

**Зуй В. В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

### THE LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE-JURISDICTIONAL ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Статтю присвячено правовому регулюванню адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України. У статті визначено види поліцейських заходів, що застосовуються Національною поліцією України, принципи їх діяльності. Зазначено, що адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України реалізується з потрійною метою.

**Ключові слова:** адміністративна юрисдикція, правопорушення, поліція, поліцейські заходи, примус, повноваження поліції, адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення, заходи адміністративної відповідальності, принципи, провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, стягнення.

Статья посвящена особенностям административно-юрисдикционной деятельности Национальной полиции Украины. В статье определены виды полицейских мер, которые применяются Национальной полицией Украины, принципы их деятельности. Определено, что административно-юрисдикционная деятельность Национальной полиции Украины реализуется с тройной целью.

**Ключевые слова:** административная юрисдикция, правонарушение, полиция, полицейские меры, принуждение, полномочия полиции, административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, меры административной ответственности, принципы, производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарные производства, взыскания.

The article is devoted to the peculiarities of the administrative and jurisdictional activity of the National Police of Ukraine. The article defines the power of police measures that are used by the National Police of Ukraine. It is determined that administrative-jurisdictional activity is realized with a triple goal.

**Key words:** administrative jurisdiction, offense, police, police measures, coercion, police powers, administrative-preventive measures, administrative restraint measures, administrative liability measures, disciplinary proceedings, law enforcement, recovery.

**Постановка проблеми.** Серед великої кількості суб'єктів адміністративної юрисдикції особливе місце займають органи Національної поліції України як різновид органів виконавчої влади, що покликані виконувати основне навантаження у сфері правоохоронної діяльності держави, у тому числі щодо боротьби з найбільш поширеною категорією протиправних проявів. Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1]. У свою чергу, діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України і всебічний розвиток демократії не виключає, а навпаки висуває на перший план подальше вдосконалення окремих її ділянок і при виникненні екстремальних ситуацій фактор усвідомлення дій частково втрачає своє першоступеневе значення, поступаючись фактору емоційності, де значно зростає роль органів внутрішніх справ як знаряддя державного управління, а правова регламентація її юрисдикційних повноважень набуває важливої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Деякі питання адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України досліджували різні

науковці у своїх працях, серед них: В. Б. Авер'янов, А. П. Алехин, В. М. Бевзенко, А. А. Кармолицький, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов та ін. Проте, питання юрисдикційних повноважень досліджуваних органів зазначені вчені викладали опосередковано, досліджуючи інші більш загальні, спеціальні чи суміжні чинники. Також праці вітчизняних юристів містять низку системних положень і висновків, що прямо або опосередковано стосуються досліджуваної проблеми й створюють методологічні передумови для подальшого її дослідження у нових реаліях. Насамперед це праці В. Авер'янова, Ю. Битяка, С. Брателя, І. Голосніченка, Є. Додіна, В. Доненка, Р. Калюжного, Т. Коломійця, В. А. А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Олєфіра, О. Негодченка, В. Петкова, О. Рябченко, О. Миколєнка, Д. Приймаченка, О. Остапенка, Х. Ярмакі.

**Мета статті** – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць вчених та інших джерел охарактеризувати правову регламентацію адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції України та реалізацію даних повноважень на практиці.

**Виклад основного матеріалу.** Особливість адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України полягає у тому, що, як різновид загальної юрисдикції, адміністративна юрисдикція

поліції у той же час є складовою діяльності органів виконавчої влади. У даному контексті слушно зазначити, що важливими для правових засад організації діяльності поліцейських у світі є Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію», в якій визначено, що поліцейський повинен діяти чесно, неупереджено, із почуттям власної гідності [2]. Зокрема, він повинен утримуватися від всіх проявів корупції і рішуче протидіяти їм. Майже у всіх зарубіжних поліцейських системах статус поліцейської служби цивільний, службовці можуть виконувати обов'язки у форменому одязі або у цивільному. На працівників поліції поширюються основні політичні та профспілкові права, за винятком права страйкувати та займатись політичною діяльністю. В усіх демократичних країнах поліція позапартійна. Також характерною ознакою діяльності правоохоронних органів багатьох країн світу є висока соціальна, правова захищеність і матеріальна забезпеченість їх працівників, що спонукає до відповідального виконання обов'язків, професійного зростання [3, с. 12].

