

*Голодник Ю. А.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінальної юстиції  
Державного податкового університету України*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового статусу правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення охорони прав і свобод громадян, охорони громадської безпеки, протидії правопорушення та боротьби із злочинами, охорони та захисту кордонів та безпеки держави. З метою з'ясування категорії адміністративно-правовий статус правоохоронного органу, приділено увагу визначення понять: «статус», «правовий статус», «адміністративно-процесуальний статус», які використовуються в різних словосполученнях через призму юридичних прав і обов'язків особи у сфері суспільних відносин. Проаналізовано спеціальну та наукову літературу, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, звертається увага, що відсутність на законодавчому рівні визначення системи правоохоронних органів та поняття «правоохоронний орган» породжує численні дискусії щодо віднесення того чи іншого державного органу до правоохоронного органу, оскільки не всі органи, які відповідно до законодавчого визначення віднесені законодавцем до правоохоронних, виконують інші основні завдання, при цьому ці органи виконують лише окремі правоохоронні функції. Доведено, що існуючі в законодавчих актах приписи, з нормативною вказівкою, що такий орган є правоохоронним, не завжди може слугувати віднесення до цього органу до системи правоохоронних органів держави. Шляхом з'ясування адміністративно-правового статусу правоохоронних органів як суб'єктів призначених для виконання завдань держави із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від правопорушень та інших протиправних посягань та безпеки держави, в контексті цього, через призму дослідження адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, проаналізовано наукові бачення щодо структури та елементів адміністративно-правового статусу правоохоронного органу. На підставі доктринального аналізу особливостей адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, доведено, що у цьому питанні важливого значення набувають спеціальні законодавчі акти в яких закріплено статус та елементи адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, які визначають мету, завдання, основні принципи, напрями діяльності, повноваження, функції, систему та структуру, права та обов'язки, кадрове забезпечення, правовий та соціальний захист, фінансове та матеріально-технічне забезпечення, публічний контроль, юридичну відповідальність. Зроблено висновок, що законодавством України, яке регулює діяльність конкретного правоохоронного органу закріплено елементи адміністративно-правового статусу правоохоронних органів. На цій підставі, наведено авторське бачення структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України, яка включає її

елементи, а також надано авторське визначення поняття «адміністративно-правовий статус».

**Ключові слова:** статус, правовий статус, адміністративно-правовий статус, права і свободи, правоохоронні органи, безпека, держава.

**Постановка проблеми.** Відсутність на законодавчому рівні визначення системи правоохоронних органів та поняття «правоохоронний орган» породжує численні дискусії щодо віднесення того чи іншого державного органу до правоохоронного органу. Навіть існуючі в законодавчих актах приписи, з нормативною вказівкою, що такий орган є правоохоронним, не може слугувати визнанням цього органу правоохоронним, оскільки такий орган може виконувати лише окремі правоохоронні функції. Шляхом з'ясування адміністративно-правового статусу правоохоронних органів як суб'єктів призначених для виконання завдань держави із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від правопорушень та інших протиправних посягань та безпеки держави, в контексті цього, через призму дослідження адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, проаналізуємо структура, елементи адміністративно-правового статусу, наблизимося до відповіді, що слід розуміти під категорією «адміністративно-правовий статус правоохоронного органу».

**Стан дослідження.** Дослідженням адміністративно-правового статусу правоохоронного органу займалися такі вітчизняні вчені, як О. Грідін, С. Гусаров, О. Дрозд, С. Зливко, В. Коломієць, А. Комзюк, А. Моїсєєв, В. Макаруч, А. Москаленко, А. Подоляка, О. Трофіменко та інші. Проте й на сьогодні серед науковців не досягнуто одностайності щодо важливих теоретичних і практичних питань у означеному аспекті, а поява нових органів держави із правоохоронними функціями спонукає до подальшого дослідження цієї проблематики.

**Мета статті** – на основі аналізу спеціальної літератури, наукових думок та відповідних нормативно-правових актів з'ясувати стан наукових досліджень та надати теоретичне визначення поняття «адміністративно-правовий статус правоохоронного органу».

