

ВСТУП

Актуальність теми (обґрунтування вибору теми дослідження).

Створення в Україні сучасного демократичного суспільства, її прагнення інтегруватись у Європейський Союз стикаються з багатьма перепонами, серед яких наслідки світової економічної кризи, внутрішньополітична нестабільність, підвищення рівня інфляції та безробіття, проведення антитерористичної операції тощо. Але подолання перепон та досягнення бажаного результату неможливе без реформування та побудови чіткої системи правоохоронних органів.

Національна поліція України є відносно новим центральним органом виконавчої влади, а законодавче закріплення її адміністративно-правового статусу перебуває на стадії формування, багато питань у цьому напрямку вимагають якнайшвидшого вирішення. Теоретичне підґрунтя адміністративно-правового статусу Національної поліції України перебуває на стадії свого становлення. Дослідження елементів такого статусу до сьогодні відбувається фрагментарно. Першочерговим завданням у цій діяльності є теоретичне визначення мети та завдань, які стоять перед Національною поліцією України.

Значний внесок у дослідження понять «статус», «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», «правовий статус поліції» та ін. зробили такі вчені, як: 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. Питання визначення мети і завдання правоохоронних органів у своїх працях опосередковано досліджували Ю.П. Битяк, І.В. Богданюк, І.К. Василенко, Ю.А. Ведерніков, І.О. Васільєв, С.Ю. Жила, Р.М. Кацуба, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Т.П. Мінка, Р.М. Міронюк, О.В. Негодченко, О.С. Проневич, І.П. Чернікова. Попри значну кількість наукових досліджень недостатньо дослідженими залишаються

питання саме адміністративно-правового статусу Національної поліції України. Усі ці аспекти й зумовили вибір теми магістерської роботи та визначили її актуальність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами (кафедральними темами). Обраний напрям дослідження узгоджується із Концепцією Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Закон України № 228–IV від 21 листопада 2002 року), Пріоритетними напрямами розвитку науки і техніки на період до 2020 року (Закон України № 2519–VI від 9 вересня 2010 року), Стратегією національної безпеки України (Указ Президента України № 287/2015 від 26 травня 2015 року) та зі Стратегією розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженою Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року. Дипломна робота виконана в межах цільової комплексної програми «Проблеми національного та міжнародного права» кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Академії Державної пенітенціарної служби (номер державної реєстрації 0117U007207).

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу наукових джерел, вітчизняного і зарубіжного законодавства, узагальнення практики застосування приписів вітчизняного законодавства, поглибити наукові знання та виявити проблеми адміністративно-правового статусу Національної поліції України та запропонувати науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Для досягнення зазначеної мети поставлено *завдання*:

- охарактеризувати сутність та структуру адміністративно-правового статусу Національної поліції України;
- дослідити правове регулювання адміністративно-правового статусу Національної поліції України;
- визначити мету, завдання та функції Національної поліції України;

- проаналізувати компетенцію та повноваження Національної поліції України;
- визначити взаємодію Національної поліції України з іншими органами державної влади;
- охарактеризувати юридичну відповідальність Національної поліції України;
- означити можливість врахування міжнародного досвіду в діяльності Національної поліції України;
- розглянути проблемні питання адміністративно-правового статусу Національної поліції України та шляхи їх вирішення.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час організації та функціонування органів Національної поліції України.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус Національної поліції України.

Методи дослідження. Методологічну основу наукового дослідження становить низка загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, серед яких: діалектичний, формально-логічний, логіко-юридичний, порівняльно-правовий, історико-правовий, структурно-функціональний, метод системного аналізу, соціологічний, та інші методи.

