

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ КОМАНДУВАЧА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ**

*У статті здійснено адміністративно-правову характеристику нормативно-правового забезпечення статусу командувача Національної гвардії України. Визначено зміст нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ у вигляді сукупності законодавчих, підзаконних та відомчих нормативно-правових актів, механізм розроблення, схвалення та виконання яких безпосередньо залежить від суб'єктів правотворчої діяльності, в ролі яких по відношенню до командувача НГУ, з одного боку, виступає МВС України, а з іншого – органи державної влади, наділені законодавчою ініціативою та компетенцією щодо правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ. Встановлено, що за суб'єктивним критерієм, уся сукупність нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правовий статус командувача НГУ, поділяється на: а) норми Конституції; б) законодавчі правові акти; в) підзаконні правові акти (акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України; г) міжнародні договори; д) акти Міністерства внутрішніх справ України.*

**Ключові слова:** *Національна гвардія України, нормативно-правове забезпечення, нормативно-правові акти, правотворчість, нормотворчість, МВС України, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, компетенція, юридичні норми, Конституція.*

*В статье осуществлена административно-правовая характеристика нормативно-правового обеспечения статуса командующего Национальной гвардией Украины. Определено содержание нормативно-правового обеспечения административно-правового статуса командующего НГУ посредством совокупности законодательных, подзаконных и ведомственных нормативно-правовых актов, механизм разработки, одобрения и выполнения которых*

*напрямую зависит от субъектов правотворческой деятельности, в роли которых по отношению к командующему НГУ, с одной стороны, выступает МВД Украины, а с другой – органы государственной власти, наделенные законодательной инициативой и компетенцией. Высказана гипотеза, что субъектом нормотворчества всегда выступает государственный орган в лице его руководителя, наделенного властными полномочиями по санкционированию, изменению или отмене юридических норм. Констатировано, что в качестве объекта нормотворческой деятельности выступает подзаконный нормативно-правовой акт, юридическая сила которого зависит от административно-правового статуса субъекта нормотворческой деятельности. Сформулировано понятие правотворчества как осуществляемой компетентными органами государственной власти, органами местного самоуправления, деятельности по разработке, рассмотрению, принятию и вступлению в силу правовых актов. Установлено, что по субъективному критерию вся совокупность нормативно-правовых актов, определяющих административно-правовой статус командующего НГУ, делится на: а) нормы Конституции; б) законодательные правовые акты; в) подзаконные правовые акты (акты Президента Украины, акты Кабинета Министров Украины; г) международные договоры; д) акты Министерства внутренних дел Украины.*

**Ключевые слова:** *Национальная гвардия Украины, нормативно-правовое обеспечение, нормативно-правовые акты, правотворчество, нормотворчество, МВД Украины, органы государственной власти, органы местного самоуправления, компетенция, юридические нормы, Конституция.*

*The article describes the administrative and legal characteristics of the legal support of the status of commander of the National guard of Ukraine. The content of normative-legal support of administrative-legal status of NGU commander is determined in the form of set of legislative, by-laws and departmental normative-legal acts, the mechanism of development, approval and implementation of which directly depends on law-making subjects. on the one hand, the Ministry of internal affairs of Ukraine, and on the other - public authorities endowed with legislative initiative and*

*competence to legally ensure the administrative and legal status of the commander of the NGU. It is established that according to the subjective criterion, the whole set of normative legal acts that determine the administrative and legal status of the NGU commander is divided into: a) norms of the Constitution; b) legislative legal acts; c) by-laws (acts of the President of Ukraine, acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine; d) international agreements; e) acts of the Ministry of internal affairs of Ukraine.*

**Key words:** *National guard of Ukraine, normative-legal provision, normative-legal acts, law-making, norm-making, Ministry of internal affairs of Ukraine, state authorities, local self-government bodies, competence, legal norms, Constitution.*

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Національна гвардія України виступає в якості провідного суб'єкта забезпечення національної безпеки, першорядне значення якої в системі відносин держави та громадянського суспільства підкреслюється не тільки теоретиками права, але й фахівцями у галузі правозастосування.

