

УДК 342.9

С.М. Лелет,
здобувач ДНДІ МВС України

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано законодавчу базу, яка регулює діяльність Національної поліції України, а також напрацювання сучасних дослідників, які займалися дослідженням проблематики правового статусу правоохоронних органів, у тому числі правового статусу Національної поліції України. Звертається увага на специфіку розуміння сутності поняття правового статусу Національної поліції України. Зазначається про те, що кількісна та якісна складові змісту адміністративно-правового статусу Національної поліції України та поліцейського різняться.

Ключові слова: статус, адміністративно-правовий статус, поліція, поліцейський, елемент, компетенція, права, обов'язки.

В статье проанализирована законодательная база, регулирующая деятельность Национальной полиции Украины, а также наработки современных исследователей, занимавшихся исследованием проблематики правового статуса правоохранительного органа, в том числе правового статуса Национальной полиции Украины. Обращается внимание на специфику понимания сущности понятия правового статуса Национальной полиции Украины. Отмечается, что количественная и качественная составляющие содержания административно-правового статуса Национальной полиции Украины и полицейского различаются.

Ключевые слова: статус, административно-правовой статус, полиция, полицейский, элемент, компетенция, права, обязанности.

Paper analyzes the legal bases governing the National Police of Ukraine, as well as the achievements of modern researchers in the study of issues of legal status of law enforcement authorities, including the legal status of the National Police of Ukraine. Attention is drawn to the specifics of understanding the essence of concept of the legal status of the National Police of Ukraine. It is noted that the quantitative and qualitative components of the content of administrative and legal status of the National Police of Ukraine and police are different.

Keywords: status, administrative legal status, police, policeman, element, powers, rights, duties.

Дослідження правового статусу має ключове значення для розуміння всіх складових, які мають стосунок до процесу управління, оскільки адміністративно-правовий статус – це невід'ємна юридична категорія кожного суб'єкта права. На цьому тлі не є винятком і новостворений центральний орган виконавчої влади з правоохоронними функціями – Національна поліція України, що має власний адміністративно-правовий статус, обумовлений покладеними на цей орган функціями. Водночас, незважаючи на переважну однотайність вчених у розумінні значення теоретичного поняття і змісту категорії “правовий статус”, інтерпретація значення та структури правового статусу конкретної юридичної особи, а в нашому випадку Національної поліції України, є предметом численних дискусій вже не

тільки вчених, але й практиків. Причинами таких суперечок зазвичай є те, що сутність адміністративно-правового статусу лише опосередковано визначена в спеціальному законодавстві, навіть незважаючи на те, що питанням статусу в Законі України “Про Національну поліцію” присвячено однойменний розділ “Система поліції та статус поліцейських”. Водночас важливість точного встановлення й розуміння поняття адміністративно-правового статусу суб’єктів управління в Національній поліції, а також його змісту та особливостей є вкрай важливим для здійснення ефективного адміністрування суб’єктами управління всіх ланок, що дає змогу своєчасно реагувати на ті зміни суспільного буття, які вимагають здійснення своєчасної оптимізації адміністративного та правового забезпечення структурних складових Національної поліції України з метою підтримання ефективності її функціонування на достатньому для держави рівні.

Значний внесок у дослідження понять “статус”, “правовий статус”, “адміністративно-правовий статус”, “правовий статус поліції” та ін. зробили такі вчені, як: С. Алексєєв, А.П. Альохін, В.Б. Авер’янов, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, С.А. Буткевич, Д.І. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, А.М. Подоляка, О.П. Рябченко та ін. Проте постає потреба в поглибленні наукової розробки цієї проблематики.

Мета цієї статті полягає в аналізі законодавчої бази, напрацювань сучасних дослідників, які займалися розробкою проблематики адміністративно-правового статусу, а також висвітленні на цій основі авторських позицій щодо розуміння поняття адміністративно-правового статусу Національної поліції України, його змісту, виявлення особливостей цього статусу та в розробленні пропозицій щодо його удосконалення в сучасних умовах реформування системи Міністерства внутрішніх справ України.

