

Петро Петрович КУЗЬМІН*(Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків)*

МІСЦЕ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ ТА ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Аргументовано, що в рамках забезпечення дисципліни та законності в діяльності Нацполіції, Конституція України визначає: загальні соціальні цінності, якими мають керуватися органи поліції та їх посадові особи, на забезпечення (перш за все охорону та захист) яких спрямовується їх діяльність; встановлюють ключові принципи, на підставі яких має організовуватися та здійснюватися діяльність поліції (зокрема такі як: гуманізм, верховенство права, пріоритет прав і свобод людини та громадянина, розподіл влади, законність, недискримінаційність та ін.); загальні вимоги щодо порядку діяльності Національної поліції та взаємин її органів і посадових осіб з громадськістю. Також необхідно відмітити, що конституційні положення є важливими і з точки зору гарантування прав поліцейських як громадян та працівників. Адже необхідність забезпечення дисципліни та законності в системі органів поліції не може бути підставою для порушення чи неправомірного обмеження прав і свобод поліцейських, окрім випадків, коли це прямо передбачено Законом.

Доведено, що в системі правових засад забезпечення дисципліни та законності в роботі Національної поліції ключове місце належить нормам адміністративного права, адже лівова частка діяльності за цим напрямом опосередкована саме управлінськими владо-управлінськими відносинами, як зовнішнього, так і внутрішньо-організаційного характеру. Зокрема такі питання як правовий статус суб'єктів забезпечення, механізми форми, методи та засоби контролю за дисципліною і законністю, взаємодія (як між суб'єктами публічної влади, так останніми та інститутами громадянського суспільства) та координації з питань забезпечення, оцінювання якості та ефективності забезпечення регламентують переважно нормами адміністративного права.

Ключові слова: правові засади, адміністративне право, норма права, забезпечення, дисципліна, законність, Національна поліція України.

Постановка проблеми. Представники влади у правовій державі зобов'язані діяти так, як передбачає закон і не можуть ігнорувати його приписи з міркувань доцільності, доречності чи ефективності, окрім випадків, коли такі відступи дозволені у самому Законі (однак знову ж таки, ця свобода реалізується у чітко визначених межах). Усе зазначене у повній мірі стосується й питань забезпечення дисципліни та законності в

діяльності Національної поліції, адже саме законодавство є основним інструментом встановлення вимог щодо діяльності поліції, щодо організації й реалізації службово-професійної поведінки поліцейських. А з іншого боку – законодавство визначає порядок та межі впливу на діяльність органів і посадових осіб Національної поліції з метою її впорядкування, а також закріплює гарантії захисту поліцейських від протизаконного тиску з боку керівництва під виглядом забезпечення дисципліни та службового порядку.

Окремі проблемні питання, присвячені діяльності Національної поліції, в своїх наукових працях розглядали О. М. Бандурка, В. В. Бондаренко, О. Ю. Салманова, І. О. Святокум, О. В. Федосова, Д. В. Швець, О. Н. Ярмиш та багато інших. Втім, з огляду на сучасні реалії, додаткового опрацювання потребує характеристика правових засад забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної поліції та визначення місця у ньому норм адміністративного права.

Мета статті полягає у тому, щоб встановити місце норм адміністративного права в системі правових засад забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної поліції. Задля досягнення вказаної мети необхідні вирішити наступні завдання: виділити систему нормативно-правових актів, які регулюють діяльність Нацполіції взагалі, а також забезпечення законності та дисципліни в ній; розкрити положення відповідних нормативних документів в залежності від їх юридичної сили; визначити місце у системі таких засад норм адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Висвітлення правових засад забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної поліції слід розпочати з Конституції України, яка є основним нормативно-правовим актом держави та законом найвищого рівня. Конституція, як закон найвищої юридичної сили є «вмістилищем» і джерелом основних принципів, гарантій та інших відправних загальних правових засад щодо організації й функціонування суспільного життя в країні. Конституційні положення є базисними для кожної сфери суспільних відносин, що зазнають нормативно-правової регламентації, відповідно і досліджуване забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної поліції, також ґрунтується на конституційних приписах, які є відправними та незаперечними.

