

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО

ШЕВЧЕНКО Олександр Миколайович - здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу ЗВО «Міжнародний університет бізнесу і права»

УДК 351.74:342.9

DOI: <https://doi.org/10.71404/LAW.UA.2022.3.41>

У статті здійснено комплексний адміністративно-правовий аналіз системи суб'єктів забезпечення особистої безпеки поліцейського. Актуальність дослідження зумовлена нормативною розосередженістю повноважень у цій сфері та відсутністю законодавчо визначеної моделі взаємодії органів, підрозділів, установ, посадових осіб і самого поліцейського. Метою статті є визначення поняття, критеріїв належності та системних властивостей відповідного суб'єктного складу, а також уточнення місця поліцейського в механізмі забезпечення власної безпеки. Застосовано системний, формально-юридичний, структурно-функціональний і порівняльно-правовий методи. Обґрунтовано, що визначальним для включення учасника до цієї системи є функціонально-компетенційний критерій, який поєднує нормативне закріплення повноважень, їх безпосередню спрямованість на запобігання професійним ризикам, організаційний або координаційний зв'язок з іншими учасниками та відповідальність за результат. Сформульовано авторське визначення системи суб'єктів як нормативно визначеної сукупності взаємопов'язаних учасників із диференційованою компетенцією щодо запобігання ризикам, підтримання безпечних умов служби та відновлення захищеності поліцейського. Розмежовано поняття системи, систематизації та класифікації; встановлено основні функціональні групи суб'єктів. Доведено дуалістичний статус поліцейського, який одночасно є адресатом державних гарантій і спеціальним функціональним суб'єктом за-

безпечення власної безпеки. Наукова новизна полягає у побудові цілісної моделі суб'єктного складу за єдиним критерієм. Практичне значення результатів виявляється у пропозиції доповнити статтю 23 Закону України «Про Національну поліцію» повноваженнями щодо організації особистої безпеки, запобігання професійним ризикам і координації діяльності уповноважених підрозділів.

Ключові слова. особиста безпека поліцейського; суб'єкт публічного адміністрування; система суб'єктів; компетенція; систематизація; Національна поліція України.

Постановка проблеми

Забезпечення особистої безпеки поліцейського як самостійний напрям адміністративно-правового впливу передбачає існування кола суб'єктів, наділених компетенцією щодо створення, підтримання та відновлення належного рівня захищеності працівників поліції. Ефективність відповідного механізму залежить не лише від змісту правових норм, а й від чіткого розподілу повноважень, взаємодії та відповідальності учасників.

Чинне законодавство не містить цілісного визначення системи таких суб'єктів, а необхідні повноваження розосереджені між органами державної влади, МВС України, Національною поліцією, її підрозділами, керівниками, навчальними, медичними й психологічними службами та самим поліцейським. Це актуалізує визначення поняття суб'єкта, критеріїв належності до системи та характеру внутрішніх взаємозв'язків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Понятійно-категоріальні проблеми суб'єктів публічного адміністрування розглядали Н. М. Махначова і В. О. Бондар, В. Локтіонова та Є. Запорожець, Є. І. Фролова, В. В. Терещук [6–9]. Суб'єктний склад публічного адміністрування в органах Національної поліції досліджував К. Л. Бугайчук [10; 11], а системний підхід у національно-безпековій сфері – К. В. Бондаренко [12].

Теоретичні засади побудови системи та класифікації суб'єктів адміністративного права представлені у працях Т. О. Мацелик і Р. В. Ігоніна [14; 15; 19]. О. П. Хамходера та І. Ю. Піть обґрунтовують можливість реалізації публічного інтересу ширшим колом учасників [13]. Водночас спеціальна система суб'єктів забезпечення особистої безпеки поліцейського, її критерії та місце самого поліцейського залишаються недостатньо визначеними.

Формування цілей статті

Метою статті є визначення поняття і критеріїв суб'єкта забезпечення особистої безпеки поліцейського, розкриття системних властивостей відповідного суб'єктного складу, розмежування системи, систематизації та класифікації, а також обґрунтування правового становища поліцейського у цьому механізмі.