Переходячи до основної частини нашого дослідження в межах обраної тематики, зазначимо, що у статті 17 Закону України “Про Національну поліцію” наведено визначення терміну “поліцейський”. Так, зокрема, “поліцейський” – це громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції й якому присвоєно спеціальне звання поліції. Він повинен мати службове посвідчення та спеціальний жетон, зразки та порядок видання яких затверджено Міністром внутрішніх справ України [1, ст. 17]. Тож із цього випливає, що необхідними життєвими фактами, із якими законодавець пов’язує дію зазначеної вище норми права й, як наслідок, здобуття статусу поліцейського, є: 1) наявність громадянства України; 2) прийняття на службу до Національної поліції на відповідні атестовані посади; 3) складання присяги поліцейського.

Незважаючи на те, що стаття 17 Закону України “Про Національну поліцію” розміщена у розділі “Система поліції та статус поліцейських”, її зміст, на нашу думку, не має прямого стосунку до статусу поліцейського. Річ у тім, що, фактично, стаття містить сукупність юридичних фактів, з якими пов’язана дія норми права. Іншими словами, у змісті статті 17 законодавець вказує на сукупність обов’язкових та необхідних складових саме для досягнення та отримання статусу поліцейського конкретною фізичною особою. Сама ж категорія “статус поліцейського” перебуває в іншій площині й характеризується власними елементами.

З точки зору вітчизняного дослідника Д.М. Ластовича, правовий статус Національної поліції України як суб’єкта надання поліцейських послуг – це визначене нормами адміністративного права юридичне становище цього органу влади в механізмі держави та системі суспільних відносин. Дослідник стверджує, що правовий статус суб’єкта асоціюють із сукупністю його прав та обов’язків.

Утім, такий підхід занадто вузький, адже вони (тобто права та обов'язки), хоча й складають серцевину (ядро) правового статусу, є далеко не єдиними аспектами, що впливають на визначення юридичного становища суб'єкта, особливо, коли йдеться про орган державної влади. Тому зміст правового становища Національної поліції, як, власне кажучи, і будь-якого іншого органу влади, проявляється у цілях, завданнях та принципах діяльності цього органу, у тих можливостях, якими він користується, реалізуючи своє функціональне призначення, та обов'язках, які на нього покладаються [2, с. 74].

Аналізуючи запропоноване Д.М. Ластовичем визначення, хочемо зазначити про те, що воно, на нашу думку, досить загальне та не містить у своєму змісті тих сутнісних ознак правового статусу, які притаманні саме Національній поліції України та які дозволяють вирізнити становище цього органу державної влади в механізмі держави. Крім того, слід не погодитися з тим, що зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції тотожний статусу будь-якого іншого органу державної влади, тобто проявляється у цілях, завданнях та принципах діяльності, у тих можливостях, якими вона користується, реалізуючи своє функціональне призначення, та обов'язках, які на неї покладаються. Вважаємо, що зміст статусу Національної поліції України (сукупність його структурних елементів) у жодному разі не може бути тотожний іншим органам державної влади, оскільки визначається спеціальним законодавством і відомчими нормативно-правовими актами, які апіорі різняться за змістом.

Так, наприклад, відповідно до статті 64 Закону України “Про Національну поліцію” особа, яка вступає на службу в поліцію, складає Присягу на вірність Українському народові [1, ст. 64]. З цього випливає, що характерною складовою змісту правового статусу поліцейського є можливість здійснення посадових обов'язків поліцейським лише після прийняття присяги. Зазначена структурна складова правового статусу не характерна, наприклад, для державного службовця або співробітника іншого центрального органу виконавчої влади – Міністерства внутрішніх справ України, що є відмінною рисою структури статусу поліцейського та державного службовця.

