

РОЗДІЛ III

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК: 351.743:342.98

DOI: <https://doi.org/10.32782/2523-4269-2022-78-1-94-99>



Пискун Олександр Валерійович,

аспірант

(Донецький державний університет
внутрішніх справ, м. Маріуполь)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9779-5537>

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМАТИКИ СТАТУСУ КОМАНДУВАЧА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ В НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті з'ясовано теоретико-правові проблеми адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України та запропоновано шляхи їх вирішення. Установлено, що на сьогодні питання щодо визначення адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України залишається дискусійним у науці адміністративного права. Доведено помилковість судження про отождошення адміністративно-правового статусу органу державної влади із статусом його керівника. Виокремлено характерні особливості законодавчих вимог до адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України, серед яких: обов'язкова наявність українського громадянства; наявність присвоєного у визначеному законом порядку звання; необхідність складення присяги військовослужбовця Національної гвардії України; наділення правом прийняття управлінських рішень та ін.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус; командувач Національної гвардії України; орган державної влади; керівник; військовослужбовець Національної гвардії України; управлінське рішення; адміністративна відповідальність.

Постановка проблеми. Черговий етап реформування правоохоронної системи країни безпосередньо пов'язаний із подіями 2014 року, коли діяльність внутрішніх військ МВС України було припинено у зв'язку з неефективним виконанням повноважень щодо забезпечення публічного порядку й безпеки та прийняттям Верховною Радою України 13 березня 2014 року Закону України «Про Національну гвардію України» (далі – Закон № 876), на підставі якого в нашій державі з'явилося нове військове формування із правоохоронними функціями – Національна гвардія України (далі – НГУ).

На сьогодні організаційно-структурна побудова НГУ має трирівневу систему управління, відповідно до якої найвищий оперативно-стратегічний рівень очолює Головне командування НГУ; середній, оперативно-територіальний рівень, знаходиться в безпосередньому підпорядкуванні регіонального командування; найнижчий, тактичний рівень,

складається з військових частин, управління якими здійснює командний склад Національної гвардії України. Отже, структура НГУ має вертикальну побудову та включає як елементи військового управління, так і ознаки правоохоронного органу.

Попри те, що військово-політичне та адміністративне керівництво НГУ здійснює міністр внутрішніх справ, Президент України, відповідно до частини 2 статті 7 Закону № 876, наділяється повноваженнями щодо призначення на посаду та звільнення з посади командувача НГУ – посадової особи, специфічною рисою адміністративно-правового статусу якої слугує одночасне загальне управління військами НГУ та безпосереднє керівництво головним органом військового управління Національної гвардії України.

Цікавим аспектом, який потребує здійснення ґрунтовного наукового пошуку щодо розкриття специфіки управління Національною гвардією України є і те, що під час дії воєнного стану управління НГУ переходить у безпосереднє підпорядкування міністра оборони України, що також належить до особливостей функціональної компетенції командувача НГУ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий аналіз адміністративно-правового статусу суб'єктів державного управління не входить до молододосліджених напрямів науки адміністративного права. Проблемні питання щодо з'ясування адміністративно-правового статусу органів державної влади та їх посадових осіб стали предметом численних наукових досліджень у роботах таких фахівців, як С. М. Аксюков, Н. О. Армаш, О. А. Буличев, О. В. Винник, А. В. Головач, Д. О. Горбач, А. В. Жбанчик, Ю. О. Корольов, А. С. Курись, М. В. Мельничук, І. І. Микульця, О. М. Охотнікова, П. П. Погиба, У. В. Рамазанова, В. О. Спасенко, В. М. Сурник, Г. С. Тимчик, Н. Я. Якимчук, С. Л. Яценко та ін.

Проте адміністративно-правовий статус командувача НГУ є новим вектором наукового пошуку та потребує розкриття його характерних особливостей, пов'язаних із визначенням порядку призначення на посаду та звільнення з посади командувача НГУ, характеристикою його функціональних обов'язків та специфікою виконуваних ним повноважень, механізмом прийняття і реалізації управлінських рішень тощо.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу наукової літератури з адміністративного права з'ясувати теоретико-правові проблеми адміністративно-правового статусу командувача НГУ та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукових публікацій із проблематики визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів державного управління дозволяє констатувати неоднозначність використання категорії «правовий статус» у науковій літературі та правозастосовній практиці. Крім відсутності єдиної наукової позиції щодо термінологічної визначеності в контексті співвідношення понять «правовий статус» та «правове положення», спірним також є питання щодо з'ясування «набору» елементів, які формують структуру адміністративно-правового статусу суб'єктів державного управління.

