

Валерій Сокурєнко, к. ю. н.

Національна академія внутрішніх справ, м.Київ, Україна

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОБОРОНИ

Valerii Sokurenko, PhD in law

National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine

CONCEPT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF DEFENSE

This scientific article considers topical question associated with the notion of administrative and legal status of public administration in the field of defense. Depending on the scope of a subject and of the rules which define its position in a particular hierarchical system status may be: legal, professional, social, cultural and others. Revealing the contents of legal status, it should be noted that first of all it describes a legal position of an individual in society and a state; although it is clear that other entities as subjects of public administration, including subjects endowed with public authority in the field of defense, also have legal status.

The conclusions are that disclosure of the elements of administrative and legal status of public administration in the area of defense must be started with construction of a system of public administration in the field of defense. Analysis of the main legal acts in this sphere gives reason to make such a system of public administration: Parliament of Ukraine; President of Ukraine; National Security and Defense Council of Ukraine; Cabinet of Ministers of Ukraine; The Ministry of Defense of Ukraine; The General Staff; other military formations formed in accordance with the laws of Ukraine; central and other bodies of executive power; local administrations; local self-governments.

Key words: administrative and legal status, bodies of public administration, defense, public administration, status.

Актуальність теми. Публічне адміністрування в сфері оборони покладено на широке коло суб'єктів, які наділені певним статусом. Термін «статус» походить від латинського «status» і означає стан, положення, позиція у будь-якій структурі, системі¹.

На думку С.В. Ківалова поняття «статус» включає в себе щось стабільне, основне у правовому стані суб'єкта, яке разом з правосуб'єктністю містить також певне коло основних прав і обов'язків. Науковець стверджує, що конкретні права і обов'язки відображають специфіку реального правового положення особи, яке пов'язано більше з наявністю тих чи інших юридичних фактів, а не основою загального положення суб'єкта в даній правовій системі². Таким чином, статус надає якісну характеристику суб'єкта, яка визначає у його носія певні права, обов'язки, повноваження та компетенцію.

Залежно від сфери діяльності суб'єкта та від того якими нормами визначається його положення у певній ієрархічній системі його статус може бути: правовий, професійний, соціально-побутовий, культурний тощо. Розкриваючи зміст категорії правового статусу, слід зазначити, що в першу чергу він характеризує юридичне положення фізичної особи в суспільстві і державі, хоча очевидно що правовий статус мають й інші суб'єкти права як скажімо, суб'єкти публічної адміністрації, в тому числі в суб'єкти, які наділені владними повноваженнями в сфері оборони.

Виклад основного матеріалу. Наявність у кожного суб'єкта правового статусу розкриває таку важливу ознаку права як універсальність, хоча головною метою права є регулювання

¹ Тихомирова, Л.В., Тихомиров, М.Ю. (1997). *Юридическая энциклопедия*. Москва.

² Осипов, Г.В. (ред.) (2000). *Социологический энциклопедический словарь*. Москва: Издательство НОРМА.

міжлюдських відносин¹, його регламентуючий вплив розповсюджується і на інших суб'єктів, як то: держава, юридичні особи, органи місцевого самоврядування тощо. Здійснюючи регулятивний вплив на певні суспільні відносини право надає їм юридичної (правової) форми, яка характеризується наявністю стійких зв'язків між правовими соціальними явищами, що з огляду на їх важливість для суспільства потребує правової регламентації з боку держави. Тобто в площині юридичної форми суспільні відносини отримують правову регламентацію, а суб'єкти цих відносин відповідний статус. Статус учасників у суспільних відносинах регламентується певними соціальними нормами, не є винятком і правовий статус суб'єкта, який визначається нормами права.

Спираючись на сутність поняття статусу, вважаємо, що певний стан учасника суспільних відносин, що врегульований відповідними нормами права і характеризується наявністю у нього комплексу юридичних прав і обов'язків - це і є правовий статус суб'єкта. Як слушно зауважує В.С. Нерсесянц, саме права, обов'язки та свободи, у сукупності і утворюють правовий статус², який, у свою чергу, відображає особливості соціальної структури суспільства, рівень демократії та стан законності. Правовий статус визначає стандарти можливої та необхідної поведінки, що забезпечують нормальну життєдіяльність соціального середовища³. Він також представляє собою специфічний індикатор, який відображає реальний стан взаємодії держави з іншими суб'єктами права.

