

М. В. Кочеровкандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного права
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ЩОДО ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМ

Стаття присвячена питанням визначення властивостей адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта забезпечення реформ у сфері публічного порядку та безпеки. Зазначається, що адміністративно-правовий статус Національної поліції можна визначити як загальнотеоретичну категорію, яка характеризує певне положення цього правоохоронного органу в державі. Досліджуючи адміністративно-правовий статус Національної поліції, підкресляється, що він обумовлений сферою суспільних відносин, пов'язаної з охороною і захистом прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, встановленого громадського порядку управління, профілактики та попередження правопорушень тощо.

Обґрунтовується, що адміністративно-правовий статус Національної поліції: 1) визначає її правове становище в системі органів публічної влади; 2) визначає її становище в системі адміністративно-правових відносин з іншими суб'єктами; 3) визначає її соціальне призначення у державі; 4) визначити організаційно-функціональну систему та структуру органів та підрозділів поліції; 5) дозволяє окреслити предмети відання поліції; 6) виступає важливою юридичною гарантією якісного та ефективного здійснення свого функціонального призначення у суспільстві; 7) дозволяє чітко визначити завдання, функції права та обов'язки тощо у сферах, які віднесені до предметів відання поліції;

Звертається увага на те, що чим докладніше та змістовно визначено адміністративно-правовий статус Національної поліції, тим ефективніше буде реалізовуватися її соціальне призначення у державі. Адже, з одного боку адміністративно-правовий статус є важливою гарантією здійснення поліцією свого функціонального призначення, з іншого – засобом, який обмежує її владні повноваження. Адміністративно-правовий статус Національної поліції є важливою юридичною гарантією якісного та ефективного здійснення цим

Ключові слова: *статус, адміністративно-правовий статус, реформи, поліція, Національна поліція, властивості*

Постановка проблеми. Важливою складовою системних перетворень в нашій державі є реформи органів Національної поліції, які було започаткован у 2014 році і які тривають до цього часу. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ передбачає положення, згідно до якого поліція має стати органом європейського зразка. Саме на виконання цього завдання спрямовані ті реформи, що відбуваються. Відповідно виникає об'єктивна потреба у науковому дослідженні змісту адміністративно-правового статусу поліції, як суб'єкта забезпечення реформ.

Стан наукових досліджень. Науковою основою статті стали праці таких дослідників, як: С.С. Алексєєв, В.В. Копейчиков, О.Ф. Скаун, В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, Ю.П. Битяк, В.В. Голосніченко та ін. Зокрема, правовим

статусом органів внутрішніх справ цікавилися О.М. Бандурка, В.М. Плішкін, О.І. Остапенко, О.В. Негодченко, Т.П. Мінка та ін. Однак із прийняттям Закону України «Про Національну поліцію», який покликаний запровадити нові правові засади організації та функціонування поліції та стратегічних документів її реформування, підходить до характеристики адміністративно-правового статусу поліції змінились.

Мета статті. Тому у цій статті ми маємо на меті розглянути сутність адміністративно-правового статусу Національної поліції України, як суб'єкта забезпечення реформ.

Викладення основного матеріалу. Адміністративно-правовий статус Національної поліції можна визначити як загальнотеоретичну категорію, яка характеризує певне положення

цього правоохоронного органу в державі. Досліджуючи адміністративно-правовий статус Національної поліції, необхідно підкреслити, що він обумовлений сферою суспільних відносин, пов'язаної з охороною і захистом прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, встановленого громадського порядку управління, профілактики та попередження правопорушень тощо.

Особливості адміністративно-правового статусу Національної поліції також визначаються сферою її державного управлінського впливу яка пов'язана з основними завданнями поліції, а саме:

1) реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримки публічної безпеки та порядку;

2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у 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.

Національна поліція представляє собою державний орган, що належить до системи центральних органів виконавчої влади. Національна поліція є різновидом системи правоохоронних органів держави. згідно із 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 [1]. У зв'язку з цим, видовим поняттям по відношенню до правового статусу Національної поліції виступає правовий статус органу державної влади.