Досягнення ефективної системи забезпечення національної безпеки відбувається за допомогою різноманітних правових, політичних, адміністративних та економічних методів, першорядну організуючу роль серед яких відіграє нормативно-правове забезпечення адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України.

У науковій літературі питання щодо етимологічного розуміння сутності та змістовного наповнення нормативно-правового забезпечення командувача Національної гвардії України й дотепер залишається відкритим, оскільки базова правова категорія «правове забезпечення» й дотепер виступає предметом живої дискусії серед фахівців у галузі правових наук.

**Стан дослідження.** Теоретико-правові проблеми нормативно-правового забезпечення в державному управлінні виступили предметом наукових досліджень в роботах А.Б. Венгерова В.В. Дрейшева О.М. Дручека В.М. Корельського О.Є. Костюченка Н.Ф. Лата В.Д. Перевалова О.П. Сидоренка О.Ф. Скакун С.А. Скрыля К.В. Степаненка В.Н. Хропанюк В.В. Цветкова та інших провідних учених. Водночас, в роботах вищевказаних науковців питання щодо

нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України, в переважній більшості випадків розглядались побіжно, без урахування сучасних підходів до вирішення вищевказаної проблематики.

**Мета дослідження** полягає у здійсненні наукового аналізу правових норм, спрямованих на врегулювання відносин у сфері нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України та виробленні науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення зазначеного інституту державного управління.

**Виклад основних положень.** Наведемо лише декілька прикладів, які дозволяють висновувати про етимологічну невизначеність «правового забезпечення» в державному управлінні. Зокрема, С.А. Скриль пише: “Правове забезпечення організаційної структури керованої системи передбачає насамперед закріплення в нормативних актах структури, правосуб’єктності та юридичної відповідальності суб’єктів управління” [1, с. 80]. На думку В.В. Дрейшева, нормативне регулювання організаційно-управлінських відносин передбачає розробку, прийняття та реалізацію нормативних приписів. У широкому вимірі усі дії та рішення управлінських органів повинні мати правовий юридичний характер [2, с. 45]. Відтак, акти управління та правові акти - парні категорії. Акти управління в правовій, демократичній, соціальній державі повинні обов’язково одягати правову форму. Правові акти, відзначає В.В. Цветков, обумовлюють юридичні наслідки у вигляді встановлення, зміни, відміни правових норм або встановлення зміну, припинення конкретних правовідносин в сфері державного управління [3, с.18-20]. Якщо С.А. Скриль у якості основи нормативно-правового забезпечення передбачає наділення спеціальних суб’єктів відповідним правовим статусом, який дозволяє реалізовувати управлінські функції, то В.В. Дрейшев робить акцент на формах такої реалізації у вигляді розробки, прийняття та здійснення нормативних приписів. Разом з цим, В.В. Цветков взагалі акцентує увагу на властивостях правових актів, у вигляді встановлення, зміни чи припинення правовідносин у сфері державного управління, формулюючи при цьому, скоріше, кінцеву мету

нормативно-правового регулювання суспільних відносин, а ніж його сутнісні характеристики.

Відтак, спираючись на висловлені дискусійні положення, вважаємо за доцільне більш докладно зупинитися на розкритті юридико-семантичних властивостей «правового забезпечення» та з'ясувати його зміст в управлінській діяльності командувача Національної гвардії України.

Аналіз довідкової літератури дозволяє дійти висновку, що термін «забезпечувати» означає «створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки» [4, с. 281]. Зауважимо, що тлумачення забезпечення у якості правового надає йому юридичного забарвлення та передбачає наявність певної сукупності правових актів, спрямованих на врегулювання окремої сфери суспільних відносин.

Саме тому, виглядає недостатньо точним формулювання правового забезпечення в інтерпретації О.М. Дручека, який наголошує на тому, що останнє має доволі широке застосування та означає «надання (постачання) чогось або кимось у достатній кількості, створення повного й достатнього комплексу умов, необхідних для здійснення чого-небудь; надання гарантій» [5, с. 124]. Думається, що вищенаведене твердження позбавлене ключового критерію, який би позначав нормативне спрямування зазначених елементів правового забезпечення у вигляді умов, гарантій і т.д.

