

РОЗДІЛ 7.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СЕКРЕТАРЯ РАДИ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS OF THE SECRETARY OF THE COUNCIL
OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE OF UKRAINE

Бондаренко К.В.,

*доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена аналізу особливостей адміністративно-правового статусу Секретаря РНБО. Визначена структура його адміністративно-правового статусу, здійснено розподіл його повноважень на групи. Увага також приділяється сучасному реформуванню адміністративно-правового статусу цієї посадової особи.

Ключові слова: Рада національної безпеки і оборони України, Секретар Ради національної безпеки і оборони України, адміністративно-правовий статус, повноваження, юридична відповідальність, соціально-правові гарантії, реформування адміністративно-правового статусу.

Статья посвящена анализу особенностей административно-правового статуса Секретаря СНБО. Определена структура его административно-правового статуса, осуществлено распределение его полномочий на группы. Внимание также уделяется современному реформированию административно-правового статуса этого должностного лица.

Ключевые слова: Совет национальной безопасности и обороны Украины, Секретарь Совета национальной безопасности и обороны Украины, административно-правовой статус, полномочия, юридическая ответственность, социально-правовые гарантии, реформирование административно-правового статуса.

The article is devoted to analyses of administrative-legal status of Secretary of Council of national security and defense of Ukraine. There is defined structure of its administrative-legal status, there is made a separation of its authorities on groups. The attention is also devoted to modern reformation of the administrative-legal status of that official.

Key words: Council of national security and defense of Ukraine, Secretary of Council of national security and defense of Ukraine, administrative-legal status, authorities, legal responsibility, social-legal guarantees, reformation of the administrative-legal status.

Актуальність теми. Відповідно до частини 1 статті 107 Конституції України Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України) є координаційним органом при Президентові України, на який покладається координація та контроль діяльності органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони. Тобто, РНБО України є допоміжним органом при Президентові України зі спеціальною компетенцією, діяльність якого дозволяє главі держави повно та ефективно забезпечувати правовий режим національної безпеки і оборони. Вітчизняними науковцями неодноразово вказувалося на особливе місце, яке займає цей державний орган серед інших, зважаючи на особливі завдання та повноваження, важливість цього органу для забезпечення безпечного та ефективного функціонування держави, нарешті, тому, що РНБО України є єдиним органом, який очолює безпосередньо Президент України.

Не менш цікавим є питання адміністративно-правового статусу Секретаря РНБО України, який очолює Апарат РНБО України, і на якого покладається забезпечення організації роботи і виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України. Певну увагу в своїх працях правовому статусу РНБО України та, певним чином, Секретаря РНБО України приділяли такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, Г.В. Задорожня, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, В.А. Ліпкан, В.В. Цоклан, Н.К. Шаптала та ін.

З огляду на недостатню дослідженість у науковій літературі питання структури та особливостей адміністративно-правового статусу Секретаря РНБО України, а також нещодавні зміни до чинного законодавства України, що суттєво збільшують його повноваження, вважається актуальним здійснення характеристики адміністративно-правового статусу Секретаря РНБО України.

Отже, завданням цієї статті є характеристика адміністративно-правового статусу Секретаря РНБО України через здійснення аналізу елементів його адміністративно-правового статусу.

Виклад основного матеріалу. Під час аналізу адміністративно-правового статусу Секретаря РНБО України, перш за все, уявляється доцільним визначити поняття адміністративно-правового статусу та його структуру.

Поняття «правового статусу» можна сформулювати, як певну систему можливостей особи, які визначають її правове становище в державі. Розрізняють загальний і спеціальний правовий статус. Загальний правовий статус закріплений Конституцією та законодавством України і визначає основи правового становища особи в державі. Змістом правового статусу П.М. Рабінович називає «комплекс прав та юридичних обов'язків особи» [6, с. 74]. Варто також погодитися із думкою, що адміністративно-правовий статус – це сукупність прав і обов'язків у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності [11].

Якщо розглядати адміністративно-правовий статус Секретаря РНБО України, то потрібно враховувати, що Секретар РНБО України є не просто фізичною особою-громадянином України, а, перш за все, – це посадова особа, що і обумовлює особливості його адміністративно-правового статусу.