Підводячи підсумок вищевикладеному, можемо виділити наступні ознаки правового статусу: 1) урегульованість нормами права; 2) універсальність, оскільки він притаманний усім суб'єктам права; 3) складається з прав і свобод, відповідних їм обов'язків та відповідальності, яка настає в разі порушення вимог правових норм, що визначають статус; 4) визначає межі можливої та необхідної поведінки суб'єкта.

Принагідно зауважимо, що поряд з поняттям «правовий статус» у теорії права існує категорія «правове положення». Одні правники⁴ їх отожднюють. Інші - вважають, що правовий статус поняття більш загальне та стабільне, що охоплює всі види зв'язків⁵. Тобто, правове положення по відношенню до правового статусу більш гнучке та частіше зазнає змін залежно від особливостей правовідносин, учасником яких є суб'єкти і воно переважно носить тимчасовий характер. Треті стверджують, що правове положення поняття по своєму змісту більш ширше та включає в себе правовий статус⁶. Таким чином, як бачимо в науковій літературі немає єдиного підходу до співвідношення даних понять, що свою чергу спричиняє плутанину в термінологічному визначенні та їх вживанні.

Так, Р.О. Халфіна вказує на те, що термін «правове становище» частіше застосовується як дія характеристики особи або організації у певному колі суспільних відносин, і представляється доцільним виділити і термін «правовий статус» для загальної характеристики стану громадянина чи організації в суспільстві⁷. Звісно з огляду на відмінності між категоріями «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин», така точка зору видається достатньо переконливою. Тобто, правовий статус уособлює у собі найбільш загальні, базові права, свободи та обов'язки, які характеризують правове положення суб'єкта у правовій системі взагалі, а правове положення відображає реальне нагальне становище суб'єкта права, залежно від правовідносин, у яких він приймає участь.

Таким чином, розглядаючи поняття «правове положення» та «правовий статус», вважаємо, що дані категорії співвідносяться як рід та вид, при цьому дані категорії не можна розглядати як тотожні з наступних підстав:

1) правовий статус вказує на місце суб'єкта в системі правовідносин, що характеризується передусім його правами й обов'язками, в той же час, поняття «правове положення» відображає

¹ Покровский, И.А. (1998). Основные проблемы гражданского права. Москва: «Статут».

² Нерсесянц, В.С. (общ. ред.) (2004). *Проблемы общей теории права и государства*: учебник для вузов. Москва: Норма.

³ Пайчук, О.В., Оніщенко, Н.М. (2006). *Теорія держави і права. Академічний курс*. Київ: «Юрінком Інтер». <http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_idp/part2/402.htm>.

⁴ Матузов, Н.И., Малько, А.В. (ред.) (2001). *Теория государства и права: Курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп.* Москва: Юристъ.

⁵ Халфина, Р.О. (1974). *Общее учение о правоотношении*. Москва: Юридическая литература.

⁶ Якимчук, Н. (2013). Поняття «правовий статус», «правове положення», «правовий модус» та «правовий режим»: теоретико-правовий аналіз. *Вісник Національної академії прокуратури України*, 3, 11-18.

⁷ Халфина, Р.О. (1974). *Общее учение о правоотношении*. Москва: Юридическая литература.

функціональну роль та визначає місце суб'єкта в системі суспільних відносин;

2) правовий статус характеризується стабільним правовим станом суб'єкта, а правове положення розглядається передусім як сукупність прав та обов'язків, що зазнає постійних змін, обумовлених його вступом в ті чи інші правовідносини;

3) правове положення характеризує місце суб'єкта в системі суспільних відносин загалом, в розрізі усіх видів правовідносин, реалізуючи відповідні правові статуси. Правовий статус не може бути індивідуальним за своєю правовою природою. Він завжди розрахований на визначену групу суб'єктів права.

Одним з видів правового статусу є адміністративно-правовий статус суб'єкта.

