

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v4.2023.15>**М. А. Слободянюк**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

[orcid.org/0000-0001-6931-3310](https://orcid.org/0000-0001-6931-3310)**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового статусу Національної поліції та виокремленню напрямів його регулювання. Зазначено, що визначення адміністративно-правового статусу Національної поліції можливе на основі здійснення характеристики правового статусу цього органу та окреслення специфіки його участі в адміністративних правовідносинах.

Встановлено, що права й обов'язки центрального органу виконавчої влади, що пов'язані з його статусом юридичної особи і можливого учасника приватноправових відносин, не є повноваженнями. Виходячи з структури та функціонального призначення Національної поліції, її повноваження поділено на три групи: 1) предметні повноваження, що визначають коло публічних справ (управлінських питань), якими покликано займатися (має вирішувати) конкретний центральний орган виконавчої влади – Національна поліція. Встановлено, що предметні повноваження Національної поліції утворені шляхом об'єднання і деталізації правомочностей, закріплених за відповідним «центральним органом виконавчої влади» доцільно класифікувати на: а) нормотворчі; б) правозастосовні, серед яких є правомочності різного характеру: контрольні, координаційні, сервісні, охоронні, програмно-планувальні, організаційно-розпорядчі, юрисдикційні, превентивні; 2) внутрішньо-організаційні повноваження, які стосуються впорядкування роботи власного апарату і всієї відомчої «інфраструктури» – Національна поліція; 3) організаційно-процедурні повноваження – розпорядчі можливості Національної поліції під час адміністративного провадження, покликані забезпечити належне втілення його предметних правомочностей.

Акцентовано увагу на тому, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України є не тотожним адміністративно-правовому статусові органів поліції. В першому випадку, йдеться про юридичне закріплення кваліфікуючих ознак для конкретного центрального органу виконавчої влади, а в другому – про характеристики системи органів, що знаходяться в визначеній законодавством структурній ієрархії та об'єднані спільними завданнями, метою, компетенційними властивостями тощо.

*Ключові слова:* адміністративно-правовий статус, органи поліції, компетенція, поліцейські послуги, поліцейське піклування.

**Slobodianuk M. A. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE**

The article is devoted to the study of the administrative and legal status of the National Police and the identification of directions for its regulation. It is noted that the determination of the administrative and legal status of the National Police is possible on the basis of the characterization of the legal status of this body and the specifics of its participation in administrative legal relations.

It was established that the rights and obligations of the central executive body, which are related to its status as a legal entity and a possible participant in private law relations, are not powers. Based on the structure and functional purpose of the National Police, its powers are divided into three groups: 1) substantive powers that determine the range of public affairs (management issues) that a specific central body of executive power – the National Police – is called upon to deal with (must decide) the powers of the National Police formed by combining and detailing the powers assigned to the relevant "central body of executive power" should be classified into: a) rule-making; b) law-enforcement, among which there are powers of various nature: control, coordination, service, security, program-planning, organizational-administrative, jurisdictional, preventive; 2) intra-organizational powers, which relate to the regulation of the work of its own apparatus and the entire departmental "infrastructure" – the National Police; 3) organizational and procedural powers – the administrative capabilities of the National Police during administrative proceedings, designed to ensure the proper implementation of its substantive powers.

Attention is focused on the fact that the administrative-legal status of the National Police of Ukraine is not the same as the administrative-legal status of police bodies. In the first case, it is about the legal establishment of qualifying features for a specific central body of executive power, and in the second – about the characteristics of the system of bodies that are in the structural hierarchy defined by law and are united by common tasks, goals, competence properties, etc.

*Key words:* administrative and legal status, police bodies, competence, police services, police custody.