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз спеціальної літератури та наукових розвідок вказує на те, що в них існують різні визначення категорії: «статус», «правовий статус», «юридичний статус», «адміністративно-правовий статус», «адміністративно-процесуальний статус». В «Словнику іншомовних слів», слово «статус» у перекладі з латинської означає «положення, стан кого-небудь чи чого-небудь» [1, с. 634].

Юридична енциклопедія за редакцією Ю. Шемчушенка – «статус» (лат. Status – становище) – правове становище (сукупність прав та обов'язків) фізичної або юридичної особи [2, с. 250].

Як бачимо категорія «статус» може стосуватися як фізичної, так і юридичної особи. З цього приводу Ю. Битяк підкреслював, що адміністративно-правовий статус громадянина України є складовою частиною його загального статусу та визначається обсягом і характером адміністративної правосуб'єктності, яка становить адміністративну правоздатність і дієздатність [3, с. 58–59]. Здійснюючи дослідження адміністративно-процесуального статусу іноземців та осіб без громадянства О. Світличний та А. Саадулаєв приходять до висновку, що такий статус базується на загально-правовому статусі з урахуванням особливостей, встановлених спеціальним законодавством; отожднюється з правосуб'єктністю, що містить в собі адміністративну процесуальну дієздатність; характеризується сукупністю прав та юридичних обов'язків; метою юридичних прав та в судовому процесі є досягнення заінтересованого правового результату; адміністративно-процесуальний статус особи може змінюватися від конкретної адміністративної справи та/або правового статусу особи [4, с. 150].

Вищезазначена думка може бути використана при характеристиці правового статусу посадової та юридичної особи. Звертаючи увагу на визначення поняття «правовий статус», варто зазначити, що науковці категорію «правовий статус» визначають через призму юридичних прав і обов'язків особи у сфері суспільних відносин, а категорія «статус», в залежності від об'єкта дослідження використовується в різних словосполученнях: «правовий статус», «юридичний статус», «адміністративно-процесуальний статус», «адміністративно-процесуальний статус». На правовий статус особи вагомий вплив має його зв'язок із державою та різними інститутами суспільства врегульованих правовими нормами. Що стосується категорії «юридичний статус особи», то він є певним відображенням таких категорій як «статус», «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», «адміністративно-процесуальний статус».

Від вказаної категорії правового статусу залежить і місце суб'єкта в системі правовідносин, з поняттям «статус» також пов'язано правове положення юридичних осіб, які залежно від порядку їх створення поділяються на юридичних осіб приватного права та публічного права. Нас цікавлять останні. Юридичні особи публічного права – це ті юридичні особи, які створюються безпосередньо законом або адміністративним актом як носії публічних завдань, їх організація регулюється приписами законів публічних інтересів, і вони виконують відповідні публічні функції. Такі юридичні особи створюються розпорядчим способом державними органами та органами місцевого самоврядування або організаціями, які віднесені до публічних за іншими підставами, визначеними в законі чи іншому нормативно-правовому акті, і порядок їх створення, організаційно-правові форми, правове становище не є предметом цивільно-правового регулювання, а отже, вони визначаються публічними законами [5, с. 216].

В рамках досліджуваної проблематики Словник термінів з адміністративного права України, за загальною редакцією Т. Коломoeць та В. Колпакова, визначає адміністративно-правовий статус як закріплене нормами адміністративного права положення суб'єкта, яке характеризується суб'єктивними правами, юридичними обов'язками та відповідальністю

суб'єкта у сфері публічного адміністрування та характеризується його ознаки [6, с. 405].

