

Адміністративно-правовий статус суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави

Б.В. Хуторний

головний спеціаліст
відділу фінансового
контролю у сфері
виробництва та послуг,
Контрольно-ревізійний
департамент
Міністерства оборони
України

У статті розкрито особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави. Розглянуто окремі теоретичні проблеми, пов'язані з визначенням такого статусу та вдосконаленням його правового регулювання.

В статье раскрыты особенности административно-правового статуса субъектов, обеспечивающих обороноспособность государства. Рассмотрены отдельные теоретические проблемы, связанные с определением такого статуса и совершенствованием его правового регулирования.

In the article concentrated attention on opening of features of administrativno-pravovogo status of subjects which provide the defensive of the state. Separate theoretical problems are examined related to determination of such status and perfection of his legal adjusting.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, правове регулювання, соціально-правові особливості, обороноздатність держави, суб'єкти, що забезпечують обороноздатність держави.

Постановка проблеми

Відповідно до Конституції України найважливішими функціями держави та справою всього Українського народу є захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави [1]. Такі суб'єкти, що забезпечують обороноздатність держави, згідно із законодавчими актами України з питань національної безпеки [2], становлять складову системи органів військової організації держави, діяльність якої спрямована на захист національних інтересів країни від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Однак, у сучасному світі в умовах поєднання якісно нових геополітичної, геостратегічної, фінансово-економічної

та військово-технічної ситуацій потребують кардинального та всебічного обґрунтованого перегляду існуючі нині погляди на адміністративно-правовий статус суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, їх цілі, завдання, функції, права та обов'язки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Доволі вагомий внесок у розроблення теоретико-правових питань, пов'язаних із проблематикою адміністративно-правового статусу суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, зробили українські та російські фахівці: С.С. Алексєєв, С.В. Бобровник, О.Л. Богиніч, Л.А. Григорян, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, В.К. Шкарупа та інші.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Актуальні та практично значущі проблеми, які стосуються адміністративно-правового статусу суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, висвітлювалися лише фрагментарно

но, а тому потребують подальшого вивчення та розроблення, що й визначає актуальність цієї статті.

Формулювання цілей статті

Мета статті – розкрити особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави; розглянути окремі теоретичні проблеми, пов'язані з визначенням такого статусу та вдосконаленням його правового регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження

У загальній теорії права під правовим регулюванням розуміється вплив права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед, норм права [3]. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, можна визначити як специфічний різновид правового регулювання, спрямований на втілення організаційно-правових засобів забезпечення законності та дисципліни, що здійснюється за допомогою певної сукупності засобів, які виражають матерію права [4, с. 253].

З'ясовуючи питання щодо адміністративно-правового статусу суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, доцільно узагальнити їх характерні особливості, як органів виконавчої влади, та аргументувати відношення взагалі до суб'єктів адміністративного права.

В адміністративному праві під суб'єктом розуміють носія (власника) прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, здатного надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. З цього визначення В.К. Колпакова випливає, що, по-перше, претендент на статус суб'єкта адміністративного права за своїми особливостями потенційно здатний бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління, тобто повинен мати комплекс соціально-правових передумов, що дозволяють надати йому суб'єктив-

ні права та юридичні обов'язки [5, с. 96].

Розглядаючи соціально-правові передумови щодо діяльності суб'єктів, які забезпечують обороноздатність держави, можемо констатувати, що до таких особливостей належать: а) зовнішня відокремленість, яка характеризується наявністю системоутворювальних ознак; б) здатність застосовувати силу; в) ідентифікація та персоніфікація при вступі в суспільні відносини управлінського типу; г) здатність виражати свою або персоніфіковану волю у відносинах із державою або, враховуючи те, що суб'єкти, які забезпечують обороноздатність держави, є органами виконавчої влади, – державну волю у процесі адміністративно-правового регулювання відносин у сфері забезпечення національної безпеки, у тому числі воєнної, та обороноздатності. Однак, якщо брати до уваги лише зазначені особливості суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, неправомірним буде твердження про набуття ними статусу суб'єкта адміністративного права у разі, коли держава, використовуючи адміністративно-правові норми, не зробить їх носієм прав і обов'язків, які вони повинні реалізовувати у сфері державного управління.