Н.В. Янюк, посилаючись на Ю.Н. Старилова, зазначає, що адміністративно-правовий статус посадової особи виступає диференційованою і комплексною системою, яка має вертикальну і горизонтальну структуру, що дає можливість охарактеризувати місце особи у службовій ієрархії. Вертикальний поділ виражається через позицію посади у службовій ієрархії, і внаслідок цього визначає відносини посадової особи в порядку службової підлеглості. Горизонтальний поділ адміністративно-правового

статусу зумовлений видом діяльності та змістом виконуваних службових завдань [12, с. 84].

Адміністративно-правовий статус посадової особи можна поділити на загальний і спеціальний. Загальний адміністративно-правовий статус характеризує правове положення особи у сфері управління. Натомість, спеціальний адміністративно-правовий статус посадової особи закріплюється у відповідних правових актах і визначає її роль в управлінні у відповідній сфері. Загальний адміністративно-правовий статус є однаковим для посадових осіб певного виду служби, у той час, як спеціальний адміністративно-правовий статус зумовлений специфікою покладених на особу службових завдань і функцій відповідно до заміщуваної посади [1, с. 59].

А.В. Солонар зазначає, що, визначаючись із поняттям адміністративно-правового статусу посадової особи, необхідно враховувати таке: 1) це певне правове положення; 2) головний суб'єкт, на якого спрямовується увага – певний суб'єкт адміністративно-правових відносин; 3) всі положення, визначені нормами чинного законодавства; 4) характеристика суб'єкта обумовлена обійманням певної посади; 5) суб'єкт діє у сфері державного управління [10].

Спираючись на праці вітчизняних науковців, можна визначити, що структурно адміністративно-правовий статус посадової особи включає в себе службові повноваження (обов'язки і права, що встановлюють межі здійснюваних посадовими особами управлінських функцій), юридична відповідальність, яка перебуває у прямій залежності від особливостей службових обов'язків і прав, соціально-правові гарантії, які створює держава для належної реалізації повноважень посадовими особами [11].

Отже, для аналізу адміністративно-правового статусу Секретаря РНБО України потрібно визначити його права та обов'язки, тобто, повноваження, юридичну відповідальність та соціально-правові гарантії, встановлені для нього.

Відповідно до Положення про Апарат РНБО України Секретар РНБО України здійснює такі повноваження: 1) організовує підготовку пропозицій щодо перспективного і поточного планування діяльності РНБО України; 2) подає на розгляд Президентів України проекти рішень РНБО України, указів Президента України про введення в дію відповідних рішень РНБО України, інших актів Президента України з питань національної безпеки і оборони, доручень Голови РНБО України членам РНБО України, пов'язані з виконанням покладених на неї функцій; 3) організовує роботу, пов'язану з підготовкою та проведенням засідань РНБО України та контролем за виконанням прийнятих нею рішень, а також за виконанням актів та доручень Президента України, контроль за виконанням яких покладено на Секретаря РНБО України; 4) порушує в установленому порядку за результатами здійснення контролю за виконанням рішень РНБО України питання щодо відповідальності посадових осіб; 5) інформує Президента України та членів РНБО України про хід виконання рішень РНБО України, а також за дорученнями Президента України про стан реформування і розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, їх боєздатність, здійснення правоохоронними органами заходів щодо профілактики і боротьби зі злочинністю; 6) координує діяльність тимчасових міжвідомчих комісій, робочих та консультативних органів РНБО України; 7) представляє за дорученням Голови РНБО України позицію РНБО України у Верховній Раді України, у відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з політичними партіями і громадськими організаціями та засобами масової інформації, з міжнародними організаціями; 8) вносить до органів виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції та рекомендації з питань національної безпеки і оборони, поліпшення координації заходів, що здійснюються

цими органами у зазначеній сфері; 9) погоджує проекти актів Президента України з питань національної безпеки і оборони, в тому числі щодо призначення на посади в органах виконавчої влади, діяльність яких пов'язана з питаннями національної безпеки і оборони України; 10) затверджує в установленому порядку штатний розпис, кошторис видатків Апарату РНБО України; 11) реалізовує в межах повноважень, визначених законодавством, державну політику у сфері охорони державної таємниці в Апараті РНБО України; 12) здійснює в установленому порядку розпорядження бюджетними коштами; 13) призначає на посади та звільняє з посад працівників Апарату РНБО України, вирішує відповідно до законодавства інші питання проходження державної служби в Апараті РНБО України, якщо інше не передбачено законодавством; 14) вирішує питання щодо заохочення працівників Апарату РНБО України, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності; 15) порушує в установленому порядку питання про присвоєння працівникам Апарату РНБО України військових і спеціальних звань, відзначення їх державними нагородами України [3].

