

УДК 351.765(4)

Проневич Олексій Станіславович –

*доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник центру вивчення проблем
адаптації законодавства України до законодавства ЄС
Юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

Oleksii S. Pronevych –

*doctor of juridical sciences, professor,
senior research fellow of the
Center for Research of Issues Related to Approximation of Ukrainian Legislation
to the Legislation of the EU,
Taras Shevchenko National University of Kyiv
(60 Volodymyrska Street, Kyiv, Ukraine)*

Повноваження Національної поліції України: доктринально-правовий вимір

Стаття присвячена осмисленню соціально-правового феномену владно-державних повноважень органів правопорядку, з'ясуванню доктринально-правових засад артикуляції і специфіки законодавчого закріплення основних повноважень Національної поліції, виявленню прогалин у правовому регулюванні повноважень суб'єктів поліцейської діяльності і формулюванню пропозицій щодо шляхів новелізації вітчизняного законодавства у частині визначення повноважень поліції.

Ключові слова: *основні повноваження поліції, повноваження поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення, адміністративні повноваження поліцейського.*

Статья посвящена осмыслению социально-правового феномена властно-государственных полномочий органов правопорядка, определению доктринально-правовых основ артикуляции и специфики законодательного закрепления основных полномочий Национальной полиции, выявлению пробелов в правовом регулировании полномочий субъектов полицейской деятельности и формулированию предложений о путях новеллизации отечественного законодательства в части определения полномочий полиции.

Ключевые слова: *основные полномочия полиции, полномочия полиции в сфере информационно-аналитического обеспечения, административные полномочия полицейского.*

O.S. Pronevych Powers of the National Police of Ukraine: Doctrinal and Legal Dimension

The article is devoted to the comprehension of the social and legal phenomenon of power and state authority of public administration bodies, clarification of the doctrinal and legal principles of articulation and the specifics of legislative consolidation of the main powers of the National Police, the identification of gaps in the legal regulation of the powers of the subjects of police activity and the formulation of proposals on ways to modernize the domestic legislation in relation to the definition of police powers.

It was stated that the powers of the police are a set of legally established rights and obligations necessary for the implementation of functions and tasks. Powers are an element of the legal status of the National Police as the pivotal body of law enforcement responsible for applying legitimate coercion. The title police law sets out the main institutional powers of the police as a basis for determining the administrative powers of the police officer. The powers of the police are mainly formulated in the context of ensuring public safety and order and counteracting crime. At the same time, the legislator failed to properly harmonize the authority with the task of providing police services. The prospect of extending the powers of the police depends on the crime situation, the level of public confidence in the police, the competence and responsibility of the staff, and the balance of mechanisms for dealing with complaints about the actions of the police.

Keywords: *basic police powers, police powers in the field of information and analytical support, administrative powers of the police officer.*

Постановка проблеми. Державна влада як різновид соціальної влади ґрунтується на притаманній державі здатності за допомогою соціально акцептованих правових засобів підпорядковувати загальній волі поведінку окремих індивідів або соціальних груп. Державна влада реалізується безпосередньо державою (її органами та посадовими особами) або ж нею делегується чи санкціонується. Специфіка державної влади полягає у наявності монопольного/виключного права на застосування легітимного примусу (наси́льства). Примус або погроза його застосування є потужним стабілізуючим чинником при існуванні реальної або потенційної загрози для охоронюваного державою загального блага. Легітимність державної влади досягається зв'язаністю правом усіх суб'єктів правовідносин. Ігнорування цієї правової максими немину́че створює підґрунтя для свавілля і зловживань з боку державного апарату. Тому суспільство послідовно наполягає на встановленні меж державно-владного впливу, вичерпному розмежуванні компетенції суб'єктів владних відносин та чіткому визначенні правових підстав для застосування примусу органами правопорядку. Основним державним суб'єктом застосування легітимного примусу є поліція. Тому цілком природно, що перспектива новелізації вітчизняного поліцейського законодавства першочергово розглядається крізь призму вдосконалення правового регулювання державно-владних повноважень Національної поліції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В адміністративно-правовій науці відсутня традиція системного дослідження повноважень Національної поліції. Окремі аспекти цієї проблеми фрагментарно розглядалися у працях А.А. Дмитрієва [1], Д.Л. Лемеша [2], Р.Ю. Молчанова [3], О.О. Панової [4] та ін. Ознайомлення з їх науковим доробком свідчить про еkleктичність тлумачення управлінсько-правової природи інтервенційно-примусових повноважень суб'єктів поліцейської діяльності та використання переважно архаїчних методологічних підходів при здійсненні аналізу окремих прав та обов'язків Національної поліції.