Соціально-правові особливості спричиняють комплекс передумов, які свідчать про потенційну можливість суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, бути суб'єктами, а адміністративно-правові норми, використовуючи ці передумови, визначають місце і роль таких суб'єктів у сфері державного управління та органів виконавчої влади (наприклад: ст. 17 Конституції України; Закон України «Про оборону України»).

Так, виходячи з узагальнених дефініцій визначення адміністративної правосуб'єктності [5, с. 97], можна зробити висновок, що потенційна здатність мати права й обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність) [6, с. 8], набувати і реалізовувати надані права та обов'язки у сфері державного управління (адмі-

ністративна дієздатність) [6, с. 7], наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління формують адміністративно-правовий статус суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, та є складовими їх адміністративної правосуб'єктності. При цьому слід зауважити, що складовою дієздатності суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, є адміністративна деліктоздатність, тобто їх здатність нести юридичну відповідальність як державних органів (наприклад, ст. 19 та ст. 56 Конституції України).

Суб'єктивні права у сфері державного управління – це надана та гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, що забезпечена кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин.

Діалектичною протилежністю суб'єктивних прав у сфері державного управління є суб'єктивні юридичні обов'язки. Вони нерозривно пов'язані та не можуть існувати один без одного, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізоване поза виконанням обов'язку іншим суб'єктом. Таким чином, у державному управлінні існування обов'язків поза правами і навпаки – прав поза обов'язками позбавлено будь-якого сенсу.

Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, – це покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах (закони України «Про оборону України»; «Про Збройні Сили України», «Про Службу безпеки України» та інші) міра належної поведінки у правовідносинах, їх реалізація забезпечена можливістю державного примусу.

У сфері державного управління суб'єктивні права та юридичні обов'язки мають як загальні ознаки, так і ознаки, що дають змогу їх розмежовувати.

Об'єднує їх спільна адміністративно-правова природа, існування в адміністративних правовідносинах,

наявність меж у поведінці (те й інше є мірою), належність особам, які мають адміністративну правосуб'єктність.

Відмінність полягає в тому, що: а) права реалізуються в інтересах їх носія, а обов'язки – в інтересах інших осіб; б) права – це міра можливої поведінки, а обов'язки – міра належної поведінки.

Суб'єкт адміністративних правовідносин – це фактично учасник правових зв'язків у сфері управління, тобто він обов'язково в них бере участь.

На думку В.К. Колпакова, суб'єкт адміністративного права характеризується зовнішньою відокремленістю. Він виступає як єдина особа, здатна відповідно до своїх прав і обов'язків виробляти, виражати та здійснювати певну волю як учасник конкретних управлінських відносин [5, с. 96-101]. Так, суб'єкти, що забезпечують обороноздатність держави як органи державного управління, складаються з багатьох фізичних осіб, загалом, мають структурні частини, але в адміністративно-правовій сфері кожен окремо виступає виключно як єдина особа.

Суб'єкти, що забезпечують обороноздатність держави, здійснюють свою діяльність у галузях виконавчої влади та наділені здатністю застосовувати силу. До них можна віднести, зокрема відповідно до ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» та ст. 12 Закону України «Про оборону України», а також про Збройні сили України, Службу безпеки України, Міністерство внутрішніх справ, війська Цивільної оборони, Службу зовнішньої розвідки України, Державну прикордонну службу України, Державну спеціальну службу транспорту та інші військові формування [2; 7].