Проаналізуємо окремі погляди науковців щодо адміністративно-правового статусу правоохоронних органів в Україні. В. Майоров під адміністративно-правовим статусом Національної поліції розуміє врегульоване нормами адміністративного права її ієрархічне становище в системі публічної влади, що визначається властивостями цільового (мета, завдання, функції), структурно-організаційного (система, структура, взаємозв'язки, підконтрольність, підзвітність), компетенційного (адміністративні права й обов'язки, предмети відання, гарантії діяльності) елементів [7, с. 92]. О. Грідін під поняттям «адміністративно-правовий статус Служби безпеки України розуміє встановлений правовий режим виконання повноважень спеціального органу, завдань, повноважень та форм діяльності (дії або бездіяльності) у сфері забезпечення державної безпеки України [8, с. 14]. Здійснюючи дослідження адміністративно-правового статусу Державної прикордонної служби України як суб'єкту сектору безпеки та оборони, О. Трофіменко визначає його як сукупність ознак, закріплених нормами адміністративного права, що визначають положення Державної прикордонної служби України у сфері публічного управління, зокрема в системі суб'єктів забезпечення сектору безпеки і оборони [9, с. 115].

В. Макаруч при дослідженні адміністративно-правового статусу правоохоронних органів як суб'єктів формування державної політики у сфері національної безпеки і оборони, адміністративно-правовий статус Управління державної охорони України визначає шляхом законодавчого обґрунтування правових засад діяльності цього органу [10, с. 40]. М. Моїсєєв під адміністративно-правовим статусом Державного бюро розслідувань України розуміє сукупність закріплених на законодавчому рівні і конкретизованих нормами адміністративного законодавства елементів, що визначають особливості створення та діяльності ДБР, межі здійснення покладених на нього завдань та функцій, його місце в механізмі держави, а також у взаємовідносинах з іншими державними і недержавними суб'єктами [11, с. 80–81].

Аналізуючи проблеми нормативно-правового врегулювання Бюро економічної безпеки України, О. Дрозд адміністративно-правовий статус Бюро економічної безпеки України розглядає через з'ясування структури повноважень як комплексну цілісну систему, структуру якої утворює синтез прав і обов'язків, необхідних для виконання покладених на цей орган завдань і функцій [12, с. 101].

Здійснюючи дослідження поняття адміністративно-правового статусу Державної кримінально-виконавчої служби України, С. Зливко вказує на неоднозначність підходів до визначення структурних елементів правового статусу цього державного органу та звертає увагу на наявність низки відмінних положень, що характеризують статус цього органу у механізмі правового регулювання його діяльності, незалежно від джерела права, наявні адміністративно-правові ознаки, що вказують на адміністративно-правовий статус ДКВС України. До правового статусу Державної кримінально-виконавчої служби України, він включає цільовий, структурно-організаційний і компетенційний блоки [13, с. 40].

До загальних ознак суб'єкта публічної адміністрації, а до них ми відносимо правоохоронні органи, належить: адміністративна правоздатність – потенційна здатність мати

адміністративні обов'язки і права у сфері публічного адміністрування та адміністративна дієздатність – здатність виконувати адміністративні обов'язки та реалізовувати з їх виконання свої адміністративні права у сфері публічного адміністрування, що загалом формує основу адміністративно-правового статусу суб'єкта публічної адміністрації [14, с. 146].

У контексті доктринального аналізу особливостей адміністративно-правового статусу правоохоронних органів важливого значення набувають спеціальні законодавчі акти в яких закріплено статус та елементи адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, які визначають мету, завдання, основні принципи, напрями діяльності, повноваження, функції, систему та структуру, права та обов'язки, кадрове забезпечення, правовий та соціальний захист, фінансове та матеріально-технічне забезпечення, публічний контроль, юридичну відповідальність. При цьому важливу роль в адміністративно-правовому статусі правоохоронних органів відіграють підзаконні нормативно-правові акти (положення) в яких уточнюються основні завдання, мета організації діяльності, функційні повноваження керівника органу тощо.