Виклад основного матеріалу

У законодавстві паралельно використовуються близькі, але не тотожні категорії. Кодекс адміністративного судочинства України визначає суб'єкта владних повноважень для цілей судового контролю [1], Закон України «Про адміністративну процедуру» - адміністративний орган як учасника адміністративного провадження [2], а Конституція України оперує поняттями органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб [3]. Законодавство про центральні органи виконавчої влади конкретизує організаційні форми виконавчої влади [4].

Категорія «орган публічної влади» має ширший функціональний зміст [5]. Вона охоплює не лише організаційно виокрем-

лені органи, а й суб'єктів, які на підставі закону здійснюють публічні функції. Тому механічне ототожнення суб'єкта публічного адміністрування із суб'єктом владних повноважень є методологічно невиправданим: перше поняття описує функціональну участь у публічному управлінні, друге – процесуальний статус у конкретних правовідносинах.

Наукові підходи підтверджують відсутність єдиного організаційного критерію [6–9]. Суб'єктами публічного адміністрування можуть бути органи влади, їх структурні підрозділи, посадові особи, установи та інші учасники, якщо вони мають нормативно визначену компетенцію і реалізують публічний інтерес. Вирішальним є не місце у формальній ієрархії, а зміст функцій і повноважень.

Для сфери особистої безпеки поліцейського компетенція не зводиться до прийняття владних рішень. Вона охоплює нормотворчу, організаційну, кадрову, навчальну, матеріально-технічну, медичну, психологічну, контрольну та відновлювальну діяльність. Саме функціонально-компетенційний критерій дає змогу включати до системи різних за організаційною природою учасників, якщо їхні дії безпосередньо спрямовані на запобігання ризикам або відновлення захищеності поліцейського.

Суб'єктом забезпечення особистої безпеки поліцейського пропонується вважати орган публічної влади, його структурний підрозділ, посадову чи службову особу, установу або іншого нормативно уповноваженого учасника, компетенція якого охоплює формування чи реалізацію правових, організаційних, кадрових, навчальних, медичних, психологічних, технічних, контрольних або відновлювальних заходів у відповідній сфері.

Критеріями належності до системи є: нормативне закріплення компетенції; безпосередня функціональна спрямованість діяльності на безпеку поліцейського; наявність правових засобів впливу на відповідні суспільні відносини; організаційний або координаційний зв'язок з іншими учасниками; юридична чи управлінська відповідальність за результат виконання повноважень.

Поняття системи не можна підміняти переліком суб'єктів. Системними властивостями є спільність мети, функціональна диференціація, ієрархічність і координація, нормативна визначеність компетенції, обмін інформацією та взаємна залежність результатів діяльності. Подібне розуміння відповідає системним підходам, використаним у національно-безпековій та адміністративно-правовій доктрині [12; 14; 15].

Систему суб'єктів забезпечення особистої безпеки поліцейського доцільно визначати як функціонально впорядковану та нормативно визначену сукупність взаємопов'язаних учасників, наділених диференційованою компетенцією щодо формування й реалізації заходів запобігання професійним ризикам, підтримання безпечних умов служби та відновлення належного рівня захищеності працівника поліції.

Нормативне розуміння системи як цілісної сукупності взаємопов'язаних елементів простежується у Законі України «Про національну безпеку України» [16] та Законі України «Про систему громадського здоров'я» [18]. Ці приклади підтверджують, що визначальними є не лише склад учасників, а й функції, механізми взаємодії та спільна мета.

Система, систематизація і класифікація є взаємопов'язаними, але різними категоріями. Система позначає об'єктивно існуючу цілісність; систематизація — процес наукового впорядкування її елементів; класифікація — розподіл суб'єктів на групи за обраним критерієм [17; 19]. Законодавчі моделі ієрархічного впорядкування, зокрема у сфері управління відходами, демонструють практичне значення такого розмежування [20].

