



## *В. Глуховеря,*

кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, ректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

## **ПОНЯТТЯ І СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОГО СТАТУСУ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Визначення адміністративно-правового статусу Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України має велике значення для вдосконалення правових норм, які регулюють діяльність цього центрального органу виконавчої влади. З'ясування питання про сутність і структуру адміністративно-правового статусу МВС України має принципове значення, оскільки дає змогу, з одного боку, на рівні науково-теоретичних узагальнень більш повно вивчити особливості побудови МВС України та функціонування, а з іншого – запропонувати такий варіант закріплення правового статусу МВС України, який забезпечив би найбільш ефективну діяльність цього правоохоронного відомства. Саме науково обґрунтоване визначення адміністративно-правового статусу МВС України є одним із завдань належного його функціонування. Чітке визначення всіх елементів адміністративно-правового статусу сприяє також зміцненню законності й дисципліни у сфері функціонування працівників МВС України, виконання завдань і функцій міністерства.

На теоретичному рівні проблеми правового статусу, адміністративно-правового статусу різних суб'єктів досліджували такі науковці, як В.Б. Авер'янов, С.С. Алексеєв, Д.М. Баухах, С.М. Братусь, М.В. Вітрук, В.М. Горшеньов, С.Д. Губарев, В.В. Зуй, В.Я. Маліновський, Н.І. Матузов, В.М. Манохін, В.В. Мальков, В.І. Новосьолов, Н.Г. Павленко, Р.С. Павловський, В.М. Плішкін, О.Ф. Скакун, О.Ю. Якімов та ін. Але натепер юридична наук-

ка також не виробила єдиного підходу до понять «статус», «правовий статус», «правове становище», які сьогодні є часто вживаними як у нормативних актах, так і в науковій літературі. Дослідження питання щодо поняття і структури адміністративно-правового статусу МВС України ускладнюється відсутністю усталеного в юридичній науці розуміння не тільки змісту цього поняття, а і його структури. З огляду на це, а також реформування МВС України в сучасних умовах, виникає необхідність переосмислення сутності поняття його адміністративно-правового статусу.

Метою статті є визначення поняття адміністративно-правового статуту МВС України, встановлення його структурних елементів.

Завданням статті є розгляд наукових підходів до визначення поняття адміністративно-правового статусу МВС України, аналіз їх переваг і недоліків, пропозиція власного визначення цього поняття й виокремлення його структурних компонентів.

МВС України, відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085, є складовим елементом системи центральних органів виконавчої влади [1]. І, як будь-який центральний орган виконавчої влади, має призначення, завдання, функції, мету створення тощо.

Досліджуючи особливості органів виконавчої влади, В.Б. Авер'янов підкреслює, що вони виконують основні



## **ГРЕЦІЙСЬКИЙ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

завдання й функції держави шляхом здійснення повсякденної та оперативної владно-організуючої (яку прийнято характеризувати як «виконавчо-розпорядчу») діяльності [2, с. 55]. В.К. Колпаков зазначає, що органи виконавчої влади є основними (після Президента України) функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі, які здійснюють специфічний вид державної діяльності, що за своїм юридичним змістом є виконавчо-розпорядчою [2, с. 118].

МВС України є складовим елементом системи центральних органів виконавчої влади, який має власну структуру і штат державних службовців і який у межах компетенції від імені й за дорученням держави виконує функції в адміністративно-політичній сфері.

У перекладі з латинської мови “status” означає становище, положення. Тому не випадково, в науковій літературі у визначенні правового статусу суб’єктів право-відносин науковці вживають синонімічні поняття «статус», «правове становище», «правове положення».

С.В. Ківалов, говорячи про адміністративно-правовий статус центральних органів виконавчої влади, також визначає їхні функції, завдання, компетенцію [3, с. 96–99]. На думку Т.О. Коломоєць, адміністративно-правовий статус – це сукупність суб’єктивних прав та обов’язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом. Водночас обов’язковою ознакою набуття суб’єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб’єктивних прав та обов’язків, що реалізуються як у рамках адміністративних правовідносин, так і поза ними [3, с. 64]. С.Г. Стеценко визначає адміністративно-правовий статус як сукупність прав, обов’язків і гарантій їх реалізації, що визначені в нормативних актах [4, с. 90]. О.М. Федевич у дисертаційному дослідженні адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади визначає як комплекс їхніх прав та обов’язків, що виявляється в адміністративній правосуб’ектності [4, с. 70–71].