Уявляється, що повноваження секретаря можна поділити на групи:

1) організаційно-розпорядчі, які пов'язані зі створенням організаційного механізму з метою здійснення безпосереднього управління Апаратом РНБО України та працівниками цього органу. Їх можна, в свою чергу, поділити на дві підгрупи: організаційні (організація підготовки пропозицій щодо перспективного і поточного планування діяльності РНБО України, організація роботи, пов'язаної з підготовкою та проведенням засідань РНБО України та контролем за виконанням прийнятих нею рішень тощо) та розпорядчі (затвердження штатного розпису, кошторису видатків Апарату РНБО України; здійснення розпорядження бюджетними коштами, призначення на посади та звільнення з посад працівників Апарату РНБО України тощо);

2) правотворчі повноваження – діяльність Секретаря РНБО України стосовно встановлення (санкціонування), зміни чи скасування юридичних норм (видання розпоряджень, організація і контроль за їх виконанням, внесення до органів виконавчої влади обов'язкових для розгляду пропозицій та рекомендацій з питань національної безпеки і оборони, поліпшення координації заходів, що здійснюються цими органами у зазначеній сфері, погодження проектів актів Президента України з питань національної безпеки і оборони, в тому числі щодо призначення на посади в органах виконавчої влади, діяльність яких пов'язана з питаннями національної безпеки і оборони України);

3) представницькі – права та обов'язки, які пов'язані із представленням інтересів РНБО України у відносинах з іншими органами (представництво за дорученням Голови РНБО України позиції РНБО України у Верховній Раді України, у відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з політичними партіями і громадськими організаціями та засобами масової інформації, з міжнародними організаціями).

Тобто, Секретар РНБО України має досить широкі повноваження, які не обмежуються і не вичерпуються лише забезпеченням діяльності Апарату РНБО України та самої РНБО України, але і включають в себе відносини з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими та службовими особами.

Цікавим видається той факт, що, незважаючи на особливі повноваження та особливу роль, яку відіграє Секретар РНБО України, законодавство України жодним чином не встановлює і не регулює питання юридичної відповідальності та соціально-правових гарантій цієї посадової особи, що означає, що Секретар РНБО України несе юридичну відповідальність та має гарантії, встановлені загальним законодавством про державну службу в Україні.

Тобто, Секретар РНБО України є суб'єктом цивільної, дисциплінарної, кримінальної та адміністративної відповідальності, що закріплюється нормами Закону України «Про державну службу», законодавства про боротьбу із корупцією, Цивільного Кодексу України, Кодексу законів про працю України, Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зазначимо, що жодних особливостей юридичної відповідальності Секретаря РНБО України Закон України «Про РНБО» та Положення, затверджене Указом Президента України «Питання Апарату РНБО», не встановлюють.

На наш погляд, потрібно також виокремлювати політичну відповідальність Секретаря РНБО України як особливий вид відповідальності. Формулюючи визначення політичної відповідальності, М.М. Самуйлік зазначав, що це різновид соціальної відповідальності, яка виникає у процесі діяльності різних суб'єктів, у зв'язку з організацією та розвитком державної влади, а також при розробці та проведенні в життя політики, яка відображає прогресивні напрями та мету розвитку суспільства [8, с. 18]. Політичну відповідальність Секретар РНБО України несе тільки перед главою держави – Президентом України, який безпосередньо призначає і звільняє з посади цю посадову особу, і якому Секретар РНБО України підпорядковується.

З приводу соціально-правових гарантій Секретаря РНБО України, то Закон України «Про державну службу» містить окремий розділ, присвячений матеріальному та соціально-побутовому забезпеченню державних службовців, положення якого регулюють питання, пов'язані із оплатою праці, соціально-побутовим та пенсійним забезпеченням державних службовців [4].

