

Клипа О.П.

Сумський державний університет

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженню поняття та сутності адміністративно-правового статусу працівників Національної поліції України. На підґрунті юридичної наукової літератури здійснено аналіз понять «статус», «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», висвітлено складові елементи адміністративно-правового статусу. На підставі комплексного опрацювання наукових праць учених різних часів автор надає авторське визначення поняття адміністративно-правового статусу працівника Національної поліції України і пропонує розуміти його як сукупність закріплених у нормативно-правовому акті прав і обов'язків, гарантованих і встановлених державою, за допомогою яких реалізується виконання поставлених завдань шляхом здійснення владних повноважень. Так, науковці звертали увагу на те, що правовий статус являє собою складну збірну категорію, елементами якої невіддільно є права й обов'язки конкретного суб'єкта, завдання та функції, відповідальність, підпорядкованість, мета призначення. Також у статті проаналізовано декілька підходів до визначення складових елементів адміністративно-правового статусу. За результатами проведеного дослідження запропоновано авторський підхід до класифікації складових елементів: 1) права й обов'язки конкретного суб'єкта; 2) визначені законом завдання; 3) межі відповідальності; 4) підзвітність та підконтрольність; 5) гарантії діяльності поліцейського. Варто зазначити, що, здійснивши аналіз Закону України «Про Національну поліцію», який є основою правової діяльності працівників Національної поліції, слід виокремити права працівника поліції. Зауважимо, що поліцейський як громадянин України користується всіма правами громадян України, однак, урахувавши професійні ризики, на нашу думку, доцільно встановити на державному рівні додаткові гарантії для працівників Національної поліції.

Ключові слова: Національна поліція, адміністративно-правовий статус, правовий статус, орган виконавчої влади, реформування.

Постановка проблеми. Передумовою інтеграції України як держави – члена Європейського Союзу стало втілення низки реформ у всіх сферах життя. Зокрема, реформування торкнулося системи органів внутрішніх справ. Так, із прийняттям Закону «Про Національну поліцію» в Україні запрацювала якісно нова структура європейського зразка. Відбулися суттєві зміни в організаційно-структурній, кадровій політиці, стосовно правової основи діяльності. У зв'язку із цим виникла необхідність у дослідженні адміністративно-правового статусу працівників Національної поліції України, з'ясуванні прав та обов'язків поліцейського, окресленні кола його завдань. Саме поліція стоїть на варті захисту життя і здоров'я громадян, державних інтересів, тому від чіткої законодавчо закріпленої сфери повноважень, функціональності, прав та обов'язків залежить злагоджена та якісна робота структури у цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці питань правового статусу та

адміністративно-правового статусу працівників правоохоронних органів присвятили свої праці такі науковці, як В. Авер'янов, С. Алексеев, М. Алексейчук, Н. Андрійченко, О. Артюх, О. Бандурка, Д. Бахрах, Є. Додін, Д. Катрич, А. Кумейко, С. Курило, Д. Лемеш, І. Литвин, В. Майоров, О. Нападистий, А. Подоляка, О. Полковніченко, О. Резнік, В. Сухонос, В. Ярмачі та ін. Однак, зважаючи на відносно недавній процес реформування, постає необхідність у подальшому висвітленні адміністративно-правового статусу працівників Національної поліції України.

Постановка завдання. Мета статті – всебічно дослідити і висвітлити поняття та сутність адміністративно-правового статусу працівників Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Особливе місце у забезпеченні дотримання законності у будь-якій зі сфер життєдіяльності людини в Україні посідає система правоохоронних органів.

Для повного та всебічного висвітлення поняття адміністративно-правового статусу працівника Національної поліції України слід детальніше зупинитися на поняттях «статус», «правовий статус», «адміністративно-правовий статус». З латинської status означає положення, стан чого-небудь або будь-кого [1, с. 578]. Своєю чергою, Словник української мови визначає поняття «статус» як становище, стан [2, с. 545].

О. Скакун наголошує на тому, що «до 60-х років ХХ ст. у вітчизняній юридичній науці правовий статус ототожнювався з правоздатністю. Мотивувалося це тим, що правовий статус та правоздатність виникають і припиняються у суб'єкта одночасно, що вони є однаковою мірою невідчужуваними» [3, с. 386]. З огляду на це, О. Скакун визначає правовий статус як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує своє поведінку в суспільстві» [3, с. 381].

Своєю чергою, О. Зайчук та Н. Оніщенко визначають правовий статус системою законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних відносин [4, с. 366].