**Актуальність дослідження.** Розвиток демократичних інститутів, потреба урахування локальних відмінностей, соціально-економічних, культурних, географічних, демографічних, інших особливостей спричинили певні зрушення у розподілі владних повноважень у розвинутих державах. В Україні, на жаль, ці зрушення були викликані негативними причинами. Реформування систе-

ми органів державної влади відбулось в напрямі децентралізації та деконцентрації як основи розвитку владних інституцій з відповідними повноваженнями, що наближує національну систему суб'єктів публічної адміністрації до вимог європейського демократичного устрою. Одночасно, особливістю органів поліції є потреба функціонального об'єднання превентивних функцій та

ідеї людиноцентризму, тому їх статус як суб'єктів, що уповноважені здійснювати владно-розпорядчі повноваження потребує доктринального аналізу. Безумовно, це впливає на адміністративно-правовий статус Національної поліції як центрального органу державної виконавчої влади, що виконує визначені законодавством завдання.

Дослідження питання виокремлення адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень досліджувалось такими вченими, як: Л.Р. Біла-Тіунова, Т.І. Білоус-Осінь, Ю.П. Битяк, Л.І. Гасюк, С.В. Ківалов, Т.О. Коломонець, О.А. Костюченко, В.Г. Кононович, О.П. Хамходера та іншими. При цьому, адміністративно-правовий статус Національної поліції з огляду постійного удосконалення правозастосування та законодавства потребує доктринального переосмислення.

**Виклад основного матеріалу.** Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1]. Визначення адміністративно-правового статусу цього органу можливе на основі здійснення характеристики правового статусу Національної поліції як центрального органу виконавчої влади та окреслення специфіки його участі в адміністративних правовідносинах.

Категорія правового статусу використовується для позначення становища визначеного суб'єкта щодо інших в певній соціальній системі, що врегульована нормами права [2, с. 57]. Крім того, це правова фікція, що позначає комплексно-універсальне явище з чіткою структурою та визначенням принципів взаємодії між суб'єктами суспільних відносин, а також місце кожного в існуючій системі правових відносин. Характеристика правового статусу органів державної влади структурно та якісно відрізняється від правового статусу фізичних осіб тим, що включає такий основоположний елемент як компетенція – тобто сукупність прав та обов'язків, предмет видавання та функцій. Компетенцію цілком обґрунтовано визначають як центральний [3, с. 9], головний, базовий [4, с. 247; 5, с. 157] елемент правового (загалом) та адміністративно-правового статусу владних суб'єктів. Незважаючи на відмічену значущість (а, ймовірно, і завдяки їй), на теперішній час відсутнє загальновизнане бачення науковців щодо структури компетенції: одні фахівці відносять до її елементів лише повноваження, фактично ототожнюючи поняття, інші ж додатково включають ще й права, обов'язки, відповідальність, функції, завдання, цілі (у різних комбінаціях). Справедливість різних позицій є відносною і залежить від предмета та мети окремих досліджень.

Інколи повноваження вважаються єдиною складовою компетенції. Зокрема, С.В. Осауленко визначає її як сукупність установлених законом владних повноважень органу для здійснення функцій і завдань, покладених на нього державою [6, с. 12]. Хоча подібний підхід відтворюється багатьма науками, аналіз юридичної літератури дозволяє зробити декілька уточнень: по-перше, повноваження – це як права, так і обов'язки, а деякі «права» фактично є необхідною мірою поведінки, за втілення якої орган відповідає перед суспільством і державою – своєрідні «право-обов'язки»; по-друге, повноваження спрямовані на втілення владних управлінських функцій конкретного публічного органу, тому права й обов'язки центрального органу виконавчої влади, що пов'язані з його статусом юридичної особи і можливого учасника приватноправових відносин, не є повноваженнями.