Невирішені раніше проблеми. На цей час зберігається нагальна необхідність формування науково обґрунтованої правової догми владно-правових повноважень поліції як інституту публічної влади, з'ясування стану легітимізації повноважень Національної поліції, аналізу специфіки адміністративної правосуб'єктності поліцейського тощо.

Метою статті є осмислення соціально-правового феномену владно-державних повноважень органів правопорядку, з'ясування доктринально-правових засад артикуляції і специфіки законодавчого закріплення основних повноважень Національної поліції, виявлення прогалин у правовому регулюванні повноважень суб'єктів поліцейської діяльності і формулювання пропозицій щодо шляхів новелізації вітчизняного законодавства у частині визначення повноважень поліції.

Виклад основного матеріалу. Повноваження є важливою частиною державно-правової матерії, засадничим елементом правового статусу будь-якого органу публічної адміністрації або службової/посадової особи. Повноваження детерміновані суспільними потребами та інтересами. На стадії генези правової держави повноваження ототожнювалися з делегованим окремому суб'єкту владних відносин обмеженим правом використовувати наявні ресурси з метою забезпечення публічного інтересу (досягнення бажаного результату). Йшлося про вжиття у межах визначеної компетенції заходів виконавчо-розпорядчого і нормовстановлюючого характеру, достатніх для ефективної реалізації задекларованої соціальної місії. Натомість сучасна концепція належного врядування ґрунтується на постулаті щодо дуалістичного характеру повноважень органів публічної адміністрації, які охоплюють взаємозумовлені юридичні права і офіційні обов'язки.

Підстави для механічного ототожнення повноважень з владою як такою відсутні. Феномен влади загалом полягає у регулюванні широкого спектру суспільних відносин, реальній здатності вольового впливу на дії та поведінку людей. Натомість повноваження постають у

контексті деконцентрації влади як набір правових інструментів владного впливу. Типові повноваження органу публічної адміністрації обов'язково охоплюють низку засадничих владних компонентів, а саме: регламентування (ухвали підзаконних нормативно-правових актів, встановлення правил і процедур, запровадження нормативно-технічних та інших стандартів); оперативне керівництво (видання вказівок імперативного характеру); організацію (формування, встановлення, розроблення, створення належних умов, надання підтримки, стимулювання, планування, інструктування); оперативне вирішення (визначення, затвердження, створення, надання, скасування, призупинення); участь (реалізації, формування, розробки, сприяння); взаємодію і координацію (зовнішньої комунікації, співробітництва, узгодження цільових установок, позицій та дій); контролю і нагляду (моніторингу, спостереження, реагування, інформування) тощо [5, с. 57]. Принагідно зауважимо, що в статутних (компетенційних) законах традиційно містяться диспозитивні правові норми, що передбачають наділення суб'єкта дискреційними повноваженнями (надання «альтернативного вибору варіанту поведінки», тобто права діяти на власний розсуд за настання певних обставин).

Аксіоматично, що поліція позиціонується як орган публічної влади, що реалізує особливо значущу соціальну місію правоохорони і надання послуг населенню щодо виявлення, ідентифікації та нейтралізації загроз у сфері публічної безпеки. Найпоширенішими є характеристики поліції як «механізму застосування примусової сили», «формації, уповноваженої примусово застосовувати закон або здійснювати інтервенцію в суспільне життя», «інструменту підтримання і поновлення миру», «органу контролюючої допомоги», «брокера, який приймає рішення в інтересах своїх клієнтів на основі збору, аналізу, кодування та обміну інформацією», «компонента системи кримінальної юстиції, який оцінює ступінь небезпеки, реагує на неї та контролює її» тощо [6].

У післявоєнній західній поліцейській ствердилася думка, що «завдання поліції, обмежені в ліберальній правовій державі негативним відбиттям небезпеки, розширилися внаслідок еволюції від ліберальної до соціальної

правової держави: у поліції з'явилися позитивні функції турботи про спільне благо». Наслідком цих процесів стала функціонально-компетентісна трансформація поліції на людиноцентристських засадах. Інституціоналізація Національної поліції України також відбувається на тлі відмови від абсолютизації репресивного компонента діяльності органу правопорядку та пріоритетизації проактивного вектору поліцейської діяльності. Національна поліція є стрижневим органом правопорядку, який реалізує державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Водночас поліція не може розглядатися як універсальний державний правоохоронний орган міжгалузевої або загальної компетенції. Обмеженість її владного ресурсу досягається шляхом вичерпної артикуляції функціонально зумовлених інституційних повноважень і максимального редукування дискреції в оперативно-службовій діяльності поліцейських.

