

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПІДРОЗДІЛІВ ПОЛІЦІЇ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ГРОМАДСЬКУ БЕЗПЕКУ

Жила С. Ю.

Стаття присвячена питанням визначення адміністративно-правового статусу підрозділів поліції, що забезпечують громадську безпеку. Автор аналізує поняття та елементи правового статусу, його різновиди, особливості адміністративно-правового статусу. У роботі досліджуються проблеми визначення адміністративно-правового статусу підрозділів поліції, на які покладатимуться завдання із забезпечення громадської безпеки.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, права, обов'язки, повноваження, поліція, громадська безпека.

Статья посвящена вопросам определения административно-правового статуса подразделений полиции, обеспечивающих общественную безопасность. Автор анализирует понятие и элементы правового статуса, его разновидности, особенности административно-правового статуса. В работе исследуются проблемы определения административно-правового статуса подразделений полиции, на которые возлагаются задачи по обеспечению общественной безопасности.

Ключевые слова: административно-правовой статус, права, обязанности, полномочия, полиция, общественная безопасность.

Article is devoted to the definition of administrative and legal status of the police forces to ensure public safety. The author analyzes the concept and elements of the legal status, its varieties, particularly administrative and legal status. This paper investigates the problem of the definition of administrative and legal status of the police forces, which rely on the task of ensuring public safety.

Keywords: administrative and legal status, rights, duties, authority, police, public safety

Забезпечення громадської безпеки є одним із пріоритетних завдань міліції, яка зараз знаходиться у процесі реформування у Національну поліцію. Задля реалізації, пов'язаних із цим завдань підрозділи міліції наділяються широким колом повноважень відповідно до визначеного законом правового статусу.

Питання адміністративно-правового статусу розглядалися у роботах багатьох вчених: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.М. Бандурки, Д.М. Баҳраха, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.І. Верем'єнка, М.В. Вітрука, А.Т. Комзюка, О.П. Коренєва, М.І. Матузова, В.І. Новосьолова' В.П. Пєткова, І.С. Самощенко Ю.М. Тодики, В.К. Шкарупи та ін. У той же час, зазначена тема в умовах реформування правоохоронної системи набуває ще більшої актуальності.

Метою статті є отримання наукового результату у вигляді теоретико-правового аналізу питань, що стосуються адміністративно-правового статусу підрозділів поліції, що забезпечують громадську безпеку, та розробка на їх основі пропозицій до законодавства.

Правовий статус є невід'ємною складовою будь-якого суб'єкта, який діє у площині права. Завдяки визначення правового статусу між особою та державою, установами,

© С.Ю. Жила, 2015

підприємствами, організаціями, окремими органами встановлюються правові зв'язки. З одного боку, надлення певного суб'єкта правовим статусом означає його право активно законно діяти у певній сфері. З іншого боку, встановлюючи коло його прав, держава визначає відповідно і обов'язки, і гарантії реалізації прав, повноважень суб'єкта. Таким чином, правовий статус стає підґрунтям побудови системи взаємних обов'язків держави і суб'єкта, суб'єкта з іншими суб'єктами. Гарантує можливість ефективно діяти у правовому полі.

Повнота прав і свобод означає також, що держава закріплює ті права і свободи особи, які з соціальної точки зору можуть бути реалізовані, відповідають досягнутому рівню розвитку суспільства, відповідають його ідеалам і в той же час відповідають положенням міжнародних договорів і конвенцій, учасником яких є держава [1, с. 74].

Розглянемо думки вчених щодо визначення правового статусу особи. С.А. Комаров дає узагальнене поняття правового статусу особи як системи прав, свобод і обов'язків, які знайшли своє чітке правове закріплення в нормах права, що визначають політико-правовий стан особи [2, с. 121]. Н.В. Вітрук разом із системою прав і обов'язків включає у правовий статус громадянство, загальну діездатність і гарантії [3, с. 21-26]. М.І. Матузов додає наявність свобод і законних інтересів особи, що визнаються і гарантується державою. [4, с. 231]. Подібної думки дотримується М. Н. Марченко [5, с. 189].

Слід відзначити, що науковці спільні у тому, що у правовий статус входять права та обов'язки. Ми згодні, що інші елементи правового статусу базуються саме на правах та обов'язках, які складають його основу. Прикладом, юридична відповідальність також може розглядатися як один з елементів правового статусу, водночас вона є гарантією законності дій самого суб'єкта та кореспондує гарантіям, які створюються для інших суб'єктів у правовідносинах.