Зокрема, історико-правовий метод надав можливість виявити основні закономірності та особливості сутності та структури адміністративно-правового статусу Національної поліції України (1.1.); порівняльно-правовий застосовувався для виявлення спільного та відмінного окремого при можливості врахування міжнародного досвіду в діяльності Національної поліції України (3.1); метод абстрагування – для визначення та уточнення окремих понять, зокрема, визначення мети, завдань та функцій Національної поліції України, компетенції та повноважень Національної поліції України (підрозділи 2.1., 2.2). За допомогою системно-функціонального методу визначено: правове регулювання адміністративно-правового статусу Національної поліції України; взаємодію Національної поліції України з іншими органами державної влади;

юридичну відповідальність Національної поліції України (підрозділи 1.2, 2.3, 2.4). Формально-логічний і логіко-юридичний методи використовувалися для виявлення недоліків чинного законодавства й обґрунтування напрямів його вдосконалення (підрозділи 2.1., 2.4, 3.2.).

Наукова новизна отриманих результатів. Наукова новизна дослідження полягає в системному аналізі адміністративно-правового статусу Національної поліції України, зокрема в роботі охарактеризовано сутність та структуру адміністративно-правового статусу Національної поліції України, досліджено правове регулювання адміністративно-правового статусу Національної поліції України, визначено мету, завдання та функції Національної поліції України, проаналізовано компетенцію та повноваження Національної поліції України, визначено взаємодію Національної поліції України з іншими органами державної влади, охарактеризовано юридичну відповідальність Національної поліції України, означено можливість врахування міжнародного досвіду в діяльності Національної поліції України, розглянуто проблемні питання адміністративно-правового статусу Національної поліції України та шляхи їх вирішення.

Запропоновано доповнити ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію», зокрема пропонуємо викласти в такій редакції: «Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, мета діяльності якого полягає в сприянні забезпеченню добробуту в суспільстві через виконання поставлених перед ним завдань».

Разом з тим, слід відзначити, що основними функціями поліції слід вважати такі, як адміністративна, профілактична (превентивна), соціальна, оперативно-розшукова, кримінальна процесуальна, контрольна, виконавча, охоронна.

На нашу думку, ці функції також доцільно закріпити в Законі України «Про Національну поліцію». Забезпечення публічної безпеки і порядку є проміжною метою діяльності Національної поліції та постає вже завданням цієї

діяльності. Запропоновано такі функції Національної поліції закріпити в законі України «Про Національну поліцію».

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що їх зміст у багатьох аспектах доповнює наукові знання з розвитку права. Зібраний матеріал і узагальнення можуть бути використані для підготовки узагальнюючих праць, при підготовці лекційних занять та спецкурсів у вищих навчальних закладах, також під час розроблення законодавства України; у навчальному процесі під час підготовки науково-практичних посібників, методичних вказівок; при підготовці і викладанні лекцій.

Практичне значення полягає в наступному:

1. В науково-дослідній роботі – для подальшого дослідження питань адміністративно-правового статусу Національної поліції України.
2. В правотворчій діяльності – для вдосконалення регламентації окремих аспектів адміністративно-правового статусу Національної поліції України.
3. В навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право України», та інших дисциплін правового циклу, а також розробленні їх навчально-методичного забезпечення.
4. В практичній діяльності правоохоронних та судових органів – при застосуванні та уніфікації вживання термінології у законодавстві України.

Апробація матеріалів дипломної роботи магістра. Основні положення дипломної роботи магістра доповідались та обговорювались на науково-практичних конференціях, а саме: Міжнародній науково-практичній конференції «Кримінально-виконавча система України та її роль у розбудові правової і соціальної держави» тези виступу на тему: «Поняття і сутність адміністративно-правового статусу Національної поліції України», Академія Державної пенітенціарної служби, 25 жовтня 2019 року, м. Чернігів. С. 132-134.

Структура та обсяг дипломної роботи магістра. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку

використаних джерел. Загальний обсяг роботи – 80 сторінок. Список використаних джерел містить 106 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

1.1. Сутність та структура адміністративно-правового статусу Національної поліції України

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 однастайність 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.

Національна поліція України (поліція) - це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

У своїй діяльності поліція керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законом України «Про Національну поліцію» та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно правовими актами [1].

Національна поліція України є відносно новим центральним органом виконавчої влади, а законодавче закріплення її адміністративно-правового статусу перебуває на стадії формування, багато питань у цьому напрямку вимагають якнайшвидшого вирішення. Систему органів виконавчої влади в нашій країні побудовано з урахуванням її адміністративно-територіального устрою, а також їх особливостей і функцій, характеру та обсягу покладених на них завдань. Будь-які ланки цієї системи є одночасно керуючою і керованою системами [2, с. 82-83].