У поліцейсько-правовій теорії категорія «повноваження поліції» загалом тлумачиться як сукупність закріплених законодавчо конкретних юридичних прав та обов'язків суб'єктів поліцейської діяльності (окремих органів або службових/посадових осіб), необхідних для реалізації функцій та виконання завдань. Державно-владні повноваження поліції закріплено у розділі IV Закону України «Про Національну поліцію». Характерно, що цим законом встановлено інституційні повноваження поліції як центрального органу виконавчої влади (тобто адміністративні повноваження поліцейського є похідними від повноважень поліції).

Згідно зі статтею 23 Закону України «Про Національну поліцію» легітимізовано 27 основних повноважень поліції. Зокрема передбачено, що «поліція відповідно до покладених на неї завдань»:

- здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень;
- виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

- вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення;

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

- здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;

- здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності;

- розшукує 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, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання;

- доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення;

- вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, а аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

- регулює дорожній рух та здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі;

- здійснює супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом ;

- видає відповідно до закону дозволу на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху;

- вживає всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали

внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я ;

- вживає заходів для визначення осіб, які не здатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе; встановлює особу за невпізнаним трупом;

- забезпечує безпеку взятих під захист осіб на підставах та в порядку, визначених законом;

- у межах своєї компетенції, визначеної законом, здійснює контроль за дотриманням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, вживає заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі;

- вживає заходів для запобігання та протидії домашньому насильству або насильству за ознакою статі;

- здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони;

- здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності;

- здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ;

- здійснює у визначеному законом порядку приймання, зберігання та знищення вилученої, добровільно зданої або знайденої вогнепальної, газової, холодної та іншої зброї, боєприпасів, набоїв, вибухових речовин та пристроїв, наркотичних засобів або психотропних речовин;

- здійснює контроль у межах своєї компетенції, визначеної законом, за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки

у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення;

- сприяє забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості;

- виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону та міжнародних договорів України;

- здійснює оперативно-розшукову діяльність відповідно до закону;

- вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), а також вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю державних виконавців, приватних виконавців та інших осіб, які беруть участь у вчиненні виконавчих дій, здійснює привід у виконавчому провадженні [7].

Формально-правовий аналіз специфіки підходу до визначення і правового закріплення повноважень поліції дає підстави зазначити таке:

- у чинному Законі України «Про Національну поліцію» виокремлено основні обов'язки поліцейського (ст. 18), основні повноваження керівника поліції (ст. 22), основні повноваження поліції (ст. 23), додаткові повноваження поліції (ст. 24) і повноваження у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення (ст. 25) [7]. Обраний підхід є дещо еклектичним, оскільки не сприяє цілісному розумінню прав і обов'язків поліції на інституційному, субінстанційному та посадовому рівнях;

- об'єктивна необхідність диференціації повноважень поліції на основні та додаткові відсутня. Проблема повноважень доцільно вирішувати у межах єдиної правової норми шляхом обов'язкового інкорпорування положення щодо можливості «покладання на поліцію інших повноважень виключно законом». Таким чином вдасться запобігти помилковим уявленням щодо можливої ієрархізації (ранжування) повноважень поліції;

- можна частково погодитися з прагненням законодавця виокремити та вичерпно артикулювати «повноваження поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення».

У першу чергу привертає увагу специфіка формулювання закріпленого у частині 1 статті 25 Закону України «Про Національну поліцію» постульованого положення щодо підпорядковано-забезпечувального (вторинного) характеру зазначеного повноваження, тобто «повноваження заради реалізації інших повноважень» («поліція здійснює інформаційно-аналітичну діяльність виключно для реалізації своїх повноважень, визначених цим законом»). Насправді ж, на нашу думку, йдеться про інституційне повноваження поліції засадничого/комплексного характеру. Його ефективна реалізація (формування відомчих баз даних, користування відомчими та іншими державними базами, здійснення інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи, здійснення інформаційної взаємодії з іншими суб'єктами владних повноважень) сприяє якісному виконанню усього спектру завдань поліції. Принципово важливим є закріплення правового імперативу щодо вжиття поліцією усіх можливих заходів для недопущення будь-яких порушень прав і свобод людини, пов'язаних з обробкою інформації [7];