Серед положень Конституції, які особливо важливі у контексті досліджуваної проблематики слід виокремити наступні: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші

нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (стаття 8); чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (стаття 9); державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України (стаття 10); правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19); державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України (стаття 20); усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21); права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними (стаття 22); кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості (стаття 23); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом¹.

Ці та інші конституційні положення визначають: загальні соціальні цінності, якими мають керуватися органи поліції та їх посадові особи, на забезпечення (перш за все охорону та захист) яких спрямовується їх діяльність; встановлюють ключові принципи, на підставі яких має організовуватися та здійснюватися діяльність поліції (зокрема такі як: гуманізм, верховенство права, пріоритет прав і свобод людини та громадянина, розподіл влади, законність, недискримінаційність та ін.); загальні вимоги щодо порядку діяльності Національної поліції та взаємин її органів і посадових осіб з громадськістю. Також необхідно відмітити, що конституційні положення є важливими і з точки зору гарантування прав поліцейських як громадян та працівників. Адже необхідність забезпечення дисципліни та законності в системі органів поліції не може бути підставою для порушення чи неправомірного обмеження прав і свобод поліцейських, окрім випадків, коли це прямо передбачено Законом.

Наступну сходинку у системі правових засад забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної поліції займають Закони України. Термін «закон» є багатозначним. Він розуміється по-різному в залежності від часу, місця та інституційних режимів. Навіть у одній державі і в один і

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. // БД «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

той самий момент слову можуть надаватися різні значення. Аби попередити неясність та плутанину, буде корисним нагадати зараз різні значення, які термін «закон» отримав у Конституціях європейських держав і, у більш широкому розумінні, у їхніх правових системах¹. В Україні поняття закону закріплене на офіційному рівні і визначається закон, як нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою України та (або) на всеукраїнському референдумі в установленому Конституцією України та законом порядку, що регулює найбільш важливі суспільні відносини². У рекомендаціях ВРУ щодо оформлення законопроектів та законодавчої техніки, закон визначений як державний нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин³. Цілу низку визначень поняття закону можна знайти у доктринальних та навчальних джерелах, однак визначення, що пропонуються дослідниками, різняться переважно зовнішньо, а не змістовно. Одні дослідники вдаються до більш розлого тлумачення поняття закону, намагаючись вкласти у визначення більшість ознак закону, інші обмежуються лише його ключовим характеристиками як то: вища юридична сила, особлива процедура прийняття, спрямованість на врегулювання найважливіших сфер суспільного життя. Отже закон, як джерело правових засад забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної поліції являє собою нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, який приймається Верховною радою України або безпосередньо народом України у суворо встановленому порядку, і містить загальнообов'язкові вимоги щодо ключових питань в частині організації та функціонування механізму забезпечення вище згаданої дисципліни і законності. Закони приймаються на підставі Конституції України та з урахуванням положень чинних міжнародних договорів, учасницею яких є Україна. Саме такі закони, тобто які у повній мірі відповідають Конституції і забезпечують втілення принципу верховенства права можна охарактеризувати як правові закони. Правовий закон розглядається як владно-регулятивний акт, який не лише скріплюється та санкціонується державою або іншими соціальними інститутами, а й відповідає (змістовно, формально і процедурно) принципам суспільної правосвідомості, існуючим конституційно-правовим нормам і в силу цього володіє усією повнотою дії в межах даної правової системи. Для сучасного суспільства поняття правового закону є, з одного боку, одним з фундаментальних принципів легітимації державних актів і дій державно-політичних інститутів, та з іншого – правовим способом закріплення різноманітних потреб суспільства і

¹ Дельпере Ф. Визначення та значення законів : доповідь / Проект ЄС-ПРООН. «Рада за Європу». 2016. Київ. 24 с. URL: <https://files.acquia.undp.org/public/migration/ua/paper-meaning-of-law-UA.pdf>.

² Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX // БД «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

³ Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). Видання 4-те, випр. і доп. / Апарат ВРУ, 2014 р. С. 5. URL: https://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf.