А. Комзюк вважає, що для визначення правового статусу державного органу за необхідне з'ясувати його місце в загальній системі виконавчої влади, рівень і форму його правового регулювання; визначити межі його відання, визначити сферу суспільних відносин, які регулюються даним органом, перелічити об'єкти, йому підпорядковані, з'ясувати коло завдань, на нього покладених, сукупність прав і обов'язків (правомочностей) та його посадових осіб при виконанні покладених на орган функцій, тобто визначити міру, можливої поведінки органу та його посадових осіб при виконанні ними своїх функцій (права), а також міру їх обов'язкової поведінки (обов'язки) [15, с. 63]. Т. Момотенко зазначає, що метою діяльності правоохоронних органів є виконання законодавчо закріплених за ними завдань, а нерозривно з метою та завданнями правоохоронних органів потрібно розглядати і функції як відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності, які характеризуються цільовою спрямованістю і є провідним напрямом діяльності органу [16, с. 128]. У Великому енциклопедичному юридичному словнику за редакцією Ю. Шемшученка повноваження органу державної влади ототожнюються із правами та обов'язками [17, с. 373]. На думку Н. Армаша, компетенція – це елемент правового статусу, який встановлює сукупність юридично закріплених прав та обов'язків органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій [18, с. 78].

Отже, враховуючи вищевказані думки, дослідити адміністративно-правовий статус правоохоронних органів, без аналізу законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність правоохоронних органів в межах цієї статті – неможливо. Проте, як приклад, здійснимо це шляхом аналізу Закону України «Про національну поліцію» від 02.07. 2015 р. № 580-VIII, який визначає, що Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом. Закон визначає: завдання поліції (ст. 2); принципи діяльності (ст. ст. 6–12); си-

стему та організаційну структуру (ст. ст. 13–22); повноваження (ст. ст. 23–28); заходи державного примусу (ст. ст. 29–46<sup>1</sup>); кадрове забезпечення (ст. ст. 47–58); проходження служби (ст. ст. 59–85); здійснення громадського контролю (ст. ст. 86–90<sup>1</sup>); соціальний захист (ст. ст. 91–104); фінансування і матеріально-технічне забезпечення (ст. 105). У свою чергу Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877, затверджено «Положення про Національну поліцію».

Вказані нормативні акти свідчать, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України має притаманні їй особливості. При цьому слід звернути увагу, що дія воєнного стану в Україні впливає на завдання та функції правоохоронних та інших державних органів.

Аналіз адміністративно-правового статусу правоохоронних органів вказує, що науковці елементи правового статусу групують за такими блоками: 1) цільовий блок як складова адміністративно-правового статусу правоохоронного органу містить мету діяльності правоохоронного органу; 2) організаційний блок охоплює такі елементи, як: структура, схема організаційного підпорядкування структурних одиниць, схема розподілу завдань, функцій кожного структурного підрозділу, тобто порядок формування системи і структури, процедури діяльності структурних підрозділів, форми й методи діяльності; 3) компетенційний блок відповідно складають завдання, функції, права та обов'язки, відповідальність [19, с. 10].

**Висновки.** Здійснене дослідження адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, вказує на те, що структура адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України включає такі елементи:

- 1) мету, завдання, принципи, функції;
- 2) організацію підпорядкування;
- 3) повноваження (права та обов'язки);
- 4) організаційно-штатну структуру;
- 5) особливості взаємодії з іншими суб'єктами;
- 6) правове та соціальне забезпечення;
- 7) юридичну відповідальність та публічний контроль.

Під адміністративно-правовим статусом правоохоронного органу слід розуміти комплексну цілісну систему визначену законодавством, що визначає юридичне положення правоохоронного органу, структура якого утворює сукупність закріплених спеціальних ознак, що передбачає реалізацію необхідних для виконання покладених на цей орган завдань і функцій держави.

#### *Література:*

1. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничук. Київ, 1974. 826 с.
2. Юридична енциклопедія. У 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. П.М. Бажана, 1998. Т. 5: П-С. 2003. 736 с.
3. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
4. Світличний О.П., Саадулаєв А.І. Процесуальний статус іноземців та осіб без громадянства, які беруть участь в адміністративному судочинстві *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. № 3. С. 146–151.
5. Кузнецова Н.С. Концептуальні засади інституту юридичної особи в новому цивільному законодавстві. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні* : матеріали VIII регіональної науково-практичної конференції. Львів, 2002. С. 215–216.
6. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломєць, В.К. Колпакова. Київ : ІнЮре, 2014. 520 с.



