх території правоохоронних органів відповідними службовими приміщеннями на умовах оренди, учасники яких не пов'язані адміністративним підпорядкуванням.

Слід зазначити й те, що підставою виникнення, зміни або припинення цивільних правовідносин у діяльності правоохоронних органів можуть бути і односторонні угоди, коли для їх змісту достатньо виявлення волі однієї сторони, тобто адміністративні акти. Тому більшість адміністративних актів є підставою адміністративних правовідносин і не належать до цивільно-правових юридичних актів. Спільним між цивільними угодами та адміністративними актами як юридичними фактами виникнення, зміни чи припинення правовідносин у діяльності правоохоронних органів є те, що вони являють собою правомірні дії і здійснюються зі спеціальним наміром спричинити відповідні правові наслідки [15, 175].

Адміністративно-правові відносини у діяльності правоохоронних органів України межують з фінансовими. Для регулювання цих відносин використовується адміністративно-правовий метод. Наприклад, розподіл фінансів в правоохоронних органах України регулюють норми фінансового права, а організація роботи правоохоронних органів регулюється нормами адміністративного права, тобто адміністративне право регулює управлінські відносини в правоохоронних органах, а фінансове – самі фінансові відносини як особливий різновид економічних відносин.

Проте фінансове право визнане самостійною галуззю права, оскільки регулювання мобілізації, розподілу і використання грошової маси має велике значення і характеризується специфічними особливостями. Керуючись нормами та принципами адміністративного права, фінансове право регулює ті відносини, що безпосередньо пов'язані з виконанням цими органами функцій зі збирання, розподілу і використання фінансових ресурсів держави, контролю за їх цільовим витрачанням. Інакше кажучи, фінансове право регулює відносини, що виникають з фінансової діяльності держави. Для того, щоб держава могла існувати і виконувати свої завдання та функції, у тому числі адміністративні, їй щоденно, повсякчасно потрібні величезні суми грошових коштів.

Фінансове право регулює їх акумуляцію і витрачання, забезпечуючи тим самим виконання державою свого призначення.

У діяльності правоохоронних органів важливим є чітке розмежування адміністративно-правових та кримінально-правових відносин, де переважають останні, що насамперед залежить від напрямку їх діяльності та, як наслідок, нормативного акта, яким регулюються конкретні правовідносини (наприклад, КК України чи КУпАП).

Важливе значення має розмежування адміністративно-процесуальних і кримінально-процесуальних правовідносин. Так, згідно зі ст. 6 КПК України, якщо в ході дізнання, досудового чи судового слідства або перевірки, що проводилась на підставах, передбачених ч. 4 ст. 97 цього Кодексу, поряд з обставинами, зазначеними в пунктах 1, 2, 4, 6, 7, 9–11 ч. 1 цієї статті, що викликають провадження у кримінальній справі, у діяній особи будуть виявлені ознаки адміністративного правопорушення, орган дізнання, слідчий, прокурор, суд або суддя зобов'язані направити відповідні матеріали органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про таке адміністративне правопорушення [16].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що нормативні акти відображають функціональні зв'язки між нормами різних галузей права, а тому діяльність правоохоронних органів України регулюється нормами різних галузей права: трудового, фінансового, цивільного, кримінального, адміністративного та права соціального забезпечення. Отже, закони України, що регулюють діяльність правоохоронних органів, є комплексними нормативними актами. Наявність галузевих норм, які містяться в цих законах, слід враховувати у практичній діяльності правоохоронних органів, зокрема під час застосування норм права. Не менш важливо враховувати таку обставину в роботі з удосконалення цих законів, оскільки необхідним є врахування можливої консолідації норм різних галузей права, згрупування їх у самостійні рубрики (розділи, статті), скорочення множинності й усунення суперечностей між ними.

**Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України [Текст]: [підруч. для юрид. вузів і фак.] / [Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Парашук В.М. та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – 520 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративне право України [Текст]: підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
3. Тихомиров Ю.А. Публичное право [Текст]: учеб. / Тихомиров Ю.А. – М.: БЕК, 1995. – 496 с.
4. Бахрах Д.Н. Административное право [Текст]: [краткий учеб. курс] / Бахрах Д.Н. – М.: Норма, 2001. – 275 с.
5. Коренев А.П. Административное право. Общая и особенная части [Текст]: учеб. / Под ред. А.П. Коренева. – М.: МВШМ МВД СССР, 1986. – 487 с.
6. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве [Текст] / Алексеев С.С. – М.: Юридическая литература, 1966. – 187 с.
7. Бребан Г. Французское административное право [Текст] / Бребан Г.; пер. с франц. – М.: Статут, 1998. – 231 с.
8. Конституційне право України [Текст]: підруч. / [Погорілко В.Ф., Фрицький О.Ф., Городецький О.В. та ін.]; за ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 735 с.
9. Конституционное право [Текст]: учеб. / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Новый юрист, 1998. – 544 с.
10. Конституционное право зарубежных стран [Текст]: [учеб. для студ. юрид. вузов и фак.]: в 4-х т. / [Андреева Г.Н., Андреева И.А., Будагова А.Ш. и др.]; под ред. Б.А. Страшуна. – [2-е изд.]. – М.: БЕК, 1996. – Т. 1–2. Общая часть. – 778 с.
11. Конституционное право [Текст]: [учеб. для студ. юрид. вузов и фак.] / [Альхименко В.В., Бутылин В.Н., Герасимов А.П. и др.]; отв. ред. А.Е. Козлов. – М.: БЕК, 1996. – 464 с.
12. Битяк Ю.П. Інститут державної служби: поняття і зміст // Державне управління в Україні [Текст]: навч. посіб. / Битяк Ю.П. та ін.; за ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. – 266 с.
13. Прокопенко В.І. Трудове право України [Текст]: підруч. / Прокопенко В.І. – Х.: Консум, 1998. – 480 с.
14. Венедиктов В.С. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців [Текст]: наук.-практ. посіб. / В.С. Венедиктов, М.І. Іншин. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 188 с.
15. Цивільне право України [Текст]: підруч.: у 2-х кн. / [Боброва Д.В., Дзера О.В., Довгерт А.С. та ін.]; за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 864 с.
16. Кримінально-процесуальний кодекс України [Текст] // ВВР УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.

*Олександр НЕГОДЧЕНКО*

**АДМІНІСТРАТИВНІ ТА ІНШІ ПРАВОВІДНОСИНИ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ**

**Резюме**

*Розглядаються питання співвідношення і розмежування правовідносин у діяльності правоохоронних органів залежно від напрямку їх діяльності і нормативних актів, що регулюють певні правовідносини.*

*Олександр НЕГОДЧЕНКО*

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И ДРУГИЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ**

**Резюме**

*Рассмотрены вопросы соотношения и разграничения правоотношений в деятельности правоохранительных органов в зависимости от направления их деятельности и нормативных актов, регулирующих определенные правоотношения.*

*Oleksandr NEGODCHENKO*

**ADMINISTRATIVE AND OTHER LEGAL RELATIONS IN LAW ENFORCEMENT BODIES ACTIVITY: PARITY PROBLEMS**

**Summary**

*Matters of parity and differentiation of legal relations in law enforcement bodies' activity are considered depending on their activity's direction and statutory acts regulating certain legal relations.*