Основа адміністративно-правового статусу Національної поліції також визначається її місцем в системі правоохоронних органів. Зміна термінів з «міліції» на «поліцію» виключила таку ознаку, як «озброєний воєнізований орган». У законодавстві акцентовано увагу на тому, що Національна поліція має цивільний, а не військовий характер. Органи поліції виконують сервісні функції шляхом надання поліцейських послуг. Разом з цим, це виключає того, що у визначених у законодавстві випадках поліція може застосовувати заходи примусу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю.

Виходячи з цього, адміністративно-правовий статус Національної поліції це сукупність

її повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання тих завдань, що покладені на органи Національної поліції. Адміністративні права та обов'язки Національної поліції є фундаментом її адміністративно-правового статусу.

Таким чином, адміністративно-правовий статус Національної поліції визначає ієрархічне її положення у системі органів публічної влади, яке визначається сукупністю її адміністративних прав та обов'язків. Однак повне його уявлення неможливо без інших складових елементів.

В науковій літературі висловлюються різні думки з приводу конструкції адміністративно-правового статусу органу державної влади. Найбільш поширеним є підхід, відповідно до якого адміністративно-правовий статус органу державної влади складають наступні компоненти: 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: а) прав та обов'язків, які пов'язані із здійсненням влади, участю в управлінських відносинах, а також правом видавати певні акти; б) підвідомчості, правового закріплення об'єктів, предметів і справ, на які поширюються владні повноваження [2, с. 172].

Ґрунтуючись на досліджених вище наукових концепціях, а також на підставі аналізу положень Закону України «Про Національну поліцію», вважаємо за можливе виділити такі особливості адміністративно-правового статусу Національної поліції України: 1) визначає становище даного органу в системі адміністративних правовідносин з іншими суб'єктами; 2) організаційні особливості: система та структура Національної поліції, як елементи її адміністративно-правового статусу, організовані за функціональним та територіальним принципами; 3) функціональні особливості: Національна поліція має широке коло адміністративних повноважень як у зовнішній, так і у внутрішній діяльності, що обумовлено специфікою мети та завдань її діяльності, а також приналежністю до системи центральних органів виконавчої влади; 4) підконтрольність діяльності та підзвітність Національної поліції, в тому числі в сфері виконання адміністративних функцій, громад-

ськості та координація її роботи Кабінетом Міністрів України через Міністерство внутрішніх справ України; 5) реалізується керівником поліції, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ України [3, с. 42].

Коли йдеться про адміністративно-правовий статус Національної поліції як структурного елементу виконавчої влади, увагу насамперед акцентується на особливостях її правового становища в системі органів виконавчої влади. Однак, слід не забувати про те, що Національна поліція є структурним елементом системи органів МВС України, сектора оборони і безпеки держави. Саме в процесі взаємодії Національної поліції з органами державної влади, в процесі практичного виконання завдань і реалізації функцій відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування заходів щодо забезпечення громадського порядку та безпеки, охорони і захисту прав громадян, тобто здійснюється реалізація всіх елементів адміністративно-правового статусу Національної поліції.

Національна поліція, відповідно до Указу Президента України № 1085 від 09.12.2010 р «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», є складовим елементом системи центральних органів виконавчої влади [4]. Національна поліція в системі центральних органів виконавчої влади є самостійним органом, діяльність якого координується і направляється через МВС України. Однак, як і будь-який інший центральний орган виконавчої влади Національна поліція має своє призначення, завдання, функції, цілі створення та т.д.

Національна поліція Україна належить до системи центральних органів виконавчої влади, проте діяльність якої спрямовується і координується через МВС України, і є також складовою системи правоохоронних органів України, сектора безпеки і оборони.

Поряд з цим, як впливає з аналізу положень Закону України «Про Національну поліцію» законодавець остаточно для себе не визначив статус органів поліції як органів правопорядку, правоохоронних органів чи центрального органу виконавчої влади із специфічними повноваженнями. Хоча усі три визначення в повній мірі відповідають правовому статусу Національної поліції України згідно норм Конституції України

та чинного законодавства. Є спірною думка про віднесення органів поліції до правозахисних інститутів. Так, зокрема й вищенаведене нормативне визначення не містить фіксації поліції як органу, що здійснює саме захист прав і свобод людини. [5, с. 122].

Так, у Законі України «Про Національну поліцію» від 02. 07. 2015 р [1] і постанові Кабінету Міністрів України № 877 від 28.10.2015 року "Про затвердження Положення про Національну поліцію» [6] визначено, що поліція забезпечує охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави.