Так, професор В. Б. Авер'янов зазначав, що адміністративно-правовий статус охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто, необхідними ознаками набуття особою адміністративно-правового статусу є: - наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються даною особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними¹; - нормативність, адже правовий статус визначається виключно нормами права; - характеризує реальне становище суб'єкта у системі суспільних відносин та відповідні цьому становищу особливості. Як бачимо, коли науковець визначає поняття адміністративно-правового статусу та виокремлює його ознаки, то в даному випадку можна говорити про суб'єкта не лише фізичну особу, але й юридичну.

Г.М. Глибіна визначає поняття «адміністративно-правовий статус» як юридичну категорію, яка притаманна кожній особі, за якою адміністративне право визнає здатність бути його суб'єктом². На нашу думку, дане визначення є занадто абстрактним та не охоплює основні його характерні риси. При цьому, по-перше, вбачається помилковим твердження автора, що кожна особа наділена адміністративно-правовим статусом, в даному випадку, можна говорити і про обмеженість використання даного поняття; по-друге, суб'єктом публічно-правових відносин є правосуб'єктні особи, тому застосування словосполучення «кожній особі» є неправильним.

Розглядаючи поняття та структуру адміністративно-правового статусу митних органів, В. А. Комзюк, надає поняття «адміністративно-правового статусу митних органів» як комплексу адміністративних прав і обов'язків наданих митним органам для виконання ними діяльності пов'язаної з практичним здійсненням заходів, які спрямовані на виконання митної політики держави, та організацією й функціонуванням всієї системи митних органів. В даному випадку, науковець говорить про адміністративно-правовий статус саме юридичної особи, що безпосередньо стосується розкриття нашого питання.

Таким чином, аналіз наукової, довідкової та навчально-методичної літератури свідчить, про існування адміністративно-правового статусу фізичної особи та адміністративно-правовий статус органу публічної адміністрації. В даному випадку, більш детальну увагу приділимо саме адміністративно-правовому статусу органів публічної адміністрації.

Т.О. Коломоєць адміністративно-правовий статус органу влади визначає як сукупність суб'єктивних прав і об'єктивних обов'язків закріплених нормами адміністративного права за певним органом³.

С.Г. Стеценко адміністративно-правовий статус органу публічної адміністрації визначає як сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, що визначені у нормативних актах⁴.

На думку Ю.А. Дмітрієва, адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади – це найбільш характерний для адміністративного права правовий інститут. Специфіка адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади полягає в його винятковості. Органи виконавчої влади – це спеціально створювані для цілей реалізації завдань і функцій державного управління колективні утворення (організації, юридичні особи), наділені владними повноваженнями у певній сфері.

¹ Авер'янов, В.Б. (редкол.) (2004). Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Том I. Загальна частина. Київ: Видавництво «Юридична думка».

² Глибіна, Г.М. (2011). Сутність адміністративно-правового статусу політичних партій в Україні. *Юридичний вісник*, 1(18), 39-41.

³ Коломоєць, Т.О. (2011). *Адміністративне право України. Академічний курс: підручник*. Київ: Юрінком Інтер.

⁴ Стеценко, С.Г. (2007). *Адміністративне право України: навчальний посібник*. Київ.

О.М. Федевич в дисертаційному дослідженні визначає, адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади як комплекс їх прав і обов'язків, що проявляється в адміністративній правосуб'єктності¹.

Таким чином, узагальнюючи думки вчених-адміністративістів, слід зазначити, що їхнє розуміння сутності адміністративно-правового статусу зводиться лише до наявності прав та обов'язків, які визначені в адміністративних нормах.

Водночас пропонуємо під *адміністративно-правовим статусом публічних органів управління в сфері оборони* розуміти визначену в нормах публічного права систему прав, обов'язків та міру юридичної відповідальності, які встановлені нормами національного та міжнародного законодавства для виконання визначеної компетенції та повноважень.

В цілому підтримуючи трьох блокову концепцію елементів адміністративно-правового статусу органу публічної влади, вважаємо, що елементами адміністративно-правового статусу публічних органів управління в сфері оборони є: цільовий блок, структурно-організаційний блок, компетенційний блок. Розкриємо зміст елементів адміністративно-правового статусу органів публічного управління в сфері оборони.