Щодо українського законодавства, то зазначимо про схожу тенденцію. Так, статтею 2 Закону України «Про Національну поліцію» закріплено, що завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання у межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин, або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. А держава при виконанні цих завдань, у свою чергу, надає та гарантує поліцейським соціальний захист, фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

Звернемо увагу, що здатність поліцейських успішно виконувати покладені на них важливі завдання в екстремальних ситуаціях визначаються: станом системи управління; реальністю планування; всебічною забезпеченістю заходів. Усе це є рішучим фактором для високої та професійної підготовки поліцейських, тобто застосування щодо них тактико-спеціальної підготовки. Мета тактико-спеціальної підготовки – навчання і підготовка майбутнього офіцера. До основних принципів, на яких базується тактико-спеціальна підготовка, належать: цілеспрямованість, яка визначається концентрацією основних зусиль на досягненні головної мети – підготовки підрозділів і всього особового складу органів внутрішніх справ до дій в екстремальних ситуаціях; плановість на всіх етапах підготовки і проведенні спецоперацій; висока бойова готовність сил і засобів; суворе дотримання законності; принцип єдиного керівництва, заснований на чіткому розподілі відповідальності і наданні відповідних прав [4].

Окрім зазначених вище принципів, слід враховувати і принципи поліцейської діяльності, тобто ті принципи, які визначаються як основні положення, якими керуються відповідні органи та посадові особи у розв'язанні визначених перед ними

завдань. Принципи поліцейської діяльності охоплюють об'єктивно сформовані закономірності, традиції, правові норми та етичні правила, які поступово усталилися у сфері поліцейської діяльності й покликані забезпечувати стабільність та ефективність функціонування поліцейського апарату. У законодавстві західноєвропейських держав виключна увага приділяється обґрунтуванню необхідності дотримання органами влади принципу верховенства права, що передбачає виокремлення двох суб'єктів права: народу (має первинні, природні, суверенні права) та держави (має щодо народу похідну, функціональну правосуб'єктність). Держава не створює і не змінює право, вона лише надає йому формальної означеності [3, с. 76]. В українському законодавстві передбачені наступні принципи: ст. 6 – верховенство права; ст. 7 – дотримання прав і свобод людини; ст. 8 – законність; ст. 9 – відкритість та прозорість; ст. 10 – політична нейтральність; ст. 11 – взаємодія з населенням на засадах партнерства та ст. 12 – безперервність [1].

Враховуючи зазначене, можемо констатувати, що істотною вадою українського законодавства, на відміну від європейського, є відсутність реальних дієвих гарантій забезпечення, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів людини. Нерідко ці гарантії мають суто декларативний характер, а отже, фактично не діють на практиці.

Окрім принципів, які є основою при реалізації юрисдикційних повноважень, основне місце належить змісту самої адміністративно-юрисдикційної діяльності поліцейських. У контексті викладеного зазначимо, що адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України – це адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення, адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо розгляду та вирішення звернень громадян та адміністративно-юрисдикційна діяльність щодо дисциплінарних проваджень.

Якщо аналізувати точки зору різних науковців, то можна сказати про такі особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції, як: широке коло суспільних відносин, що охороняються адміністративно-юрисдикційним способом; великий обсяг прав щодо накладання адміністративних стягнень, у порівнянні з іншими суб'єктами юрисдикції; широке коло посадових осіб, які мають право застосовувати адміністративно-правові санкції; визначена нормативно-правовими актами спеціалізація щодо розгляду адміністративних справ; право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення [5, с. 74].

На підтвердження вище зазначеного, можна привести думку В. К. Колпакова, в якій зазначено, що юрисдикція органів внутрішніх справ пов'язана не лише з існуванням суто юрисдикційних дій (розгляд і вирішення конкретних справ, здійснення повноважень щодо накладання адміністративних стягнень), але також і з реалізацією компетенції неюрисдикційного характеру як самими суб'єктами адміністра-

тивної юрисдикції, так і іншими посадовими особами органів внутрішніх справ, що не мають права здійснення юрисдикції [6, с. 203]. Слід додати, що поліцейським відповідно до ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію» надано право: здійснювати перевірку документів особи; ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію» здійснювати поверхневу перевірку тощо. Не юрисдикційні дії поліцейських мають багатозначний (неоднорідний) характер. В одних випадках – Національна поліція України «обслуговує» сама себе (затримання порушника публічного порядку і безпеки поліцейським та ін.). В інших – здійснюють не юрисдикційні дії для забезпечення необхідних умов реалізації адміністративної юрисдикції іншими її суб'єктами (оформлення протоколів про адміністративні правопорушення для суду, адміністративних комісій та ін.).