На переконання К.В. Степаненка, у адміністративному праві зміст правового забезпечення нерозривно пов'язаний із управлінською діяльністю, оскільки адміністративно-правове забезпечення являє собою діяльність державних органів, зміст якої складають охорона, захист, відновлення порушених прав та створення умов щодо їх реальної реалізації громадянами України, які перетинають державний кордон або перебувають на території іноземної держави, за допомогою адміністративно-правових засобів [6, с. 4].

Аналогічну думку щодо ототожнення правового забезпечення із правовою діяльністю обстоює й О.Є. Костюченко, підкреслюючи, що правове забезпечення являє собою безперервну діяльність суб'єктів права у межах їхньої компетенції

зі створення правових умов усіма правовими засобами щодо закріплення, реалізації, гарантування, охорони й захисту прав і свобод осіб та їх груп [7, с. 15]. Зазначені твердження, на нашу думку, потребують уточнення в контексті визначення нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ, адже в теорії права існує доволі розповсюджена думка, що зміст управлінської діяльності у сфері нормативно-правового забезпечення органів державної влади реалізується у відповідній правовій процедурі й полягає у здійсненні правотворчості [8, с. 41; 9, с. 92; 10, с. 414; 11, с. 313].

Правотворча функція в управлінській діяльності командувача НГУ має нормативне визначення й закріплюється у підпункті 7 пункту 9 Положення про головний орган військового управління Національної гвардії України, відповідно до якого командувач Національної гвардії України організовує підготовку проектів нормативно-правових актів з питань діяльності Національної гвардії України [12]. На перший погляд уявляється, що вищевказана норма закріплює за командувачем НГУ статус суб'єкта правотворчої діяльності. Однак, остаточну відповідь на запитання про приналежність очільника Національної гвардії до числа суб'єктів правотворчості можливо лише після з'ясування сутності цього поняття та співвідношення правотворчості з іншими супутніми дефініціями.

Поняття «правотворчість» не є новим для юридичної науки. Проте, багато питань, пов'язаних із правотворчістю, до сьогоднішнього дня залишаються спірними. У сучасній правовій науці користуються такими поняттями, як «правотворчість», «законотворчість», «нормотворчість» і т.д., які при поверхневому тлумаченні уявляються однопорядковими. Водночас не зважаючи на те, що сама природа вказаних понять пов'язана з діяльністю щодо формування правових норм, при поглибленому розгляді їх зміст трактується все ж таки по-різному. Все це обумовлює необхідність розробки єдиного підходу до розуміння правотворчості як основної форми управлінської діяльності суб'єкта державного управління.

Різноманіття підходів до поняття будь-яких, а тим більше, правових, явищ

вимагає їх науково-теоретичного аналізу, бо вказана різноманітність породжує суперечності в трактуванні самого явища, ускладнює нормативну регламентацію правотворчості і складових її елементів.

Так, О.Ф. Скакун пропонує розглядати правотворчість як правову форму діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках) щодо встановлення (санкціонування), зміни, відміни юридичних норм. Правотворчість виражається у формуванні, систематизації, прийнятті й оприлюдненні нормативно-правових актів [13, с. 317].

Як зазначає Н.Ф. Лата, нормотворчість являє собою форму владної діяльності держави, яка спрямована на утворення нормативно-правових актів, які запроваджують, змінюють чи скасовують правові норми чинної юридичної системи [14, с. 17]; особливу діяльність держави, в особі спеціально уповноважених на це владних суб'єктів, спрямовану на нормативне закріплення суспільних потреб й інтересів та забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту, яка здійснюється шляхом створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів з метою підвищення ефективності регулювання суспільних відносин в Україні [14, с. 18].