М.Д. Мартинов під адміністративно-правовим статусом територіальних органів внутрішніх справ України розуміє їх становище як спеціального суб’єкта адміністративного права, гарантованого державою та врегульованого нормами права, що являє собою сукупність прав, обов’язків, обмежень, гарантій і відповідальності, відповідно до яких вони виконують правоохрані функції [3, с. 16].

Д.О. Горбач під адміністративно-правовим статусом Національної гвардії України розуміє її правове становище в системі державного управління в адміністративно-політичній сфері, що визначається шляхом закріplення в чинному адміністративному законодавстві мети її створення, завдань, функцій, предметів відання, повноважень, гарантій діяльності й відповідальності, що дає їй змогу бути учасником адміністративно-правових відносин [3, с. 69].

Отже, як ми бачимо з наведеного вище, науковці визначають адміністративно-правовий статус як сукупність певних елементів, здебільшого права та обов’язків. На нашу думку, це не зовсім правильно.

Адміністративно-правовий статус МВС України можна визначити як загальнотеоретичну категорію, яка характеризує певний стан МВС України в державі тощо. Досліджуючи адміністративно-правовий статус МВС України, необхідно підкреслити, що МВС України реалізує адміністративно-правовий статус в особливому виді адміністративно-правових відносин, що складаються в правоохраній сфері, виникають щодо охорони права й законних інтересів фізичних і юридичних осіб, інтересів держави, встановленого правопорядку, профілактику правопорушень і запобігання їм.

Реалізація адміністративно-правового статусу зумовлена особливостями суспільних відносин, які складаються в адміністративно-політичній сфері держави, складовим суб’єктом якої є МВС України.

Адміністративна політична сфера має її певні особливості: 1) правоох-



ронне спрямування діяльності суб'єктів, що реалізують державну політику в цій сфері; 2) основу цього виду діяльності становлять управлінські відносини, які мають свою специфічну структуру та особливості, є домінуючими, однак це не виключає можливості виникнення, розвитку чи припинення в їхній діяльності інших неуправлінських відносин; 3) специфічний і нормативно визначений характер суб'єктів та об'єктів адміністративно-політичної діяльності; 4) воєнізованість суб'єктів управління (за винятком управління юстицією); 5) змістом цієї діяльності є охорона й захист держави, суспільства та окремих громадян як від внутрішніх, так і зовнішніх загроз; 6) закріплення об'єктів охорони й захисту суб'єктами адміністративно-політичної діяльності на конституційному рівні; 7) установлення для особового складу органів управління адміністративно-політичною діяльністю спеціальних звань, класних чинів, передбачення особливого порядку проходження державної служби й особливого порядку притягнення їх до відповідальності [5].

На нашу думку, не можна до змісту адміністративно-правового статусу включати лише права, обов'язки, функції та завдання. Адміністративно-правовий статус – це не абстрактна конструкція, що складається з різних прав та обов'язків. Саме адміністративно-правовий статус визначає особливе становище органу влади в державі, обумовлює його призначення. Тому, досліджуючи особливості адміністративно-правового статусу МВС України, не можна обмежуватися лише права, обов'язками, завданнями, компетенцією цього міністерства.

О.П. Сікорський під час тлумачення поняття «адміністративно-правовий статус органу публічної адміністрації» акцентує увагу на складній юридично-теоретичній конструкції, яка включає в себе такі його складники: 1) мету утворення та визначення сфери діяльності; 2) принципи й територіальні масштаби діяльності; 3) внутрішню

структурну органу; 4) порядок і спосіб його утворення, реорганізацію й ліквідацію; 5) завдання й функції; 6) обсяг і характер державно-владих повноважень; 7) форми й методи діяльності; 8) порядок вирішення в органі підвидомчих питань; 9) джерела фінансування органу; 10) наявність або відсутність прав юридичної особи; 11) право на обов'язок користуватися державними символами; 12) відповідальність [4].

На нашу думку, такий підхід до розуміння елементів адміністративно-правового статусу є дуже широким. Наприклад, такі елементи, як принципи та масштаби діяльності, форми й методи діяльності, джерела фінансування, визначають особливості та умови діяльності органу влади, а не його статус.