Вчені справедливо зазначають, що усвідомлення особою сутності свого правового статусу та реалізація його у відповідних межах є основою правопорядку [6, с. 13]. А розуміння кожним суб'єктом права того, що його повноваження існують та живляться обов'язками інших лише завдяки тому, що повноваження інших суб'єктів існують та живляться його обов'язками. Таким чином, правопорядок можна розглядати як мережу суб'єктивних правових вічок, які звідусуди торкаються та підтримують одна одну, а підтримання правопорядку є забезпечується тим, що кожен передусім дотримується меж свого правового статусу [6, с.13].

Враховуючи індивідуальність кожного суб'єкта правовідносин, правовий статус не може розглядатися як статичне явище. Справедливою є думка М.І. Матузова з приводу динамічної природи правового статусу, який може змінюватися, в залежності від активності самого суб'єкта у певних правовідносинах [7, с. 60].

У науці виділяються загальний правовий статус, який визначає юридичні властивості, якості, що є характерними для всіх інших статусів. Нормами, які визначають цей статус є Конституція України, а також міжнародні правові акти у сфері прав людини, ратифіковані в Україні.

ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС

Наступним видом є галузеві правові статуси, які характеризують суб'єктів певного виду правовідносин (наприклад, кримінально-процесуальний статус, адміністративно-правовий статус тощо). Галузеві правові статуси окремі вчені також визначають як спеціальні. Вони визначаються галузевими нормативно-правовими актами та визначають місце суб'єкта виключно у цій галузі правовідносин.

Індивідуальний правовий статус акумулює особливості правових статусів принадних конкретній особі. Ж. Ведель зазначає, що індивідуальні статуси рухомі, динамічні, можуть змінюватися за бажанням самих суб'єктів або внаслідок того, що в їх трудовій і суспільній діяльності відбуваються певні зміни [8, с. 55].

Таким чином, до основних елементів правового статусу слід віднести права та обов'язки суб'єкта, а до додаткових – правосуб'єктність, юридичну відповідальність, гарантії та інші елементи.

У контексті досліджуваного нами питання необхідно розглянути сутність адміністративно-правового статусу підрозділів міліції громадської безпеки та їх відповідних змін як підрозділів Національної поліції.

М. В. Калашник доречно зазначає, що правовий статус державного службовця і працівника міліції має суттєве значення для розроблення нормативних актів, які регулюють такі питання, як призначення конкретного державного органу та його посадових осіб, їх завдання, повноваження, форми відповідальності тощо. А нормативно-правові акти, що його регламентують мають забезпечувати виконання працівниками ОВС своєї дійсно соціальної ролі – ефективного захисту людини і суспільства, певною гарантією прав працівника міліції, перш за все як людини, що займається небезпечною та важливою працею, та як представника державної влади [9, с.58].

В.І. Новосьолов пропонує виділяти в структурі адміністративно-правового статусу адміністративну право-суб'єктність, права, обов'язки та право-обов'язки [10, с.87]. За думкою М. Бояринцева, адміністративно-правовий статус – це встановлена законом та іншими правовими актами сукупність прав і обов'язків, що гарантують участь в управлінні державними справами і задоволення публічних та особистих інтересів через діяльність державної влади й органів місцевого самоврядування [11, с.21]. Д.Н. Бахрах виділяє в адміністративно-правовому статусі три блоки: перший – цільовий – визначає норми про цілі, завдання і функції та принципи діяльності; другий – організаційно-структурний, до нього входять правові приписи, що регламентують порядок утворення, реорганізації, ліквідації органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість. Третім блоком виступає компетенція як сукупність владних повноважень і підвідомчості [12, с.85].

Адміністративно-правовий статус підрозділів міліції (поліції) громадської безпеки, в першу чергу, визначається їх діяльністю із реалізації покладених завдань, державних функцій. Зокрема, які стосуються задоволення публічних інтересів у сфері забезпечення громадської безпеки та правопорядку, захисту прав і законних інтересів громадян та держави від противправних посягань.