Зазначені суб'єкти є специфічними органами державного управління та суб'єктами адміністративного права. Специфіка обумовлена певними рисами, що виділяють їх із усієї сукупності органів державного управління. По-перше, їх діяльність має спеціалізований характер, спрямована на забезпечення національної безпеки та оборо-

ноздатності держави. По-друге, їх повноваження можуть поширюватися на організації та посадових осіб незалежно від їх відомчої підпорядкованості, а також на громадян, осіб без громадянства та іноземців (зокрема, воєнний стан). По-третє, їх діяльність у необхідних випадках включає застосування заходів адміністративного примусу.

Питання правового статусу суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, цікаве тим, що сам термін «правовий статус» в юридичній літературі визначається неоднозначно. Під правовим статусом державного органу, зазвичай, розуміють певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань. Однак, таке визначення не охоплює частину питань організації та діяльності державних органів, у тому числі суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, які визначають їх правовий стан або статус.

Складовими частинами правового статусу суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, є чотири елементи: цільовий блок; компетенція; організаційний блок елементів; відповідальність. У цільовий блок включено такі категорії, як «мета», «завдання», «функції». Таким чином, беручи за підґрунтя наведену позицію, ми маємо можливість дослідити вказані категорії щодо суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, як органів виконавчої влади. Розглянемо детальніше окремі елементи запропонованого цільового блоку.

Функції визначались у науковій літературі як юридично необхідні види діяльності [8, с. 1], як комплекс взаємопов'язаних організаційно-правових впливів органу, кожного структурного підрозділу, який слугує напрямом для досягнення мети, поставленої перед системою управління [9, с. 43].

Л.В. Коваль стверджує, що існує характеристика функцій органу як складових частин змісту його діяльності, які відображені в установлених для органу завданнях щодо забезпечення

життєво важливих потреб керованого об'єкта і здійснюються структурними підрозділами (і посадовими особами) органу через реалізацію покладених на них повноважень [10, с. 64].

Функції суб'єктів, що забезпечують оборону держави – це основні взаємопов'язані напрями діяльності, які реалізуються як органом в цілому, так і його структурними підрозділами, посадовими особами та службовцями з метою підтримання найвищої бойової готовності, зміцнення національної безпеки та обороноздатності. Функціям властиві безперервність і постійність, необумовленість конкретними подіями та діями. Щодо завдань, то вони, по суті, мають тимчасовий характер. Передбачається, що після виконання в процесі діяльності вони будуть або зняті, або змінені новими. Не можна проголошувати завдання як положення постійного змісту.

Інколи на основі того, що «по суті і по формі викладення функції і завдання співпадають», фактично виправдовується думка Л.В. Ковалю про самостійне існування так званих «функцій-завдань» і «функцій-дій» [11, с. 25]. Тому в статусі суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, чітке закріплення (і розмежування) функцій можливе і доцільне шляхом вказівки на завдання, поставлені перед ними.

Характеризуючи компетенцію суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, О.Е. Кутафін і К.Ф. Шеремет говорили про те, що вона, по своїй суті, становить правовий засіб (форму) суспільного розподілу праці з управління державою і суспільством [12, с. 26]. Наділення суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, компетенцією є однією з передумов ефективності використання можливостей держави в забезпеченні та управлінні національною безпекою, у тому числі воєнною, а також обороноздатністю. Чим правильніше визначено компетенцію органу, тим злагоженіше працює апарат, ефективніше використовуються правові, організаційні та інші засоби для вирішення необхідних завдань.

Так, ураховуючи, що в ряді нормативних актів були розділи «завдання» (або «основні завдання»), у літературі висловлювалася думка, що «коло завдань» є одним із елементів компетенції органу [13, с. 80; 14, с. 10-14]. Однак, на думку автора, завдання постають із тих загальних цілей, на досягнення яких повинна бути спрямована діяльність органу в межах його компетенції.

Деякими авторами компетенція органу визначалась як «коло підвідомчих йому питань з відповідним обсягом прав та обов'язків, які необхідні для їх вирішення» [5, с. 102].

