

УДК 342.9:351.741(477)

Т.А. Плугатар,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
учений секретар секретаріату Вченої ради
ДНДІ МВС України, м. Київ

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Статтю присвячено комплексному дослідженню доктринальних підходів, правового регулювання і практики адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції України, висвітленню особливостей адміністративно-юрисдикційних проваджень, які здійснюються посадовими особами цих органів, та визначенню правового статусу органів Національної поліції України як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, адміністративно-юрисдикційна діяльність, адміністративно-юрисдикційне провадження, Національна поліція України, правовий статус.

Статья посвящена комплексному исследованию доктринальных подходов, правового регулирования и практики административно-юрисдикционной деятельности органов Национальной полиции Украины, раскрытию особенностей административно-юрисдикционных производств, которые осуществляются должностными лицами этих органов, определению правового статуса органов Национальной полиции Украины как субъектов административно-юрисдикционной деятельности.

Ключевые слова: административная юрисдикция, административно-юрисдикционная деятельность, административно-юрисдикционное производство, Национальная полиция Украина, правовой статус.

Paper is devoted to the comprehensive study of doctrinal approaches, legal regulation and practice of administrative and jurisdictional activities of the bodies of the National Police of Ukraine, highlighting the peculiarities of administrative and jurisdictional proceedings carried out by officials of these bodies and determining the legal status of the bodies of the National Police of Ukraine as the subjects of administrative and jurisdictional activity.

Keywords: administrative jurisdiction, administrative and jurisdictional activities, administrative and jurisdictional proceedings, the National Police of Ukraine, legal status.

Орієнтація нашої країни на побудову правової демократичної держави та входження до Європейського Союзу передбачають наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини й громадянина, одним із елементів якого є позасудовий захист фізичних та юридичних осіб від порушень їх прав та законних інтересів, що здійснюється органами виконавчої влади, зокрема Національної поліції України. Теоретична проблема недостатнього опрацювання сутності та змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності органів поліції, у процесі якої

вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених чи оспорюваних інтересів осіб, та її процесуальної форми – адміністративно-юрисдикційного провадження має суттєве значення й посідає чільне місце в доктрині адміністративного права і процесу, а тому дослідження правового статусу органів Національної поліції України як суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення такої діяльності набувають особливого змісту й актуальності.

Незважаючи на те, що дослідженню окремих аспектів адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів України присвятили свої праці такі вчені як: В. Авер'янов, С. Алфьоров, О. Бандурка, В. Бевзенко, А. Берлач, О. Безпалова, В. Білоус, Ю. Битяк, І. Бородин, В. Глуховець, І. Голосніченко, С. Гусаров, О. Джафарова, Є. Додін, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, С. Константинов, О. Кузьменко, Т. Мінка, О. Музичук, І. Панов, О. Синявська, І. Суховетрук, В. Шильник, І. Шопіна, В. Юрченко та інші науковці, чимало питань порушеної проблематики й дотепер залишаються недостатньо дослідженими, не враховують результатів реформаційних процесів, що відбуваються в Україні у правоохоронній сфері. З огляду на сказане, метою статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції України, визначення правового статусу вказаних органів як суб'єктів такої діяльності, вироблення пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавства в цій сфері, що сприятиме посиленню гарантій реалізації права кожної особи на захист та відновлення прав, свобод і законних інтересів.

Аналіз наукових позицій щодо визначення поняття “адміністративно-юрисдикційна діяльність органів Національної поліції України” показав, що більшість вчених під цим поняттям розуміють врегульовану нормами адміністративного права (законом та іншими нормативними актами) діяльність уповноваженого структурного підрозділу поліції, посадової особи щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів), пов'язаних із адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) при здійсненні цим органом публічної виконавчої влади [1, с. 138]. О. Горбунова під цим поняттям пропонує розуміти самостійний вид державної, підзаконної, правозастосовчої та правоохоронної діяльності, що полягає в розгляді та вирішенні в передбаченому нормативно-правовими актами порядку правових спорів з метою охорони публічних відносин у різноманітних галузях управління [3, с. 27]. У свою чергу, автори навчального посібника “Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції” наголошують, що така діяльність є однією з важливих складових частин адміністративної діяльності поліції, змістом якої є визначений законом порядок здійснення процесуальної діяльності, пов'язаної з виявленням, припиненням правопорушення, порушенням, розслідуванням, розглядом і вирішенням справ про адміністративні правопорушення, винесенням за ними законних і об'єктивних постанов про адміністративну відповідальність та їх виконанням [2, с. 8].

