

А. І. Кисько

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності та інформаційної безпеки факультету № 3
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID ID: 0009-0008-0758-1641

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПІДТРИМАННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано поняття «державна політика», «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус», їх співвідношення. Визначено, що державна політика – це регламентовані дії держави, які спрямовані на вирішення суспільних проблем та досягнення загальнозначущих цілей. А формування та реалізація державної політики є сукупність взаємопов'язаних дій органів державної влади, які спрямовані на створення та втілення державно-політичних рішень. Одним із основних завдань формування та реалізації політики у сфері підтримання публічної безпеки та порядку в Україні, є створення умов для попередження правопорушень, забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави.

Встановлено, що поняття адміністративно-правовий статус відображає сукупність визначених певними нормативними актами суб'єктивні права та обов'язки, які закріплюються за певним суб'єктом. Обґрунтовано, що обов'язковою вимогою до адміністративно-правового статусу суб'єктів, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку є те, що всі його структурні елементи закріплено у нормах національного законодавства.

Висновано, що: МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку; Міністр внутрішніх справ України визначає формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку та контролює її реалізацію поліцією; Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах підтримання публічної безпеки і порядку; Серед основних завдань Національної поліції є реалізація державної політики у сферах підтримання публічної безпеки і порядку.

Ключові слова: *правовий статус, адміністративно-правовий статус, державна політика, публічна безпека та порядок.*

Постановка проблеми. В умовах воєнного стану, напруженої політичної та економічної ситуації в Україні та з урахуванням впровадження задекларованих у нормах національного і міжнародного права гарантій охорони прав і свобод людини та громадянина, є пріоритетним посилення ролі формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку в Україні. З огляду на сучасні виклики, питання формування і реалізації державної політики у цій сфері стають критично важливими і залишаються не вирішеними. Така особлива потреба

виникає внаслідок того, що основними суб'єктами формування і реалізації державної політики із підтримання публічної безпеки і порядку виступають, зокрема, Міністерство внутрішніх справ та Національна поліція України, які наділені особливими повноваженнями, що виділяють їх серед інших органів виконавчої влади.

Саме тому, автор ставить за мету дослідити складники адміністративно-правового статусу суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки та порядку в Україні

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти адміністративно-правового статусу різних суб'єктів адміністративного права займалися такі науковці, як В. Б. Авер'янов, В. А. Глуховір, О. М. Гумін, К. М. Гуртова, Я. В. Журавель, А. М. Колодій, С. Ф. Константинов, А. О. Крупнова, О. І. Миколенко, О. М. Миколенко, А. Ю. Олійник, О. Ф. Скакун, Є. В. Пряхін та інші.

Серед вітчизняних науковців, що досліджували різні аспекти адміністративно-правового статусу суб'єктів, що формують та реалізують державну політику у сфері підтримання публічної безпеки та порядку можна виокремити: Т. О. Гуржій, Л. Біла-Тіунова, С. Ківалов та інші. Водночас, питання адміністративно-правового статусу суб'єктів, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку в Україні досі є не вирішеним.

Виклад основного матеріалу. Визначаючи зміст поняття «адміністративно-правовий статус», варто зважити, що воно є похідним від правового статусу. Тому, на нашу думку, доцільно буде розпочати дослідження із встановлення значення «правовий статус».

Питання правового статусу досліджувалось багатьма вченими, зокрема, на думку О. Ф. Скакун: Правовий статус особи – це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків та відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто той, що має правосуб'єктність) координує свою поведінку в суспільстві. Правовий статус визначає місце і роль людини в суспільстві, її соціальний та юридичний статус [13, С. 377].

Правовий статус особи відображає юридичне закріплення досягнутого суспільством обсягу свободи особи. Він ґрунтується на сучасному вченні про свободу, в підвалинах якого лежать такі ідеї: 1. Усі люди вільні від народження, і ніхто не має права відчужувати їх природні права. Забезпечення і охорона цих прав є головним обов'язком держави. 2. Свобода особи полягає у можливості робити все, що не завдає шкоди іншій особі. 3. Межі свободи можуть визначатися законом, який відповідає праву, а право є мірою свободи. 4. Обмеження прав є можливим виключно з метою сприяння досягненню загального добробуту в демократичному суспільстві. [13, С. 378]

З точки зору К. М. Гуртової, правовий статус особи – це система закріплених у норматив-

но-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує свою поведінку в суспільстві [4, С. 276].

