

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗДІЙСНЕННЯ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

THEORETICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE AS A SUBJECT OF PREVENTIVE ACTIVITIES

Статтю присвячено теоретико-правовому дослідженню категорії «адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності».

Зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності є складною юридичною категорією, яка: 1) має багатоелементну блокову структуру, визначені адміністративно-правовими нормами функціонально-цільові, структурно-організаційні, компетенційні, обмежувально-забезпечуючі елементи якої цілісно та системно формують його зміст, виступаючи значимими та індивідуалізуючими властивостями та характеристиками Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності; 2) визначає місце, роль та функціональне призначення Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності, що вирізняє її з-поміж інших центральних органів виконавчої влади та реалізується шляхом виконання визначених завдань в межах її компетенції за конкретними напрямками діяльності (функціями) задля досягнення мети функціонування у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; 3) відображає характер правових зв'язків та особливості взаємодії Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності з органами правопорядку, іншими органами державної влади, населенням.

Визначено, що структурно-організаційний блок елементів адміністративно-правового статусу Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності детермінований функціонально-цільовими (мета, завдання, функції) елементами, які разом із компетенційним блоком характеризують межі та порядок здійснення превентивної діяльності Національною поліцією, а юридична відповідальність, як обмежувально-забезпечуючий елемент, гарантує належну реалізацію визначених завдань та досягнення мети функціонування Національної поліції, забезпечуючи законність її діяльності.

Ключові слова: *правовий статус, адміністративно-правовий статус, Національна поліція, превентивна діяльність, превентивна функція, превенція, поліцейська діяльність.*

The article is devoted to the theoretical and legal study of the category «administrative and legal status of the National Police of Ukraine as a subject of preventive activities».

It was concluded that the administrative-legal status of the National Police of Ukraine as a subject of preventive activity is a complex legal category, which: 1) has a multi-element block structure, functional-purpose, structural-organizational, competent, restrictive-providing, defined by administrative-legal norms the elements of which integrally and systematically form its content, acting as significant and individualizing properties and characteristics of the National Police of Ukraine as a subject of preventive

activity; 2) determines the place, role and functional purpose of the National Police as a subject of preventive activity, which distinguishes it from other central bodies of the executive power and is implemented by performing specified tasks within the limits of its competence in specific areas of activity (functions) in order to achieve the goal functioning in the areas of ensuring public safety and order; protection of human rights and freedoms, as well as the interests of society and the state; combating crime; 3) reflects the nature of legal relationships and the peculiarities of the interaction of the National Police as a subject of preventive activities with law enforcement agencies, other state authorities, and the population.

It was determined that the structural-organizational block of elements of the administrative-legal status of the National Police of Ukraine as a subject of preventive activity is determined by functional-target (goal, tasks, functions) elements, which, together with the competence block, characterize the limits and procedure of preventive activity by the National Police, and legal responsibility, as a limiting and ensuring element, guarantees proper implementation of defined tasks and achievement of the goal of functioning of the National Police, ensuring the legality of its activities.

Key words: *legal status, administrative-legal status, National Police, preventive activity, preventive function, prevention, police activity.*

Постановка проблеми. Національна поліція України є «центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» [1], що обумовлює специфіку її правового статусу, зокрема як суб'єкта здійснення превентивної діяльності. При цьому реалізація Національною поліцією превентивної функції здійснюється насамперед із застосуванням норм саме адміністративного права, що актуалізує питання теоретичного осмислення категорії «адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності». Адже «визначення змісту адміністративно-правового статусу центрального органу виконавчої влади дозволяє певним чином його виокремити поміж ряду інших державних органів, визначивши особливості його організації, функціонування та взаємодії з іншими органами державної влади» [2, с. 329].

Стан дослідження проблеми. Безпосередньо питанням адміністративно-правового статусу Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності приділяли увагу зокрема Булаті Д., Парханов Г., Прокопенко О. Суміжні питання окресленої проблематики, зокрема що стосується адміністративно-правового статусу підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України, адміністративно-правового статусу патрульної поліції як суб'єкта профілактики правопорушень, досліджували Зеленський Є., Карпенко О., Костовська К., Кройтор О., Мороз О. тощо. Вагоме значення для розвитку наукової думки щодо дослідження різних аспектів категорії «адміністративно-правовий статус» становлять наукові праці таких вітчизняних науковців як: Бакумов О., Безпалова О., Горбач М., Гумін О., Гусарев С., Джафарова О., Комзюк А., Лозинський Ю., Панчишин А., Пряхін Є., Січевлюк В., Харенко О., Шемшученко Ю. та ін., які заклали науково-теоретичне підґрунтя обраної теми дослідження.

Метою статті є теоретико-правове дослідження категорії «адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності».