Як справедливо зазначають сучасні дослідники правового статусу Національної поліції України, головним елементом у структурі правового статусу будь-якого суб'єкта права є його права і обов'язки (для органів державної влади – компетенція). Вони є “серцевиною” правового статусу. Зокрема, О.С. Передерій та Є.І. Григоренко у спільному дослідженні доходять висновку, що “статус поліції” – це система покладених на поліцію повноважень (компетенції), законодавчо визначених гарантій її здійснення, встановлених законодавством обмежень окремих конституційних прав, які покладаються на працівників поліції у зв'язку з їх професійною діяльністю, а також їх юридична відповідальність. На думку авторів, це визначення відображає всі основні структурні блоки правового статусу поліції, перш за все, як органу державної влади [3, с. 36].

Запропонований науковий підхід до розуміння сутності статусу поліції, на нашу думку, цілком гармонічно поєднується з нормами спеціального законодавства. Водночас слід вказати на певне протиріччя, яке прослідковується у запропонованих вище позиціях науковців.

Зокрема, з одного боку, дослідники у своєму визначенні вказують складові адміністративно-правового статусу посадової особи – поліцейського, водночас підсумовуючи власну думку, автори зазначають, що це визначення відображає всі основні структурні блоки правового статусу поліції, перш за все, як органу державної влади.

Враховуючи викладене вище, а також спираючись на проведений аналіз змісту положень Закону України “Про Національну поліцію”, Положення про Національну поліцію, на нашу думку, сутність поняття адміністративно-правовий статус суб’єктів управління в Національній поліції України слід розглядати в двох площинах: в широкому розумінні – як адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади, який визначає його місце в системі органів державної влади і вирізняє його з поміж інших, а також у вузькому розумінні – як закріплений у спеціальному законодавстві України правовий статус фізичної особи-поліцейського, яка в межах повноважень наділена сукупністю посадових обов’язків та прав.

На нашу думку, саме такий підхід до багатоаспектного розуміння сутності адміністративно-правового статусу суб’єктів управління в Національній поліції України у своїй сукупності дозволяє усвідомити й охопити зовнішнє ієрархічне положення Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, а також внутрішню систему реалізації функцій, покладених на цей правоохоронний орган, що здійснюється логічно організованою сукупністю поліцейських.

Крім того, запропонований підхід до розуміння адміністративно-правового статусу суб’єктів управління в Національній поліції України, на наше переконання, перебуває в гармонійному взаємозв’язку з теоретичним розумінням поняття “правовий статус”, який знаходимо в напрацюваннях сучасних дослідників-адміністративістів. Так, зокрема, на думку авторів політичного енциклопедичного словника за загальною редакцією Ю.С. Шемчушенка та В.Д. Бабкіна, поняття правовий статус слід розуміти як сукупність прав і обов’язків, що визначають юридичний стан особи, державного органу чи міжнародної організації; комплексний показник становища певного прошарку, групи чи індивідів у соціальній системі, один з найважливіших параметрів соціальної стратифікації [4, с. 225]. З точки зору О.В. Малько, правовий статус – це комплексна інтеграційна категорія, що відображає взаємовідносини суб’єктів суспільних відносин, особи і суспільства, громадянина і держави, індивіда та колективу, а також інші соціальні зв’язки [5, с. 237].

Слід звернути увагу й на те, що вчені О.С. Передерій та Є.І. Григоренко дотримуються позиції, що права і обов’язки – категорії, якими може бути наділена конкретна посадова особа, в нашому випадку – поліцейський, у той час, коли компетенція – категорія, притаманна органу державної влади, у нашому випадку – Національній поліції [3, с. 36].

Дослідження категорії “компетенція” дозволяє нам говорити про те, що її взаємозв’язок з таким суб’єктом права, як юридична особа, не є винятковим. Зокрема, наприклад, визначення поняття “професійна компетентність” – здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань та обов’язків, навчання, професійного та особистісного розвитку, яке зафіксоване у пункті 5 частини 1 статті 2 Закону України “Про державну службу”, вказує на взаємозв’язок з фізичною особою посадовця [6, ст. 2].