Попри існування однієї з небагатьох наукових позицій, яка не має принципових розбіжностей у поглядах фахівців у галузі адміністративного права, щодо віднесення повноважень державного органу (посадової особи) до ключового елементу адміністративно-правового статусу, за іншими напрямками окресленої проблематики й дотепер тривають жваві наукові дискусії. Зокрема, Г. С. Тимчик під час характеристики адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, поряд із категорією «правовий статус» доволі активно використовує дефініцію «правове становище», що наводить на думку про їх тотожність. Наприклад, учена зазначає, що правове становище осіб, визнаних біженцями в Україні, необхідно розглядати у взаємозв'язку з правовим статусом громадян України, оскільки наділення їх правовим статусом іноземних громадян на території України не може гарантувати їм забезпечення основних прав і свобод [1, с. 10]. Спираючись на висловлене судження,

убачається, що словосполучення «правовий статус», «правове становище», «правове положення» мають цілком однакове юридично-семантичне значення. Однак правозастосування вимагає встановлення єдиного тлумачення під час використання юридичних термінів та понять. За справедливим твердженням Т. В. Степанової, «у процесі розроблення нових юридичних документів нерационально й неприпустимо встановлювати нові поняття, які суперечать попереднім... І сьогодні ми повинні не тільки говорити про те, як записати, сформулювати те чи інше положення, а намагатися обґрунтувати їх, зосередивши основну увагу на тих проблемах, які мають не завжди однакове розуміння» [2, с. 35].

Професор О. Ф. Скакун вважає, що правові категорії «правовий статус» і «правове положення» не мають принципових відмінностей та виступають як синонімічні поняття [3, с. 378]. Аналогічної позиції дотримується А. О. Буличев, який наголошує на необхідності використання узагальнювальної правової категорії «спеціальний правовий статус особи» під час характеристики правового положення суб'єкта адміністративних правовідносин [4, с. 55].

Протилежну думку висловлює С. В. Ківалов, зазначаючи, що правовий статус суб'єкта адміністративних правовідносин асоціюється з його стабільним правовим станом, а правове положення змінюється залежно від правовідносин, у яких він бере участь [5, с. 71]. Тож учений наполягає на більш гнучкому та рухливому стані правової категорії «правове положення» у порівнянні з «правовим статусом», характерною ознакою якого є стабільність, а отже незмінність правового стану суб'єкта адміністративних правовідносин.

Указана позиція уточнюється В. М. Сурником у контексті розгляду адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації як цілісної, структурованої, універсальної юридичної категорії з чітким визначенням сутності суб'єкта адміністративно-правових відносин, наділеного функціями управлінського, організаційного характеру, професійним та компетенційним змістом, що є підзвітним органу суддівського самоврядування та має нормативне визнання [6, с. 50].

Сталий та структурований характер адміністративно-правового статусу підкреслює і П. П. Погиба, який розкриває складові елементи адміністративно-правового статусу місцевих держадміністрацій через їх групування у три самостійні блоки, а саме: цільовий, структурно-організаційний та компетенційний. Так, цільовий блок включає мету, принципи, завдання та функції діяльності місцевих держадміністрацій; структурно-організаційний блок уособлює структурний елемент, до якого входять: структура органу, схема організаційного підпорядкування структурних одиниць, схема розподілу завдань, функцій кожного структурного підрозділу, та організаційний елемент, який відображає порядок взаємодії структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, а також порядок взаємодії з іншими органами; компетенційний блок, на думку автора, містить повноваження та юридичну відповідальність [7, с. 7].

Однак намагання представників науки адміністративного права визначити адміністративно-правовий статус суб'єкта адміністративних правовідносин не обмежується лише використанням правових категорій «правовий статус» та «правове положення». Деякі дослідники застосовують дефініцію «правове становище», яка, по суті, також наближена до розуміння правового статусу.

Службовці Національного банку України, за твердженням Ю. О. Корольова, мають правове становище, яке визначається сукупністю службово-трудова відносин, урегульованих правовими нормами із займаних посад, що розкриваються через чітко встановлене коло службових обов'язків і посадових прав службовців Національного банку України [8, с. 53–54]. Цю думку підтверджує тотожність досліджуваних понять. Ю. О. Корольов включає до змісту адміністративно-правового становища, ототожнюючи його із статусом

суб'єкта адміністративних правовідносин, сукупність службових обов'язків і посадових прав службовців Національного банку України.