Основними нормативно-правовими актами, якими на сьогоднішній день визначається правовий статус вищезазначених підрозділів, є Конституція України, КУпАП, Закон України "Про міліцію" та деякі інші нормативно-правові акти. 7 листопада 2015 року на всій території України набирає чинності Закон України "Про

Національну поліцію", після чого втрачає чинності Закон України "Про міліцію". Враховуючи зазначене, звернемося до питань визначення адміністративно-правового статусу підрозділів поліції, що забезпечують громадську безпеку відповідно до реформованого законодавства.

Враховуючи, що правовий статус, яким наділяються підрозділи поліції, залежить, в першу чергу, від завдань та функцій, які на них покладаються, звернемося до визначення їх у Законі України "Про Національну поліцію". Відповідно до ст. 2 завданнями поліції є 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 [13].

Як видно, із наведеної законодавцем у новому акті використовується визначення "публічна", а не "громадська" безпека. Крім того, формулювання, наведене у ст.ст.1, 2 Закону визначає Національну поліцію як сервісну службу, яка надає поліцейські послуги населенню.

З набуттям чинності зазначенним законом поліція отримує новий правовий статус – центрального органу виконавчої влади, що передбачає самостійність і незалежність органу, зокрема у прийнятті рішень, реалізації функцій, прийнятті кадрових рішень, розпорядженні власним бюджетом.

Звернемося до системи Національної поліції. Передбачено, що її складатимуть два рівні – національний, як центральний орган управління поліції, до якого увійдуть відповідні департаменти та локальний рівень – складатиметься із територіальних органів поліції.

Серед структурних підрозділів поліції відсутні підрозділи поліції громадської безпеки, у п.1 ч.3 ст.13 визначено такий новий підрозділ як патрульна поліція. Саме на ньї покладаються функції і завдання з підтримання правопорядку і забезпечення безпеки на вулицях міст і на дорогах, а також превенція злочинів шляхом здійснення патрулювання.

Звернемося до повноважень поліцейських. У загальному вигляді вони визначені у ст.23 Закону України "Про Національну поліцію". З урахуванням специфіки діяльності патрульної поліції щодо забезпечення публічного порядку та превентивної діяльності, слід виділити такі основні повноваження цього підрозділу:

здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчинення правопорушень; виявлення причин та умов, що сприяють учиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, ужиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

ужиття заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення;

ужиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; у випадках, визначених законом, здійснює провадження в справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про накладення адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання;

ужиття заходів із забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, парках, скверах, стадіонах,

Правове забезпечення адміністративної реформи

вокзалах, аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

регулювання дорожнього руху та здійснення контролю за дотриманням правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі; уживає всіх можливих заходів з надання невідкладної, зокрема медичної, допомоги особам, які постраждали від кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їх життя та здоров'я.

Крім того, на патрульну поліцію покладають завдання і відповідно повноваження із запобігання насильству в сім'ї, дитячій безпрудельності, ужиття заходів щодо здійснення поліцейського піклування та інші.

Відповідно до визначених повноважень, поліцейський наділяється правами та обов'язками. У ст.18 Закону визначено всюго шість таких обов'язків: 1) неухильно дотримуватися положень актів законодавства України, що регламентують діяльність поліції та Присяги поліцейського, а також професійно виконувати свої службові обов'язки; 2) поважати і не порушувати права і свободи людини; 3) надавати невідкладну, зокрема медичну, допомогу особам, які постраждали від правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в безпорядному стані або стані, небезпечному для їх життя та здоров'я; 4) зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків; 5) інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможливлюють його подальшу службу в поліції або перебування на займаній посаді; 6) звертаючись до особи, або у разі звернення особи до поліцейського, поліцейський зобов'язаний назвати своє прізвище, посаду, спеціальне звання та пред'явити на її вимогу службове посвідчення.

На відміну від Закону України "Про міліцію" [14], у Законі України "Про Національну поліцію" відсутня окрема стаття, якою визначаються права поліцейського. В той же час у ст.62 зазначеного нормативного акта міститься гарантії професійної діяльності поліцейського. Зазначимо деякі з них: 1) законні вимоги поліцейського є обов'язковими для виконання всіма особами; 2) поліцейський підпорядковується тільки своєму безпосередньому та прямому керівнику; 3) ніхто, крім безпосереднього і прямого керівника (за винятком випадків прямо передбачених законом), не може давати будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення поліцейському або іншим способом втрутатися в законну діяльність поліцейського; 4) ніхто не має права покласти на поліцейського виконання обов'язків, не визначених законом; 5) втручання в діяльність поліцейського, перешкодження виконанню ним відповідних повноважень, невиконання законних вимог поліцейського, будь-які інші противправні дії стосовно поліцейського мають наслідком відповідальність відповідно до закону та ін.