Повертаючись до аналізу першого аспекту правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України, можна навести згідно із Законом України «Про Національну поліцію» основні і додаткові повноваження поліції, зокрема до основних відносять, наприклад: здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень та ін. До додаткових: виконання інших (додаткових) повноважень може бути покладене на поліцію виключно законом. Реалізуються такі повноваження за допомогою поліцейських заходів.

Слід зауважити, що поліцейський захід застосовується виключно для виконання повноважень поліції і має бути законним, необхідним, пропорційним і ефективним. Поліцейські заходи використовують у публічному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають в окремих сферах публічної діяльності, а механізм правового регулювання застосування поліцейських заходів встановлює підстави й порядок застосування відповідних превентивних або примусових заходів. Порядок застосування превентивних та примусових заходів здебільшого регулюють норми адміністративного права, що включають норми законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих органів.

До видів поліцейських заходів можна віднести: превентивні поліцейські заходи, поліцейські заходи примусу та заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що закріплені ст. 260 Кодексу про адміністративні правопорушення. Ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію» закріплює превентивні поліцейські заходи, до яких відносяться: перевірка документів особи; опитування особи; поверхнева перевірка і огляд; зупинення транспортного засобу; вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; проникнення до житла чи іншого володіння особи та ін. У свою чергу ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію» закріплює, що

поліція під час виконання повноважень, уповноважена застосовувати такі заходи примусу: фізичний вплив (сила); застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї. Ст. 260 Кодексу України про адміністративні правопорушення формулює, що з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, допускається адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів та ін. [7].

Оскільки поліцейські заходи можуть застосовуватись як до законослухняних громадян, так і до правопорушників, обмеження особистої свободи за умови помилки у правозастосуванні може мати місце. Слід зазначити, що встановлення обмежень прав і свобод людей, що можливі при застосуванні поліцейських заходів, повинно бути пропорційним цінностям правової держави, що захищається як основним законом, так і іншими законами держави. Такі обмеження повинні враховувати необхідний баланс інтересів особистості, суспільства і держави.

Щодо другого аспекту правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України, який зосереджений на розгляді звернень громадян, то можна сказати, що робота зі зверненнями громадян і їх особистий прийом є важливими напрямками діяльності МВС, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, засобами отримання інформації з питань, віднесених до їх компетенції, та містять такі складові елементи: приймання, реєстрація і первинний розгляд звернень громадян; вирішення звернень та надання відповідей авторам; контроль за станом роботи зі зверненнями; узагальнення та аналіз звернень громадян; використання результатів аналізу у практичній діяльності [8].

Звернення громадян надходять до Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України), закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС України у вигляді листів (поштою) та під час особистого прийому громадян посадовими особами, за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії», а також з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення) [9].

Усні звернення громадян безпосередньо розглядаються, а порушені у них питання, по можливості, вирішуються посадовими особами апарату МВС України, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС України під час особистого прийому громадян, який проводиться згідно із затвердженим графіком [8].

Про результати розгляду звернення громадянина повідомляється письмово або усно за його бажанням. Звернення може бути подане як особисто окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне). Кожен громадянин може подати звернення також через уповноважену на це іншу особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Звернення в інтересах неповно-

літніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками.

Якщо вести мову про третій аспект правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності поліцейських, то він включає адміністративно-юрисдикційну діяльність щодо дисциплінарних проваджень, і регулюється розділом 7 Закону України «Про Національну поліцію», де визначено загальні засади проходження служби у поліції. Так, ст. 59 даного закону закріплює особливості служби у поліції. Зокрема, служба у поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень. Час проходження служби у поліції зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби. Рішення з питань проходження служби оформлюються письмовими наказами по особовому складу на підставі відповідних документів, перелік та форма яких устанавлюються МВС України. Видавати накази по особовому складу можуть керівники органів, підрозділів, закладів та установ поліції відповідно до повноважень, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, і номенклатурою посад, затвердженою МВС України. Порядок підготовки та видання наказів щодо проходження служби у поліції встановлює МВС. Поліцейські, у тому числі слухачі та курсанти вищих навчальних закладів зі специфічними умовами, які здійснюють підготовку поліцейських, та які перебувають на військовому обліку військовозобов'язаних, на час служби у поліції знімаються з такого обліку і перебувають у кадрах поліції.