Виклад основного матеріалу. Для реалізації визначеної мети в першу чергу слід з'ясувати зміст категорій «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус». Слово «статус» в Словнику іншомовних слів у перекладі з латинської означає «положення, стан кого-небудь чи чого-небудь» [3, с. 634]. Загалом категорія «правовий статус» пройшла досить тривалий шлях розвитку. Перші згадування про юридичний (правовий) статус зустрічаються ще в працях давньоримських учених. За допомогою цього терміна вони сформулювали категорії, що відбивають окремі аспекти правового становища людини: стан свободи – *status libertatus*, стан громадянства – *status civitatus*, сімейний стан – *status familiae* [4, с. 32-33].

У Юридичній енциклопедії за редакцією Шемшученка Ю. правовий статус визначається як встановлене правовими нормами положення його суб'єктів, сукупність їх прав та обов'язків, що у концентрованому вигляді відображається у законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про відповідні органи, установи [5, с. 186].

Гусарев С. відзначає, що феномен правового статусу визначає «співвідношення особистості та права, за допомогою якого держава окреслює для суб'єкта межі можливої діяльності, його

становище стосовно інших суб'єктів і залежно від індивідуальних або типових ознак, які властиві суб'єктові, у праві відбиваються повнота правового становища особистості, його певна уніфікація або обмеження» [6, с. 41]. Січевлюк В. зауважує, що категорія «правовий статус» постає тим «інформаційним дзеркалом», яке повинно відображати дійсні зв'язки та сутність правових явищ, що є або атрибутами певного абстрактного суб'єкта права, або певним чином пов'язані із ним [7, с. 120].

Панчишин А. робить висновок, що правовий статус є складною категорією, що характеризується системністю, універсальністю та комплексністю. Вона відіграє надзвичайно важливу роль в організації суспільних відносин, оскільки шляхом встановлення прав, обов'язків, а також гарантій їх реалізації визначає основоположні принципи взаємодії суб'єктів правовідносин та визначає місце конкретного суб'єкта в суспільстві. Правовий статус характеризується чіткою системністю та стабільністю, що, з одного боку, надає суб'єктам відносин певні гарантії реалізації своїх прав, а з іншого, запобігає зловживанню наданими їм правами [8, с. 97].

Отже, правовий статус є складною юридичною категорією, яка: 1) має багатоеlementну структуру, нормативно закріплені складові якої цілісно та системно формують його зміст, виступаючи значимими та індивідуалізуючими властивостями та характеристиками суб'єкта права; 2) відображає характер правових зв'язків та особливості взаємодії суб'єкта права з державою, суспільством та іншими суб'єктами; 3) визначає місце, роль та призначення суб'єкта у визначеній сфері суспільних відносин; 4) характеризує межі та порядок реалізації можливої та належної поведінки суб'єкта права.

Що стосується різновидів правових статусів, найчастіше класифікація здійснюється за характером або змістом, за галузевою ознакою, за суб'єктним критерієм. В межах нашого дослідження слід враховувати, що «адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності» по-перше є галузевим, оскільки визначається нормами адміністративного права, по-друге, за суб'єктним критерієм є правовим статусом колективного суб'єкта права, оскільки Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, по-третє, за характером або змістом є спеціальним правовим статусом, оскільки визначається змістом окремого напрямку діяльності Національної поліції та відображає її правове положення як правоохоронного органу в якості суб'єкта здійснення превентивної діяльності.

Тобто зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності обумовлений одночасно декількома аспектами, безпосередньо визначеними Законом України «Про Національну поліцію» [1]: 1) Національна поліція входить до системи центральних органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 1 Закону); 2) діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України (ч. 2 ст. 1 Закону); 3) Національна поліція є суб'єктом здійснення превентивної діяльності як окремого напрямку поліцейської діяльності (п. 1 ч. 1 ст. 23 Закону).

Отже, при характеристиці адміністративно-правового статусу Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності в першу чергу слід виходити з того, що Національна поліція – це орган державної влади. Зміст і спрямованість діяльності усіх органів державної влади прямо визначено в Конституції України, відповідно до ст. 3 якої «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [9]. Ст. 19 Конституції України встановлено, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [9]. В свою чергу Закон України «Про Національну поліцію» конкретизує, що Національна поліція покликана «служити суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» [1]. Тобто Національна поліція має нормативно закріплене функціональне призначення, що вирізняє її з-поміж інших центральних органів виконавчої влади та реалізується шляхом виконання визначених завдань в межах її компетенції за конкретними напрямками діяльності (функціями) задія досягнення мети її функціонування. З наведеного стає очевидним, що, по-перше, структура правового статусу будь-якого органу державної влади, зокрема і правоохоронного, буде суттєво відрізнятися від структури правового статусу інших суб'єктів права, в тому числі і колективних, по-друге, зміст адміністративно-правового статусу кожного органу державної влади є унікальним та буде відрізнятися за змістовною сукупністю його елементного складу.