- фактично закріплені законодавцем основні повноваження поліції у цілому кореспондуються із закріпленими у міжнародно-правових актах цивілізованими стандартами визначення адміністративної правосуб'єктності органів правопорядку. Так, враховано низку правових імперативів, закріплених у Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, затверджені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17.12.1979 № 34/169, а саме: виконання посадовими особами з підтримання правопорядку (термін охоплює «всіх призначених або таких, що обираються, осіб, пов'язаних із застосуванням права, які мають поліцейські повноваження») обов'язків, покладених на них законом, «служачи суспільству та захищаючи всіх людей від протиправних діянь, відповідно до високого рівня відповідальності, якої вимагає їх професія»; обов'язку посадових осіб з підтримання правопорядку «поважати і захищати людську гідність, підтримувати та захищати права людини стосовно всіх осіб»; збереження в таємниці відомостей конфіденційного характеру, якими володіють посадові особи з підтримання правопорядку, за

винятком випадків, коли виконання обов'язків або вимоги правосуддя суворо вимагають іншого; забезпечення посадовими особами з підтримання правопорядку цілковитого захисту здоров'я затриманих ними осіб, вжиття негайних заходів з метою забезпечення надання медичної допомоги у разі необхідності тощо [8]. Зasadниче значення для формування закріпленої у вітчизняному титульному законі про поліцію функціонально-компетентістної догми мали положення Декларації про поліцію щодо таких обов'язків поліцейського: забезпечувати відповідно до закону захист громадян і суспільства від насильства, грабежу та інших суспільно небезпечних дій; діяти чесно, безпристрасно та з почуттям власної гідності; виконувати вказівки, видані належним чином його вищестоящим начальником та утримуватися від виконання вказівок, якщо йому відомо або повинно бути відомо про їх незаконність; діяти рішуче для досягнення мети, передбаченої або дозволеної законом, застосовуючи силу лише у розумних межах; забезпечувати при затриманні особи, яка потребує медичної допомоги, надання такої допомоги медичним персоналом, і, за необхідності, вжити заходів для забезпечення життя і здоров'я цієї особи [9];

- основні повноваження поліції визначено за класичними управлінськими канонами. Повноваження переважно сформульовано у контексті визнання пріоритетності законодавчого регулювання правозастосування як правової форми діяльності поліції («здійснює діяльність», «вживає заходів», «розшукує», «доставляє» тощо). Натомість нормотворчий та контрольно-наглядовий компоненти владно-розпорядчого впливу виписано обмежено;

- відповідно до статті 19 Конституції України закріплено правовий постулат щодо обов'язку органів публічної влади, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [10]. Аксіоматично, що порушення суб'єктом конституційного імперативу щодо дій у межах повноважень передбачає юридичну відповідальність. Повноваження поліції визначено відповідно до зазначеного вище конституційного постулату (норма сформульована з використанням ustalених обмежувально-уповноважуючих

теоретичних конструкцій «у межах своєї компетенції», «у межах визначеної підслідності», «у випадках, визначених законом», «у випадках і порядку, визначених законом» тощо), що забезпечує лексико-семантичну коректність понятійно-категоріального апарату, формальну визначеність і вичерпність інституційних та посадових повноважень суб'єктів поліцейської діяльності;

- доктринальні засади артикуляції повноважень Національної поліції відрізняються від використовуваних раніше законодавцем при формулюванні повноважень міліції. У Законі України «Про міліцію» про повноваження міліції прямо не йшлося, хоча поняття «повноваження» вживалося як фонове при характеристиці окремих елементів її правового статусу («забезпечувати у межах повноважень», «у зв'язку з виконанням повноважень»), а обов'язки та права міліції текстуально було розмежовано (відповідно у ст. 10 та ст. 11 Закону України «Про міліцію») [11];

- повноваження Національної поліції за основоположними напрямками поліцейською діяльності загалом корелюються з обсягом притаманних раніше міліції повноважень. Водночас у чинному титульному законі не йдеться про обов'язок поліції «брати участь у правовому вихованні населення», «виконувати у межах своєї компетенції кримінальні покарання», «здійснювати державну реєстрацію (перереєстрацію) і облік транспортних засобів та систематизацію відомостей про їх власників» тощо. Здійснена ревізія зумовлена, з одного боку, увільненням поліції від виконання низки невластивих для класичних органів правоохорони обов'язків, а з іншого боку, використанням досконалішої правової техніки формулювання абстрактних законодавчих норм;