Автори А. М. Колодій та А. Ю. Олійник визначають елементи правового статусу, серед яких: статусні правові норми і правові відносини; суб'єктивні права, свободи і юридичні обов'язки; громадянство; правові принципи і юридичні гарантії; законні інтереси; правосуб'єктність; юридична відповідальність. Деякі автори у якості елементів правового статусу розглядають правове зобов'язання, законність, правопорядок, правосвідомість, гуманізм, справедливість. На думку А. В. Панчишина, основою правового статусу виступають права та обов'язки, а зв'язки між їх носіями реалізуються через правовідносини. На думку науковця до структури правового статусу особи як інтегрованого поняття належить: правові норми, що визначають статус; основні права, свободи, законні інтереси та обов'язки; правосуб'єктність; правові принципи; громадянство; гарантії прав і свобод; юридична відповідальність; правовідносини загального типу [10, С. 95 - 96].

У своєму дослідженні О. Гумін та Є. В. Пряхін класифікують правовий статус на: загальний (конституційний). Він визначається конституцією і не залежить від певних поточних факторів, є рівним, єдиним і стабільним для всіх суб'єктів. Даний статус є базовим, вихідним для решти статусів, тому він не повинен враховувати багатоманітності суб'єктів права, їх особливостей та специфіки. Він визначає ступінь демократичності та соціальне призначення держави; спеціальний (родовий статус) відображає особливості правового становища певних суб'єктів, або їх категорій. Він базується на загальному, хоча детальніше характеризує доповнюючі права, обов'язки та пільги передбачені для певної категорії суб'єктів; галузевий статус характеризує особливості прав та обов'язків суб'єктів стосовно певної сфери суспільних відносин. Він конкретизує загальний статус нормами галузевого законодавства. Це надає можливість виділити адміністративно-правовий, цивільно-правовий, фінансово-правовий, кримінально-правовий та інші статуси; індивідуальний статус фіксує можливості та обов'язки конкретного суб'єкта. Він є сукупністю персоніфікованих прав та обов'язків, є динамічним та змінюється відповідно до змін у житті суб'єкта [4, С. 33].

Поняття «адміністративно правового статусу» розглядається у науковій та науково-практичній літературі, але станом на сьогоднішній день єдиного тлумачення не висновано. У цілому, зазначене поняття відображає сукупність визначених певними нормативними актами суб'єктивні права та обов'язки, які закріплюються за певним суб'єктом.

На думку авторів підручника «Адміністративне право» за редакцією С. Ківалова та Л. Білої-Тіунової, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації є галузевим правовим статусом, що опосередкований їх ідентифікацією як суб'єктів адміністративного права. Таким чином, адміністративно-правовий статус суб'єкта публічної адміністрації є нормативно закріпленим становищем суб'єкта, що відображає можливість та засади його участі у суспільних відносинах щодо публічного адміністрування [6, С. 160-161].

У своєму науковому доробку О. І. Миколенко та О. М. Миколенко зазначають, що адміністративно-правовий статус не є правосуб'єктністю, як це намагаються доказати окремі дослідники, адже правосуб'єктність це гіпотетична можливість особи мати і реалізовувати певний адміністративно-правовий статус, тоді як адміністративно-правовий статус – це вже реально існуючий набір прав, обов'язків, повноважень і ін., які закріплені законодавством за конкретною особою. Адміністративно-правовий статус особи це, в першу чергу, стан особи, який розкриває специфіку її положення в суспільстві (матеріальний правовий статус), особливості її участі в різних адміністративних правовідносинах (процедурний та процесуальний правовий статус) [9, С. 67 - 68].

Отже, в науковій літературі така конструкція як адміністративно-правовий статус є складною, та такою, що відображає нормативно закріплене становище суб'єкта в різних адміністративно-правових відносинах.

Немає єдиного підходу й до розуміння такого поняття, як державна політика. Л. Пал вважає її цілеспрямованою діяльністю органів державної влади для вирішення суспільних проблем та досягнення і реалізації певних цілей розвитку суспільства, його окремих сфер, тому це своєрідний напрямок дії, які обирають державні органи для розв'язання певної проблеми [7, С. 378].

В. І. Андріяш вважає, що державна політика – це реакція держави на конкретні проблеми суспільства, або груп у цьому суспільстві,

наприклад, громадян, неурядових організацій. Вона покликана погоджувати інтереси, знаходити консенсус, необхідний для стабільності суспільства [3].