На нашу думку, даючи визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції України слід погодитися з думкою тих науковців, які розкривають її розуміння за двома підходами: вузьким та широким. Так, у вузькому розумінні адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції – це врегульована переважно нормами адміністративного права діяльність органів та підрозділів Національної поліції (уповноважених працівників, які мають спеціальні звання) щодо розгляду й вирішення справ про адміністративні

правопорушення, що належать до її компетенції, і накладення адміністративних стягнень на осіб, які скоїли такі правопорушення. У широкому розумінні адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції є врегульована переважно нормами адміністративного права діяльність органів і підрозділів Національної поліції (уповноважених працівників, які мають спеціальні звання) щодо розгляду й вирішення індивідуальних адміністративних справ конфліктного характеру, а саме справ про адміністративні правопорушення, справ про дисциплінарні проступки, справ за скаргами громадян, а також пов'язаних із ними адміністративно-процесуальних заходів [4, с. 20].

На сьогодні система суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності є досить великою, оскільки чинним національним законодавством закріплюється низка органів, до компетенції яких входить здійснення розгляду й вирішення спорів про право та справ про адміністративні правопорушення з метою захисту прав та законних інтересів осіб. Зокрема, глава 17 КУпАП, визначаючи підвідомчість справ про адміністративні правопорушення, визначає компетенцію органів та посадових осіб, уповноважених розглядати такі справи. Згідно зі ч. 2 ст. 222 КУпАП від імені органів Національної поліції України розглядати справи про адміністративні правопорушення й накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень [12]. У свою чергу, як зазначається у ст. 23 Закону України “Про Національну поліцію”, поліція відповідно до покладених на неї завдань виявляє причини та умови, що сприяють скоєнню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вживає заходів для виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення; здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання [8].

Як бачимо, не всі працівники органів та підрозділів Національної поліції України можуть бути суб'єктами адміністративної юрисдикції, а лише ті, які мають спеціальні звання й на яких ці функції покладені законом. Це пов'язано з тим, що адміністративно-юрисдикційна діяльність не є їх основною діяльністю й вона потребує певного рівня компетентності, якою володіють не всі працівники органів та підрозділів поліції.

Таким чином, працівники органів та підрозділів Національної поліції як суб'єкти адміністративно-юрисдикційної діяльності виявляють, припиняють правопорушення, порушують, розслідують, розглядають юридичні конфлікти на підставі правової оцінки поведінки сторін, які знаходяться у конфліктній ситуації, вирішують справи про адміністративні правопорушення, накладають адміністративні санкції або приймають інші правозастосовні акти з метою забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, підтримання публічної безпеки і порядку.

Визначаючи правовий статус органів Національної поліції України як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, необхідно зауважити, що незважаючи на те, що в юридичній літературі дослідженню поняття “правовий статус” присвячено багато праць, наразі немає єдиного уявлення про зміст і структуру цієї категорії. Термін “правовий статус” спочатку розроблявся теоретиками права стосовно питання про права і свободи особи, потім він став

використовуватися щодо юридичних осіб, публічно-правових утворень, включаючи державу, інших галузях. Сьогодні в деяких випадках він вживається для характеристики майна або нормативних актів, використовується в сукупності або ототожнюється з іншими правовими категоріями (правовим режимом, правовим становищем та ін.) [5, с. 21]. Проте, як слушно наголошує Т. Степанова, поряд з визнанням тотожності термінів “правове положення” та “правове становище”, термін “правовий статус” має самостійний зміст, є більш вузьким і включає лише права, обов’язки та відповідальність. Правове положення (становище) є більш широким, об’ємним поняттям і включає також правосуб’єктність, місце в системі, принципи, гарантії реалізації і захисту прав [6, с. 37].

Безперечно правовий статус органу поліції охоплює різні аспекти його організації й діяльності, що нормативно врегульовані у різних за юридичною силою нормативно-правових актах, має досить складний зміст, характеризується не лише наявністю повноважень, а й низкою інших елементів, які визначають організаційні та функціональні засади його діяльності.

Варто погодитися з думкою В. Корельського, який стверджує, що поняття “правовий статус” є багатоаспектною категорією, яка: а) має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб’єктів правовідносин: держави, суспільства, особи тощо; б) відображає індивідуальні особливості суб’єктів і реальне положення їх у системі багатоманітних суспільних відносин; в) не може бути реалізовано без обов’язків, що кореспондуються правам, без юридичної відповідальності в необхідних випадках, без правових гарантій; г) визначає права і обов’язки суб’єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб’єктів для відкриття нових шляхів для їх удосконалення [7, с. 549].