На думку автора, більш обґрунтованою є позиція, що компетенція суб'єктів, які забезпечують обороноздатність держави, включає в себе два елементи – по-перше, предмети відання (суспільні відносини), по-друге, права та обов'язки, або владні повноваження органу [15, с. 23, 26].

Мета створення суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, як органів виконавчої влади, вже передбачає ті головні галузі суспільних відносин, в яких їм потрібно діяти. Сфера діяльності органу повинна знайти відображення в його компетенції, бути юридично виправданою. Ось чому компетенцію логічно починати з установлення суспільних відносин, у межах яких діє орган держави, тобто кола його діяльності, яке, у його юридично значущому відображенні в законодавстві, можна назвати предметом його відання (або ж у лінгвістичній інтерпретації – підвідомчістю). Предмети відання (підвідомчість) – перший складовий елемент компетенції суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, це ті суспільні відносини (адміністративно-правові), в яких зазначені юридично компетентні суб'єкти.

Існує твердження науковців, зокрема А.Т. Комзюка, В.А. Гуменюка, О.Ю. Салманової та інших, яке, на думку автора, досить обґрунтовано визначає повноваження суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, а саме, що це є забезпечена законом, орієнтуюча вимога уповноваженого суб'єкта

конкретної поведінки та дій, звернена до фізичних та юридичних осіб [16, с. 138].

Важливо зазначити, що повноваження органів одночасно є їх обов'язками перед державою в особі вищого органу держави. Так, повноваження суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, стосовно здійснення своєї діяльності виступають як обов'язки перед вищим органом виконавчої влади.

Більш глибоке вивчення проблеми співвідношення між повноваженнями та обов'язками в компетенції дає змогу зробити висновок про необхідність обов'язкового розмежування змісту повноважень та обов'язків.

У цілому, обов'язки повинні бути ширшими, ніж повноваження. Це пояснюється тим, що актами вищих державних органів на суб'єкти, що забезпечують обороноздатність держави, покладено обов'язки, які вони здійснюють у межах своєї компетенції, а також тим, що, крім «прав-обов'язків», на них покладаються обов'язки у власне значенні цього слова. Це й обумовлює специфіку співвідношення структурних елементів компетенції суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави.

Важливим є питання співвідношення функцій і компетенції суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави. На думку І.П. Бачила, функції входять складовим елементом до компетенції та визначають, що робить орган, які в результаті функцій виступають правовим явищем [17, с. 53, 54]. Проте ряд авторів, зокрема А.Т. Комзюк, В.А. Гуменюк, Л.В. Коваль та інші, заперечують проти розуміння функцій як елемента компетенції органу, тому що функції не є чимось додатковим щодо права (обов'язку) органу та становлять елемент самого права (обов'язку) [18, с. 240; 10, с. 56-62].

На думку автора, функції за змістом не можуть збігатися з елементами компетенції. Інакше матиме місце йменування одного й того ж поняття правового змісту або функціями, або компетенцією. Компетенція суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держа-

ви, – це ніщо інше, як юридичне вираження їх функцій.

Компетенція є правовою формою здійснення функцій, і цим категоріям властивий зв'язок між формою і змістом. Зміст значною мірою визначає форму, але вона має відносну самостійність. Якщо форма (компетенція) не буде відповідати змістові (функціям), то діяльність суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, втрачає своє цільове призначення.

Наступним складовим елементом правового статусу суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, є організаційний блок. До нього належать положення, які визначають порядок утворення та структуру органу, підпорядкованість, порядок встановлення посади, а також порядок призначення до складу органу та заміщення відповідної посади.

Щодо організаційного блоку, то слід зазначити, що нечіткість законодавчої бази призводить до серйозних проблем у сфері національної безпеки, а саме, воєнної – на сьогодні не створено централізованого управління воєнною організацією держави, складовою якої є суб'єкти, що забезпечують обороноздатність держави. Так, у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» зазначається, що «Воєнна організація держави – охоплена єдиним керівництвом сукупність...». Але в жодному законі чи нормативному акті конкретно не визначено, хто здійснює це керівництво, що потребує невідкладного вирішення шляхом внесення змін до відповідних нормативно-правових актів.