В аспекті наведеного слід погодитися із Комзюком А., що на формування правового статусу суб'єкта впливає визначення його місця в системі органів виконавчої влади, правове

регулювання, межі його відання та сфера суспільних відносин, на які вони поширюються, з'ясування кола завдань та обов'язків [10, с. 63].

При цьому слід відмітити, що саме структура правового статусу, а особливо правового статусу органу державної влади є найбільш спірним питанням в межах теоретико-правових досліджень відповідного спрямування. Аналіз наукових позицій вчених щодо елементної структури адміністративно-правового статусу свідчить про те, що базовими елементами, з якими погоджується переважна кількість адміністративістів, є права, обов'язки та відповідальність. Водночас, як ми уже відзначали вище, адміністративно-правовий статус кожного органу державної влади, в тому числі і Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності, є системним явищем, зміст якого не може бути розкрито лише через права та обов'язки, він формується з сукупності й інших елементів, які визначають його специфіку та особливості як суб'єкта адміністративно-правових відносин, за допомогою яких в комплексі може бути реалізоване функціональне призначення Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності.

Гусар О. визначає адміністративно-правовий статус як системну сукупність адміністративно-правових властивостей суб'єкта права. Такими властивостями автор визначає детерміновані нормами адміністративного права: 1) компетенцію суб'єкта; 2) порядок його утворення і набрання юридичних ознак; 3) назву; 4) місце дислокації; 5) структуру; 6) цілі функціонування; 7) відповідальність [11, с. 116].

Горбач М. зазначає, що правовий статус суб'єктів публічної адміністрації – це взаємопов'язаний комплекс юридично закріплених завдань (функцій), обов'язків та прав, коли вони можуть діяти виключно відповідно до другого принципу правового регулювання «заборонено все крім того, що дозволено законом», характеризуються посиленою юридичною відповідальністю (негативного характеру, що накладається на суб'єктів публічної адміністрації), а також владною компетенцією, що вони реалізують, і яка має загальний, універсальний характер для всіх однорідних учасників адміністративно-правових відносин [12, с. 4]. На наш погляд дана позиція автора є дещо спірною, хоча на сьогодні співвідношення понять «компетенція», «повноваження», «права та обов'язки» в правничій літературі залишається досить дискусійним питанням. Водночас ми підтримуємо позицію, що «за змістовим наповненням категорія «компетенція» ширша й охоплює собою «повноваження», які складаються з відповідних прав та обов'язків» [13, с. 231].

На думку Прокопенко О. та Булагіна Д., структура правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності відображає його внутрішню організацію, розміщення та взаємозв'язок між його складовими елементами. Такими елементами є: 1) компетенція, тобто повноваження, що охоплюють права та обов'язки щодо здійснення превентивної діяльності; 2) гарантії здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України; 3) відповідальність суб'єктів здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України; 4) принципи, на котрих базується здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України [14, с. 26].

Схожої позиції дотримуються Зеленський Є., Карпенко О., які під адміністративно-правовим статусом підрозділів ювенальної превенції пропонують розуміти правове положення підрозділів в системі суспільно-правових відносин у сфері внутрішніх справ держави, яке визначається шляхом визначення змісту елементів адміністративно-правового статусу (цілі, завдання, функції, принципи діяльності підрозділів ювенальної превенції, їх повноваження, структура та підпорядкування) [15, с. 70]. Такої ж думки дотримуються Мороз О., Костовська К. [16, с. 310].

Стосовно віднесення до структури адміністративно-правового статусу «принципів» слушно видається позиція Лозинського Ю, який відмічає, що принципи покладаються в основу законодавства, що визначає права та обов'язки, тобто залежно від принципів правового статусу особи і визначається відповідний об'єм прав, обов'язків та свобод. Утім принципи не виступають самостійними структурними елементами. Вони є тими основними засадами, фундаментом, на якому базуються всі інші елементи надбудови (права та свободи, обов'язки, гарантії тощо) та на основі яких відбувається реалізація адміністративно-правового статусу [17, с. 17].

З огляду на наведене більш обґрунтованою видається точка зору Парханова Г., який під адміністративно-правовим статусом Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності пропонує 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 [18, с. 146].