Отже, якщо брати за основу поширену серед теоретиків позицію, що категорія “правовий статус” складається з таких основних елементів як завдання, функції, цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності, то під правовим статусом органів Національної поліції України слід розуміти правове положення органу поліції в системі державних органів, зумовлене завданнями, функціями та повноваженнями, а також особливостями юридичної відповідальності, що врегульовані чинним законодавством. Водночас для формулювання визначення поняття “правовий статус органів Національної поліції України як суб’єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності” потрібно не лише визначити його складові, а й розкрити їх зміст.

У юридичній літературі вироблено декілька підходів до визначення структури категорії “правовий статус”. Так, Т. Мінка та І. Васильєв у правовому статусі виділяють цільовий блок, структурно-організаційний блок, компетенційний блок. До цільового блоку, на їх думку, належить мета діяльності органу. Організаційний блок включає такі елементи: структуру органу, схему організаційного підпорядкування структурних одиниць, схему розподілу завдань, функцій кожного структурного підрозділу, тобто порядок формування системи і структури, процедури діяльності структурних підрозділів, форми й методи діяльності. Компетенційний блок включає в себе такі елементи, як завдання, функції, права та обов’язки, а також відповідальність [9, с. 10]. Водночас, як слушно наголошує А. Куліш, не можна погодитися з назвою першого блоку – цільовий, оскільки значення мають не лише мета створення й діяльності правоохоронного органу (яка, до того ж, законодавцем не визначена в переважній більшості законів, де йдеться лише про їх завдання). На його думку, характеристика правового статусу буде неповною без означення завдань та функцій правоохоронного органу, а тому

він пропонує назвати перший блок “функціонально-цільовий”. З огляду на це, вчений до структури правового статусу правоохоронних органів України пропонує віднести такі блоки: 1) функціонально-цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний (компетенція); 4) піднаглядність і відповідальність правоохоронного органу, а також гарантії його діяльності [10, с. 107].

Зважаючи на зазначене вище, до складових елементів правового статусу органів Національної поліції України як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності можна віднести: правову основу, мету, завдання та принципи діяльності (цільовий блок); структуру, побудовану за функціонально-організаційним принципом (структурний блок); права та обов'язки (компетенційний блок).

Розглядаючи елементи цільового блоку, зазначимо, що правову основу діяльності органів Національної поліції України становлять Конституція України, міжнародні договори України, Закон України “Про Національну поліцію”, інші закони України, які безпосередньо регулюють діяльність поліції, акти Президента України, постанови Верховної Ради України, прийняті відповідно до Конституції та законів України, акти Кабінету Міністрів України, а також видані відповідно до них акти Міністерства внутрішніх справ України, інші нормативно-правові акти.

Що стосується мети, то під нею розуміють забезпечення певної соціальної потреби, що в нормативно-правовій базі, яка регламентує діяльність Національної поліції як центрального органу виконавчої влади, конкретизується в переліку завдань та функцій. Мета, завдання та функції правоохоронних органів загалом полягають у забезпеченні законності та правопорядку в усіх сферах життєдіяльності нашої країни [11, с. 255]. Мета адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції полягає у виявленні протиправних діянь, здійсненні збору доказів та інших матеріалів, їх оцінюванні, кваліфікації адміністративних правопорушень, здійсненні адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Завдання адміністративно-юрисдикційної діяльності органів поліції загалом відповідають завданням провадження у справах про адміністративні правопорушення, які передбачені ст. 245 КУпАП, а саме: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [12].

Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності органів поліції закріплені в Конституції України, численних правових нормах і визначають зміст та основоположні начала, організацію і спрямованість такої діяльності, її цілі, завдання, функції, методи та форми здійснення.

Аналіз принципів адміністративно-юрисдикційної діяльності органів поліції засвідчив, що ця діяльність базується як на загальних принципах, характерних для будь-якої виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади, так і на спеціальних принципах, які визначають основоположні засади саме для адміністративно-юрисдикційної діяльності цих органів. До загальних належать такі принципи як: верховенство права; законність; забезпечення дотримання прав та свобод людини і громадянина; гуманізм; демократизм; гласність; відкритість та прозорість; рівність сторін перед законом; презумпція невинуватості; відповідальність. До спеціальних: всебічний та повний розгляд справи; своєчасність; конфіденційність; оперативність; об'єктивної істини; самостійності й незалежності

у прийнятті рішення; забезпечення права на захист; розгляд справи в розумний строк [13, с. 64].

Структурний блок правового статусу органів Національної поліції України як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності є досить складною системою: до нього входить нормативне регулювання порядку утворення, реорганізації, ліквідації органів та підрозділів поліції, зміни їх організаційних структур, розподілу завдань та функцій кожного структурного підрозділу, порядок взаємодії між органами та підрозділами поліції під час здійснення ними адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Функції адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції характеризуються цільовою спрямованістю на досягнення мети й завдань, що постають перед працівниками органів і підрозділів поліції під час здійснення ними адміністративно-юрисдикційних проваджень. Адміністративно-юрисдикційній діяльності поліції притаманні такі функції: охоронна, виховна, регулятивна та превентивна.