На нашу думку, визначення першою з числа гарантією кореспондуючі права і обов'язки поліцейського та громадянина є логічним, адже в основі реформування правоохоронних органів стоїть завдання щодо підвищення рівня взаємодії населення та поліції, рівня довіри населення до правоохоронців.

Ми вказували, що до самої структури адміністративно-правового статусу не входять принципи діяльності поліції, натомість відповідно до них визначаються права та обов'язки поліцейських. Принципи діяльності поліції

істотно відрізняються від принципів діяльності міліції, викладених у ст.3 Закону України "Про міліцію". Зокрема, відповідно до розділу 2, поліцейська діяльність здійснюється на засадах: верховенства права, законності, дотримання прав і свобод людини, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності. Зазначені принципи, на нашу думку, істотно впливають на формування адміністративно-правового статусу поліцейських.

Попри позитивні зрушенні процесу реформування, невирішеною залишається низка питань, пов'язаних із визначенням структури підрозділів Національної поліції, які забезпечують громадську безпеку. Адже у Законі України "Про Національну поліцію" крім патрульної поліції не йдеться про інші підрозділи, що забезпечують громадську безпеку. Не визначено місце та адміністративно-правовий статус служби дільничних інспекторів міліції, яка входить до блоку підрозділів міліції громадської безпеки.

На нашу думку, доцільно надати легальне визначення поняття "публічна безпека", адже у більшості чинних нормативно-правових актів використовується дефініція "громадська безпека". Доцільно доповнити Закон України "Про Національну поліцію" статтею, у якій чітко передбачити права поліцейського. Крім того, нагальним є питання прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які є одними із основних регуляторів адміністративно-правових відносин. У них необхідно визначити питання, які стосуються реалізації правового статусу підрозділів поліції із забезпеченням громадської безпеки, їх взаємодії, особливостей діяльності під час масових заходів, надзвичайних ситуацій, у зоні АТО тощо.

Література

1. Юридический энциклопедический словарь / Гл.ред. А.Я.Сухарев; Редкол.: М.М.Богуславский и др. - 2-е изд., доп. - М.: Сов. энциклопедия, 1987. - 528 с.
2. Комаров С. А. Общая теория государства и права : курс лекций / С. А. Комаров. - М. : РАГС, 1996. - 312 с.
3. Витрук Н.В. Топорнин Б.Н., Воеводин В.С. Конституционный статус личности в СССР. - М.: Юрид. Лит., 1980. - 256 с.
4. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. - М. : Юристъ, 1997. - 672 с.
5. Общая теория государства и права : академический курс : в 2 т. Т. 1. Теория государства / под ред. М. Н. Марченко. - М. : Зерцало, 1998. - 416 с.
6. Шестаков С.В. Адміністративно-правовий статус працівника міліції : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07 / Сергій Володимирович Шестаков. - Харків, 2003. - 205 с.
7. Матузов Н.И. правовая система и личность. - Саратов: Саратовский университет, 1987. - 239 с.
8. Ведель Ж. Административное право Франции / Пер. с франц. д-ра юрид. наук Энтина Л.М. Под ред д-ра юрид. наук Крутоголова М.А. - М.: Прогресс, 1973. - 512 с.
9. Калашник М.В. Чітке визначення правового статусу працівників міліції та підрозділів системи МВС - головна підвілина реформування органів внутрішніх справ / М.В. Калашник // Право і безпека. - 2011. - №5 (42). - С.57 - 62.
10. Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. - Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1976. - 216 с.
11. Бояринцева М. Адміністративно-правовий статус громадян : до питання про склад елементів / М. Бояринцева // Право України. - 2002. - №2.- С. 21 - 25.

12. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник / Д. Н. Бахрах. - М.: Изд-во БЕК, 1997. - 350 с.

13. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

14. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-XII [Електронний ресурс] -Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.