Національна поліція України не є виключенням, вона є багаторівневою організаційною системою із широко розвиненою структурою, що будується як по територіальному, так і по функціональному принципу. Це відображено у ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року № 580VIII [1], відповідно до якої систему поліції складають:

центрального органу управління поліцією та територіальні органи поліції. За функціональною спрямованістю у складі поліції діють: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення [3, с. 95].

Визначаючи зміст поняття «адміністративно-правовий статус Національної поліції», Катрич Д. К. вказує, що варто виходити з положення, що воно є похідним від правового статусу правоохоронних органів. Тому, на нашу думку, необхідно звернутися до теоретичних надбань вітчизняних науковців, котрі досліджували адміністративно-правовий статус органів і підрозділів внутрішніх справ [4, с. 32].

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.

Х.В. Малиняк під час визначення адміністративно-правового статусу органів внутрішніх справ звужує це поняття до визначення правового статусу посадової особи органів внутрішніх справ. Отже, на його думку, посадова особа органів внутрішніх справ має певне правове становище (правовий статус), що визначається як урегульована правовими нормами сукупність державно-службових відносин на обійманій посаді, які розкриваються через чітко визначене коло прав та обов'язків і відповідальність [5, с. 135].

Дослідивши твердження Х.В. Малиняк можемо стверджувати, що воно на сьогоднішній день є хибним, адже правовий статус посадової особи органів внутрішніх справ являє собою сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заборон, відповідальності, установлених законом, а правовий, а тим паче адміністративно-правовий статус, на наш погляд адміністративно-правовий статус Національної поліції України це врегульоване сукупністю адміністративно-правових норм адміністративного права юридичне становище Національної поліції України. В підтвердження своєї тези слід навести думки

С.М. Гусарова, «адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ – це врегульоване сукупністю адміністративно-правових норм адміністративного права юридичне становище, що передбачає реалізацію компетенції їхніх підрозділів і посадових осіб із охорони правопорядку, забезпечення прав і свобод громадян і безпеки в суспільстві [6, с. 96].

Д.М. Мартинов пропонує під адміністративно-правовим статусом територіальних органів внутрішніх справ України розуміти становище спеціального суб'єкта адміністративного права, гарантованого державою та врегульованого нормами адміністративного права, що являє собою сукупність прав, обов'язків, гарантій і відповідальності, відповідно до яких вони виконують правоохоронні функції [7, с. 10].

На нашу думку, не можна ототожнювати поняття адміністративно-правового статусу Національної поліції України з підрозділами внутрішніх справ і адміністративно-правовий статус посадових осіб цих органів.

Проаналізувавши підходи до визначення адміністративно-правового статусу Національної поліції України та окремих органів і підрозділів внутрішніх справ, можна зробити висновок, що адміністративно-правовий статус правоохоронних органів у науці визначається крізь призму елементів, які до нього входять, становлять зміст адміністративно-правового статусу. Визначаючи зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції України, відповідно, потрібно також виділити його елементи й дати їм характеристику, щоб зрозуміти, що вкладати в зміст такого статусу.

1.2. Правове регулювання адміністративно-правового статусу Національної поліції України

Формування сучасної системи органів Національної поліції України проходить в надзвичайно складних умовах, в першу чергу, це пов'язано з недосконалістю нормативно-правового забезпечення та нестабільною економічною і політичною ситуацією в державі. Отакі умови змушують

переглянути діяльність системи територіальних органів поліції, адже наявні недоліки її побудови та злагодженої роботи, які, у свою чергу, породжують конфлікт інтересів і обмежують функціональну самодостатність її структурних одиниць.

Словник іноземних слів визначає термін «регулювати» (лат. *regulo*) як: 1) підкоряти певному порядку, правилу, упорядковувати; 2) встановлювати правильну, необхідну для роботи взаємодію частин механізму, пристрою, апарату і т. п.; 3) робити щось для отримання потрібних показників, потрібного ступеня чогось [8, с. 432].