Загалом в межах аналізу структури адміністративно-правового статусу доцільною вбачається позиція авторів, які розглядають його конструкцію, виходячи із блокової структури його елементів. Найбільш поширеним є підхід науковців відповідно до якого адміністративно-правовий статус складають цільовий, структурно-організаційний та компетенційний блоки. Наприклад Кройтор О. визначає адміністративно-правовий статус патрульної поліції України як сукупність цільового, організаційно-структурного та компетенційного блоків норм адміністративного законодавства, що визначають мету, завдання, функції, організаційно-структурні особливості та компетенцію патрульної поліції у сфері профілактичної діяльності [19, с. 63]. Загалом погоджуючись з наведеним, слід зауважити, що автором не було взято до уваги такий важливий змістовий елемент структури адміністративно-правового статусу як «юридична відповідальність». На наш погляд цілком справедливо відмічає Бакумов О., що відповідальність є невід'ємним елементом правового статусу суб'єкта права, безвідносно до специфіки такого суб'єкта (індивідуального чи колективного). Юридична відповідальність виступає як гарантією належної реалізації повноважень держави в різних сферах суспільних відносин, так і гарантією належного утвердження, забезпечення і захисту прав її громадян [20, с. 5, 11]. Тобто відповідальність в структурі адміністративно-правового статусу Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності виступає обмежувально-забезпечуючим елементом, що гарантує належну реалізацію визначених завдань та досягнення мети функціонування Національної поліції, забезпечуючи законність її діяльності.

Висновки. Підсумовуючи наведене, можемо зробити такі узагальнюючі висновки. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності є складною юридичною категорією, яка:

1) має багатоеlementну блокову структуру, визначені адміністративно-правовими нормами функціонально-цільові, структурно-організаційні, компетенційні, обмежувально-забезпечуючі елементи якої цілісно та системно формують його зміст, виступаючи значимими та індивідуалізуючими властивостями та характеристиками Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності;

При цьому структурно-організаційний блок елементів детермінований функціонально-цільовими (мета, завдання, функції) елементами, які разом із компетенційним блоком характеризують межі та порядок здійснення превентивної діяльності Національною поліцією, а юридична відповідальність, як обмежувально-забезпечуючий елемент, гарантує належну реалізацію визначених завдань та досягнення мети функціонування Національної поліції, забезпечуючи законність її діяльності;

2) визначає місце, роль та функціональне призначення Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності, що вирізняє її з-поміж інших центральних органів виконавчої влади та реалізується шляхом виконання визначених завдань в межах її компетенції за конкретними напрямками діяльності (функціями) задля досягнення мети функціонування у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності;

3) відображає характер правових зв'язків та особливості взаємодії Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності з органами правопорядку, іншими органами державної влади, населенням.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. ст. 379.
2. Харенко О. Адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади: проблема змісту. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 60. С. 325–330.
3. Словник іншомовних слів; за ред. О. Мельничука. К., 1974. 826 с.
4. Гумін О., Пряхін Є. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 5. С. 32–37.
5. Юридична енциклопедія за ред. Шемшученко Ю. Київ. Вид-во «Українська енциклопедія» ім. Бажана М. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.
6. Гусарев С. Теоретичні аспекти забезпечення правового статусу особистості в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України*. 2000. № 1. С. 39–44.
7. Січевлюк В. Еволюція категорії «правова суб'єктність» (теоретико-прикладні засади): монографія. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2020. 462 с.
8. Панчишин А. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95–98.

9. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
10. Комзюк А. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 196 с.
11. Гусар О. Адміністративно-правовий статус персоналу державного управління. *Адміністративне право і процес*. 2013. №2 (4). С. 116–123.
12. Горбач М. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права: теорія і практика: дис... канд.юрид.наук.12.00.07. Київ, 2017.202 с.
13. Джафарова О. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: монографія. Х.: Панов, 2015. 688 с. URI: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/7754>.
14. Прокопенко О., Булаті Д. Окремі питання здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України: аналіз сучасних проблем. *Юридична Україна*. 2018. № 11–12. С. 23–31.
15. Зеленський Є., Карпенко О. Адміністративно-правовий статус підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України. *Публічне право*. 2021. № 1. С. 63–70.
16. Мороз О., Костовська К. Адміністративно-правовий статус підрозділів ювенальної превенції національної поліції як суб'єктів профілактики правопорушень. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2022. № 69. С. 304–310.
17. Лозинський Ю. Елементи адміністративно-правового статусу. *International independent scientific journal*. 2020. № 15. С.13–18.
18. Парханов Г. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності: поняття та структура. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2018. № 36. Т. 1. С. 144–147.
19. Кройтор О. Адміністративно-правовий статус патрульної поліції як суб'єкта профілактики правопорушень: дис. ... доктор. філософії. 081 «Право» Львів, 2023. 208 с.
20. Бакумов О. Юридична відповідальність як елемент правового статусу держави: теоретико-правові аспекти. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса: Гельветика, 2019. Вип. 83. С. 3–13.