Жила С. Ю.,
здобувач кафедри адміністративного
права та процесу ОДУВС
Надійшла до редакції: 07.11.2015

УДК 351.741(477)

ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розглянуті принципи та засади діяльності поліції в Україні щодо дотримання прав і свобод громадян з урахуванням обставин, які виникли в умовах реформування правоохоронної системи, що дають підстави розглядати правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ з дотриманням прав людини, як основну проблему, що має важливе значення як у теорії, так і на практиці.

Ключові слова: поліція, держава, правове регулювання, права і свободи громадян, виконавча влада.

В статье рассмотрены принципы и основы деятельности полиции в Украине по соблюдению прав и свобод граждан с учетом обстоятельств, возникших в условиях реформирования правоохранительной системы, которые дают основания рассматривать правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по соблюдению прав человека как основную проблему, имеющую важное значение, как с точки зрения теории, так и практики.

Ключевые слова: полиция, государство, правовое регулирование, права и свободы граждан, исполнительная власть.

The article describes the principles and foundations of police activities in Ukraine to respect human rights and freedoms with regard to circumstances arising in the conditions of reforming the law enforcement system, which give reason to consider legal regulation of activity of law-enforcement bodies on human rights as the main issue, which is essential, both in terms of the theory and practice.

Keywords: state, police, legal regulation, rights and freedoms of citizens, executive power.

Сьогодні в українському суспільстві відбуваються соціально-економічні та політичні зміни, а проведена реформа МВС України зумовлює об'єктивну необхідність звернення до положень юридичної теорії - принципів організації та діяльності поліції.

На нашу думку, саме зараз виникла об'єктивна необхідність проаналізувати теоретичний матеріал з метою його адаптації та використання в сучасних наукових дослідженнях, а також правозастосовній діяльності поліції.

З аналізу статистичних даних можна зробити висновок, що останнім часом у системі МВС України збільшилась кількість випадків порушення працівниками законності й службової дисципліни, що викликає обґрунтовану негативну реакцію в суспільстві, підриває авторитет Міністерства внутрішніх справ України, знижує престиж служби в органах внутрішніх справ.

Причин виникнення негативних процесів і явищ у

сфері внутрішніх справ багато. Одна з них - неефективне управління та організація діяльності органів внутрішніх справ (відомо, що за останні десять років були допущені недоліки в кадровій роботі, мало місце недостатнє фінансове й матеріально-технічне забезпечення службової діяльності працівників органів внутрішніх справ).

Процес реформування МВС підвищив рівень позитивних очікувань громадян від працівників правоохоронних органів. При цьому очевидно, що тепер перед поліцією стоїть завдання ефективного використання "кредиту довіри" населення. В іншому випадку МВС зіткнеться з підвищеним рівнем розчарування з боку суспільства.

Аналізуючи Закон України "Про Національну поліцію" від 02 липня 2015 року, необхідно відзначити, що цей нормативно-правовий акт, без перебільшення, став сьогодні "символом перетворень" системи МВС України та заклав міцні правові основи діяльності органів поліції.

Зараз ще рано давати комплексну оцінку застосуванню закону, оскільки тільки починається формування механізмів реалізації багатьох його приписів, вносяться зміни й доповнення в цілий ряд законодавчих та інших нормативних правових актів, проводяться інші організаційні та правові заходи. Тому нам необхідно звернути увагу лише на один аспект Закону "Про Національну поліцію", а саме - на принципи організації та діяльності поліції, які є основоположними компонентами діяльності працівників. Принципи визначають пріоритетні напрямки діяльності поліції, є сполучною ланкою між нормативними приписами різної галузевої приналежності.

Так, у Законі "Про Національну поліцію" визначені такі принципи діяльності поліції: верховенство права, дотримання прав та свобод людини, законність, відкритість і прозорість, політична нейтральності, взаємодія з населенням на засадах партнерства та безперервність (ст. 6-12 Закону) [1].

Аналіз зазначених принципів показує, що ці твердження безпосереднім чином пов'язані з конституційними приписами, а механізми реалізації деяких з них визначаються виключно нормами адміністративного та кримінально-процесуального права. Зокрема, такий принцип діяльності поліції, як дотримання прав і свобод людини, має безпосередній конституційний зміст. Згідно з Конституцією України 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. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3) [2].

В Україні визнаються та гарантується права і свободи людини і громадянина відповідно до загальновизнаних принципів, норм міжнародного права й Конституції України.