25 грудня 2014 року Верховною Радою України були прийняті зміни до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [5], що розширює повноваження РНБО України та її Секретаря, що, на думку спостерігачів, зробило Раду другим за значимістю органом влади в Україні [9].

Відповідно до внесених змін, Секретар РНБО України отримує ширші повноваження, зокрема щодо організації ставки Головнокомандувача Збройних Сил України у кризових ситуаціях. Секретар РНБО України також може надавати Президенту пропозиції при призначенні або погодженні главою держави кандидатур на посади в органах державної влади, діяльність яких пов'язана з питаннями національної безпеки і оборони України, і які призначаються на посаду Президентом України або за погодженням із Президентом України; вносить на розгляд Президента України пропозиції щодо призначення і звільнення керівництва військових формувань, правоохоронних орга-

нів у межах повноважень Президента України. Також Секретар отримує суттєві важелі впливу на кадрову політику в РНБО України. Він може сам розробляти положення про апарат і визначати його структуру. Раніше роль Секретаря у цьому процесі жодним чином не регулювалась. Також Секретар РНБО України вносить на розгляд РНБО України пропозиції щодо законопроекту про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони. Зміни передбачають, що повноваження заступників Секретаря РНБО України визначає не Президент України, а Секретар РНБО України, який також вносить главі держави пропозиції щодо призначення своїх заступників.

Важливо відмітити, що внесені зміни збільшують обсяг усіх груп повноважень Секретаря – організаційно-розпорядчих, представницьких та правотворчих.

На думку низки народних депутатів, розширення повноважень Секретаря РНБО України, й власне самої Ради, є невинуватим. Критики розширення повноважень секретаря РНБО України вважають, що з новими можливостями він впливатиме на інші органи влади й інституції, що не передбачено Конституцією України. Висловлювалися побоювання щодо впливу на антикорупційні органи [2].

У той же час діючий Секретар РНБО України, на наш погляд, цілком слушно зауважує, що ухвалені Верховною Радою України зміни до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» не збільшують повноваження органу та Секретаря, а лише приводять документ у відповідність до Конституції України. Згідно зі статтею 107 Конституції України, РНБО України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. «Ми привели у відповідність до Конституції закон, який ухвалювався багато років тому в умовах, коли ніхто не думав, що може бути військова загроза, й у відповідність до тієї ситуації, яка є сьогодні», – підкреслив Секретар РНБО України [7].

Висновки. Таким чином, можна зазначити, що адміністративно-правовий статус Секретаря РНБО України становлять його повноваження (сукупність прав та обов'язків), юридична відповідальність та соціально-правові гарантії. Повноваження Секретаря РНБО України можна поділити на три групи: організаційно-розпорядчі, представницькі та правотворчі. Варто наголосити на особливому виді відповідальності, яку несе Секретар РНБО України – політичній відповідальності перед Президентом України за виконання своїх обов'язків.

Перспективами подальших досліджень є характеристика елементів адміністративно-правового статусу Секретаря РНБО України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Мозоль В.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи податкової міліції (організаційно-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Мозоль. – Ірпінь, 2006 – 206 с.
2. Парламент розширив повноваження Секретаря РНБО // [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2014/12/141225_rnbo_law_vs.
3. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 14 жовтня 2005 р. // Офіційний Вісник України – 2005. – № 42. – Ст. 2651.
4. Про державну службу : Закон України від 26.12.1993 року, зі змінами та доповненнями. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
5. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України – 1998. – № 35. – Ст. 237.
6. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави. – Навч. посібник, – 3-тє вид., змінене і доп. – К., 1995. – 236 с.
7. РНБО не збільшили повноваження, а привели у відповідність до умов війни – Турчинов. // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.newsru.ua/ukraine/27dec2014/tur09ze.html>.
8. Самуйлік М.М. Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пол. наук : 23.00.01. / М.М. Самуйлік. – Одеса, 1997. – 22 с.
9. Соколовская Янина. Турчинов фактически становится украинским президентом номер два // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kommersant.ru/Doc/2640819>.
10. Солонар А.В. Особливості адміністративно-правового статусу державного реєстратора // [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/33922/1/Solonar_administrative_status_state_recorder.pdf.
11. Янюк Н.В. Основи адміністративно-правового статусу посадової особи // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=6&d=279>.
12. Янюк Н.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н.В. Янюк. – Львів, 2002. – 168 с.