Відповідальність є невід'ємною частиною правового статусу суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, як органів державної влади, які зобов'язані нести правову відповідальність згідно з чинним законодав-

вом у випадку порушення законності, прав особи в процесі здійснення своїх функцій [19, с. 70]. Згідно з ч. 2. ст. 19 Конституції України органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи зобов'язані діяти тільки на основі, в межах повноважень і засобами, які передбачені Конституцією і законами України. Стаття 56 Конституції передбачає, що кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень.

Висновки

Адміністративно-правовий статус суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, є складною правовою конструкцією, що включає в себе: мету, завдання, функції; компетенцію; організаційний блок елементів; відповідальність, які, у своїй сукупності, і визначають його. Мета, завдання, функції суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, – це різнопорядкові категорії. Компетенція суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, вміщує в собі предмети відання (підвідомчість) та повноваження (обов'язки). Специфіка обов'язків суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, полягає в тому, що їх повноваження одночасно є обов'язками перед вищим органом виконавчої влади щодо забезпечення національної безпеки, у тому числі воєнної, а також обороноздатності держави.

Категорія адміністративно-правового статусу суб'єктів, що забезпечують обороноздатність держави, покликана відобразити юридичне опосередкування їх фактичного положення.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Основний Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. № 29. – С. 1433.

3. Теория государства и права. Курс лекций / под. ред. Матузова Н.И. и Малько А.В. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.
4. Адміністративне право : навчальний посібник / Остапенко О.І., Кисіль З.Р., Ковалів М.В., Кисіль Р.В. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.
5. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
6. Адміністративне право України: словник-довідник // укладачі: Шкарупа В.К., Ведерніков Ю.А., Пібчій В.П. – Дніпропетровськ: Юрид. акад. МВС України, 2001. – 196 с.
7. Закон України «Про оборону України» від 06.12.1991 № 1932-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. № 9. – С. 107.
8. *Григорян Л.А.* Советы – органы власти и народного самоуправления / Л.А. Григорян. – М. : Юрид. лит-ра, 1965. – 95 с.
9. *Грошовий Ю.М., Тацій В.Я.* Актуальні проблеми законодавчого процесу в Україні // Матеріали науково-практичної конференції «Концепція розвитку законодавства України». – К., 1996. – С. 33-35.
10. *Коваль Л.В.* Административно-деликтное отношение / Л.В. Коваль. – К. : Вища школа, 1979. – 230 с.
11. *Коваль Л.В.* Адміністративне право: курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів / Л.В. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
12. Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий). – Харьков : ООО «Одиссей», 2000. – 1008 с.
13. *Козюбра М.І.* Переконання та примус / М.І. Козюбра. – К. : Вища школа, 1970. – 145 с.
14. *Коліушко І.* Адміністративна реформа в Україні / І. Коліушко // Право України. – 1998. – № 2. – С. 10-14.
15. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / отв. ред. Страшун Б.А. – М. : БЕК, 1996. – Т. 2. – 448 с.
16. *Комзюк А.Т., Гуменюк В.А., Салманова О.Ю.* Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1996. – № 1. – С. 76-79.
17. *Грошовий Ю.М., Тацій В.Я.* Актуальні проблеми законодавчого процесу в Україні // Матеріали науково-практичної конференції «Концепція розвитку законодавства України». – К., 1996. – С. 33-35.
18. *Комзюк А.Т., Гуменюк В.А.* Організація контролю органів внутрішніх справ за об'єктами дозвільної системи // Тези доповідей та наукових повідомлень республіканської науково-практичної конференції «Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку». – Харків: НЮА України, 1995. – С. 143-144.
19. *Алексеев С.С.* Общая теория права / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит-ра, 1982. – Т. 2. – 486 с.