ОКРЕМІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

САВЧУК Роман Михайлович - директор Івано-Франківського юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», кандидат юридичних наук, доцент

orcid.org/0000-0003-4896-3829

УДК 342.9

DOI 10.32782/NP.2021.2.30

У статті досліджуються питання адміністративно-правового статусу Національної поліції України. Проаналізовано позиції вчених науковців щодо поняття «поліцейські послуги» та підтримана думка про нерівнозначність термінів «поліцейська послуга» та «адміністративна послуга». Також висвітлена позиція про те, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України є галузевим правовим статусом, який вже конкретизує зміст загального правового статусу щодо адміністративно-правових правовідносин. Наголошено також у статті і на тому, що дослідження змісту адміністративно-правового статусу правоохоронних органів неможливе без з'ясування основних напрямків їхньої діяльності, які допомагають розкрити місце, роль та соціальне призначення Національної поліції України. Національна поліція є суб'єктом адміністративного права, вступає в особливий вид адміністративно-правових відносин – правоохоронні, є частиною механізму державного управління в адміністративно-політичній сфері, а отже, має відповідний адміністративно-правовий статус.

У даній статті ми обговорили деякі аспекти структурних елементів адміністративно-правового статусу Національної поліції України. Також було висвітлено положення про те, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України – це врегульована адміністративно-правовими нормами сукупність повноважень зазначеного органу, які визначають його місце і роль у системі органів державної влади, характер взаємовідносин з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, фізичними та юридичними особами, а також гарантії реалізації передбачених законодавством повноважень даного органу та прав і обов'язків посадових осіб, юридична відповідальність за невиконання чи неналежне виконання повноважень. Запропоновано до структурних елементів адміністративно-правового статусу Національної поліції України віднести: мету, завдання, функції, повноваження, юридичну відповідальність, гарантії діяльності.

Розкрито гарантії діяльності Національної поліції України та вказано на особливості юридичної відповідальності поліцейських та осіб, які мають доступ до інформаційних ресурсів єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України та інших інформаційно-комунікаційних систем (інформаційних ресурсів).

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, правоохоронні органи, структура адміністративно-правового статусу, Національна поліція України.

Постановка проблеми

Відповідно до Конституції України влада в Україні належить народу, який реалізує її через представницьку демократію, обираючи державну владу. Національна поліція України входить до системи виконавчої гілки влади, основна функція якої

направлена на захист законних прав, інтересів фізичних, юридичних осіб та держави в цілому. Для реалізації функцій та покладених завдань Національна поліція України наділена відповідними повноваження в різних сферах діяльності суспільства, в тому числі в сфері публічного адміністрування. Місце, роль в системі органів державної виконавчої влади Національної поліції України можна визначити завдяки чіткому окресленню її правового статусу і зокрема, адміністративно-правового статусу. Тому важливим є з'ясування адміністративно-правового статусу Національної поліції України, а також необхідним є чітко відобразити структурні елементи, що входять до адміністративно-правового статусу даного правоохоронного органу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблемам адміністративно-правового статусу правоохоронного органу України присвятили свій науковий доробок такі вчені як: О.М. Бандурка, О.В. Батраченко, Ю.З. Біла-Тюріна, З.Р. Кісіль, А.М. Куліш, В.А. Троян, С.А. Шульганова, В.А. Якушкін та інші автори.

Метою статті є з'ясування поняття адміністративно-правовий статус Національної поліції України та обґрунтування пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового статусу даного правоохоронного органу.

Виклад основного матеріалу

Конституція України визначила, що в Україні, органи державної влади представляють представницьку демократію, покликані захищати права, свободи та законні інтереси людини та громадянина [1]. Відповідно ст. 1 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 [2]. Національна поліція України є правоохоронним органом, а тому її статус залежить від правового статусу державного органу. О.О. Бандурка визначає, що правовий статус органу державної влади – це сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [3, с. 23]. Проте, правовий статус органу державної влади не включає тільки повноваження, а й інші структурні елементи. О.О. Бригінець відносить до структури адміністративно-правового статусу такі елементи: 1) цільовий, який включає в себе принципи, цілі, завдання та функції органу державної влади; 2) структурно-організаційний, який включає в себе регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, право на офіційні символи, лінійну та функціональну підпорядкованість; 3) компетенційний, який включає в себе сукупність владних повноважень стосовно [4, с. 172]. А.М. Куліш вважає, що структура адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України складається з наступних блоків: 1) функціонально-цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний (компетенція); 4) піднаглядність і відповідальність правоохоронного органа, а також гарантії його діяльності [5, с. 107]. На нашу думку, адміністративно-правовий статус правоохоронних органів – це визначена адміністративно-правовими нормами сукупність повноважень зазначених органів, які визначають їх місце і роль у системі органів державної влади, характер їх взаємовідносин, а також гарантії реалізації передбачених законодавством повноважень правоохоронних органів та прав і обов'язків їх посадових осіб і відповідальність за невиконання чи неналежне виконання повноважень та гарантії їх діяльності. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України визначається адміністративно-правовими нормами; закріплює фактичне становище даного органу в системі правовідносин, що виникають в професійній діяльності; його основу складають адміністративні повноваження, мета, завдання, функції; є стійким соціально-правовим явищем, по-