На думку авторів підручника «Державна політика» Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін, під державною політикою слід розуміти сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [5, С. 8].

Підсумовуючи вище наведене, на нашу думку, державна політика – це регламентовані дії держави, які спрямовані на вирішення суспільних проблем та досягнення загальнозначущих цілей. А формування та реалізація державної політики можна трактувати, як сукупність взаємопов'язаних дій органів державної влади, які спрямовані на створення та втілення державно-політичних рішень. Одним із основних завдань формування та реалізації політики у сфері підтримання публічної безпеки та порядку в Україні, є створення умов для попередження правопорушень, забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави.

Політика у сфері публічної безпеки та порядку здійснюється через низку адміністративно-правових механізмів, таких як превентивні заходи, правоохоронна діяльність, забезпечення громадського порядку під час масових заходів та реагування на надзвичайні ситуації [8, С. 499]. Формування державної політики у сфері підтримання публічної безпеки та порядку в Україні базується на принципах верховенства права, законності, відкритості та прозорості.

Основним суб'єктом такої державної політики є держава в особі органів у системі центральних органів виконавчої влади, зокрема, Міністерства внутрішніх справ та Національної поліції України.

Обов'язковою вимогою до адміністративно-правового статусу МВС України є те, що всі його структурні елементи закріплено у нормах як національного законодавства, так і міжнародного [2, С. 36].

Серед основних нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правовий статус Міністерства внутрішніх справ України (МВС України), слід виділити такі:

1. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, який встановлює правові засади діяль-

ності центральних органів виконавчої влади, визначає статус МВС України, його атрибути, а також порядок реорганізації та ліквідації.

2. Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10 січня 2002 року № 2926-III, який регулює загальну структуру МВС України та визначає його чисельність.

3. Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878, що деталізує завдання, повноваження та організаційні засади діяльності МВС України. Зазначене Положення визначає основні завдання, права та повноваження Міністерства внутрішніх справ.

Крім того, адміністративно-правовий статус МВС України регулюється іншими нормативно-правовими актами, зокрема законами України, постановами Кабінету Міністрів України, а також відомчими актами, що визначають специфіку діяльності підпорядкованих МВС структур.

МВС в межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, здійснює організацію і контроль за їх виконанням [11].

Як зазначає С. Ківалов та Л. Біла-Тіунова порядок прийняття рішень, є окремим елементом адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади. Можливим вважається виокремлення основних положень щодо порядку прийняття рішень центральних органів виконавчої влади, а саме: 1. рішення приймаються у формі наказів; 2. рішення є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями усіх форм власності та громадянами; 3. накази за своїм характером поділяються на регуляторні та нормативні; 4. накази оприлюднюються державною мовою на офіційному сайті міністерства. За характером накази поділяються на: регуляторні та нормативно-правові. Крім характеру, між цими актами є присутньою різниця і в порядку державної реєстрації та оприлюднення: накази нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реє-

стру нормативних актів; накази регуляторного характеру розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [6, С. 175].

Серед основних завдань покладених на Міністерство внутрішніх справ - є забезпечення формуванням державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку [11]. А отже, в межах покладених на нього завдань пов'язаних із формуванням та реалізацією державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку, МВС:

узагальнює практику застосування законодавства з питань підтримання публічної безпеки і порядку, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань підтримання публічної безпеки і порядку;

розробляє проекти державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку та інші.

МВС здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи, а також заклади та установи, серед яких, Національна поліція [11].

Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Національна поліція у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

Основні завдання Національної поліції визначені в Законі України «Про національну поліцію», серед яких:

реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку;

вжиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення

вжиття заходів із забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

вжиття заходів із забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) та інші [12].

Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань у межах реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки та порядку:

узагальнює практику застосування законодавства з питань підтримання публічної безпеки та порядку, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів з питань публічної безпеки і порядку та в установленому порядку подає їх Міністрові внутрішніх справ;

уживає заходів, спрямованих на усунення загроз публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення тощо.

В межах своїх повноважень Голова Національної поліції в контексті формування і реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку:

вносить на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку;

вносить на розгляд Міністра внутрішніх справ проекти нормативно-правових актів МВС з питань підтримання публічної безпеки і порядку;

організовує та контролює виконання Національною поліцією та її територіальними органами законів України та інших нормативно-правових актів, що належать до сфери підтримання публічної безпеки і порядку;

забезпечує виконання Національною поліцією та її територіальними органами наказів МВС та доручень Міністра внутрішніх справ з питань підтримання публічної безпеки і порядку;

Отже, особливістю адміністративно-правового статусу Національної поліції визначається сфера її державного управлінського впливу яка пов'язана з основними завданнями поліції.