Систематизація досліджуваних суб'єктів має здійснюватися одночасно за рівнем управління, характером компетенції, функціональним призначенням і стадією безпекового впливу. Це дає змогу виокремити нормотворчих і стратегічних, організаційно-управлінських, навчально-підготовчих, матеріально-технічних, медико-психологічних, контрольно-наглядових та безпосередньо виконавчих суб'єктів без втрати взаємозв'язків між ними.

Особливе місце у системі посідає поліцейський. З одного боку, він є адресатом нормативних, організаційних, матеріально-технічних, медичних, психологічних і соціальних гарантій. З іншого боку, рівень його захищеності залежить від власної здатності оцінювати обстановку, дотримуватися правил безпеки, застосовувати засоби захисту, підтримувати професійну готовність і своєчасно реагувати на загрозу.

Активна роль поліцейського випливає із Закону України «Про Національну поліцію». Норми про застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї надають йому можливість самостійно оцінювати небезпеку та обирати правомірний спосіб самозахисту [21]. У таких правовідносинах працівник не є лише пасивним одержувачем державних гарантій.

Відомче регулювання конкретизує цю правосуб'єктність. Інструкція із заходів безпеки при поводженні зі зброєю покладає на поліцейського персональний обов'язок виконувати встановлені правила [22], а Положення про організацію службової підготовки вимагає підтримувати тактичну, вогневу, фізичну та функціональну готовність [23]. Дотримання цих приписів є формою безпосередньої участі поліцейського у забезпеченні власної безпеки.

Отже, правове становище поліцейського має дуалістичний характер: він одночасно є об'єктом забезпечувального впливу та спеціальним функціональним суб'єктом власної безпеки. Останній статус не тотожний статусу суб'єкта публічного адміністрування у вузькому значенні, оскільки самозахист переважно не спрямований на управління іншими учасниками, але є необхідною складовою єдиного безпекового механізму.

У системі доцільно розмежовувати суб'єктів публічного адміністрування, які формують і реалізують державну політику особистої безпеки, та поліцейського як спеціального функціонального суб'єкта. Взаємодія цих рівнів має будуватися на чіткому розподілі компетенції, обміні інформацією, підзвітності керівників і персональному дотриманні працівником правил безпечної професійної поведінки.

Розосередженість повноважень і відсутність у Законі України «Про Національну поліцію» прямої норми про системну діяльність у цій сфері створюють прогалину. До основних повноважень поліції доцільно віднести організацію та здійснення в межах компетенції заходів щодо особистої безпеки поліцейських, запобігання професійним ризикам, забезпечення безпечних умов служби та координацію діяльності уповноважених підрозділів.

Висновки

Належність учасника до системи забезпечення особистої безпеки поліцейського визначається функціонально-компетенційним, а не суто організаційним критерієм. Система охоплює всіх нормативно уповноважених суб'єктів, діяльність яких безпосередньо спрямована на запобігання ризикам, підтримання безпечних умов служби або відновлення захищеності поліцейського.

Системний характер забезпечують спільна мета, диференціація функцій, ієрархічні та координаційні зв'язки, нормативна визначеність компетенції й відповідальності за результат. Поліцейський має дуалістичний статус: адресата державних гарантій і спеціального функціонального суб'єкта забезпечення власної безпеки.