Варто звернути увагу також на те, що вищенаведене законодавство, яке регулює діяльність поліції суттєво змінило пріоритети діяльності поліції (її соціальне призначення) від її попередниці – міліції, яка, згідно зі ст. 1 Закону України «Про міліцію» була державним озброєним органом виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань.

Як бачимо, явно виражена правозахисна діяльність міліції була трансформована. Суспільне призначення Національної поліції передбачає «служіння громадськості», тобто поліція спрямовує свою діяльність на попередження, профілактику порушень прав і свобод людини. Така превентивна діяльність відбувається у формі надання послуг, які стосуються охорони людини і громадянина, її прав, інтересів та свобод, підтримання публічної безпеки та порядку. Тобто сучасна поліція надає послуги людині шляхом забезпечення її прав і свобод.

Тобто, аналіз змісту статей Закону України «Про Національну поліцію» доводить, що поліція виконує як правоохоронні так і правозахисні функції. В цьому аспекті загальний статус поліції буде пов'язаний з виконанням правоохоронної та правозахисної діяльності.

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Як зазначено у ч. 1 ст. 6 зазначеного вище Закону Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на

Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. У ч. 1 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» вказуються завдання центральних органів виконавчої влади, якими є: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об'єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України [7].

Як ми бачимо, саме на міністерство покладено здійснення формування та реалізацію державної політики у визначених сферах. Саме це і є основним завданням міністерства. У зв'язку з чим ми можемо спостерігати розбіжність у нормативно-правовому регулюванні такого завдання поліції, як реалізація державної політики і складність адміністративно-правового її статусу в контексті положень Закону України «Про Національну поліцію» та Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». У зв'язку з чим слід внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію», якими уніфікувати завдання поліції з реалізації державної політики у визначених сферах з положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та постановою Кабінету Міністрів України № 877 від 28.10.2015 року "Про затвердження Положення про Національної поліції».

Саме комплексний характер та злагодженість дій щодо забезпечення формування та реалізацію Національною поліцією державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку і визначає багатовекторність та різноманітність діяльності її служб та підрозділів поліції, служб та підрозділів МВС України, різні обсяги та способи їх участі у формуванні та реалізації цієї політики.

Національна поліція, будучи частиною системи центральних органів виконавчої влади, все ж має певні ознаки, що визначають її місце в цій системі:

а) Національна поліція є складовою частиною апарату державного управління, так і відноситься до системи правоохоронних органів і сектору безпеки і оборони;

б) Національна поліція відповідальна перед Урядом, Президентом України і підконтрольна МВС України;

в) Національна поліція є носієм владних повноважень з питань забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримки публічної безпеки та порядку, її владно-розпорядча компетенція поширюється на всю територію держави,

г) Національна поліція направляє і координує свою діяльність з Міністерством внутрішніх справ України з питань реалізації відповідної державної політики;

д) реалізуючи державну політику в сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримки публічної безпеки та порядку Національна поліція діє від імені і за дорученням держави на основі норм чинного законодавства;

е) Національна поліція має власну організаційно-штатну структуру;

ж) Національна поліція наділена повноваженнями здійснювати державно-владну і виконавчо-розпорядчу діяльність в сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримки публічної безпеки та порядку.

Національна поліція, як центральний орган виконавчої влади, має особливий адміністративно-правовий статус, виступає носієм повноважень, які визначені в законодавстві, реалізація яких забезпечує реалізацію державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання громадську безпеку і порядку. Суспільне призначення і елементи адміністративно-правового статусу Національної поліції є нормативно врегульованими: Законом України «Про Національну поліцію» від 02. 07. 2015 р [1] і постановою Кабінету Міністрів України № 877 від 28.10.2015 року "Про затвердження Положення про Національної поліції» [6].

Все вище наведене дозволяє зробити такі висновки щодо адміністративно-правового статусу Національної поліції.

