

**ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ  
УКРАЇНИ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ**

**CONTENTS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE NATIONAL  
POLICE OF UKRAINE AT THE TERRITORIAL LEVEL**

Акцентовано увагу на необхідності з'ясувати зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції України на територіальному рівні. Підкреслено, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України на територіальному рівні є однією з провідних адміністративно-правових засад її діяльності. Здійснено аналіз наукових підходів до визначення складових адміністративно-правового статусу органів державної влади. Наголошено на необхідності при характеристиці адміністративно-правового статусу органу державної влади, зокрема Національної поліції України на територіальному рівні, для позначення прав і обов'язків використовувати термін «повноваження». Встановлено, що повноваження Національної поліції України є складовою її компетенції, а сфера їх реалізації визначена предметом відання, що також входить до складу останньої. З'ясовано, що повноваження Національної поліції України на територіальному рівні є похідними від її основних повноважень. Зазначено, що деталізація повноважень Національної поліції України на територіальному рівні може бути здійснена відповідним нормативно-правовим актом в залежності від напряму діяльності або функціонального призначення окремого підрозділу. Обґрунтовано, що: завдання Національної поліції України як змістовний елемент її адміністративно-правового статусу, в тому числі на територіальному рівні, є первинними по відношенню до її повноважень, оскільки останні є засобом їх реалізації; функції представлені як певні вектори реалізації її повноважень; напрями діяльності Національної поліції на територіальному рівні визначають специфіку функціонування даного правоохоронного органу. В якості змістовної складової адміністративно-правового статусу Національної поліції України на територіальному рівні розглянуто ретроспективну та позитивну юридичну відповідальність. Зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України на територіальному рівні є однією з провідних адміністративно-правових засад діяльності вказаного правоохоронного органу. Складовими елементами адміністративно-правового статусу Національної поліції України на територіальному рівні є завдання, повноваження, функції та напрями діяльності даного правоохоронного органу, можливість застосування заходів юридичної відповідальності.

***Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, Національна поліція України на територіальному рівні, зміст, повноваження, юридична відповідальність, компетенція, завдання, функції, напрями діяльності.*

Attention has been focused on the need to clarify the content of the administrative and legal status of the National Police of Ukraine at the territorial level. It has been emphasized that the administrative-legal status of the National Police of Ukraine at the territorial level is one of the leading administrative-legal bases of its activity. An analysis of scientific approaches to determining the components of the administrative and legal status of state authorities has been carried out. It has been emphasized the need to use the term “authorization” to denote rights and obligations when characterizing the administrative and legal status of a state authority, in particular the National Police of Ukraine at the territorial level. It has been established that the powers of the

National Police of Ukraine are a component of its competence, and the scope of their implementation is determined by the subject of the mandate, which is also part of the latter. It has been found that the powers of the National Police of Ukraine at the territorial level are derived from its main powers. It has been noted that the detailing of the powers of the National Police of Ukraine at the territorial level can be carried out by a relevant normative legal act, depending on the direction of activity or the functional purpose of a separate unit. It has been substantiated that: the tasks of the National Police of Ukraine as a substantive element of its administrative and legal status, including at the territorial level, are primary in relation to its powers, since the latter are a means of their implementation; functions are presented as certain vectors for the implementation of its powers; the areas of activity of the National Police at the territorial level determine the specifics of the functioning of this law enforcement body. Retrospective and positive legal responsibility has been considered as a substantive component of the administrative and legal status of the National Police of Ukraine at the territorial level. It was concluded that the administrative-legal status of the National Police of Ukraine at the territorial level is one of the leading administrative-legal bases of the activity of the specified law enforcement body. Constituent elements of the administrative and legal status of the National Police of Ukraine at the territorial level are the tasks, powers, functions and areas of activity of this law enforcement body, the possibility of applying measures of legal responsibility.

**Key words:** *administrative and legal status, National Police of Ukraine at the territorial level, content, powers, legal responsibility, competence, tasks, functions, areas of activity.*

**Постановка проблеми.** Однією з провідних адміністративно-правових засад діяльності Національної поліції України на територіальному рівні є її адміністративно-правовий статус. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України на територіальному рівні вказує на ряд важливих аспектів, зокрема: окреслює правові засади діяльності даного правоохоронного органу, оскільки об'єктивізується в них; визначає місце, роль і значення Національної поліції України в системі суб'єктів суспільних відносин, що виникають і розвиваються в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць; відображає завдання, повноваження, функції та напрями діяльності Національної поліції на територіальному рівні; слугує засобом реалізації адміністративної правосуб'єктності Національної поліції України на територіальному рівні; закріплює міру юридичної відповідальності Національної поліції України на територіальному рівні в разі вчинення протиправних діянь, заподіяння шкоди, завданої фізичним чи юридичним особам рішенням, дією або бездіяльністю відповідного органу чи підрозділу. У зв'язку з чим убагацьється актуальним питання про зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції України на територіальному рівні.

**Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Адміністративно-правовий статус окремих правоохоронних органів, у тому числі Національної поліції України, неодноразово обирався вченими як предмет наукових пошуків. Зокрема, окреслену проблематику досліджували В.В. Аброськін, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, А.Т. Комзюк, В.В. Крикун, В.В. Майоров, О.А. Падалка, В.Б. Пчелін, О.Ю. Салманова, В.В. Сокурченко, А.В. Танько, С.О. Шатрава й інші. Однак чимала кількість питань залишаються дискусійними та невирішеними. Зокрема, відсутня однастайність у визначенні змістовних складових адміністративно-правового статусу, в тому числі Національної поліції України на територіальному рівні.

**Метою** статті є встановлення змісту адміністративно-правового статусу Національної поліції України на територіальному рівні.

**Виклад основного матеріалу.** При характеристиці адміністративно-правового статусу Національної поліції України на територіальному рівні слід звернути увагу на те, що багато науковців пропонують в якості його структурних складових розглядати сукупність прав та обов'язків особи. Проте, на наш погляд, у контексті характеристики адміністративно-правового статусу органу державної влади не доречно оперувати такими категоріями, оскільки таку сукупність слід позначати як його повноваження.

Зокрема, в теорії права повноваження – поняття узагальнює й означає нерозривне поєднання прав та обов'язків. Більш того, юридичні повноваження (правообов'язки) державного

органу або його посадові особи – вид і захід владного впливу на учасника правових відносин з метою реалізації припису правової норми, досягнення певного соціально-корисного результату. Цей вплив, підкреслюють Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко, спрямований на задоволення домагань уповноваженого суб'єкта або на винну особу. Юридичні повноваження не можуть бути представлені як одне лише право або один лише обов'язок. При формулюванні повноважень законодавець в одних випадках може віддати пріоритет правам, в інших – обов'язкам. Саме тому юридичні повноваження постають як певні правообов'язки [1, с. 185]. Дещо схожу позицію висловлює О.Ф. Скакун у підручнику «Теорія держави і права (Енциклопедичний курс)», зокрема зауважує, що при здійсненні повноважень посадовими особами центр ваги в співвідношенні прав та обов'язків припадає на обов'язки, оскільки за їх невиконання настає притягнення до юридичної відповідальності. Проте й посадові особи мають право вимагати відповідної поведінки від інших органів та осіб, а також їх невтручання в сферу своєї компетенції, встановлену державою. У такому разі юридичні повноваження постають як певні «правообов'язки», тобто поєднання прав та обов'язків – покладені обов'язки виконуються через користування наділеними правами [2, с. 530].

З огляду на що більш вірною здається позиція О.О. Бандурки, який під правовим статусом державного органу розуміє певну сукупність повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [3, с. 125]. При цьому слід відмітити, що владні повноваження пов'язані з компетенцією та предметом відання органів державної влади, в тому числі Національної поліції України, які на сторінках фахової літератури розглядають як структурний елемент правосуб'єктності. Зокрема відмічається, що компетенція є одним із видів публічної правоздатності. Еволюційно вона сформувалася як структурний елемент правосуб'єктності, властивою тим суб'єктам публічного права, які наділені владним ресурсом. Особливістю компетенції є те, що вона завжди обмежується предметом відання, тобто повинна реалізовуватися у певній юридично визначеній сфері суспільних відносин та на території, у межах якої владний суб'єкт виконує покладені на нього функції. Повноваження, своєю чергою, є складниками компетенції та у своїй сукупності утворюють її обсяг. Вони постають як права та обов'язки, що з метою виконання суб'єктом публічного права встановлених для нього законом функцій поєднані в єдине ціле [4, с. 234; 5, с. 287]. На нашу думку, наведений підхід потребує певних уточнень. По-перше, в разі якщо компетенцію державного органу розглядати як структурний елемент його правосуб'єктності, то вона не може обумовлюватися владними повноваженнями, оскільки вони є складовою правового статусу особи, а правосуб'єктність, як зазначалося раніше, є передстатусним елементом. А тому, по-друге, ми підтримуємо тих вчених, які розглядають компетенцію як складову правового статусу особи.