Юридичний словник відзначає: «Правове регулювання – регулювання суспільних відносин, що здійснюється за допомогою права та всієї сукупності правових засобів» [9, с. 589].

Відповідно до «Великого юридичного словника», правове регулювання – процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм; ґрунтується на предметі і методі правового регулювання [10, с. 524].

На думку П.М. Рабіновича, «цінність правового регулювання – це його реальна позитивна (корисна) значущість для існування і розвитку особи, соціальних спільнот, груп, об'єднань, для всього суспільства загалом» [11, с. 158].

З точки зору С.С. Алексєєва, правове регулювання – здійснюваний за допомогою права і всієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини [11, с. 5]. Згідно з уявленнями С.Ф. Кечек'яна, «встановлюючи визначені правила поведінки і забезпечуючи дієвими засобами їх дотримання громадянами, держава тим самим регулює, тобто підкоряє правилам (*regula* – правило) суспільні відносини» [13, с. 12].

А.С. Піголкін дає трохи ширше визначення правового регулювання. У нього знаходимо таку цитату: «Воно являє собою всі форми впливу права на громадське життя: видання норм права, загальновиховний вплив права, здійснення правових приписів у конкретних діях суб'єктів права, забезпечення виконання цих приписів, тобто саму правомірну поведінку, а

також все те, що створює основу й передумову для такої поведінки, забезпечує її» [14, с. 26].

В.М. Корельський дійшов висновку, що правове регулювання – це цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [15, с. 257]. Ми погоджуємося з думкою науковця, який доводить, що не можна вважати правовим регулюванням вплив, який здійснюється неюридичними засобами. Так, вплив на свідомість і поведінку людей через засоби масової інформації, шляхом пропаганди, агітації, морального чи правового навчання не може бути віднесено до правового регулювання як спеціально-юридичної організуючої діяльності.

Згідно з уявленнями А.М. Куліша, «правове регулювання – це здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою норм права, вплив на поведінку учасників суспільних відносин з метою встановлення й упорядкування останніх» [16, с. 62].

О.І. Осауленко вказує на те, що правове регулювання включає в себе не будь-яку владну діяльність уповноважених на те органів і посадових осіб, а лише ту, що має на меті спрямувати в чітко визначене русло поведінку учасників суспільних відносин, упорядкованих за допомогою норми права і базованих на ній індивідуальних актів [17, с. 121].

Автори підручника «Загальна теорія держави та права» за редакцією В.В. Копейчикова під правовим регулюванням розуміють дію права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [18, с. 217].

О.Ф. Скаун пропонує власне визначення терміну правового регулювання і доводить, що це не тільки здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, але й їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [19, с. 488], та підкреслює, що правовий вплив з усією його багатоманітністю здійснюється на суспільне життя, на свідомість та поведінку людей за допомогою правових

і неправових засобів. Науковець зазначає, що правовий вплив здійснюється на людину двома шляхами: інформаційним і ціннісно-орієнтаційним, а також завдяки вихованню – пропаганді правових знань, юридичній освіті, відзначає Демків Р. Я. [20, с. 21].

І.Б. Кірічук, досліджуючи питання організації і діяльності ОВС як предмета правового регулювання, дійшов висновку, що правове регулювання – це цілеспрямована діяльність, яка впливає на суспільні відносини за допомогою норм права [21, с. 17].

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 [22, 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 апріорі різняться за змістом.

Так, відповідно до статті 64 Закону України «Про Національну поліцію» особа, яка вступає на службу в поліцію, складає Присягу на вірність Українському народові [1]. 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 [23, 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 [24, с. 117].

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 [25, 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 [26, 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 [23, с. 36].

Отже, правове регулювання адміністративно-правового статусу Національної поліції України визначається Конституцією України, міжнародними договорами України, законом України «Про Національну поліцію» та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актами.

