

Парханов Г. Р.,  
здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗДІЙСНЕННЯ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА

**Анотація.** У статті на підставі аналізу позицій учених досліджуються поняття та структура адміністративно-правового статусу органів Національної поліції. Запропоновано функціональне визначення адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності й виокремлено його основні елементи. Проголошено основну мету – подальше дослідження основних елементів, що становлять зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності.

**Ключові слова:** статус, суб'єкт, Національна поліція, мета, компетенція, превентивна діяльність.

**Постановка проблеми.** Проблема прав людини та громадянина є однією з найактуальніших у національному праві різних країн світу, у тому числі й в Україні. Визнаний в Україні пріоритет прав людини та громадянина створює обов'язок держави їх захищати, а забезпечення прав і свобод є однією з актуальних проблем сучасної юридичної науки. Особливе місце щодо забезпечення прав і свобод людини належить Національній поліції України, зокрема підрозділам превентивної служби. Сучасний стан превентивної діяльності Національної поліції України потребує розроблення й впровадження в життя рекомендацій щодо реформування та вдосконалення підрозділів превентивної служби, зокрема їх нормативно-правової бази, організації діяльності та взаємодії з іншими правоохоронними й державними органами, громадськими формуваннями [1, с. 3]. Усе вищезазначене спонукає нас до дослідження адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності становлять наукові праці вчених з адміністративного права та процесу, теорії держави і права, конституційного права, інших галузевих правових наук, а саме: В.Б. Авер'янова, О.П. Альохіна, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, О.І. Безпалової, А.С. Васильєва, Т.О. Гуржія, Д.С. Денисюка, О.В. Джафарової, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Ю.М. Козлова, О.В. Кузьменко, Ю.А. Тихомирова, М.М. Тищенко, С.О. Шатрави та ін. Звернемо увагу на те, що останнім часом у дисертаційних дослідженнях звертається увага на вивчення адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації. Це, у свою чергу, є гарним підґрунтям для визначення поняття й виокремлення особливих структурних елементів адміністративно-правового статусу органів Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності.

**Мета статті** – дослідити поняття та структуру адміністративно-правового статусу органів Національної поліції.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ефективне й вільне здійснення прав людини – одна з головних ознак демократичного суспільства та правової держави. Права людини в сучасному українському суспільстві мають стати не другорядним завданням, здійснюваним у сфері перетворень органів влади, а її найголовнішою метою, яка покликана принципово змінити історичну парадигму стосунків між державою і людиною [2, с. 132]. Вагому роль у цьому процесі відіграє Національна поліція України, яка в повсякденній діяльності здійснює превентивну (профілактичну) діяльність щодо недопущення порушення законних прав і свобод громадян та інтересів юридичних осіб. Тому важливо забезпечити створення й функціонування якісного правоохоронного сервісу, покликаного служити суспільству та захищати його права. Ефективність здійснення Національною поліцією України превентивної діяльності значною мірою залежить від обсягу її адміністративних повноважень у цій сфері, що, у свою чергу, визначаються правовим становищем останньої в системі адміністративних правовідносин, які виникають у процесі здійснення превентивної (профілактичної) діяльності [3, с. 110].

Водночас на сторінках наукової публіцистики постійно ведеться мова про визначення адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації, у тому числі органів Національної поліції, залежно від напрямку їх діяльності. Це є свідченням того, що, незважаючи на окремі спільні риси цих категорій, які відмічають науковці майже одноставно, єдиної концепції щодо їх сутності та правової природи до сьогоднішнього дня не вироблено [4, с. 39].

Як звертається увага, правовий статус – це багатоаспектна, універсальна, комплексна категорія, що має чітку стабільну структуру й установлює характер і принципи взаємодії суб'єктів суспільних відносин між собою, а також шляхом визначення прав, обов'язків і гарантій їх реалізації визначає місце суб'єкта в системі правовідносин [5, с. 95]. Отже, із цього визначення стає зрозумілим, що правовий статус суб'єкта є, по-перше, складною багатоелементною категорією, по-друге, основу її структури становлять права й обов'язки суб'єкта, тобто щодо суб'єкта публічних повноважень мова йде про повноваження та компетенцію [4, с. 39], по-третє, гарантії їх діяльності; по-четверте, місце в системі органів публічної адміністрації; по-п'яте, принципи внутрішньоорганізаційної взаємодії суб'єктів суспільних відносин.