- вважаємо цілком обґрунтованим відхід від радянської традиції послідовно-деталізованого перераховування інституційних прав міліції до чіткого унормування конкретних юридичних прав поліцейського при здійсненні ним передбаченого законом кожного окремого поліцейського заходу як «дії або комплексу дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень»;

- на нашу думку, перспектива подальшого вдосконалення правового регулювання повноважень поліції полягає у внесенні доповнень до титульного закону щодо: участі поліції у превентивно-профілактичних заходах, спрямованих на викорінення соціальних патологій; забезпечення у межах компетенції виконання адміністративних актів, виданих компетентними органами з метою запобігання порушенню законів або тривалому їх невиконанню; захисту поліцією майнових прав лише у випадках, коли відсутня можливість отримання вчасного судового захисту і якщо здійснення цих прав без допомоги поліції буде суттєво ускладнено; здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; здійснення контролю стану додержання недержавними суб'єктами ліцензійних умов провадження охоронної діяльності; налагодження партнерської взаємодії з населенням; забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування та недержавними суб'єктами поліцейської діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку на регіональному та локальному рівнях; регулярного звітування перед компетентними органами публічної влади про стан виконання визначених законом завдань та перманентного інформування суспільства про результати діяльності поліції тощо;

- недостатнє розуміння широким загалом специфіки інституційно-правової природи прямо передбачених частиною 3 статті 13 Закону України «Про Національну поліцію» галузевих служб поліції (кримінальної поліції, патрульної поліції, органів досудового розслідування, поліції охорони, спеціальної поліції, поліції особливого призначення) об'єктивно зумовлює необхідність конкретизації на рівні титульного закону про поліцію основних повноважень кожної з названих організаційних одиниць. Певною мірою ця проблема вирішується шляхом затвердження положень про галузеві служби поліції. Так, у пункті 1 розділу III Положення про Департамент патрульної поліції, затвердженого наказом Національної поліції України від 31.10.2016 № 1114, вичерпно викладено повноваження патрульної поліції, ґрунтовані на основних повноваженнях поліції. Важливо, що у тому числі закріплено повноваження щодо

налагодження і підтримання «партнерських відносин з населенням, територіальними громадами та інститутами громадянського суспільства для ефективного виконання завдань патрульної поліції і підвищення довіри населення до неї» [12]. Водночас наголосимо, що іноді вирішення зазначеної проблеми унеможливується внаслідок неякісної підготовки цих важливих документів. Так, наприклад, у Положенні про органи досудового розслідування Національної поліції України про повноваження органів досудового розслідування де-юре не йдеться, однак де-факто повноваження викладено під тегом-ідентифікатором «функції органів досудового розслідування» [13]. Натомість у Положенні про підрозділи поліції особливого призначення, затвердженому наказом МВС України від 04.12.2017 № 987, завдання цих підрозділів визначено довільно та не гармонізовано із завданнями поліції як органу правопорядку, а також закріплено некоректні правові конструкти «функціональні повноваження» і «функції (повноваження) підрозділів» [14]. Ототожнення функцій (основних напрямів діяльності органу) і повноважень (сукупності прав та обов'язків, якими наділяється орган для реалізації функцій поліції) спричиняє суттєві проблеми при визначенні адміністративної правосуб'єктності підрозділів поліції особливого призначення і зумовлює небезпечну колізійність у нормативно-правовому регулюванні їх оперативно-службової діяльності (принагідно нагадаємо, що невизначеність упродовж тривалого часу правового статусу спеціального підрозділу міліції громадської безпеки «Беркут» як своєрідного аналога поліції особливого призначення негативно вплинула на стан охорони прав і свобод людини та забезпечення публічної безпеки і порядку цим підрозділом, а зрештою призвела до його ліквідації [15]). Зауважимо, що модернізація системи Національної поліції триває (так, нещодавно було задекларовано намір створити поліцію превенції шляхом об'єднання патрульної поліції і поліції громадської безпеки). Трансформаційні процеси гальмують розробку уніфікованих за формою положень про кримінальну поліцію, поліцію охорони, спеціальну поліцію. Вирішення цієї проблеми сприятиме ствердженню взаємозумовленої легальної

чотирьохланкової «драбини» владних повноважень поліції (загальні інституційні повноваження поліції – конкретизовані повноваження Національної поліції – повноваження окремих галузевих служб поліції – повноваження посадових осіб органів поліції);