хідним від загального правового статусу органу державної влади.

Варто зауважити, що правильно зазначає З.Р. Кісіль, що реалізація адміністративно-правового статусу надає можливість зміцнити законність, правову культуру поліцейського за рахунок удосконалення підходів до організації діяльності поліцейського, зміцнити державу та службову дисципліну, посилити контроль і відповідальність за неналежне виконання службових обов'язків, зокрема за бездіяльність, зволікання у прийнятті й виконанні рішень [6, с. 123].

Щодо завдань Національної поліції України, то законодавством визначено, 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 в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [2].

Ю.З. Біла-Тюріна вважає, що поліцейські послуги можна розглядати:

- у широкому розумінні: будь-яка діяльність Національної поліції є поліцейською послугою. З точки зору цього підходу поняття «поліцейські послуги» формується через визначення суб'єкта надання – Національну поліцію. Якщо ж розглядати поліцейські послуги з точки зору змісту діяльності, отримуємо значно вужчу категорією, яка не охоплює адміністративні й інформаційні послуги, що надаються поліцією;

- у вузькому розумінні поліцейські послуги – це надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [7, с. 73].

Заперечують таку точку зору, С.А. Шалгунова та В.А. Якушкін, які вважають що поліція не має забезпечувати надання послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги – для цього існують інші органи та служби; що захист та охорона прав, свобод та інтересів особи, гарантованих Конституцією, є обов'язком держави перед своїми громадянами, а не послугою з боку держави та її правоохоронних органів; і що законодавець у Законі України «Про Національну поліцію» звузив завдання та функції поліції до «надання поліцейських послуг»; а використання в законі такого терміну, як «поліцейські послуги» суттєво принижує як самих працівників поліції, так і сферу їх діяльності, ступінь значимості самої правоохоронної діяльності в державі та суспільстві [8, с. 324-325].

Вважаємо, що реформування Національної поліції і закріплення надання поліцейських послуг є частиною реформування даного правоохоронного органу, зокрема, сервісна функція поліції – це не просто боротьба зі злочинністю, забезпечення правопорядку, а саме надання послуг суспільству щодо підтримки належного рівня безпеки. В.А. Троян також зазначав, що публічно-сервісна діяльність – це діяльність державних інституцій щодо надання публічних послуг, а публічно-сервісна діяльність Національної поліції пов'язана з видачею документів дозвільного характеру у різних сферах життєдіяльності [9, с. 91, 93]. Не варто також прирівнювати термін адміністративна послуга з поліцейською послугою. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [10]. Оскільки поліцейські послуги не можуть надаватись тільки за заявою фізичної або юридичної особи, то відповідно вони є ширшими, ніж адміністративні. Наприклад, не можна надати поліцейську послугу щодо протидії злочинності тільки за заявою, орган поліції реалізуючи цю послугу здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спря-

мовану на запобігання вчиненню правопорушень; виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення; вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення.

Повноваження поліції визначені в ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», зокрема: 1) здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; 2) виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; 3) вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення; 4) вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; 5) здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; 6) здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності; 7) розшукує осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом; 8) у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання; 9) доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення; 10) вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях; 11) регулює дорожній рух та здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі та інші повноваження [2].

Структурно систему поліції складають: 1) центральний орган управління поліції; 2) територіальні органи поліції. У складі поліції функціонують: кримінальна поліція; патрульна поліція; органи досудового розслідування; поліція охорони; спеціальна поліція; поліція особливого призначення; інші підрозділи, діяльність яких спрямована на виконання завдань поліції або на забезпечення її функціонування, рішення про створення яких приймається керівником поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ.