громадян¹. Якщо на конституційному рівні закріплені переважно ідейні та ціннісні основи забезпечення дисципліни та законності в діяльності поліції, то у Законах, окрім принципів, закріплюються організаційно-інституційні, статусні, функціонально-цільові, інструментальні, процедурні та інші аспекти досліджуваного забезпечення. Саме на законодавчому рівні мають бути врегульовані такі важливі питання як: система суб'єктів, які опікуються цим забезпеченням; їх правовий статус та процедурно-процесуальні засади діяльності; принципи, завдання, форми, методи та засоби забезпечення; гарантії поліцейських (і як представників влади, і як службовців, і як громадян), щодо яких власне застосовуються заходи забезпечення тощо. У тій чи іншій мірі питання забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної поліції регулюються досить широким спектром законів, які регламентують різні аспекти діяльності поліції і як представника публічної влади, і як юридичної особи публічного права, і як суб'єкта правоохоронної діяльності, і як суб'єкта міжнародного співробітництва тощо. Втім для мети представленого дослідження особливо слід відзначити Закони України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, який визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України², а також Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» від 15.03. 2018 р. № 2337-VIII. Затверджений цим законом Статут визначає сутність службової дисципліни в Національній поліції України, повноваження поліцейських та їхніх керівників з її додержання, види заохочень і дисциплінарних стягнень, а також порядок їх застосування та оскарження. Дія цього Статуту поширюється на поліцейських, осіб, які мають спеціальні звання Бюро економічної безпеки України, співробітників Служби судової охорони та осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань, які повинні неухильно додержуватися його вимог³. У вказаних законах закріплені ключові аспекти діяльності поліції.

Нижньою, з точки зору юридичної сили, ланкою системи правових засад забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної поліції є підзаконні нормативно-правові акти. Підзаконний нормативно-правовий акт – це акт, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію. Підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, підзаконним нормативно-

¹ Богачова О. В. Закон – ядро правової системи / Центр законопроектних студій. URL: <http://lawdrafting.org/law/>

² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // БД «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

³ Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII // БД «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text>.

правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою¹. Н. І. Атаманчук відмічає, що на сьогодні юридичною наукою і практикою визнається важлива роль підзаконного регулювання у створенні та функціонуванні внутрішньо узгодженої правової системи нашої держави. Оскільки, підзаконні нормативно-правові акти є актами, прийнятими (виданими) суб'єктами правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію. Окрім того, підкреслює дослідниця, підзаконні нормативно-правові акти містять норми, що мають низку специфічних ознак, видаються лише уповноваженими органами державної влади у визначеній формі з метою конкретизації та на виконання законів. Отже, підсумовує Н. І. Атаманчук, підзаконні нормативно-правові акти посідають важливе місце в усій системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин².

Отже, підзаконні нормативно-правові акти як джерело правових засад забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної поліції являють собою офіційні акти, прийняті повноваженими суб'єктами на підставі та на виконання Законів України з метою конкретизації, уточнення та розвитку законодавчих положень з питань зазначеного забезпечення. Підзаконні правові засади покликані пристосовувати більш загальні законодавчі положення до конкретних аспектів досліджуваного забезпечення. Більшість підзаконних нормативно-правових актів спрямовані на деталізацію порядку та засобів реалізації забезпечення дисципліни та законності (наприклад, Положення про заохочення в Національній поліції України), також вони (підзаконні правові засади) можуть стосуватися уточнення питань правового статусу суб'єктів, причетних до здійснення забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної поліції (наприклад, Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України). Цінність підзаконних правових засад полягає у тому, що вони забезпечують більш оперативне та зосереджене реагування на конкретні потреби і проблеми досліджуваного забезпечення.

Розмірковуючи про проблематику правових засад забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної поліції слід звернути увагу на те, що окреме місце серед них посідають адміністративно-правові норми. Для того, щоб зрозуміти роль і значення саме адміністративно-правового регулювання у розрізі досліджуваної проблематики, слід з'ясувати предмет адміністративного права. Предметний обсяг адміністративного права України, зазначає В. В. Галунько та ін., окреслюється такими його складовими: 1) відносинами, що виникають у

¹ Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX // БД «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

² Атаманчук Н. І. Місце та роль підзаконних нормативно-правових актів в системі чинного законодавства України. *Нове українське право*. 2024. Вип. 3. С. 78. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.8>.