Разом із тим дослідження адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності будемо здійснювати з позиції розуміння останнього як органу публічної адміністрації, оскільки Національна поліція України, відповідно до ст. 1 Закону України «Про Націо-

нальну поліцію», є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку [6].

З приводу розуміння адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади Т.О. Коломоєць наголошує, що органи виконавчої влади – це організації, які є частиною державного апарату, мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюються в порядку, встановленому законом або іншими нормативно-правовими актами, володіють певними методами роботи, наділені повноваженнями виступати за дорученням держави й покликані в порядку виконавчої діяльності здійснювати адміністративно-правове регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності держави [7, с. 80–81].

Ю.П. Битяк доводить, що кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, є носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. При цьому правовий статус виражається в їхній компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу [8, с. 59].

У свою чергу, О.А. Гусара, досліджуючи адміністративно-правовий статус суб'єкта права, розуміє його як системну сукупність адміністративно-правових властивостей суб'єкта права. Такими властивостями, на думку науковця, є детерміновані нормами адміністративного права: 1) компетенція суб'єкта; 2) порядок його утворення й набрання юридичних ознак; 3) назва; 4) місце дислокації; 5) структура; 6) цілі функціонування; 7) відповідальність [9, с. 117]. У цьому аспекті, вченим зроблена спроба виокремити основні елементи адміністративно-правового статусу суб'єкта права.

Водночас О.П. Коренев адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади визначає його конкретним призначенням, місцем і роллю в системі управління. При цьому загальними рисами правового становища органу виконавчої влади є такі: 1) підзаконний характер діяльності органу виконавчої влади; 2) наділення його правом видавати підзаконні юридичні акти, зокрема акти нормативного характеру; 3) підзвітність і підконтрольність нижчих органів вищим у тій або іншій системі управління, обов'язковість розпоряджень вищих органів для нижчих; 4) оперативна самостійність органу в межах його компетенції [10, с. 83].

Відповідно до точки зору О.І. Безпалової, під адміністративно-правовим статусом органів місцевого самоврядування як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави варто розуміти сукупність закріплених нормами адміністративного права у відповідних нормативно-правових актах прав та обов'язків органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що надані їм для досягнення поставленої перед ними мети, виконання відповідних завдань і функцій у сфері реалізації правоохоронної функції держави, які є складниками змісту адміністративних правовідносин охоронного або регулятивного характеру [11, с. 375–376].

Отже, дослідження розуміння поняття й сутності категорії «адміністративно-правовий статус» дає можливість указати, що адміністративно-правовий статус – це комплексна правова категорія, що на теоретичному рівні відображає становище

певного суб'єкта в системі правовідносин, на законодавчому рівні закріплення цього статусу виражається через визначення мети й завдань діяльності відповідного суб'єкта, його прав та обов'язків та інших елементів адміністративно-правового статусу, на практичному рівні реалізація адміністративно-правового статусу виражається у здійсненні відповідним суб'єктом своїх повноважень (якщо мова йде про публічного суб'єкта правовідносин) або у здійсненні своїх прав і виконанні обов'язків [3, с. 113].

Натепер уже існують наукові праці, в яких приділяється увага саме адміністративно-правовому статусу органів Національної поліції України.

Так, О.В. Батраченко адміністративно-правовий статус Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки та порядку визначає як урегульовану адміністративним законодавством систему структурних елементів, представлених цільовим, організаційним, функціональним та іншими блоками, які визначають правове становище Національної поліції в адміністративних правовідносинах, що виникають під час ужиття заходів для утворення публічної безпеки й порядку [4, с. 44]. Разом із тим О.В. Батраченко на підставі аналізу законодавства України, зокрема Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про Національну поліцію» тощо, виділяє таку структуру адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки й порядку: 1) мета, завдання та принципи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки й порядку Національною поліцією; 2) структура та спосіб організації підрозділів Національної поліції, до завдання яких належить адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки й порядку в державі; 3) адміністративні повноваження та компетенція Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку; 4) межі та методи контролю за діяльністю поліції у сфері адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки й порядку; 5) гарантії діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку [4, с. 44].