- незважаючи на задекларовану пов'язаність і об'єктивну зумовленість повноважень поліції її завданнями, законодавець не спромігся повною мірою гармонізувати повноваження із завданням людиноцентристського спрямування щодо «надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги». Закріплене у пункті 14 частини 1 статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» повноваження щодо «надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги» особам, які фактично постраждали внаслідок вчинених правопорушень або опинилися у небезпечній для життя і здоров'я ситуації, на нашу думку, є звуженим, оскільки не охоплює усього можливого спектру реально або потенційно загрозливих ситуацій, що потребують проактивного (переважно превентивного) реагування органів правопорядку. Артикульоване у частині 43 пункту 4 чинного Положення про Національну поліцію універсальне формулювання соціально орієнтованого повноваження («у межах повноважень, передбачених законом, надає соціальну і правову допомогу громадянам, сприяє державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків» [16]) є занадто абстрактним і не відображає сервісного компоненту поліцейської діяльності. Зауважимо, що зростання рівня довіри населення як основного критерію оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції досягається формуванням безпечного життєвого простору на локальному рівні шляхом надання населенню комплексних поліцейських послуг щодо виявлення, ідентифікації та нейтралізації загроз (небезпек) у сфері публічної безпеки;

- при визначенні повноважень поліції особлива увага акцентована на охороні прав дитини, протидії домашньому насильству або насильству за ознакою статті. Соціальна

спрямованість поліцейської діяльності може бути посилена шляхом нормативного закріплення комплексного повноваження поліції щодо участі поліції у контрольно-наглядових заходах щодо забезпечення додержання прав вразливих категорій населення (дітей, жінок, осіб похилого віку, людей з інвалідністю, іммігрантів тощо);

- повноваження поліції у сфері охорони оточуючого природного середовища законодавцем не виправдано обмежено виключно здійсненням контролю за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення і сприянням забезпеченню правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації у разі його оголошення. Натомість стрімке погіршення стану довкілля становить суттєву екзистенційну загрозу для нормального функціонування суспільства, усунення якої можливо за умови наділення поліції широкими повноваженнями у сфері забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічного правопорядку (вважаємо, що посилення превентивно-репресивного компоненту державного природоохоронного механізму можливо шляхом виокремлення екологічної поліції) тощо.

Окремі фахівці здійснювалися спроби класифікації повноважень поліції/міліції. Так, С.В. Шестаковим було виокремлено такі повноваження працівника міліції: «за тривалістю володіння повноваженнями»; за метою реалізації повноважень; за характером/спрямованістю дій [17, с. 169]. Д.Л. Лемеш пропонує авторську класифікацію адміністративних повноважень поліцейських за такими критеріями: у залежності від займаної посади (повноваження керівного складу та повноваження рядового складу); залежно від змісту повноважень (універсальні повноваження; повноваження у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; повноваження у сфері застосування поліцейських заходів); за підставою виникнення повноважень (постійні; змінні; повноваження, що виникають на підставі наказів керівника поліції або походять зі звернень громадян) [2, с. 106]. Наведені класифікації повноважень мають умовний характер і не претендують на вичерпність. На нашу думку, основні повноваження Національної поліції можна також класифікувати за такими критеріями:

функціональною спрямованістю поліцейської діяльності; зумовленістю окремими завданнями поліції; сферами владно-вольового впливу (правового регулювання); об'єктами владно-вольового впливу; інтенсивністю владно-вольового впливу; суб'єктами використання повноважень; правовим режимом застосування повноважень; рівнем формальної визначеності; рівнем дискреції тощо.