**Висновки.** Висловлені твердження створюють передумови для формування важливого висновку про те, що суб'єктом нормотворчості завжди виступає державний орган в особі його керівника, наділеного владними повноваженнями щодо санкціонування, зміни або відміни юридичних норм. В цьому й полягає зміст управлінської діяльності останнього, в контексті нормативно-правового забезпечення очолюваного ним органу державної влади. Разом з цим, в ролі об'єкта нормотворчої діяльності завжди виступає підзаконний нормативно-правовий акт (або його проєкт), юридична сила якого залежить від адміністративно-правового статусу суб'єкта нормотворчої діяльності.

Сформульований вище висновок дає підстави для виокремлення характерних ознак правотворчості, до числа яких автором віднесено наступні властивості правотворчої діяльності:

а) в ролі суб'єктів правотворчої діяльності виступають компетентні

державно-владні правотворчі органи та їх посадові особи;

б) правотворча діяльність здійснюється в суворо встановленому процесуальному порядку;

в) правотворчість є обов'язковою початковою стадією правового регулювання і найважливішим елементом його механізму;

г) правотворча діяльність змінює правову сферу, удосконалюючи її;

д) об'єктом правотворчості слугують нормативні правові акти, акти загального характеру, які змінюють, скасовують або встановлюють нові правові норми;

е) у ході формування норм використовуються специфічні юридико-технічні засоби і прийоми.

Таким чином, правотворчість можна визначити, як здійснювану компетентними органами державної влади, органами місцевого самоврядування діяльність з розробки, розгляду, прийняття та набуття чинності правових актів. Своєю чергою, нормотворчість виступає складовою частиною правотворчості, в якості процесу підготовки виключно підзаконних нормативно-правових, а не законодавчих актів. «Нормотворчість» та «правотворчість» співвідносяться як загальне й часткове.

Відтак, нормативно-правове забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ являє собою сукупність законодавчих, підзаконних та відомчих нормативно-правових актів, механізм розроблення, схвалення та виконання яких безпосередньо залежить від суб'єктів правотворчої діяльності, в ролі яких по відношенню до командувача НГУ, з одного боку, може виступати МВС України, а з іншого – інші органи державної влади, наділені законодавчою ініціативою та компетенцією щодо правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ.

Тому, за суб'єктивним критерієм, уся сукупність нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правовий статус командувача НГУ, поділяється на: а) норми Конституції; б) законодавчі правові акти; в) підзаконні правові акти (акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України; г) міжнародні договори; д) акти Міністерства внутрішніх справ України.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Скрыль С.А. Теоретические проблемы эффективности законодательства в сфере государственного управления: дисс... канд. юрид. наук : 12.00.01 / НАН Украины, Ин-т государства и права им. В.М.Корецкого. К., 2001. 194 с.
2. Дрейшев В.В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. Л.: Изд-во ЛГУ, 1978. 175 с.
3. Цветков В.В. Державне управління як основний різновид соціального управління. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. К., 1998. С.17-37.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
5. Дручек О.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України. Форум права. 2013. № 2. С. 123-128.
6. Степаненко К.В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетровськ, 2009. 20 с.
7. Костюченко О.Є. Визначення поняття «правове забезпечення». Науковий вісник Національного університету ДПС України. 2015. №1(68). С. 11-16.
8. Сидоренко О.П. Правове забезпечення: до питання інтерпретації поняття. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2018. № 1. С. 39-46.
9. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / А.Б. Венгеров. 3-е изд. М.: Юриспруденция, 2000. 528 с.
10. Теория государства и права: учебник / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2000. 595 с.
11. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учебное пособие для высших учебных заведений; под ред. профессора В. Г. Стрекозова. М.: «Дабахов, Ткачев, Димов». 1995. 384 с.

12. Положення про головний орган військового управління Національної гвардії України: Указ Президента України від 28.03.2014 № 346/2014. Офіційний вісник України. 2014. № 28. Ст. 785.

13. Скакун О.Ф. Теория государства и права : ученик / О.Ф. Скакун. Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

14. Лата Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний торговельно-економічний університет. К., 2004. 198 с.