Водночас, на думку Р. О. Халфіної, «правовий статус» та «правове становище» не є тотожними поняттями, оскільки перша дефініція виступає як загальна характеристика становища громадянина або організації в суспільстві, а термін «правове становище» частіше застосовується для характеристики особи або організації в певному колі суспільних відносин [9, с. 123]. Також розмежовує поняття «становище» і «статус» в адміністративному праві Ю. Ю. Бальцій, використовуючи перший термін у визначенні місця міського голови в системі органів місцевого самоврядування [10, с. 12].

Аналіз зазначених суджень демонструє застосування багатьма вченими такого підходу, за якого правові категорії «правове положення» та «правове становище» мають вужчий зміст, ніж поняття правового статусу, а подекуди виступають складовими елементами останнього.

Крім того, логіка побудови такої позиції не характеризується послідовністю. Якщо правове положення (становище) – поняття більш вузьке в порівнянні з правовим статусом, то як останнє може уособлювати різноманітні його види? Що легалізує право суб'єкта адміністративних правовідносин набувати додаткові права й обов'язки?

На здатності суб'єкта адміністративно-правових відносин бути наділений декількома правовими статусами наголошує А. В. Жбанчик, який визначає напрями взаємодії Національної гвардії України з правоохоронними органами у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки. У процесі реалізації вказаних напрямів службової діяльності НГУ наділяється: а) загальним статусом військового формування з правоохоронними функціями у структурі МВС України; б) спеціальним статусом щодо реалізації повноважень НГУ у звичайних та особливих умовах; в) спеціальним статусом суб'єкта взаємодії з правоохоронними органами, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [11, с. 69].

Висновки. Отже, у науковій літературі й дотепер залишається дискусійним питання щодо визначення адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України. Окремі дослідники фактично ототожнюють адміністративно-правовий статус органу державної влади із статусом його керівника, що, на наш погляд, є помилковим твердженням. Убачається, що характерними особливостями адміністративно-правового статусу командувача НГУ є: обов'язкова наявність українського громадянства; наявність присвоєного у визначеному законом порядку звання; необхідність складення присяги військовослужбовця НГУ; наділення правом прийняття управлінських рішень та ін.

До того ж низка особливостей адміністративно-правового статусу командувача НГУ, яку побіжно розглянуто у проаналізованих наукових джерелах, пов'язана з наділенням його повноваженнями щодо притягнення до адміністративної відповідальності військовослужбовців НГУ за військові адміністративні правопорушення, аналіз яких буде проведено в подальших наукових дослідженнях.

Викладене дає змогу зробити важливий висновок, що правове положення будь-якого суб'єкта визначається сукупністю статусів, якими він наділений. На нашу думку, «межі» статусів окреслені рамками його правового положення, яке і встановлюється законом. Тільки в межах свого правового положення суб'єкта адміністративних правовідносин можуть наділятися сукупністю адміністративно-правових статусів.

Список використаних джерел

1. Тимчик Г. С. Адміністративно-правовий статус осіб, визнаних біженцями в Україні : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 22 с.

2. Степанова Т. В. Щодо співвідношення поняття «правового статусу» та суміжних категорій. *Правова держава*. 2015. № 19. С. 35–40.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Х. : Консум, 2001. 656 с.
4. Буличев А. О. Адміністративно-правовий статус військовослужбовця Національної гвардії України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2014. 279 с.
5. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. Х. : Одиссей, 2004. 880 с.
6. Сурник В. М. Адміністративно-правовий статус Державної судової адміністрації України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2015. 228 с.
7. Погиба П. П. Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 22 с.
8. Корольов Ю. О. Правовий механізм реалізації адміністративно-правового статусу службовців Національного банку України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2014. 220 с.
9. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М. : Юрид. лит., 1974. 348 с.
10. Бальцій Ю. Ю. Правовий статус міського голови в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2006. 18 с.
11. Жбанчик А. В. Організаційно-правові засади взаємодії міліції та Національної гвардії України у сфері охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2014. 246 с.