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

РОЗДІЛ 2

ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

2.1. Мета, завдання та функції Національної поліції України

Серед науковців відсутні єдині погляди на поняття мети та завдання. Розглядаючи мету адміністративної діяльності Національної поліції України, слід наголосити, що поняття «мета» у цілому тлумачиться як те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти, де слова «мета» та «ціль» використовуються як синоніми (ціль – те, чого прагнуть, чого намагаються досягти, мета) [27, с. 661].

З позиції філософії категорія «мета» також визначається неоднозначно. Наприклад, мета визначається як ідеальне відображення бажаного майбутнього результату людських дій, як усвідомлене передбачення бажаного результату діяльності, що зумовлює пошук засобів і шляхів його досягнення, або як власне кінцевий результат, на досягнення якого спрямоване функціонування системи [28, с. 13]. Або як передбачення у свідомості результату, на досягнення якого спрямовані дії, мета повинна відповідати об'єктивним законам, реальним можливостям навколишнього світу та самого суб'єкта [29, с. 343].

У наукових працях, присвячених питанням теорії управління, під метою найчастіше мають на увазі ідеальний образ (логічну модель) бажаного стану суб'єкта чи об'єкта управління, сформульованого на основі пізнання та врахування їх об'єктивних і організаційних форм, потреб і інтересів.

Без чітко визначеної мети діяльність втрачає зміст і сенс. Значущість мети підтверджується й тим, що її помилкове, науково не обґрунтоване формулювання та спроби її реалізувати найбільш негативно впливають на ефективність діяльності. Дійсно, будь яка достовірна та своєчасна інформація, жодні найбільш досконалі засоби, методи і форми діяльності не можуть запобігти марному витраченню матеріально-технічних, фінансових та

людських ресурсів, якщо діяльність здійснюється для досягнення недостатньо обґрунтованої або помилкової мети. У свою чергу правильно сформульована мета діяльності визначає раціональний варіант розвитку керуючої системи, ефективність та дієвість її впливу на керовану систему [30].

У загальному розумінні слово «мета» означає заздалегідь намічене завдання, замисел, тобто мета деталізується у завданнях. У свою чергу, слово «завдання» тлумачиться я: 1) насамперед визначений обсяг роботи, справа; 2) мета, до якої прагнуть, те, що хочуть здійснити.

У посібнику «Державне управління» за загальною редакцією В.Б. Авер'янова мета діяльності управлінського апарату визначається як свідомі (мислені) уявлення про напрямки та очікувані наслідки такої діяльності [31, с. 71].

Тобто можна стверджувати, що завдання та мета мають між собою органічний зв'язок. Мета певної діяльності, процесу, явища завжди конкретизується у їх завданнях. На органічний зв'язок між завданнями та метою вказують більшість вчених правознавців, наприклад, Т.О. Коломоєць, О.М. Костенко та інші [32, с. 118].

Мета постає способом інтеграції різних дій у певну послідовність чи систему. Це поняття цікавило ще представників античної філософії. Найбільш детально його вивчив Арістотель, який тлумачив її як «те, заради чого» щось існує [33]. Мета – це те, до чого ми прагнемо, чого домагаємося, що хочемо отримати, у чому бажаємо досягти успіху [34].

Здійснивши аналіз Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII [1], можна дійти висновку, що він не містить мети діяльності Національної поліції. Її призначення можна з'ясувати лише на підставі закріплених завдань, що є не зовсім коректним. Мету діяльності Національної поліції не прописано також ані в Положенні про Національну поліцію, ані в інших нормативноправових актах. З огляду на це, вважаємо за доцільне сформулювати й офіційно закріпити мету діяльності цього органу. У ст. 1 зазначеного Закону визначено, що Національна поліція України – це

центральный орган виконавчої влади, метою якого є служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку. Таким чином, у цьому визначенні вказано, кому служить поліція, але не визначено для чого. До того ж, забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку визначено як шляхи, а у ст. 2 – уже як завдання, до яких додано ще одне, – надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Головне призначення поліції, на думку О. Климовича, полягає в здійсненні охорони та захисті людини, її прав, свобод, особистої та майнової безпеки [35].