Наприклад, на думку Н.О. Армаша, компетенція – це елемент правового статусу, який встановлює сукупність юридично закріплених прав та обов'язків органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій [6, с. 78]. З позиції В.А. Глуховері, органи виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах управління, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу (компетенція – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати у процесі практичної діяльності). Кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою (гербовим штампом, бланками з офіційними найменуваннями, тощо) [7, с. 242].

Погоджуємося і з думкою І.Д. Казанчук, яка вказує на те, що компетенція поєднує в собі два елементи: по-перше, «предмети відання» (суспільні відносини); по-друге, «права і обов'язки», або «владні повноваження» органу. Така позиція більш повно визначає сутнісну характеристику компетенції, адже охоплює не тільки права та обов'язки, а й певну сферу діяльності державних органів. Не можна встановити компетенцію будь-якого державного органу, не окресливши сферу даних йому владних повноважень, характер питань, якими він повинен займатися, оскільки ці питання (предмети відання) утворюють головний елемент компетенції органу [8, с. 55]. Також, як зауважують Р.А. Калужний, А.Т. Комзюк та О.О. Погрібний, компетенція являє собою певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати у процесі практичної діяльності. Органи влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу [9, с. 547]. Із чого слідує, що повноваження Національної

поліції України є складовою її компетенції, а сфера їх реалізації визначена предметом відання, що також входить до складу останньої.

Що стосується предмету відання, як елементу компетенції, його сутність на сторінках фахової літератури розкривають як юридично визначену (окреслену) сферу діяльності того чи іншого органу або посадової особи, без якої, власне, немає об'єктивного (матеріального) підґрунтя для існування та реалізації відповідних повноважень [10, с. 77]. При цьому, наголошує С.С. Василів, включення предметів відання до складу компетенції значно спрощує упорядкування взаємовідносин державних органів між собою, а також державних органів з органами місцевого самоврядування спрощує розмежування компетенції. Деталізація компетенції забезпечує чітко окреслені межі, щоб уникнути плутанини в діяльності державних і суспільних структур, адже компетенція поряд із визначенням специфічної ролі кожного органу покликана водночас забезпечувати погодження їхніх дій. Встановлюючи компетенцію кожного з державних органів, держава відповідно розподіляє владні повноваження між ними. Законодавець розмежує повноваження органів державної влади із вказівкою на сфери їхньої діяльності та об'єкти впливу. Як вбачається з нормативно-правових актів, які визначають повноваження державних органів, законодавець, визначаючи компетенції органу, окреслює повноваження зі вказівкою на конкретні сфери діяльності [11, с. 166]. Тобто компетенція Національної поліції України на територіальному рівні може бути охарактеризована через реалізацію її повноважень у відповідній сфері суспільних відносин. Саме тому при визначенні сутності адміністративно-правового статусу Національної поліції України на територіальному рівні основний акцент ставиться нами на характеристиці її повноважень.

Повноваження Національної поліції України на територіальному рівні є похідними від її основних повноважень. Останні знайшли свою об'єктивізацію в ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», згідно з приписами якої, до них відноситься: здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вжиття у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вжиття заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень; вжиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності; розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом; у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішень про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання [12]; тощо.

Більш детально наведені повноваження регламентовано приписами Положення «Про Національну поліцію», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877. Як свідчить аналіз даного нормативно-правового акта, окрема увага приділена реалізації повноважень Національної поліції України на територіальному рівні. Зокрема, зазначено, що Національна поліція здійснює свої повноваження через центральний орган управління й утворені в установленому порядку територіальні (у тому числі міжрегіональні) органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах, а також заклади та установи. При цьому Національна поліція під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими державними органами, допоміжними органами та службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими й іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами й організаціями [13].

Більш того, деталізація повноважень Національної поліції України на територіальному рівні може бути здійснена відповідним нормативно-правовим актом в залежності від напряму діяльності або функціонального призначення окремого підрозділу. Наприклад, Інструкцією з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України (далі МВС України) від 23 травня 2017 року № 440 визначено повноваження чергових частин, що можуть утворюватися у структурних підрозділах Головних Управлінь Національної поліції (далі – ГУНП) [14]. Своєю чергою,

з метою організації належної взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України, їх структурних та відокремлених підрозділів під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану було прийнято Інструкцію «Про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану», затвердженої наказом МВС України від 31 жовтня 2016 року № 1129 [15].