Для усунення нормативної розосередженості доцільно закріпити у статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» повноваження поліції щодо організації заходів особистої безпеки, запобігання професійним ризикам, створення безпечних умов служби та координації діяльності відповідних органів і підрозділів.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–37. Ст. 446.
2. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.
5. Термін «Орган публічної влади». Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/53456>.
6. Махначова Н. М., Бондар В. О. Суб'єкти публічного управління: понятійно-категоріальний аналіз законодавчих норм. Право та державне управління. 2022. № 2. С. 162–168. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.22>.
7. Локтіонова В., Запорожець Є. Державний виконавець як суб'єкт публічного адміністрування. Публічне право. 2022. № 2 (46). С. 51–58.
8. Фролова Є. І. Щодо участі юридичних осіб публічного права у здійсненні публічного адміністрування. Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Одеса : Гельветика, 2022. Т. 2. С. 95–98.
9. Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 269 с.
10. Бугайчук К. Л. Публічне адміністрування в органах Національної поліції: об'єктно-суб'єктний підхід. Форум права. 2017. № 5. С. 64–72.
11. Бугайчук К. Л. Суб'єкти публічного адміністрування в органах Національної поліції. Публічне управління XXI століття : зб. тез XVIII Міжнар. наук. конгресу. Харків, 2018. С. 33–37.
12. Бондаренко К. В. Правові основи публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 43 с.
13. Хамходера О. П., Піть І. Ю. Суб'єктивний публічний інтерес: теорія та прикладні перспективи. Інтернаука. Серія: Юридичні науки. 2021. № 1 (35). С. 27–39. DOI: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2021-1-6847>.
14. Мацелик Т. О. Система суб'єктів адміністративного права. Право України. 2012. № 3/4. С. 439–445.
15. Ігонін Р. В. Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення функці-

онування судів загальної юрисдикції. Право і суспільство. 2015. № 3, ч. 3. С. 136–142.

16. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст. 241.

17. Саригаєва Г. М. Систематизація адміністративного законодавства України: проблеми визначення. Прикарпатський юридичний вісник. 2016. Вип. 6 (15). С. 135–138.

18. Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 № 2573-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text>.

19. Мацелик Т. О. Класифікація суб'єктів адміністративного права. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2011. Вип. 53. С. 267–272.

20. Про управління відходами : Закон України від 20.06.2022 № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>.

21. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.

22. Про затвердження Інструкції із заходів безпеки при поводженні зі зброєю : наказ МВС України від 01.02.2016 № 70. Офіційний вісник України. 2016. № 20. Ст. 806.

23. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України : наказ МВС України від 26.01.2016 № 50. Офіційний вісник України. 2016. № 22. Ст. 861.

References

1. Verkhovna Rada of Ukraine. (2005, July 6). Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy (Law No. 2747-IV). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 35–37, Article 446 [in Ukrainian].

2. Verkhovna Rada of Ukraine. (2022, February 17). Pro administratyvnu protseduru (Law No. 2073-IX). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> [in Ukrainian].

3. Verkhovna Rada of Ukraine. (1996, June 28). Konstytutsiia Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 30, Article 141 [in Ukrainian].

4. Verkhovna Rada of Ukraine. (2011, March 17). Pro tsentralni orhany vykonavchoi

vlady (Law No. 3166-VI). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 38, Article 385 [in Ukrainian].

5. Verkhovna Rada of Ukraine. (n.d.). Termin «Orhan publichnoi vlady». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/53456> [in Ukrainian].

6. Makhnachova, N. M., & Bondar, V. O. (2022). Subiekty publichnoho upravlinnia: poniatiino-katehorialnyi analiz zakonodavchikh norm. Pravo ta derzhavne upravlinnia, 2, 162–168. <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.22> [in Ukrainian].

7. Loktionova, V., & Zaporozhets, Ye. (2022). Derzhavnyi vykonavets yak subiekt publichnoho administruvannia. Publichne pravo, 2(46), 51–58 [in Ukrainian].

8. Frolova, Ye. I. (2022). Shchodo uchasti yurydychnykh osib publichnoho prava u zdiisnenni publichnoho administruvannia. In Yevropeiskyi vybir Ukrainy, rozvytok nauky ta natsionalna bezpeka (Vol. 2, pp. 95–98). Helvetyka [in Ukrainian].

9. Tereshchuk, V. V. (2020). Pravovyi status subiektiv publichnoi administratsii [Candidate's thesis]. Kyiv [in Ukrainian].

10. Buhaichuk, K. L. (2017). Publichne administruvannia v orhanakh Natsionalnoi politsii: ob'ektno-subiektivnyi pidkhid. Forum prava, 5, 64–72 [in Ukrainian].

11. Buhaichuk, K. L. (2018). Subiekty publichnoho administruvannia v orhanakh Natsionalnoi politsii. In Publichne upravlinnia XXI stolittia (pp. 33–37). Kharkiv [in Ukrainian].