Упродовж останнього часу керівництво Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України наполягає на необхідності суттєвого розширення повноважень поліції. Наріжним каменем цієї промо-кампанії була теза щодо законодавчого закріплення універсального владно-примусового імперативу презумпції правоти поліцейського («спочатку підпорядкуйся, а потім оскаржуй»), тобто обов'язку кожної особи «неухильно виконати вимогу поліцейського, крім виконання явно злочинної вимоги або розпорядження», зі збереженням права особи, яка виконала вимогу поліцейського або розпорядження поліцейського, оскаржити рішення або дії в установленому порядку. Презумпція правоти поліцейського розглядалася у контексті реляції між необхідністю забезпечення особистої безпеки поліцейського і відстрочення права громадянина на оскарження дій поліцейського. Перспективу посилення інституційної спроможності поліції також вбачали у внесенні змін до низки законодавчих актів, а саме: Закону України «Про Національну поліцію» (розширеного тлумачення принципу безперервності як обов'язку поліцейських реагувати на правопорушення незалежно від часу доби, місцезнаходження і займаної посади; визначення «підозри, що водій знаходиться в стані сп'яніння або під впливом лікарських препаратів» як додаткової підстави для зупинення транспортного засобу; закріплення права звертатися до осіб «з обов'язковими для виконання вимогами і розпорядженнями щодо їх способу поведінки для ефективного проведення поліцейського заходу» тощо); Закону України «Про дорожній рух» (заборони водіям виходити з автомобіля без дозволу поліцейського; обов'язку водіїв передавати документи для перевірки поліцейському тощо); Кодексу України про адміністративні правопорушення (скасування норми щодо обов'язкової наявності

двох свідків при здійсненні поліцейськими огляду водія на стан алкогольного або наркотичного сп'яніння; подовження строку адміністративного затримання до 24 годин «осіб, які вчинили адміністративне правопорушення у випадках, коли за його вчинення передбачено адміністративне стягнення у вигляді адміністративного арешту, а також коли особа, яка його вчинила, перебуває у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння та може завдати шкоди собі або оточуючим»).

На нашу думку, рефлексії щодо легального закріплення презумпції правоти поліцейського як «інструменту побудови системи колективної безпеки» є недостатньо обґрунтованою. Прагнення розширити повноваження поліції повинно обов'язково корелюватися з конституційним постулатом щодо безумовного забезпечення прав і свобод людини органами правопорядку. Відповідно до частини 2 статті 62 Закону України «Про Національну поліцію» прямо встановлено, що «законні вимоги поліцейського є обов'язковими для виконання всіма фізичними та юридичними особами» [7]. Чинним законодавством передбачено широкий спектр легальних правових механізмів державно-вольового впливу у сфері забезпечення публічної безпеки. Тому на початковій стадії інституціоналізації Національної поліції першочергову увагу варто приділити викоріненню корупційних чинників у поліцейській діяльності, підвищенню рівня професійної компетентності та особистої відповідальності кожного поліцейського, оптимізації алгоритмів дій поліцейських при здійсненні поліцейських заходів, забезпеченню ефективного функціонування механізму оскарження дій поліції, а також вжиттю системних заходів з метою подолання негативного соціально-правового феномену правового нігілізму.

Висновки. Резюмуючи, зазначимо, що повноваження поліції є сукупністю законодавчо закріплених прав та обов'язків, необхідних для реалізації/виконання встановлених функцій і завдань. Повноваження є елементом адміністративно-правового статусу Національної поліції як стрижневого органу правопорядку, відповідального за застосування легітимного примусу. Титульним законом про поліцію встановлено основні інституційні повноваження

поліції як базису для визначення адміністративних повноважень поліцейського. Повноваження поліції переважно сформульовано у контексті забезпечення публічної безпеки і порядку та протидії злочинності. Водночас законодавець не спромігся належним чином гармонізувати повноваження із завданням щодо надання поліцейських послуг. Суспільний дискурс щодо перспектив розширення повноважень поліції має ґрунтуватися на прагненні посилити

людиноцентристську спрямованість поліцейської діяльності та імплементувати кращі європейські практики протидії злочинності.

Список використаних джерел:

1. Дмитрієв А. А. Компетенція і повноваження кримінальної поліції як складова Національної поліції України / А. А. Дмитрієв // Європейські перспективи. – 2015. – № 7. – С. 83-88.
2. Лемеш Д. Л. Адміністративні повноваження працівника поліції як основа його правового статусу / Д. Л. Лемеш // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2016. – Вип. 2. – Ч. 1. – С. 103-107.
3. Молчанов Р. Ю. Повноваження патрульної поліції щодо здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері безпеки дорожнього руху / Р. Ю. Молчанов // Юридичний електронний журнал. – 2016. – № 3. – С. 101-104.
4. Панова О. О. Особливості компетенції та повноважень органів Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки / О. О. Панова // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 5. – С. 213-215.
5. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2001. – 355 с.
6. Криминология / под ред. Дж.Ф. Шели. 3-е междунар. изд. / пер. с англ. – СПб. : Питер, 2003. – 860 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://lib.sale/kriminologiya-pravo-uchebnik/rol-politsii-80513.html>.
7. Про Національну поліцію : закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
8. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку : резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17.12.1979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_282.
9. Декларація про поліцію : резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 690 від 08.05.1979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_803.
10. Конституція України : Основний Закон України від 28 червня 1996 року (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
11. Про міліцію : закон України від 20.12.1990 № 565-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/565-12/page>.
12. Положення про Департамент патрульної поліції : наказ Національної поліції України від 31.10.2016 № 1114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Polozhennya_DPP_zi_zminamy_vid_31_10_16.pdf.
13. Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України : наказ МВС України від 08.07.2017 № 570 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17>.
14. Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення : наказ МВС України від 04.12.2017 № 987 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE31433.html.