7. Майоров В. Національна поліція України та властивості її адміністративно-правового статусу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 90–92.
8. Грідін О.В. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. 20 с.
9. Трофіменко О.В. Адміністративно-правовий статус Державної прикордонної служби України як суб'єкту сектору безпеки та оборони. *Наукові записки. Серія «Право»*. 2019. Вип. 6. Спецвипуск. Т. 2. С.110–116.
10. Макарчук В.В. Адміністративно-правовий статус правоохоронних органів як суб'єктів формування державної політики у сфері національної безпеки і оборони. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. № 2(75). С. 35–44.
11. Моїсєєв М.С. Адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань України : дис. ... канд. юрид. наук. Суми, 2019. 227 с.
12. Дрозд О. Повноваження Бюро економічної безпеки України: деякі проблеми нормативно-правового врегулювання. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. Спецвипуск № 2. С. 100–106.
13. Злишко С. Особливості адміністративно-правового статусу Державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних умовах реформування. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3(7). С. 35–40.
14. Адміністративне право України. Повний курс / В. Галунько, П. Демський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
15. Комзюк А.Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 196 с.
16. Момотенко Т.Д. Правоохоронні органи: поняття і сутність. *Право і безпека*. 2014. № 4(55). С. 127–131.
17. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. 990 с.
18. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2006. 248 с.
19. Васильєв І.О., Мінка Т.П. Контрольна діяльність штабів ОВС : монографія. Дніпропетровськ : ДДУВС, 2010. 26 с.

#### **Holodnyk Yu. Administrative and legal status of law enforcement agencies in Ukraine**

**Summary.** The article is devoted to the study of the administrative and legal status of law enforcement agencies as subjects of ensuring the protection of the rights and freedoms of citizens, the protection of public safety, the prevention of offenses and the fight against crimes, the protection and defense of borders and the security of the state.

In order to clarify the category administrative-legal status of a law enforcement body, attention was paid to the definition of the concepts: “status”, “legal status”, “administrative-procedural status”, which are used in various phrases through the prism of legal rights and obligations of a person in sphere of public relations. Special and scientific literature, legislative and by-law normative legal acts have been analyzed, attention is drawn to the fact that the absence of a definition of the system of law enforcement bodies and the concept of “law enforcement body” at the legislative level gives rise to numerous discussions regarding the classification of this or that state body as a law enforcement body, since not all bodies, which according to the legal definition are classified by the legislator as law enforcement, perform other main tasks, while these bodies perform only separate law enforcement functions. It has been proved that the prescriptions existing in the legislative acts, with the normative indication that such a body is a law enforcement body, cannot always be used to assign this body to the system of law enforcement bodies of the state. By clarifying the administrative and legal status of law enforcement agencies as subjects appointed to fulfill the tasks of the state to protect and protect the lives, rights, freedoms and legitimate interests of citizens, society and the state from offenses and other illegal encroachments and the security of the state, in the context of this, through the prism of the study of the administrative-legal status of law enforcement agencies, scientific visions regarding the structure and elements of the administrative-legal status of law enforcement agencies were analyzed. On the basis of the doctrinal analysis of the peculiarities of the administrative-legal status of law enforcement agencies, it is proved that special legislative acts are important in this matter, which establish the status and elements of the administrative-legal status of law-enforcement agencies, which determine the purpose, tasks, basic principles, directions of activity, powers, functions, system and structure, rights and obligations, human resources, legal and social protection, financial and logistical support, public control, legal responsibility. It was concluded that the elements of the administrative and legal status of law enforcement agencies are fixed by the legislation of Ukraine, which regulates the activities of a specific law enforcement agency. On this basis, the author's vision of the structure of the administrative-legal status of law enforcement agencies of Ukraine, which includes its elements, is given, as well as the author's definition of the concept of “administrative-legal status”.

**Key words:** status, legal status, administrative-legal status, rights and freedoms, law enforcement agencies, security, state.