12. Bondarenko, K. V. (2020). Pravovi osnovy publichnoho administruvannia natsionalno-bezpekovoio sferoiu v Ukraini [Extended abstract of doctoral dissertation]. Kyiv [in Ukrainian].

13. Khamkhodera, O. P., & Pit, I. Yu. (2021). Subiektivnyi publichnyi interes: teoriia ta prykladni perspektyvy. Internauka. Serii: Yurydychni nauky, 1(35), 27–39. <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2021-1-6847> [in Ukrainian].

14. Matselyk, T. O. (2012). Systema subiektiv administratyvnoho prava. Pravo Ukrainy, 3/4, 439–445 [in Ukrainian].

15. Ihonin, R. V. (2015). Systema subiektiv administratyvno-pravovoho zabezpechennia funktsionuvannia sudiv zahalnoi yurysdyktsii. Pravo i suspilstvo, 3(3), 136–142 [in Ukrainian].

16. Verkhovna Rada of Ukraine. (2018, June 21). Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy (Law No. 2469-VIII). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 31, Article 241 [in Ukrainian].

17. Sarybaieva, H. M. (2016). Systematyzatsiia administratyvnoho zakonodavstva Ukrainy: problemy vyznachennia. Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk, 6(15), 135–138 [in Ukrainian].

18. Verkhovna Rada of Ukraine. (2022, September 6). Pro systemu hromadskoho zdorovia (Law No. 2573-IX). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text> [in Ukrainian].

19. Matselyk, T. O. (2011). Klasyfikatsiia subiektiv administratyvnoho prava. Derzhava i pravo. Yurydychni i politychni nauky, 53, 267–272 [in Ukrainian].

20. Verkhovna Rada of Ukraine. (2022, June 20). Pro upravlinnia vidkhodamy (Law No. 2320-IX). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text> [in Ukrainian].

21. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015, July 2). Pro Natsionalnu politsiiu (Law No. 580-VIII). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 40–41, Article 379 [in Ukrainian].

22. Ministry of Internal Affairs of Ukraine. (2016, February 1). Pro zatverdzhennia Instruksii iz zakhodiv bezpeky pry povodzhenni zi zbroieiu (Order No. 70). Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, 20, Article 806 [in Ukrainian].

23. Ministry of Internal Affairs of Ukraine. (2016, January 26). Pro zatverdzhennia Polozhennia pro orhanizatsiiu sluzhbovoi pidhotovky pratsivnykiv Natsionalnoi politsii Ukrainy (Order No. 50). Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, 22, Article 861 [in Ukrainian].

THE SYSTEM OF ACTORS ENSURING THE PERSONAL SAFETY OF POLICE OFFICERS

The article analyses the system of actors ensuring police officers' personal safety. The study responds to the fragmented allocation of powers and the absence of a legally defined model of interaction among public authorities, police units, institutions, officials, and police officers. Its purpose is to define the concept, membership criteria, and systemic properties of these actors and to clarify the police officer's place within the personal-safety mechanism. Systemic, formal-legal, structural-functional, and comparative-law methods are applied. It is substantiated that membership should be determined by a functional-competence criterion combining legally assigned powers, their direct focus on preventing occupational risks, organisational or coordination links with other participants, and responsibility for outcomes.

The system is defined as a legally established set of interconnected actors with differentiated competence to prevent risks, maintain safe service conditions, and restore police personnel protection. The concepts of system, systematisation, and classification are distinguished, and the principal functional groups of actors are identified.

The police officer's dual legal status is demonstrated: the officer is both the recipient of state guarantees and a special functional actor responsible for personal safety through threat assessment, compliance with safety procedures, and lawful self-protection. The scientific novelty lies in constructing an integrated model of the relevant actors on the basis of a uniform criterion. The practical value of the findings is reflected in the proposal to amend Article 23 of the Law of Ukraine 'On the National Police' by authorising the Police to organise personal-safety measures, prevent occupational risks, and coordinate competent units.

Keywords: police officer safety; public administration; system of actors; competence; National Police of Ukraine.