Таким чином, аналізуючи положення основних нормативних документів, які регламентують МВС та діяльність Національної поліції, як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки та порядку, можна дійти висновку, що:

МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку.

Міністр внутрішніх справ України визначає формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку та контролює її реалізацію поліцією.

Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах підтримання публічної безпеки і порядку.

Серед основних завдань Національної поліції є реалізація державної політики у сферах підтримання публічної безпеки і порядку.

Висновки. На підставі проведеного дослідження, з урахуванням теоретичних доробок учених та аналізу нормативно-правових актів можна підсумувати, що адміністративно-правовий статус є одним із найбільш складних категорій в науці адміністративного права. Під адміністративно-правовим статусом суб'єкта, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку в Україні можна розуміти сукупність регламентованих прав і обов'язків, які закріплюються за певним суб'єктом та прибутанні тільки йому.

З огляду на зазначене, питання адміністративно-правового статусу суб'єктів, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку в Україні потребує окремого спеціального вивчення. Перспективними напрямками подальших досліджень можуть бути розробка науково-методичних комплексів, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку в Україні.

Список використаної літератури:

1. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. Наше право. 2014. № 5. С. 32– 37. URL: https://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJR

- N&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&2_S21STR=Nashp_2014_5_7
2. Глуховер В. А. Адміністративно-правовий статус МВС України: шляхи удосконалення окремих структурних елементів. Форум права. 2017. № 2. С. 36–40.
 3. Андріяш В. І. Державна політика: Концептуальні аспекти визначення. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 9. 2013. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626>
 4. Гуртова К. М., Кабацька А. О. Правовий статус людини і громадянина в Україні. Харків. ХНУВС. 2021. С. 276-277.
 5. Ковбасюк Ю. В., Ващенко К. О., Сурмін Ю. П. Державна політика : підручник. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.
 6. Ківалов С., Біла-Тіунова Л. Загальне адміністративне право України : підручник. Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.
 7. Кисько А. І. Поняття державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку в Україні. Право. 2023. № 1 (79). С. 376 – 380.
 8. Кисько А. І. Формування та реалізація державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку в Україні як об'єкт адміністративно-правового дослідження. Юридичний науковий електронний журнал № 8/2024. С. 498 – 501. URL: http://www.lsej.org.ua/8_2024/121.pdf
 9. Миколенко О. І., Миколенко О. М.. Адміністративно-правовий статус як категорія адміністративного права. Правова держава. 52'2023. URL: <http://pd.onu.edu.ua/article/view/291720/286345>
 10. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». Часопис Київського університету права. 2010/2. С. 95-97.
 11. Про затвердження про Положення про Міністерство внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878. *Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-p#Text>
 12. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877. *Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-p#Text>
 13. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.

Kysko A. I. Administrative and legal status of entities that ensure the formation and implementation of state policy in the field of maintaining public security and order in Ukraine

The article analyzes the concepts of “state policy”, “legal status” and “administrative and legal status”, their correlation. It is determined that state policy is regulated actions of the state aimed at solving social problems and achieving generally significant goals. And the formation and implementation of state policy is a set of interrelated actions of state authorities aimed at creating and implementing state-political decisions. One of the main tasks of forming and implementing policy in the field of maintaining public security and order in Ukraine is to create conditions for preventing offenses, ensuring the protection of human rights and freedoms, the interests of society and the state.

It is established that the concept of administrative-legal status reflects a set of subjective rights and obligations defined by certain regulatory acts, which are assigned to a certain subject. It is substantiated that a mandatory requirement for the administrative-legal status of subjects that ensure the formation and implementation of state policy in the field of maintaining public safety and order is that all its structural elements are enshrined in the norms of national legislation.

It was concluded that: the Ministry of Internal Affairs is the main body in the system of central executive bodies, which ensures the formation of state policy in the field of maintaining public security and order; The Minister of Internal Affairs of Ukraine determines the formation of state policy in the field of ensuring public security and order and controls its implementation by the police; The National Police is the central body of executive power, the activities of which are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Internal Affairs and which implements state policy in the fields of maintaining public security and order; Among the main tasks of the National Police is the implementation of state policy in the fields of maintaining public security and order.

Key words: legal status, administrative-legal status, state policy, public safety and order.