С.Ю. Жила під адміністративно-правовим статусом підрозділів Національної поліції у сфері громадської безпеки розуміє комплекс визначених законами й підзаконними нормативно-правовими актами прав, обов'язків, компетенцій, повноважень, гарантій їх реалізації, а також юридичної відповідальності, що, у свою чергу, й визначає місце та роль Національної поліції в системі громадської безпеки [11, с. 182]. Крім того, С.Ю. Жила адміністративно-правовий статус підрозділів Національної поліції у сфері громадської безпеки розглядає на основі таких видів: 1) загального – визначеного Конституцією України, Законом України «Про Національну поліцію», іншими адміністративно-правовими нормами, які формують узагальнену модель адміністративно-правового статусу поліцейського; 2) спеціального, що залежить від специфіки ризиків, на запобігання яким спрямована діяльність поліції, через що в поліцейському виникають додаткові, специфічні повноваження, права й обов'язки; 3) персоніфікованого – визначає особливості адміністративно-правового статусу окремих підрозділів Національної поліції у сфері забезпечення громадської безпеки [12, с. 182].

У свою чергу, В.І. Фелик у дисертаційному дослідженні дійшов висновку, що адміністративно-правовий статус Національної поліції як суб'єкта профілактичної діяльності становить

регламентовану нормами адміністративного законодавства систему структурних елементів, що об'єднуються в цільовий, функціональний та організаційний блоки, завдяки яким органи поліції реалізують свої повноваження у сфері запобігання вчиненню правопорушень і злочинів [3, с. 113]. Крім того, В.І. Фелик указує, що особливість адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта профілактичної діяльності полягає в тих повноваженнях, що виконує поліція в процесі здійснення такої діяльності. Певні особливості статусу проявляються й в інших елементах, зокрема меті та завданнях профілактичної діяльності, організаційній структурі Національної поліції як суб'єкта профілактичної діяльності. Подальший розвиток адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта профілактичної діяльності передбачає розроблення відомчих нормативно-правових актів, які регламентуватимуть цей вид діяльності в різних напрямках [3, с. 113].

Д.С. Денисюк під адміністративно-правовим статусом Національної поліції України пропонує розуміти ієрархічне становище останньої в системі органів публічної влади, яке визначається сукупністю адміністративно-правових норм, що закріплюють призначення, функції, організацію діяльності, компетенцію та юридичну відповідальність посадових осіб, які працюють у цих органах [2, с. 136]. Сформульований Д.С. Денисюком підхід покладено в основу визначення особливостей адміністративно-правового статусу Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку: 1) установлення адміністративно-правовою нормою прав, обов'язків, компетенції, відповідальності та правообмежень відповідного суб'єкта у визначених правовідносинах; 2) ці правовідносини стосуються надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки й порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги; 3) якщо суб'єктом надання поліцейських послуг є посадова особа національної поліції, її права й обов'язки мають похідний характер стосовно прав та обов'язків державного органу, в якому ця особа проходить службу; 4) відповідальність і правообмеження як елементи адміністративно-правового статусу мають специфіку встановлення та реалізації залежно від того, чи є суб'єктом надання поліцейських послуг посадова особа або державний орган; 5) наявність компетенції як елементу адміністративно-правового статусу характерна для державного органу, уповноваженого щодо надання поліцейських послуг [2, с. 135–136].

На думку Д.М. Ластовича, правовий статус Національної поліції України як суб'єкта надання поліцейських послуг – це визначене нормами адміністративного права юридичне становище цього органу влади в механізмі держави та системі суспільних відносин. Дослідник стверджує, що правовий статус суб'єкта асоціюють із сукупністю його прав та обов'язків, утім такий підхід занадто вузький, адже вони (тобто права й обов'язки), хоча й становлять серцевину (ядро) правового статусу, далеко не єдині аспекти, що впливають на визначення юридичного становища суб'єкта, особливо коли йдеться про орган державної влади. Тому сутнісний зміст правового становища

Національної поліції, як, власне кажучи, і будь-якого іншого органу влади, проявляється в цілях, завданнях і принципах діяльності цього органу, в тих можливостях, якими він користується, реалізуючи своє функціональне призначення, та обов'язках, що на нього покладаються [13, с. 74; 14, с. 119]. Водночас С.М. Лелет звертає увагу, що запропоноване Д.М. Ластовичем визначення є досить загальним і не містить у своєму змісті тих сутнісних ознак правового статусу, що притаманні саме Національній поліції України, які дають змогу визначити становище цього органу державної влади в механізмі держави. Крім того, на думку С.М. Лелета, не можна погодитися з тим, що сутнісний зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції тотожний статусу будь-якого іншого органу державної влади, тобто проявляється в цілях, завданнях і принципах діяльності, у тих можливостях, якими вона користується, реалізуючи своє функціональне призначення, та обов'язках, що на неї покладаються. В аспекті зазначеного дійсно зміст статусу Національної поліції України (сукупність його структурних елементів) жодним чином не може бути тотожний іншим органам державної влади, оскільки визначається спеціальним законодавством і відомчими нормативно-правовими актами, які апіорі різняться між собою за змістом [14, с. 119].