Разом із тим, як цілком слушно було підкреслено, визначення сутності правового статусу особи, в тому числі адміністративно-правового, лише через її повноваження можна охарактеризувати як дуже вузьке, оскільки воно не охоплює значної частини питань організації і діяльності державних органів, які визначають їх правовий статус [3, с. 125].

Так, навіть якщо проаналізувати приписи законодавства, що визначають адміністративно-правовий статус Національної поліції України, в тому числі на територіальному рівні, побачимо, що даний орган влади, як і будь-який інший, наділяється владними повноваженнями задля виконання покладених на нього завдань. Зокрема, законодавець визначаючи в ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» основні повноваження Національної поліції України використовує конструкцію «поліція відповідно до покладених на неї завдань» [12]. Така ж сама конструкція використовується й у Положенні «Про національну поліцію» [13]. З огляду на що можна стверджувати, що завдання Національної поліції України як змістовний елемент її адміністративно-правового статусу, в тому числі на територіальному рівні, є первинними по відношенню до її повноважень, оскільки останні є засобом їх реалізації. Що стосується функцій як змістовного елементу адміністративно-правового статусу Національної поліції України на територіальному рівні, то вони можуть бути представлені як певні вектори реалізації її повноважень. Нарешті напрями діяльності Національної поліції на територіальному рівні як складові її адміністративно-правового статусу визначають специфіку функціонування даного правоохоронного органу.

В якості ще однієї змістовної складової адміністративно-правового статусу Національної поліції України на територіальному рівні, на нашу думку, слід розглядати юридичну відповідальність. Як свідчить аналіз положень Закону України «Про Національну поліцію», законодавець вказує лише на юридичну відповідальність поліцейських. Зокрема, як зазначено в ч. 1 ст. 19 (види відповідальності поліцейських) вищеведеного нормативно-правового акта, в разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону [12]. Із чого слідує, що до відповідного різновиду юридичної відповідальності може бути притягнуто окремо взятого поліцейського, а не Національну поліцію в цілому. Разом із тим у ч. 2 ст. 19 Закону України «Про Національну поліцію» вказано, що держава відповідно до закону відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі рішеннями, дією чи бездіяльністю органу або підрозділу поліції, поліцейським під час здійснення ними своїх повноважень [12]. З огляду на що, юридичну відповідальність все ж таки слід розглядати як окрему структурну складову адміністративно-правового статусу Національної поліції України на територіальному рівні.

Говорячи про юридичну відповідальність як складову адміністративно-правового статусу Національної поліції України на територіальному рівні, не можна не відмітити її позитивний аспект. Зокрема, прикладом застосування позитивної юридичної відповідальності до особи є її відзначення державними нагородами та/чи відомчими заохочувальними відзнаками.

**Висновки.** Отже, адміністративно-правовий статус Національної поліції України на територіальному рівні є однією з провідних адміністративно-правових засад діяльності вказаного правоохоронного органу. Складовими елементами адміністративно-правового статусу Національної поліції України на територіальному рівні є завдання, повноваження, функції та напрями діяльності даного правоохоронного органу, можливість застосування заходів юридичної відповідальності.

#### Список використаних джерел:

1. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. Харків : Еспада, 2009. 752 с.
3. Бандурка О.О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти: моногр. Х. : Вид-во НУВС, 2005. 506 с.

4. Січевлюк В.А. Еволюція категорії «правова суб'єктність» (теоретико-прикладні засади) : монографія. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2020. 462 с.
5. Панасюк О. До питання про співвідношення понять «повноваження» та «компетенція» суду в кримінальному провадженні. *Публічне право*. 2013. № 4 (12). С. 282–290.
6. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2006. 248 с.
7. Глухверя В.А. Теорія і практика адміністративно-правового забезпечення реформ у системі МВС України : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 646 с.
8. Казанчук І.Д. Компетенція органів національної поліції України щодо охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки в інтеграційних умовах. *Наше право*. 2017. № 1. С. 54–61.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.; К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 781 с.
10. Передерій О.С. Правовий статус поліції країн континентальної правової сім'ї (загальнотеоретична характеристика на матеріалах Франції, Німеччини, Польщі) : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2009. 211 с.
11. Василів С.С. Адміністративно-правові засади підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів, 2016. 245 с.
12. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
13. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2971.
14. Про затвердження Інструкції з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 23.05.2017 № 440. *Офіційний вісник України*. 2017. № 56. Ст. 1656.
15. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31.10.2016 № 1129. *Офіційний вісник України*. 2017. № 14. Ст. 400.