Відносно компетенційного блоку хотілося б звернути увагу на те, що в юридичній літературі існують різні позиції вчених, зокрема, щодо віднесення до компетенції органу не лише його прав та обов'язків, а й відповідальності. Ми поділяємо думку В. Авер'янова та А. Берлача, які до складу компетенційного блоку відносять тільки права та обов'язки. Позаяк відповідальність вони включають не як самостійний структурний елемент до компетенційного блоку правового статусу органу, а як один із різновидів обов'язків (обов'язок нести відповідальність за наслідки виконання повноважень, тобто “юрисдикційний обов'язок”) [14, с. 99].

Адміністративно-юрисдикційна діяльність загалом здійснюється в суворій відповідності із законом, правова відповідальність працівників органів та підрозділів поліції за його порушення при здійсненні юрисдикційної діяльності є гарантією від неправомірного обмеження прав громадян, а тому працівники органів поліції, які у процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності порушили права громадян, несуть юридичну відповідальність, як правило, дисциплінарну.

У зв'язку з цим, під компетенцією органу Національної поліції як суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності слід розуміти сукупність прав та обов'язків працівників органів і підрозділів поліції як носіїв юрисдикційних повноважень, котрі мають спеціальні звання й можуть здійснювати адміністративно-юрисдикційні провадження.

Органи Національної поліції як суб'єкти адміністративно-юрисдикційної діяльності можуть розглядати й реагувати на звернення громадян, застосовувати дисциплінарні стягнення й заохочення працівників органів та підрозділів поліції, здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, провадження щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення поділяють на такі, що: 1) посягають на громадський порядок та громадську безпеку; 2) посягають на встановлений порядок управління; 3) у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; 4) у сфері дозвільної системи.

Отже, на підставі викладеного вище та враховуючи доктринальні підходи до визначення понять “адміністративно-юрисдикційна діяльність органів поліції” та “правовий статус” можна зробити висновок, що під правовим статусом органу Національної поліції України як суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності слід розуміти сукупність закріплених у відповідних нормативно-правових актах прав та обов'язків працівників органів та підрозділів Національної поліції України, що надані їм для досягнення поставленої перед ними мети, виконання відповідних завдань і функцій щодо розгляду та вирішення підвідомчих

справ і спорів, оцінки дій особи з точки зору їх відповідності закону, прийняття відповідних рішень, у тому числі й застосування юридичних санкцій до правопорушників із метою забезпечення охорони прав та свобод людини, інтересів суспільства й держави, підтримання публічної безпеки й порядку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Безпалова О.І., Джафарова О.В., Князев С.М.* та ін. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. докт. юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О.М. Бандурки; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 242 с.
2. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : навчальний посібник. Київ: "Центр учбової літератури", 2016. 336 с.
3. *Горбунова О.Ю.* Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України. Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". Серія: "Юридичні науки". 2017. № 1 (1). С. 24–27.
4. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України : навчальний посібник / за заг. ред. заслуженого юриста України В.А. Глухвері. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. 264 с.
5. *Макарчук В.В.* Поняття "правовий статус особи" в теоретично-правовій літературі. Право.ua. 2015. № 3. С. 18–22.
6. *Степанова Т.В.* Щодо співвідношення поняття "правового статусу" та суміжних категорій. Правова держава. 2015. № 19. С. 35–40.
7. *Корельський В. М., Первалова В.Д.* Теория государства и права : учебник для вузов. Москва : НОРМА-ИНФА, 2002. 570 с.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40–41. Ст. 379.
9. *Васильєв І.О., Мінка Т.П.* Контрольна діяльність штабів ОВС: монографія. Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2010. 260 с.
10. *Куліш А.М.* Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2009. 432 с.
11. *Користін О.Є., Барановський О.І., Герасименко Л.В.* та ін. Економічна безпека : навч. посіб. Київ : КНУВС, 2008. 400 с.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X із змінами. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення 26.10.2017).
13. *Суховетрук І.І.* Адміністративно-юрисдикційні провадження, які здійснюються правоохоронними органами України : дис. ... канд. юрид. наук за спец. : 12.00.07; ДНДІ МВС України. Київ, 2017. 230 с.
14. *Берлач А.І.* Теоретичні основи адміністративно-правового статусу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Адміністративне право і процес. 2014. № 3 (9). Ювілейний. С. 95–103.

Отримано 07.11.2017