References

1. Tymchuk, H. S. (2014). Administratyvno-pravovyi status osib, vyznanykh bizhentsiamy v Ukraini [Administrative and legal status of persons recognized as refugees in Ukraine] : avtoref. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Kyiv. 22 s. [in Ukrainian].
2. Stepanova, T. V. (2015). Shchodo spivvidnoshennia poniattia «pravovoho statusu» ta sumizhnykh katehorii [Regarding the relationship between the concept of “legal status” and related categories]. *Pravova derzhava*. № 19. S. 35–40 [in Ukrainian].
3. Skakun, O. F. (2001). Teoriia derzhavy i prava : pidruchnyk [Theory of State and Law : a textbook]. Kh. : Konsum. 656 s. [in Ukrainian].
4. Bulychev, A. O. (2014). Administratyvno-pravovyi status viiskovosluzhbovtisia Natsionalnoi hvardii Ukrainy [Administrative and legal status of a serviceman of the National Guard of Ukraine] : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Derzhavnyi naukovy-doslidnyi instytut MVS Ukrainy. Kyiv. 279 s. [in Ukrainian].
5. Administrativnoe pravo Ukrainy : uchebnik [Administrative law of Ukraine : textbook] / pod obshch. red. S. V. Kivalova. H. : Odissei, 2004. 880 s. [in Russian].
6. Surnyk, V. M. (2015). Administratyvno-pravovyi status Derzhavnoi sudovoi administratsii Ukrainy [Administrative and legal status of the State Judicial Administration of Ukraine] : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Kyivskiy natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka. Kyiv. 228 s. [in Ukrainian].
7. Pohyba, P. P. (2015). Administratyvno-pravovyi status mistsevykh derzhavnykh administratsii v Ukraini [Administrative and legal status of local state administrations in Ukraine] : avtoref. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Zaporizhzhia. 22 s. [in Ukrainian].
8. Korolov, Yu. O. (2014). Pravovyi mekhanizm realizatsii administratyvno-pravovoho statusu sluzhbovtisiv Natsionalnogo banku Ukrainy [Legal mechanism of realization of administrative and legal status of employees of the National Bank of Ukraine] : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Dnipropetrovskiy derzhavnyi universytet vnutrishnikh sprav. Dnipropetrovsk. 220 s. [in Ukrainian].
9. Halfina, R. O. (1974). Obshchee uchenie o pravootnoshenii [General doctrine of legal relationship]. M. : YUrid. lit. 348 s. [in Russian].
10. Baltzii, Yu. Yu. (2006). Pravovyi status miskoho holovy v Ukraini [Legal status of the mayor in Ukraine] : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.02. Odesa. 18 s. [in Ukrainian].
11. Zhbanchyk, A. V. (2014). Orhanizatsiino-pravovi zasady vzaemodii militsii ta Natsionalnoi hvardii Ukrainy u sferi okhorony hromadskoho poriadku [Organizational and legal principles of cooperation between the police and the National Guard of Ukraine in the field of public order] : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Dnipropetrovskiy derzhavnyi universytet vnutrishnikh sprav. Dnipropetrovsk. 246 s. [in Ukrainian].

Pyskun Oleksandr,
Postgraduate student
(Donetsk State University of Internal Affairs, Mariupol)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9779-5537>

**REGARDING THE DEFINITION OF THE STATUS PROBLEMS OF THE COMMANDER
OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE IN THE SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW**

The article clarifies the theoretical and legal problems of the administrative and legal status of the commander of the National guard of Ukraine and suggests ways to solve them. It is established that at present the issue of determining the administrative and legal status of the commander of the National guard of Ukraine remains controversial in the science of administrative law. The erroneous judgment on the identification of the administrative and legal status of a public authority with the status of its head has been proved. The characteristic features of the legislative requirements to the administrative and legal status of the commander of the National guard of Ukraine are highlighted, among which: mandatory presence of Ukrainian citizenship, the presence of the title assigned in the manner prescribed by law, the need to take the oath of a serviceman of the National guard of Ukraine, giving the right to make managerial decisions, etc. Currently, the structure of the National guard of Ukraine has a vertical structure and includes both elements of military management and features of law enforcement. A number of features of the administrative and legal status of the commander of the National Guard of Ukraine, which are briefly reviewed in the scientific sources analyzed by the author, are related to empowering him to bring to justice the National Guard of Ukraine for military administrative offenses. In the process of realization of the specified directions of official activity of the National Guard of Ukraine it is given: a) the general status of military formation with law enforcement functions in structure of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; b) special status for the exercise of the powers of the National Guard of Ukraine in ordinary and special conditions; c) special status of the subject of interaction with law enforcement bodies, executive bodies and local self-government bodies. The above allows us to draw an important conclusion that the legal status of any entity is determined by the set of statuses to which it is endowed. In our opinion, the “boundaries” of the status are outlined within the framework of its legal status, which is established by law. Only within the limits of their legal status can the subjects of administrative legal relations be endowed with a set of administrative and legal statuses.

Key words: administrative and legal status; commander of the National guard of Ukraine; public authority; head; serviceman of the National guard of Ukraine; administrative decision; administrative responsibility.

Надіслано до редколегії 20.02.2022
Рекомендовано до публікації 22.02.2022