Водночас пряме підтвердження приналежності категорії “компетентність” до посадової особи можна знайти безпосередньо у змісті Закону України “Про Національну поліцію”. Так, у частині 2 статті 22 Закону України “Про Національну поліцію” зазначається, що керівник поліції у межах компетенції організовує та контролює виконання поліцією Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, а також наказів

і доручень Міністра внутрішніх справ України з питань, що належать до сфери діяльності поліції [1, ст. 22]. Норма, зазначена в частині 2 статті 30 згаданого вище закону, регламентує, що поліція для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення також застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу, визначені цим Законом [1, ст. 30].

Водночас, відповідно до частини 4 Положення про Національну поліцію, цей центральний орган виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністрові внутрішніх справ; виявляє причини та умови, що сприяють учиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення [7].

Тобто можемо впевнитися, що “компетенція” як складова адміністративно-правового статусу характерна як для юридичної особи – Національної поліції в цілому, так і для фізичної особи-носія адміністративно-правового статусу – поліцейського.

Досить цікавим в контексті обраної тематики дослідження є закріплене в пункті 13 частини 1 статті 1 Закону України “Про вищу освіту” визначення поняття “компетентність”, яке законодавець тлумачить як динамічну комбінацію знань, вмінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, яка визначає здатність особи успішно здійснювати професійну та подальшу навчальну діяльність [8, ст. 1].

Враховуючи запропоноване офіційне тлумачення теоретичного поняття “компетентність”, яке перебуває в причинно-наслідковому зв’язку з таким суб’єктом права, як фізична особа, практична реалізація компетентності поліцейського, на нашу думку, знаходить свій зовнішнє вираження у двох вимірах: 1) ефективному, професійному виконанні своїх посадових обов’язків та реалізації передбачених за посадою прав; 2) активному та пасивному забезпеченні охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтриманні публічної безпеки і порядку, заснованому на принципі безперервності поза виконанням своїх посадових обов’язків. Що стосується компетентності Національної поліції України, то її, з нашої точки зору, можна інтерпретувати як основоположну складову її статусу, що характеризується наявністю в її організаційній структурі достатньої сукупності різновидів підрозділів та кількості їх посадових осіб, професійна спрямованість яких дозволяє ефективно та вчасно реалізовувати коло тих завдань, які покладаються на цей правоохоронний орган. Компетентність Національної поліції України визначає унікальність її адміністративно-правового статусу в системі органів державної влади.

Поряд з компетентністю, котра як основний елемент змісту адміністративно-правового статусу притаманна і Національній поліції України в цілому, і конкретному поліцейському зокрема, хотілося б повернутися до таких фундаментальних елементів статусу, як посадові права та обов’язки. Необхідність їх розгляду викликана нашою позицією щодо розуміння адміністративно-правового статусу Національної поліції у широкому та вузькому розумінні.

Не викликають заперечень думки вітчизняних вчених стосовно того, що права та обов’язки є структурними елементами правового статусу. Так, наприклад,

С.Д. Дубенко визначає правовий статус державного службовця як сукупності прав, свобод, обов'язків, заохочень, відповідальності, які встановлені законодавством та гарантовані державою [9, с. 44]. Водночас вважаємо, що сукупність прав і обов'язків можна розглядати як структурні елементи адміністративно-правового статусу Національної поліції тільки у вузькому розумінні. Тобто вони є частиною статусу виключно таких посадових осіб як поліцейські. Аргументуючи таку позицію, звернемо увагу на зміст Положення про Національну поліцію.

Зокрема, відповідно до частини 3 Положення, основними завданнями Національної поліції є: 1) реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; 2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах; 3) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [7].

Тобто Національна поліція як орган виконавчої влади має сукупність поставлених до виконання завдань, які знаходяться у прямому взаємозв'язку з компетенцією цієї юридичної особи.

На виконання поставлених завдань Положенням передбачено і визначено ряд повноважень, необхідних для своєчасної та ефективної реалізації завдань. Зокрема, наприклад, пунктом 2 частини 4 визначено, що Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань провадить превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень [7].