Вважаємо, що загальна мета діяльності Національної поліції передбачає саме сприяння забезпеченню добробуту в суспільстві через виконання поставлених перед нею завдань. Усі завдання, які має виконувати поліція, певним чином (через охорону та захист прав і свобод громадян) впливають на загальний стан добробуту в державі, до підвищення рівня якого і потрібно прагнути. Публічна безпека і порядок, можуть і повинні бути об'єктом діяльності Національної поліції [35], а їх забезпечення є проміжною метою такої діяльності та постає вже як завдання цієї діяльності. Означені завдання орган має вирішувати законним шляхом, через виконання певних функцій, з урахуванням адміністративно-територіальних, демографічних, культурних, економічних та інших чинників, що впливають на рівень публічної безпеки і порядку.

Хоча такі поняття, як «мета» і «завдання» в етимологічному значенні є практично тотожними, різниця між ними все ж є. Мета – це підсумковий стан, кінцевий результат, заради якого робляться всі дії для його досягнення. Як правило, мета завжди чітко сформульована і має тимчасові рамки – вона може бути короткостроковою, середньостроковою і довгостроковою.

Завдання – це кожен зі способів і дій, необхідних для досягнення поставленої мети. Завдання можна вважати етапами у просуванні до необхідного результату, оскільки їх виконання або рішення саме до нього і призводить.

Вважаємо вірними думки щодо взаємозв'язку мети та завдання, а саме:

- 1) усі завдання у більшості випадків вирішуються у перспективі найближчого часу;
- 2) навіть у тих випадках, коли мета може бути туманною, завдання повинні мати чітку конкретику;
- 3) мета завжди стабільна. Завдання ж можуть бути змінені, у зв'язку з обставинами;
- 4) завдання можуть і повинні бути підлаштовані під мету [37].

З огляду на викладене вище, з'ясуємо сутність мети та завдань Національної поліції України. Завдання належать до чинників, що зумовлюють адміністративно-правовий статус поліції і визначають специфіку її організаційної побудови. У правничій літературі завдання органу державної влади визначаються як цілі, досягнення яких передбачається для отримання основного результату діяльності, складають зміст завдань, поставлених перед поліцією [38, с. 53].

Як зауважив А.Б. Аваков, основна мета поліцейської роботи – забезпечення правопорядку і безпеки громадян у будь-якому місці України – від малого села до великого міста. Високий рівень довіри людей до поліції – вторинна мета, дуже важлива, що забезпечує високу якість виконання головного завдання поліцейського [39].

Водночас, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» Національна поліція – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1]. Отже, основна мета діяльності Національної поліції – служіння суспільству, яка досягається шляхом виконання поставлених перед поліцією завдань.

Термін «служіння суспільству» є новим у законодавстві України, яке регулює діяльність правоохоронних органів, зокрема Національної поліції. Проаналізуємо його зміст [40, с. 181].

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає термін «служити», як працювати на користь будь-кого, в ім'я будь-чого [27, с. 1346].

Огляд сучасної наукової і навчальної юридичної літератури дає підстави зазначити, що у пошуках оптимальної моделі функціонування нової української поліції і взаємодії її з громадянським суспільством учені правознавці підтримують єдину точку зору: «модель «служіння суспільству» є найпридатнішою для демократичних держав [41, с. 104].

Як зазначає С.В. Петков, Національна поліція служить суспільству шляхом охорони прав і свобод людини, тобто виконання цього положення Конституції України (а саме гарантування державного захисту прав і свобод людини і громадянина) є одним з основних завдань Національної поліції. Також поліція служить суспільству шляхом протидії злочинності. Термін «протидія злочинності» має два аспекти: кримінально-правовий аспект становить діяльність правоохоронного органу із виявлення й розслідування злочинів, виявлення винних осіб і притягнення їх до встановленої законом відповідальності, судовий розгляд кримінальних справ і виконання покарань. Кримінологічний аспект становить діяльність правоохоронних і інших органів із виявлення наявних детермінант злочинності, їх усунення, ослаблення, нейтралізації, а також запобігання виникнення нових.

І, нарешті, Національна поліція служить суспільству шляхом підтримання публічної безпеки і порядку, тобто законодавець визнає Національну поліцію як головного організатора адміністративно-правової системи підтримання публічної безпеки і порядку [42, с. 5].