Н. Шаптала та Г. Задорожня висловлюють своє бачення та пропонують розуміти під правовим статусом особи юридично закріплене становище особи як соціального суб'єкта в суспільстві, тобто це сукупність прав та обов'язків особи, визначених та гарантованих Конституцією і законами України, іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [5, с. 472].

О. Малько розглядає правовий статус як комплексну інтеграційну категорію, що відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин, особи і суспільства, громадянина й держави, індивіда та колективу, а також інші соціальні зв'язки [6, с. 237].

Нині існує чимало думок науковців щодо поняття «адміністративно-правовий статус». Так, на думку С. Курило, під адміністративно-правовим статусом органів внутрішніх справ і місцевих органів влади як суб'єктів взаємодії слід розуміти їх положення, становище у системі суспільних відносин та механізмі державного управління, що визначається державою шляхом закріплення в нормах адміністративного законодавства їхніх завдань, функцій, повноважень та відповідаль-

ності, які реалізуються зазначеними суб'єктами через відповідні адміністративно-правові, управлінські, відносини, зокрема ті, що складаються безпосередньо під час їх взаємодії з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку [7, с. 525–526].

Т. Коломоєць пропонує під адміністративно-правовим статусом розуміти сукупність суб'єктивних прав та обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом [8, с. 64].

З огляду на вищевказані думки науковців, ми бачимо, що їх пов'язує одна спільна риса: під правовим статусом пропонується розуміти законодавчо закріплені права й обов'язки кожного окремого суб'єкта.

О. Гусар пропонує ґрунтовний підхід, згідно з яким адміністративно-правовий статус – це системна сукупність адміністративно-правових властивостей суб'єкта права. До таких властивостей вона зараховує детерміновані нормами адміністративного права: 1) компетенцію суб'єкта; 2) порядок його утворення й набрання юридичних ознак; 3) назву; 4) місце дислокації; 5) структуру; 6) цілі функціонування; 7) відповідальність [9, с. 116].

Дещорозширений підхід запропонував О. Сікорський, на думку якого адміністративно-правовий статус органа виконавчої влади – це складна юридично-теоретична конструкція, що включає у себе такі складові елементи: 1) мету утворення органу й визначення сфери його відання; 2) принципи та територіальні масштаби діяльності; 3) внутрішню структуру органу; 4) порядок і спосіб його утворення, реорганізації та ліквідації; 5) завдання та функції; 6) обсяг і характер державно-владних повноважень; 7) форми й методи діяльності; 8) порядок рішення в органі підвідомчих питань; 9) джерела фінансування органу; 10) наявність чи відсутність прав юридичної особи; 11) право та обов'язок користуватися державними символами; 12) відповідальність [10, с. 9].

М. Коваль висловлює цікаву думку та наголошує, що працівники правоохоронних органів, маючи певні обмеження у здійсненні закріплених в Основному Законі держави прав, свобод та законних інтересів, а також перебуваючи під час несення служби в умовах постійного ризику для життя і здоров'я, повинні мати певний загальнодержавний правовий статус, який би чітко окреслював права, свободи, законні інтереси, обов'язки, обмеження, відповідальність, соціальний та правовий захист осіб, які

є працівниками правоохоронних органів, членів їхніх сімей і близьких родичів [11, с. 133].

О. Резнік та Н. Андрійченко у своєму дослідженні звертають увагу на те, що права та обов'язки становлять основу адміністративно-правового статусу суб'єкта, окрім них, до його структури можуть входити й інші складові елементи: мета, завдання, функції тощо [12, с. 157]. Підтримуємо думку науковців та доходимо висновку, що статус виражається в сукупності прав та обов'язків та гарантіях.

У Законі України «Про Національну поліцію» зазначено, що поліцейським є громадянин України, який склав присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції й якому присвоєно спеціальне звання поліції [13].

Детальніше хотілося б зупинитися на елементах правового статусу працівника поліції, насамперед на правах. У юридичній науці існує значна кількість визначень права, одне з яких наводить О. Скакун, наголошуючи на тому, що право – це система норм (правил поведінки) і принципів, установлених або визнаних державою як регулятори суспільних відносин, які формально закріплюють міру свободи, рівності та справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечуються всіма заходами легального державного впливу аж до примусу [14, с. 216].