На цьому слід зупинитися, адже маючи конкретно визначені завдання, а також відповідні повноваження для їх реалізації, власне Національна поліція, у широкому розумінні як юридична особа не в змозі їх практично виконати, оскільки подальший алгоритм дій передбачає і потребує наявності конкретних посадових осіб – поліцейських, на яких покладено службовий обов'язок щодо практичного втілення, і, як наслідок, виконання визначених для Національної поліції завдань.

Знаходимо підтвердження згаданого нами вище алгоритму в пункті 2 частини 1 статті 18 Закону України “Про Національну поліцію”, зокрема: поліцейський зобов'язаний професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов'язків, наказів керівництва [1, ст. 18].

Водночас слід зазначити, що саме поліцейський є тим суб'єктом управління, який, взаємодіючи з суспільством, виконує профілактичну, адміністративну, охоронну та інші функції поліції, реалізуючи у службовий час свої посадові обов'язки.

Як справедливо, на наш погляд, зазначає С.В. Онищук, працівники органів внутрішніх справ є особливим різновидом державних службовців, адже вони виконують управлінські та правоохоронні функції, мають відмінний від інших службовців правовий статус, здійснюють від імені і за дорученням держави виконавчо-розпорядчі повноваження правоохоронного характеру. Окрім того, вони вступають у правові відносини, які впливають зі змісту їх службових повноважень, не лише всередині органу чи підрозділу, але і зовні, тобто вступають у відносини із громадянами, іншими державними і недержавними структурами. Під час виконання своїх службових обов'язків вони можуть застосовувати заходи примусового характеру. Відповідно до цього працівники органів внутрішніх справ наділяються державно-владними повноваженнями і здатні приводити в дію механізм державного примусу [10, с. 180].

Така сама ситуація складається навколо складової статусу – прав. Вважаємо, що вона має існувати виключно в розумінні посадових прав. Оскільки юридична категорія “право” передбачає наявність волі щодо його реалізації (вчинення дій або утримання від їх вчинення), то воно може бути притаманне лише фізичній особі – поліцейському.

Що стосується обов’язків та прав Національної поліції, то, з нашого погляду, їх можна розглядати не в прямому значенні – як структурні елементи її статусу, а як інтерпретаційну форму означення сукупності тих посадових обов’язків і прав, практична реалізація яких покладена на поліцейських в межах визначеної компетенції Національної поліції України.

Отже, підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що сутність адміністративно-правового статусу Національної поліції України знаходить своє зовнішнє вираження у двох взаємообумовлених та взаємодоповнюючих проявах, зокрема: 1) як статус центрального органу виконавчої влади – Національної поліції України; 2) як статус посадової особи Національної поліції України – поліцейського.

Зважаючи на викладене вище, кількісна та якісна складові змісту адміністративно-правового статусу Національної поліції України та поліцейського різняться. Зокрема, права і обов’язки є складовими виключно поліцейського, натомість компетентність характеризує правовий статус як Національної поліції, так і поліцейського.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
2. *Ластович Д.М.* Поняття адміністративно-правового статусу поліції як суб’єкта надання поліцейських послуг / Д.М. Ластович // Наше право. – 2015. – № 6. – С. 71–75.
3. *Передерій О.С.* Особливості правового статусу Національної поліції в Україні (теоретико-правовий аспект) / О.С. Передерій, Є.І. Григоренко // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – Серія : Право. – 2015. – Вип. 20. – С. 35–38.
4. Політичний енциклопедичний словник: навч. посіб. для студ. вищих навчальних закладів / упоряд. В.П. Горбатенко, А.Г. Саприкін / за ред. Ю.С. Шемчушенка, В.Д. Бабкіна. – К.: Генеза, 1997. – 400 с.
5. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юрист, 1997. – 672 с.
6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43.
7. Положення про Національну поліцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877.
8. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
9. *Дубенко С.Д.* Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / за заг. ред. д.ю.н. Н.Р. Нижник. – К. : Ін-Юре, 1999. – 244 с.
10. *Онищук С.В.* До питання правового статусу звільненого працівника міліції / С.В. Онищук // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. – 2008. – Вип. 20. – С. 179–184.

Отримано 17.08.2016