15. Про визнання такими, що втратили чинність наказів МВС України з питань діяльності СПМГБ «Беркут» : наказ МВС України від 11.03.2014 № 185 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0359-14/paran6#n6>.

16. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF>.

17. Шестаков С. В. Адміністративно-правовий статус працівника міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. В. Шестаков ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 205 с.

References:

1. A. A. Dmytriiev, Kompetentsiia i povnovazhennia kryminalnoi politsii yak skladova Natsionalnoi politsii Ukrainy / A. A. Dmytriiev // Yevropeiski perspektyvy. – 2015. – No. 7. – Pp. 83-88.

2. D. L. Lemesh, Administratyvni povnovazhennia pratsivnyka politsii yak osnova yoho pravovoho statusu / D. L. Lemesh // Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava. – 2016. – Vyp. 2. – Ch. 1. – Pp. 103-107.

3. R. Yu. Molchanov, Povnovazhennia patrolnoi politsii shchodo zdiisnennia administratyvno-iurydyktsiinoi diialnosti u sferi bezpeky dorozhnoho rukhu / R. Yu. Molchanov // Yurydychnyi elektronnyi zhurnal. – 2016. – No. 3. – Pp. 101-104.

4. O. O. Panova, Osoblyvosti kompetentsii ta povnovazhen orhaniv Natsionalnoi politsii Ukrainy u sferi zabezpechennia publichnoi bezpeky / O. O. Panova // Porivnialno-analitychne pravo. – 2016. – No. 5. – Pp. 213-215.

5. Yu. A. Tikhomirov, Teoriya kompetentsii / Yu. A. Tikhomirov. – M. : Yuryinformtsentr, 2001. – 355 p.

6. Krymynologiya / pod red. Dzh. F. Shely. 3-e mezhdunar. izd. / per. s angl. – SPb. : Piter, 2003. – 860 p. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://lib.sale/kriminologiya-pravo-uchebnik/rol-politsii-80513.html>.

7. Pro Natsionalnu politsiiu : zakon Ukrainy vid 02.07.2015 No. 580-VIII [Elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

8. Kodeks povedinky posadovykh osib z pidtrymannia pravoporiadku : rezoliutsiia Heneralnoi Asamblei OON No. 34/169 vid 17.12.1979 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_282.

9. Deklaratsiia pro politsiiu : rezoliutsiia Parlamentskoi asamblei Rady Yevropy No. 690 vid 08.05.1979 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_803.

10. Konstytutsiia Ukrainy : Osnovnyi Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku (zi zminamy ta dopovnenniamy) [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

11. Pro militsiiu : zakon Ukrainy vid 20.12.1990 No. 565-KhII [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/565-12/page>.

12. Polozhennia pro Departament patrolnoi politsii : nakaz Natsionalnoi politsii Ukrainy vid 31.10.2016 No. 1114 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Polozhennya_DPP_zi_zminamy_vid_31_10_16.pdf.

13. Pro orhanizatsiiu diialnosti orhaniv dosudovoho rozsliduvannia Natsionalnoi politsii Ukrainy : nakaz MVS Ukrainy vid 08.07.2017 No. 570 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17>.

14. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro pidrozdily politsii osoblyvoho pryznachennia : nakaz MVS Ukrainy vid 04.12.2017 No. 987 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE31433.html.

15. Pro vyznannia takymy, shcho vtratyly chynnist nakaziv MVS Ukrainy z pytan diialnosti SPMHB «Berkut» : nakaz MVS Ukrainy vid 11.03.2014 No. 185 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0359-14/para6#n6>.

16. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Natsionalnu politsiiu : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.10.2015 No. 877 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF>.

17. S. V. Shestakov, Administratyvno-pravovyi status pratsivnyka militsii : dys.. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / S. V. Shestakov ; Nats. un-t vnutr. sprav. – Kh., 2003. – 205 p.