На нашу думку, говорячи про елементи адміністративно-правового статусу МВС України, варто виходити з ознак, які характеризують його як особливий центральний орган виконавчої влади: 1) наявність власної компетенції, тобто сукупність повноважень МВС України з предмета відання (прийняття правових актів, організація міжнародного співробітництва, надання послуг, забезпечення ефективного використання сил і засобів органів та підрозділів і здійснення інших владно-розпорядчих дій тощо); 2) виступає від імені держави; 3) наявність владно-примусової функції: наділений повноваженнями застосовувати заходи впливу і примусу (адміністративного, кримінального й дисциплінарного) до певних суб'єктів; 4) наявність виконавчо-розпорядчої функції: МВС України виконує рішення, що приймаються органами представницької влади, має право прийняття правових актів, спрямованих на деталізацію та виконання законів і обов'язкових для виконання у сфері відання цього органу; 5) є структурним елементом системи центральних органів виконавчої влади й наділений повноваженнями щодо координації та



## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

спрямування дій стосовно інших центральних органів виконавчої влади; 6) фінансирується за рахунок держави.

Виходячи із цього, на нашу думку, елементи адміністративно-правового статусу МВС України варто досліджувати ґрунтуючись на триблоковій концепції, що включає в себе такі складники: цільовий; структурно-організаційний; компетенційний.

Такі елементи запропоновано в дослідженнях Д.М. Бахрахом і В.Б. Авер'яновим. Інші вчені (Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, Ю.В. Басова, В.В. Сокуренко, Горелов, Д.О. Горбач та ін.), які підтримали такий підхід до структури адміністративно-правового статусу, у працях по-різному висвітлювали складові елементи цих блоків.

Ураховуючи вищевикладене, під адміністративно-правовим статусом МВС України варто розуміти правове становище міністерства в системі публічного адміністрування в адміністративно-політичній сфері, що встановлюється державою й визначається шляхом закріплення мети, завдань, функцій та інших елементів у законодавстві.

Аналіз наукових здобутків дав змогу запропонувати таку побудову елементів адміністративно-правового статусу МВС України:

1) цільовий блок містить у собі призначення (основну мету) діяльності МВС України, завдання та функції міністерства;

2) структурно-організаційний блок адміністративно-правового статусу МВС України включає два елементи: структурний (структура центрального апарату, схема організаційного підпорядкування та розподілу функціональних повноважень); організаційний (нормативний порядок створення, реорганізації, ліквідації, порядок реалізації процедур внутрішньої й зовнішньої роботи МВС України, порядок координації та спрямування дій інших центральних органів виконавчої влади, що входять до сфери відання МВС, взаємодія з Кабінетом Міністрів і Верховною Радою України).

3) компетенційний блок адміністративно-правового статусу МВС України також складається з двох елементів. Першим є повноваження, які складаються з відповідних прав та обов'язків, другим – підвідомчість (предмети відання), тобто об'єкти, предмети, сфери суспільних відносин, на які поширюються повноваження МВС України.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, МВС України, призначення, мета, завдання, функції, структура МВС України.

*Стаття присвячена вивченняю адміністративно-правового статусу МВС України та його структурних елементів. Розглянуто наукові підходи до визначення поняття адміністративно-правового статусу МВС України. Проаналізовано їх переваги й недоліки, запропоновано власне визначення поняття адміністративно-правового статусу МВС України та виокремлено його структурні компоненти.*

*Статья посвящена изучению административно-правового статуса структура МВД Украины и его структурных элементов. Рассмотрены научные подходы к определению понятия административно-правового статуса МВД Украины. Проанализированы их преимущества и недостатки, предложено собственное определение понятия административно-правового статуса МВД Украины и выделены его структурные компоненты.*

*The article is devoted to the study of the administrative and legal status of the structure of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and its structural elements. The scientific approaches to the definition of the concept of the administrative and legal status of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are considered. Their advantages and disadvantages are analyzed, their own definition of the concept of the administrative and legal status of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is proposed and its structural components are singled out.*



**Література**

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
2. Бандурка О.О.Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.О. Бандурка. – К., 2007. – 499 с.
3. Горбач Д.О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.О. Горбач. – Х., 2016. – 253 с.
4. Сокуренко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.В. Сокуренко. – К., 2016. – 573 с.
5. Пономаренко Г.О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Г.О. Пономаренко. – К., 2008.