зв'язку із забезпеченням публічною адміністрацією прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг; 2) адміністративною діяльністю публічної адміністрації щодо здійснення виконавчо-розпорядчої (публічної управлінської) діяльності: 2.1) у процесі виконавчої діяльності публічна адміністрація забезпечує публічне виконання законів на території всієї держави; 2.2) розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових актів на основі та з виконання законів¹. Отже, підсумовують фахівці, предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами. За змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг і здійснення виконавчорозпорядчої діяльності (публічного управління) адміністрацією².

Висновки. Отже, враховуючи природу та предмет адміністративно-правового регулювання можемо з упевненістю стверджувати, що саме його засобами визначається основний обсяг засад забезпечення дисципліни та законності в діяльності Національної поліції, адже левова частка діяльності щодо його здійснення опосередкована саме управлінськими владо-відносинами, як зовнішнього, так і внутрішньоорганізаційного характеру. Такі питання, як правовий статус суб'єктів забезпечення, механізми форми, методи та засоби контролю за дисципліною і законністю, взаємодія (як між суб'єктами публічної влади, так останніми та інститутами громадянського суспільства) та координації з питань забезпечення, оцінювання якості та ефективності забезпечення регламентують переважно нормами адміністративного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Вид. 3-тє. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
2. Атаманчук Н. І. Місце та роль підзаконних нормативно-правових актів в системі чинного законодавства України. *Нове українське право*. 2024. Вип. 3. С. 69–79. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.8>.
3. Богачова О. В. Закон – ядро правової системи / Центр законопроектних студій. URL: <http://lawdrafting.org/law/>
4. Дельпере Ф. Визначення та значення законів : доповідь / Проект ЄС-ПРООН. «Рада за Європу». 2016. Київ. 24 с. URL: <https://files.acquia.undp.org/public/migration/ua/paper-meaning-of-law-UA.pdf>.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. // БД «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL:

¹ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Вид. 3-тє. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. С. 20.

² Там само. С. 20.

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

6. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). Видання 4-те, випр. і доп. / Апарат ВРУ, 2014 р. с.39. URL: https://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf.

7. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII // БД «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text>.

8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // БД «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

9. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX // БД «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

Стаття надійшла до редакції 17.07.2025

Petro P. KUZMIN,

Postgraduate Student

(Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

THE PLACE OF ADMINISTRATIVE LAW NORMS IN THE SYSTEM OF LEGAL PRINCIPLES FOR ENSURING DISCIPLINE AND LEGALITY IN THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE

It is argued that within the framework of ensuring discipline and legality in the activities of the National Police, the Constitution of Ukraine defines: general social values that should be guided by police bodies and their officials, the provision (primarily protection and defense) of which their activities are aimed at; establishes key principles on the basis of which police activities should be organized and carried out (in particular, such as: humanism, the rule of law, the priority of human and civil rights and freedoms, the separation of powers, legality, non-discrimination, etc.); general requirements for the procedure for the activities of the National Police and the relations of its bodies and officials with the public. It should also be noted that constitutional provisions are also important from the point of view of guaranteeing the rights of police officers as citizens and employees. After all, the need to ensure discipline and legality in the system of police bodies cannot be a basis for violating or unlawfully restricting the rights and freedoms of police officers, except in cases where this is expressly provided for by the Law.

It is proven that in the system of legal principles for ensuring discipline and legality in the work of the National Police, the key place belongs to the norms of administrative law, because the lion's share of activity in this area is mediated precisely by administrative-administrative relations, both external and internal

organizational. In particular, such issues as the legal status of the subjects of provision, mechanisms of form, methods and means of control over discipline and legality, interaction (both between subjects of public authority and the latter and civil society institutions) and coordination on issues of provision, assessment of the quality and effectiveness of provision are regulated mainly by the norms of administrative law.

Keywords: *legal principles, administrative law, norm of law, provision, discipline, legality, National Police of Ukraine.*