На нашу думку, розкриття сутності елементів адміністративно-правового статусу органів публічного управління в сфері оборони необхідно розпочати з побудови системи суб'єктів публічного адміністрування в сфері оборони. Аналіз основних нормативно-правових актів цієї сфери дає підстави скласти таку систему суб'єктів публічного адміністрування: - Верховна Рада України; - Президент України; - Рада національної безпеки і оборони України; - Кабінет Міністрів України; - Міністерство оборони України; - Генеральний штаб; - інші військові формування, утворені відповідно до законів України; - центральні та інші органи виконавчої влади; - місцеві державні адміністрації; - органи місцевого самоврядування².

Цільовий блок (принципи, мета, завдання та функції органу публічної адміністрації).

Структурно-організаційний блок - компонент адміністративно-правового статусу органів публічного управління в сфері оборони, який є досить складною системою. До нього входить: нормативне регулювання порядку утворення, легалізації, реорганізації, ліквідації суб'єктів, їх підпорядкованості; затвердження структури та штатної чисельності; можливість створення самостійних підрозділів; здійснення матеріально-технічне та кадрове забезпечення.

Третім елементом адміністративно-правового статусу органів публічного управління в сфері оборони є **компетенційний** складається із сукупності владних повноважень щодо певних предметів відання. Її перший елемент включає обов'язки і права, пов'язані із здійсненням влади, участю у владних відносинах, у тому числі і право видавати певні акти. Другий елемент компетенції - підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження³.

References

1. Aver'janov, V. B. (redkol.) (2004). *Administrativne pravo Ukraini. Akademichnij kurs: pidruchnik*. Tom I. Zagal'na chastina. Kiiv: Vidavnictvo «Juridichna dumka».
2. Bakhrakh, D. N. (2002). *Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik dlja vuzov*. Moskva: NORMA.
3. Glibina, G. M. (2011). Sutnist' administrativno-pravovogo statusu politichnikh partij v Ukraini. *Juridichnij visnik, 1(18)*, 39-41.
4. Kolomoieci', T. O. (2011). *Administrativne pravo Ukraini. Akademichnij kurs: pidruchnik*. Kiiv: Jurinkom Inter.
5. Kuz'menko, O. V. (2013). *Kurs administrativnogo procesu: navchal'nij posibnik*. Kiiv: Jurinkom Inter.
6. Matuzov, N. I., Mal'ko, A. V. (red.) (2001). *Teorija gosudarstva i prava: Kurs lekcij. 2-e izd., pererab. i dop.* Moskva: Jurist'.
7. Nersesjanc, V. S. (obshch. red.) (2004). *Problemy obshchej teorii prava i gosudarstva: uchebnik dlja vuzov*. Moskva: Norma.
8. Osipov, G. V. (red.) (2000). *Sociologicheskij ehnciklopedicheskij slovar'*. Moskva: Izdatel'stvo NORMA.
9. Pajchuk, O. V., Onishchenko, N. M. (2006). *Teorija derzhavi i prava. Akademichnij kurs*. Kiiv: «Jurinkom Inter». <http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_ldp/part2/402.htm>.

¹ Федевич, О.М. (2012). *Адміністративно-правовий статус Державного агентства України з управління зоною відчуження*: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ.

² Кузьменко, О.В. (2013). *Курс адміністративного процесу*: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер.

³ Бахрах, Д.Н. (2002). *Административное право России: учебник для вузов*. Москва: НОРМА.

10. Pokrovskij, I. A. (1998). *Osnovnye problemy grazhdanski o prava*. Moskva: «Statut».
11. Stecenko, S. G. (2007). *Administrativne pravo Ukraini: navchal'nij posibnik*. Kiiv.
12. Tikhomirova, L. V., Tikhomirov, M. Ju. (1997). *Juridicheskaja ehnciklopedija*. Moskva.
13. Fedevich, O. M. (2012). *Administrativno-pravovij status Derzhavnogo agentstva Ukraini z upravlinnja zonoju vidchuzhennja*: dis. na zdobuttja nauk. stupenja kand. jurid. nauk : spec. 12.00.07. Kiiv.
14. Khalfina, P. O. (1974). *Obshee uchenie o pravootnoshenii*. Moskva: Juridicheskaja literatura.
15. Jakimchuk, N. (2013). Ponjattja «pravovij status», «praove polozhennja», «pravovij modus» ta «pravovij rezhim»: teoretiko-praovij analiz. *Visnik Nacional'noi akademii prokuraturi Ukraini*, 3, 11-18.