Комплексне (хоча й не вичерпне) закріплення повноважень Національної поліції здійснюється його статусним положенням. Якщо виходити зі структури останнього, то повноваження цього органу можна поділити на три групи:

1) предметні повноваження, що визначають коло публічних справ (управлінських питань), якими покликано займатися (має вирішувати) конкретний центральний орган виконавчої влади. Предметні повноваження Національної поліції утворені шляхом об'єднання і деталізації правомочностей, закріплених за відповідним «центральним органу виконавчої влади» Законами України «Про центральні органи виконавчої влади» [7], «Про Національну поліцію» [1] та Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Національну поліцію» [8]. Предметні повноваження можуть бути, у свою чергу, класифіковано на:

а) нормотворчі (наприклад, розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку їх подання до Міністра внутрішніх справ);

б) правозастосовні, серед яких є правомочності різного характеру: контрольні (наприклад, здійснення контролю за додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування); координаційні (наприклад, вжиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням у дитячому середовищі, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі); сервісні (наприклад, видача дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; видача та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху);

охоронні (наприклад, здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності, а також технічних заходів охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами); програмно-планувальні (наприклад, розробка пропозиції щодо закріплення у відповідних нормативно-правових актах та технічній документації (конструкторській, технологічній, програмній документації, технічних умовах, документах із стандартизації та сертифікації, інструкціях) обов'язкові умови в галузі технічного регулювання щодо продукції, яка необхідна для потреб Національної поліції, а також організація проведення технічної експертизи та підготовка висновків щодо якості процесів проектування, виробництва, будівництва, монтажу, налагодження, експлуатації, зберігання, перевезення, реалізації та утилізації зазначеної продукції); організаційно-розпорядчі (наприклад, формування на конкурсній основі штату); юрисдикційні (наприклад, вжиття заходів з виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень; участь у боротьбі з тероризмом, забезпечує ефективне використання сил і засобів під час проведення антитерористичних операцій; виявлення каналів незаконного перетинання державного кордону, переміщення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та разом із відповідними правоохоронними органами ліквідація таких каналів тощо) превентивні (наприклад, узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, проведення профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; виявлення причини та умови, що сприяють учиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вжиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення тощо);

2) внутрішньо-організаційні повноваження, які стосуються впорядкування роботи власного апарату і всієї відомчої «інфраструктури» – Національна поліція: забезпечує організацію роботи з добору, вивчення та комплектування органів (закладів, установ) Національної поліції кваліфікованими кадрами; організовує первинну професійну підготовку та службову підготовку поліцейських, а також післядипломну освіту поліцейських і працівників Національної поліції; забезпечує правовий і соціальний захист поліцейських, інших працівників Національної поліції та членів їх сімей; забезпечує надання статусу учасника бойових дій поліцейським, державним службовцям та працівникам Національної поліції; здійснює державний нагляд за охороною праці в органах (зкладах, установах) Національної поліції;

3) організаційно-процедурні повноваження – розпорядчі можливості Національної поліції під час адміністративного провадження, покликані забезпечити належне втілення його предметних правомочностей – можливість: здійснювати міжнародне співробітництво, брати участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань боротьби із злочинністю та інших питань, що належать до її компетенції, а також забезпечує їх виконання; здійснення представництва та забезпечення виконання зобов'язань України в Міжнародній організації кримінальної поліції Інтерполі та Європейському поліцейському офісі (Європолі); організація взаємодії правоохоронних та інших державних органів України з Інтерполом, Європолом, а також компетентними органами інших держав з питань, що належать до сфери діяльності Інтерполу та Європолу; використання та надання іншим правоохоронним органам України доступу до інформаційно-комунікаційних систем і банків даних Інтерполу та Європолу, а також внесення до цих банків даних інформації правоохоронних органів України; виконання в межах компетенції запитів органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону, міжнародних договорів України, установчих актів та правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна; направлення поліцейських до міжнародних організацій, іноземних держав як представників поліції з метою забезпечення координації співробітництва з питань, що належать до повноважень Національної поліції тощо.