Під адміністративно-правовим статусом Національної поліції слід розуміти врегульоване нормами адміністративного права її ієрархічне положення в системі публічної влади, що визначається властивостями цільового (мета, завдання, функції), структурно-організаційного (система, структура, взаємозв'язки, підконтрольність, підзвітність), компетенційного (адміністративні права та обов'язки, предмети відання, гарантії діяльності) елементів. Адміністративно-правовий статус Національної полі-

ції є багатогранним поняттям, внутрішня форма якого визначається низкою юридично значимих складових елементів, властивостей, які характеризують певний аспект цього органу публічної влади, і які у своїй єдності та взаємодії визначають його юридичне становище в системі органів публічної влади, соціальне призначення в державі та можливість бути суб'єктом відповідних адміністративно-правових відносин.

Адміністративно-правовий статус Національної поліції: 1) визначає її правове становище в системі органів публічної влади; 2) визначає її становище в системі адміністративно-правових відносин з іншими суб'єктами; 3) визначає її соціальне призначення у державі; 4) визначити організаційно-функціональну систему та структуру органів та підрозділів поліції; 5) дозволяє окреслити предмети відання поліції; 6) виступає важливою юридичною гарантією якісного та ефективного здійснення свого функціонального призначення у суспільстві; 7) дозволяє чітко визначити завдання, функції права та обов'язки тощо у сферах, які віднесені до предметів відання поліції;

Чим докладніше та змістовно визначено адміністративно-правовий статус Національної поліції, тим ефективніше буде реалізовуватися її соціальне призначення у державі. Адже, з одного боку адміністративно-правовий статус є важливою гарантією здійснення поліцією свого функціонального призначення, з іншого – засобом, який обмежує її владні повноваження. Адміністративно-правовий статус Національної поліції є важливою юридичною гарантією якісного та ефективного здійснення цим органом його призначення в суспільстві та в системі органів публічної влади.

Адміністративно-правовий статус Національної поліції, як суб'єкта реалізації реформ включає в себе мету, завдання та функції поліції у цій сфері, структурно-організаційний елемент, який розкриває систему та структуру органів та підрозділів, які реалізують реформи, їх взаємодія, підконтрольність та підзвітність з цих питань. Компетенційний елемент характеризує повноваження поліції з питань впровадження реформ, її обов'язки з виконання заходів реформ, предмети відання служб та підрозділів по втіленню запланованого тощо.

Список використаної літератури:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
2. Бригінець О. О. Адміністративно-правовий статус Державної податкової служби України : дис. канд. юр. наук : 12.00.07, Ірпінь, 2011. – 220 с.
3. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки та порядку. дис. ... кан-та юрид. наук. 12.00.07, Суми, 2017. 218с.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085. <https://www.kmu.gov.ua/pras/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistem-829>
5. Вакарова О.В. Конституційно-правовий статус правоохоронних органів: сучасні підходи. Дис. ... кан-та юрид. наук. 12.00.02. Ужгород, 2019. с. 260.
6. Постанова Кабінету Міністрів України № 877 від 28.10.2015 р. «Про затвердження Положення про Національну поліцію» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF>
7. Закон України «Про Центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

Kocherov M.V. On the content of administrative legal status of the National Police of Ukraine as an agent of reforms

The article is devoted to determining the properties of the administrative and legal status of the National Police as a subject of ensuring reforms in the field of public order and security. It is noted that the administrative and legal status of the National Police can be defined as a general theoretical category that characterizes a certain position of this law enforcement agency in the state. Examining the administrative and legal status of the National Police, it is emphasized that it is due to the sphere of public relations related to the protection and protection of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities, the interests of the state, public order, prevention and prevention of offenses.

It is substantiated that the administrative and legal status of the National Police: 1) determines its legal status in the system of public authorities; 2) determines its position in the system of administrative and legal relations with other entities; 3) determines its social purpose in the state; 4) determine the organizational and functional system and structure of police bodies and divisions; 5) allows to outline the subjects of police management; 6) is an important legal guarantee of quality and effective implementation of its functional purpose in society; 7) allows to clearly define the tasks, functions of law and responsibilities, etc. in the areas that fall under the jurisdiction of the police;

Attention is drawn to the fact that the more detailed and meaningful the administrative and legal status of the National Police, the more effective will be its social purpose in the state. After all, on the one hand, the administrative and legal status is an important guarantee for the police to fulfill its functional purpose, on the other – a means that limits its powers. The administrative and legal status of the National Police is an important legal guarantee of quality and effective implementation

Key words: *status, administrative and legal status, reforms, police, National police, properties.*