До структурних елементів адміністративно-правового статусу Національної поліції входять також гарантії її діяльності. Погоджуємось з О.В. Батраченко, що до гарантій діяльності Національної поліції України належать:

1) правові гарантії: регламентування діяльності Національної поліції на рівні закону; закріплення законодавством широкого кола владних повноважень, що надаються поліцейським (право застосування поліцейських заходів), тощо;

2) організаційні гарантії: структурованість Національної поліції, організація її структури та системи відповідно до покладених на неї завдань, за функціональним і територіальним принципами;

3) матеріально-технічні гарантії: фінансування діяльності поліції за рахунок коштів Державного бюджету й інших джерел (за надання платних охоронних послуг), забезпечення поліції та її працівників належним обладнанням, устаткуванням, транспортними засобами, комп'ютерною та іншою технікою;

4) адміністративні гарантії: політична нейтральність поліції, визначення в законодавстві України меж, підстав і порядку здійснення контролю за діяльністю Національної поліції, у тому числі у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, тощо [11, с. 52].

Щодо юридичної відповідальності, то відповідно до закону поліцейські та особи, які відповідно мають доступ до інформаційних ресурсів єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України та інших інформаційно-комунікаційних систем (інформаційних ресурсів), несуть персональну дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність за вчинені ними діяння, що призвели до порушень прав і свобод людини, пов'язаних з обробкою інформації.

Висновки

Вважаємо, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України – це врегульована адміністративно-правовими нормами сукупність повноважень зазначеного органу, які визначають його місце і роль у системі органів державної влади, характер взаємовідносин з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, фізичними та юридичними особами, а також гарантії реалізації передбачених законодавством повноважень даного органу та прав і обов'язків посадових осіб, юридична відповідальність за невиконання чи неналежне виконання повноважень.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

2. Про Національну поліцію України: закон України від 02 липня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19.

3. Бандурка О.О. Державна податкова служба в Україні: система, правовий статус, модернізація. Х.: Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2004. 234 с.

4. Бригінець О.О. Адміністративно-правовий статус Державної податкової служби України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ірпінь, 2011. 220 с.

5. Куліш А.М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Х., 2009. 432 с.

6. Кісіль З.Р. Адміністративно-правовий статус працівника міліції як фактор протидії професійній деформації. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2008. № 2. С. 123-126.

7. Біла-Тюріна Ю.З. Ознаки поліцейських послуг та їх характеристики. *Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє:* матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 травня 2017 року): у 2-х т. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. Т. 2. С. 72-74.

8. Шульганова С.А., Якушкін В.А. Поліцейські послуги чи виконання функції держави по забезпеченню громадського порядку та безпеки. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 1. С. 323-326

9. Троян В.А. Поняття та види публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. *Право і безпека*, 2016. № 4. С. 90-94.

10. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17.

11. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки та порядку: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Суми, 2017. 218 с.

SUMMARY

This article examines the issue of the administrative and legal status of the National Police of Ukraine. The positions of scientists regarding the concept of «police services» were analyzed and the opinion about the ambiguity of the terms «police service» and «administrative service» was supported. Also highlighted is the position that the administrative-legal status of the National Police of Ukraine is a sectoral legal status, which already specifies the content of the general legal status regarding administrative-legal legal relations. The article also emphasizes that the study of the content of the administrative and legal status of law enforcement agencies is impossible without clarifying the main directions of their activities, which help to reveal the place, role and social purpose of the National Police of Ukraine. The National Police is a subject of administrative law, enters into a special type of administrative-legal relations – law enforcement, is part of the mechanism of state management in the administrative-political sphere, and therefore has a corresponding administrative-legal status. In this article, we discussed some aspects of the structural elements of the administrative and legal status of the National Police of Ukraine. It was also highlighted the provision that the administrative-legal status of the National Police of Ukraine is a set of powers of the said body regulated by administrative-legal norms, which determine its place and role in the system of state authorities, the nature of relations with other state bodies, local self-government bodies, by their officials, individuals and legal entities, as well as guarantees of the implementation of the powers of this body and the rights and duties of officials provided for by law, legal responsibility for non-fulfillment or improper fulfillment of powers. It is suggested that the structural elements of the administrative and legal status of the National Police of Ukraine include: purpose, tasks, functions, powers, legal responsibility, and guarantees of activity.

The guarantees of the activities of the National Police of Ukraine are revealed and the peculiarities of the legal responsibility of police officers and persons who have access to the information resources of the unified information system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and other information and communication systems (information resources) are indicated.

Key words: administrative-legal status, law enforcement agencies, structure of administrative-legal status, National Police of Ukraine.