Щодо функції Національної поліції як елементу компетенції, то у загальному вигляді функції – це діяльність, обов'язковість, роботу, зовнішній прояв властивостей об'єкта у цій системі відносин. Виходячи з теорії права, можна стверджувати, що діяльності Національної поліції притаманні такі функції:

охоронна функція, що обумовлена приналежністю останньої до правоохоронної діяльності. Усім своїм призначенням та змістом юрисдикція повинна здійснювати цю функцію. Охоронна функція обумовлена завданнями законодавства України про адміністративні правопорушення, визначеними у ст. 1 КУпАП в якості першочергових (з урахуванням відповідних політичних та економічних змін у державі). Досягнення цих завдань забезпечується оперативним виявленням фактів адміністративних правопорушень, швидким розглядом адміністративних справ і вжиттям до винних законних і справедливих заходів адміністративних стягнень. Охоронна функція зазначеного провадження безпосередньо пов'язана з його превентивною і виховною функціями,

виконання яких є важливою гарантією реалізації цієї функції;

виховна функція, що полягає у вихованні громадян у дусі точного і неухильного дотримання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. У реалізації цієї функції досягається виконання зазначених завдань, при цьому важлива роль належить як самій процедурі розгляду справ про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам поліції, так і її організації, здійсненню демократичних принципів, перш за все гласності, широкої участі громадськості в цьому адміністративному провадженні;

регулятивна функція є похідною від відповідної функції права. Функції регулятора вона виконує за допомогою переведення нормативних приписів у реальні дії суб'єктів права, у правовідносини. Регулятивна функція юрисдикції відображає її управлінський аспект;

превентивна функція проявляється, перш за все в розробці і здійсненні заходів, спрямованих на запобігання адміністративним правопорушенням, виявленні й усуненні причин та умов, які сприяють їх вчиненню тощо [9].

Таким чином, Національна поліція як центральний орган виконавчої влади наділена широким спектром повноважень. При цьому, правовий статус Національної поліції України якісно відповідає загальним ознакам, що притаманні органам виконавчої влади центрального рівня. До ознак, що притаманні Національній поліції як органу державної виконавчої влади віднесемо те, що: 1) це орган, що функціонально реалізує виконавчо-розпорядчу діяльність у державі у відповідності до нормативно закріпленого порядку; 2) є складовою державного апарату в цілому; 3) його наділено компетенцією щодо реалізації державної виконавчої влади; 4) є самостійними в організаційному та функціональному відношеннях у певних територіальних межах чи галузях тощо [9].

Приходимо до висновку, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України є не тотожним адміністративно-правовому стату-

сові органів поліції. В першому випадку, йдеться про юридичне закріплення кваліфікуючих ознак для конкретного центрального органу виконавчої влади, а в другому – про характеристику системи органів, що знаходяться в визначеній законодавством структурній ієрархії та об'єднані спільними завданнями, метою, компетенційними властивостями тощо. Встановлено, що ключовим елементом адміністративно-правового статусу Національної поліції є повноваження, які виходячи з структури та функціонального призначення поділено на три групи: 1) предметні повноваження (нормотворчі, правозастосовні); 2) внутрішньо-організаційні повноваження; 3) організаційно-процедурні повноваження. Доцільним є доктринальний аналіз участі Національної поліції в різного виду адміністративних правовідносинах.

### Література

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 21.07.2023).
2. Словник юридичних термінів : навч. посіб. / уклад. В.П. Марчук. К. : МАУП, 2003. 128 с.
3. Стець О.М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2011. 18 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім «ІН-Юре», 2002. 668 с.
5. Совгіря О.В. Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України: конституційно-правовий аспект. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 4 (8). С. 155-165.
6. Осауленко С.В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 22 с.
7. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> [(дата звернення: 21.07.2023)].
8. Про затвердження положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.07.2023).
9. Калімбет А.Л., Стрельников А.В., Біла-Тюріна Ю.З. Адміністративна юрисдикція поліції: навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання). 2019. 97 с.