В історичному ракурсі розрізнялись два види дисциплінарної відповідальності – загальна і спеціальна. Перша регулюється загальним трудовим законодавством. Друга – спеціальними нормативними актами та встановлена для певних категорій працівників. Відрізняються ці два види, як вказував В. Скобелкін, колом осіб, які підпадають під дію норм щодо заходів дисциплінарного стягнення та встановлений порядок оскарження стягнень [10, с. 11–12]. У рамках такого підходу пріоритет у правовому регулюванні служби у поліції за законодавством України, що регламентує питання проходження служби в органах Національної поліції є Закон України «Про Національну поліцію», щодо особливостей – Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України [11]. Наступним джерелом, що становить правову основу дисциплінарного провадження в органах Національної поліції, є відомчі нормативно-правові акти МВС України, що є органом виконавчої влади, який здійснює функції з вироблення і реалізації дер-

жавної політики та нормативно-правового регулювання у сфері діяльності Національної поліції. До таких актів належать: Положенням про Міністерство внутрішніх справ України [12], а серед наказів МВС України, які регулюють питання дисциплінарного провадження – є накази МВС України від 12.03.2013 р. № 230 «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України» [13], накази МВС України від 17.11.2015 р. № 1465 «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських» [14], від 28.04.2015 № 326 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС» [15] та ін. Додамо, що важливе значення у дисциплінарному провадженні органів Національної поліції має попереджувально-профілактична робота з посадовими особами та оцінювання її ефективності у підтримці правопорядку і службової дисципліни, а до джерел правового регулювання можна зарахувати наказ МВС України від 26.03.2010 р. № 90 «Про стан дисципліни й законності у діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ і заходи щодо його покращання», який встановлює організаційно-правові основи морально-психологічного забезпечення усіх видів оперативної-службової діяльності [16].

**Висновки.** Підсумовуємо, що правове регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції складається з великого масиву нормативно-правових актів, оскільки адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України реалізується з потрійною метою. Ця мета виявляється у процесі адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення, адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції щодо розгляду та вирішення звернень громадян та адміністративно-юрисдикційної діяльності щодо дисциплінарних проваджень. У зв'язку з цим, діяльність поліцейських вимагає забезпечення насамперед послідовної відомчої нормотворчості, адже процедурна форма правозастосування регламентується як законами, так і підзаконними актами. При застосуванні поліцейських заходів важливо розуміти, що права людини являють собою імперативний стандарт, адже отримуючи закріплення у правових нормах, що чітко прописують можливі варіанти поведінки поліцейських, права людини стають правилом, формально визначеним, обов'язковим для всіх, гарантованим відповідними механізмами забезпечення і процедурами захисту.



ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
2. Резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію», міжнародний документ від 08.05.1979 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_803](http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_803).
3. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А. В. Губанов. – М. : МАЭП, 1999. – 286 с.
4. Тактико-спеціальна підготовка працівників ОВС України : [навчальний посібник] / [С. М. Банах, В. Р. Булачек, І. С. Винярчук, Ю. Р. Йосипів та ін.]. – Львів : ЛьвДУВС, 2011. – 300 с.
5. Коваль Л.В. Административно-деликтные отношения / Л. В. Коваль. – К. : Высшая школа, 1979. – 230 с.
6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 543 с.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 7 груд. 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
8. Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому у системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 10.10.2004 р. // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 43. – Ст. 2853.
9. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256 (з наст. змін. та допов.).
10. Скобелкин В. Н. Дисциплинарная ответственность рабочих и служащих / В. Н. Скобелкин. – Воронеж : Центр.-Чернозем. кн. изд-во, 1985. – 94 с.
11. Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України № 3040-IV від 22.02.2006 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245 (з наст. змін. та допов.).
12. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п>.
13. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 12.03.2013 № 230. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0541-13>.
14. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських : Наказ МВС України від 17.11.2015 № 1465. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/z1445-15](http://zakon.rada.gov.ua/go/z1445-15).
15. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС : Наказ МВС України від 28.04.2015 № 326. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0778-16](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0778-16).
16. Реформа системи роботи з персоналом регіонального підрозділу МВС України. – Львів : МВС України, 2015. – 130 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://lvbs.com.ua/uploads/assets/HR%20reforma.pdf>.