Деякою мірою вчені щодо розуміння адміністративно-правового статусу підрозділів Національної поліції України виробляють єдину стратегію у виокремленні структурних елементів і щодо термінологічного розуміння. У науковій статті Д.К. Катрич під адміністративно-правовим статусом Національної поліції розуміє сукупність визначених нормативно-правовими актами України цілей, завдань, структурно-організаційних і компетенційних елементів, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також надання в межах, визначених законом, послуг особам [15, с. 34]. Д.В. Власенко адміністративно-правовий статус Національної поліції визначає як закріплене нормами адміністративного права положення Національної поліції у взаємовідносинах внутрішнього характеру, а також з органами виконавчої влади, їх посадовими та службовими особами, громадськістю [16, с. 47]. Це визначення має право на існування, але воно не розкриває повний зміст досліджуваного поняття.

**Висновки.** На підставі викладеного під адміністративно-правовим статусом Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності варто розуміти регламентовану нормами адміністративного законодавства систему структурних елементів, які об'єднують призначення, функції, організацію діяльності, компетенцію та юридичну відповідальність посадових осіб, які працюють у цих органах, що, у свою чергу, допомагає органам Національної поліції реалізувати свої повноваження у сфері превентивної (профілактичної) діяльності. Надалі варто приділити увагу основним елементам, які становлять зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності.

#### Література:

1. Черней В.В. Удосконалення та реформування підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України щодо забезпечення та захисту прав людини. *Захист прав людини в контексті реформування підрозділів превентивної діяльності національної поліції*: зб. матер. Круглого столу (м. Київ, 1 червня 2017 року). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 3–4.

2. Денисюк Д.С. Адміністративно-правовий статус національної поліції України: питання теоретичного визначення. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право»*. 2015. Вип. 1. Ч. 1. С. 131–137.
3. Фелик В.І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2017. 480 с.
4. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Суми, 2017. 218 с.
5. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95–98.
6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.
7. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
8. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
9. Гусар О.А. Адміністративно-правовий статус персоналу державного управління. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 116–123.
10. Коренев А.П. Административное право России: Государственное управление и административное право: учебник. Москва: Щит, 2002. 306 с.
11. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: НікаНова, 2014. 544 с.
12. Жила С.Ю. Правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами національної поліції: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2016. 222 с.
13. Ластович Д.М. Поняття адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг. *Наше право*. 2015. № 6. С. 71–75.
14. Лелет С.М. Адміністративно-правове регулювання управління в національній поліції України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2017. 250 с.
15. Катрич Д.К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: поняття і зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Вип. 36. Т. 2. 2016. С. 31–35.
16. Власенко Д. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2016. № 5 (33). С. 43–47.

**Парханов Г. Р. Административно-правовой статус Национальной полиции Украины как субъекта осуществления превентивной деятельности: понятие и структура**

**Аннотация.** В статье на основании анализа позиций учёных исследуется понятие и структура административно-правового статуса органов Национальной полиции. Предложено функциональное определение административно-правового статуса Национальной полиции как субъекта осуществления превентивной деятельности и выделены его основные элементы. Провозглашено основной целью дальнейшего исследование основных элементов, составляющих содержание административно-правового статуса Национальной полиции как субъекта осуществления превентивной деятельности.

**Ключевые слова:** статус, субъект, Национальная полиция, цель, компетенция, превентивная деятельность.

**Parhanov H. Administrative and legal status of National Police of Ukraine as a subject of the implementation of preventive activity: concept and structure**

**Summary.** In the article, based on the analysis of the positions of scientists, the concept and structure of the administrative and legal status of the bodies of the National Police are investigated. The functional definition of the administrative and legal status of the National Police as a subject of preventive activities and the main elements of it are outlined. The main goal of the further study of the main elements, which constitute the content of the administrative and legal status of the National Police as a subject of preventive action, is proclaimed.

**Key words:** status, subject, national police, purpose, competence, preventive activity.