Чітко встановлене коло повноважень та обов'язків, які знайшли своє відображення в новому Законі України «Про Національну поліцію», у розширенні межі відповідальності, становлять сутність адміністративно-правового статусу працівників Національної поліції. Окрім того, підтримуючи думки науковців, вважаємо, що права працівників Національної поліції України також є важливим складником адміністративно-правового статусу. Безперечно, поліцейський як громадянин України користується усіма правами громадян України, визначеними Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами за винятком тих, які заборонені, враховуючи специфіку проходження служби. Однак для повноти адміністративно-правового статусу працівників Національної поліції України, на нашу думку, серед прав слід окремо виділити право на соціальний захист, оскільки професія поліцейського нерозривно пов'язана з небезпекою для життя та здоров'я як самого працівника, так і членів його сім'ї. Тому право на належний соціальний захист, урахувавши професійні ризики, повинно бути чітко регламентовано законом і гарантова-

ним державою, на варті захисту інтересів якої стоїть поліцейський.

На нашу думку, суттєвою прогалиною є те, що у Законі України «Про Національну поліцію» не міститься переліку прав поліцейських. Ми переконані, що це є порушенням принципу правової визначеності, адже фактично справляється враження, що у поліцейського є лише обов'язки. Тому вважаємо за потрібне вдосконалити чинний Закон України «Про Національну поліцію», доповнивши його правами поліцейського для врівноваження адміністративно-правового статусу.

На нашу думку, права працівника поліції можна розділити на два основні блоки: блок соціальних прав, до яких належать право на повагу гідності, право на захист життя та здоров'я, право на оплату праці, право на відпочинок тощо, та блок професійних прав, до яких слід віднести право на захист свого життя та здоров'я чи членів своєї сім'ї під час виконання службових завдань, презумпція правомірності дій поліцейського тощо.

Окрім прав, працівники Національної поліції (поліцейські), які відповідно до закону виконують завдання з надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, є громадянами України, тому, відповідно до Конституції України, їм гарантовані всі права і свободи людини і громадянина України [13]. Таким чином, із завдань випливають основні обов'язки. Відповідно до Словника української мови, слово «обов'язок» тлумачиться у двох значеннях: 1) те, чого треба беззастережно дотримуватися, що слід безвідмовно виконувати відповідно до вимог суспільства або виходячи із власного сумління; 2) певний обсяг роботи, сукупність справ, межі відповідальності і т. ін., що визначаються відповідним званням, посадою, родинним станом тощо [15, с. 548]. Так, обов'язками поліцейських є: неухильно дотримуватися положень Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність поліції, та Присяги поліцейського; професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов'язків, наказів керівництва; поважати і не порушувати прав і свобод людини; надавати невідкладну, зокрема домедичну і медичну,

допомогу особам, які постраждали внаслідок правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в беспорядному стані або стані, небезпечному для їхнього життя чи здоров'я; зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків; інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможливають його подальшу службу в поліції або перебування на займаній посаді.

Правовими гарантіями є саме юридичні механізми сприяння професійній діяльності поліцейських, які встановлюють засоби правового впливу на поведінку як самого поліцейського, так і не обмеженого кола осіб, з якими може стикатися поліцейський [16, с. 89]. Перелік гарантій професійної діяльності поліцейського на відміну від прав знайшов своє нормативне закріплення у ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію», де вказано, що поліцейський: 1) забезпечується належними умовами для виконання покладених на нього службових обов'язків; 2) отримує в органах поліції в установленому порядку інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, та матеріали, необхідні для належного виконання покладених на нього обов'язків; 3) користується повноваженнями, передбаченими цим Законом, незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу; 4) своєчасно й у повному обсязі отримує грошове забезпечення та інші компенсаційні виплати відповідно до закону та інших нормативно-правових актів України; 5) у повному обсязі користується гарантіями соціального та правового захисту, передбаченими цим Законом та іншими актами законодавства; 6) захищає свої права, свободи та законні інтереси всіма способами, що передбачені законом; 7) під час виконання поліцейських повноважень користується безоплатно всіма видами громадського транспорту міського, приміського і місцевого сполучення (крім таксі), а також попутним транспортом. Поліцейські, які виконують повноваження поліції на транспортних засобах, окрім того, мають право на безоплатний проїзд у поїздах, на річкових і морських судах. Під час службових відряджень поліцейські мають право на позачергове придбання квитків на всі види транспорту і розміщення в готелях за пред'явлення службового посвідчення та посвід-

чення про відрядження; 8) може бути переміщений по службі залежно від результатів виконання покладених на нього обов'язків та своїх професійних, особистих якостей [13].

Як зазначає І. Сенчук, «практика правозастосування, особливо судова практика, не стоїть на шляху підвищення авторитету поліції. Задля підвищення рівня гарантованості професійної діяльності поліцейських, на нашу думку, необхідно: 1. Посилити відповідальність за правопорушення у відношенні поліцейських шляхом узгодження санкцій з економічною ситуацією. Не можуть бути аргументом для невідвищення штрафів незначні заробітні плати. Порушувати закон має бути вкрай невігдно. Усі справи проти поліцейських розглядаються судами, а тому можливостей для зловживання з боку поліцейських практично немає. 2. Установити юридичну відповідальність за образу поліцейського. У людини не може виникати бажання ображати поліцейського тільки тому, що він поліцейський. 3. Переглянути зміст і тематику занять зі службової підготовки. Заняття мають проводитися не задля законспектування відомого з року в рік закону. Мають розглядатися в більшому обсязі саме психологічні та правові аспекти проблемних питань службової діяльності, аналізуватися помилки інших поліцейських задля недопущення їх повторення, адже далеко не всі поліцейські мають або повинні мати юридичну освіту. Усе це дасть змогу припинити деморалізувати поліцію, сприятиме залишенню на службі осіб із високими діловими та моральними якостями, підвищить як повагу суспільства до поліції і держави у цілому, так і повагу поліцейських до громадян» [16, с. 93].

Висновки. З огляду на викладене вище, поняття адміністративно-правового статусу об'єктивно розкривається через права й обов'язки конкретного суб'єкта правовідносин, чітко регламентовані та закріплені в нормативно-правовому акті. Адміністративно-правовий статус працівника Національної поліції України пропонуємо розуміти як сукупність закріплених у Законі України «Про національну поліцію» прав, обов'язків та гарантій їхньої діяльності. Адміністративно-правовий статус є основоположним поняттям для забезпечення виконання поліцейським покладених на нього завдань та повноважень.

Список літератури:

1. Большой юридический словарь / под ред. А. Сухарева, В. Крутских ; 2-е изд., перераб. и доп. Москва : ИНФРА-М, 2003. 704 с.

2. Словник іншомовних слів / уклад. С. Морозов, Л. Шкарапута. Київ : Наук. думка, 2000. 680 с.
3. Скакун О. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 664 с.
4. Зайчук О., Оніщенко Н. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
5. Шаптала Н.К., Задорожня Г. Конституційне право України : навчальний посібник. Дніпропетровськ : ЛізуновПрес, 2012. 472 с.
6. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. Матузова, А. Малько. Москва : Юристь, 1997. 672 с.
7. Курило С. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. *Форум права*. 2012. № 1. С. 523–526.
8. Коломоець Т. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
9. Гусар О. Адміністративно-правовий статус персоналу державного управління. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2(4). С. 116–123.
10. Сікорський О. Адміністративно-правовий статус Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2011. 19 с.
11. Коваль М. Про необхідність визначення статусу працівника правоохоронного органу в Україні та його законодавчого закріплення. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 130–314.
12. Резнік О., Андрійченко Н. Специфіка адміністративно-правового статусу СБУ як суб'єкта захисту фінансової системи держави. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 156–160.
13. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
14. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.
15. Словник української мови : в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 5.
16. Сенчук І. Гарантії професійної діяльності поліцейських в сучасних умовах. *Форум права*. 2018. № 3. С. 88–95. URL : <https://forumprava.pp.ua/files/088-095-2018-313-.pdf>.

Клюпа О.Р. THE CONCEPT AND ESSENCE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF EMPLOYEES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

The article is devoted to the study of the concept and essence of the administrative and legal status of employees of the National Police of Ukraine. Based on the legal scientific literature, the article analyzes the concepts of “status”, “legal status”, “administrative and legal status”, highlights the constituent elements of administrative and legal status. In addition, based on a comprehensive study of scientific works of scientists of different times, the author provides an author’s definition of the concept of administrative and legal status of the National Police of Ukraine and proposes to understand as a set of rights and obligations guaranteed and established by the state, by means of which performance of the set tasks by realization of power is realized. Thus, scholars have pointed out that legal status is a complex collective category, the elements of which are inseparably the rights and responsibilities of a particular entity, tasks and functions, responsibilities, subordination, purpose. The article also analyzes several approaches to determining the constituent elements of administrative and legal status. Based on the results of the study, we propose an author’s approach to the classification of constituent elements: 1) the rights and responsibilities of a particular entity; 2) tasks defined by law; 3) limits of liability; 4) accountability and control; 5) guarantees of police activity. It should be noted that after analyzing the Law of Ukraine “On the National Police”, which is the basis of the legal activity of employees of the National Police, it is necessary to distinguish the rights of police officers. Note that a police officer as a citizen of Ukraine enjoys all the rights of citizens of Ukraine, but given the professional risks, in our opinion, it is advisable to establish at the state level additional guarantees for the rights of employees of the National Police of Ukraine.

Key words: National Police, administrative and legal status, legal status, executive body, reform.