Отже, термін «служіння суспільству органами Національної поліції» означає, що враховуючи соціальну природу поліції, остання забезпечує охорону прав і свобод людини, протидію злочинності, підтримання публічного порядку та безпеки лише заради людини, при цьому державні

інтереси відходять на другий план. Тобто поліція захищає народ, а не державу від народу.

Ще варто доповнити, що згідно з міжнародними стандартами, основною метою діяльності поліції у демократичному суспільстві є забезпечення верховенства права. Ця діяльність включає два різні, але взаємопов'язані обов'язки: забезпечувати дотримання офіційних законів, належним чином прийнятих державою, що включає забезпечення загального стану публічного спокою, та пов'язаний з цим обов'язок суворо обмежуватися власними визначеними повноваженнями, утримуючись від будь-яких свавільних дій і дотримуючись особистих прав і свобод представників громадськості.

Верховенство права передбачає не тільки, що робиться, але і те, як це робиться. При виконанні своїх обов'язків поліція повинна дотримуватись індивідуальних прав громадян, включаючи права людини і свободи людини, та не вчиняти свавільних або протиправних дій. Це є основоположним для розуміння верховенства права і, отже, для значущості і для мети діяльності поліції у демократії. Верховенство права насамперед передбачає, що ті, хто творять, тлумачать і застосовують закон, повинні підкорятися цьому закону. Іншими словами, поліція повинна підкорятися законам, застосування яких вона забезпечує. Саме за цією ознакою можна судити про поліцію справжньої демократії: вона підкоряється тому самому закону, який вона захищає. Роль поліції у захисті і збереженні верховенства права настільки важлива, що, спостерігаючи за поведінкою поліції у демократії, можна судити про її рівень [43, с. 26].

Отже, мета діяльності Національної поліції України полягає у служінні суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності та підтримання публічної безпеки та порядку та пов'язаний з цим обов'язок суворо обмежуватися власними визначеними повноваженнями, утримуючись від будь-яких свавільних дій. При виконанні цієї мети буде досягнута другорядна мета діяльності Національної поліції – повернення довіри населення до поліцейських.

Проте визначення мети діяльності Національної поліції України ще не означає її реалізацію. Реалізація сформульованої мети передбачає утворення реальних передумов для цього. Тобто процес реалізації мети має не тільки ідеальний, а більшою мірою реальний характер, що пов'язано з деталізацією мети до такого рівня, на якому кожна загальна мета трансформується у чітко визначений обсяг робіт – завдання [28, с. 56].

Вирішення конкретних завдань Національної поліції сприяє досягненню мети її діяльності, а завдання – це те, що повинен зробити поліцейський, для досягнення цієї мети. При цьому завдання поліції повинні бути сформульовані так, щоб не виникало тавтології їх з метою діяльності поліції.

Закон України «Про Національну поліцію» чітко визначає завдання Національної поліції – надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання у межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [1].

Якщо порівнювати завдання Національної поліції та завдання міліції України, варто зазначити, що у Законі України «Про Національну поліцію» всі завдання, які покладаються на поліцію, віднесені законодавцем до категорії «поліцейські послуги».

Законодавчого визначення поняття «поліцейська послуга», як і визначення співвідношення цього терміну з поняттям «адміністративна (управлінська) послуга», сьогодні не має.

Адміністративні (управлінські) послуги є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, що вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюється самими громадянами і стосуються їх суб'єктивних прав [44, с. 101].

На думку І.П. Голосніченка, під адміністративною послугою органів внутрішніх справ слід розуміти систему організаційних дій, які вчиняються органами публічної влади (у деяких випадках застосування примусу),

урегульованих адміністративним правом, направлених на створення умов щодо задоволення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина або юридичною особою приватного права за їх заявою або за ініціативою органу публічної адміністрації (державного органу або органу місцевого самоврядування) [45, с. 196].

Крім того, Закон України «Про адміністративні послуги» визначає адміністративну послугу, як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Відповідно суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг, суб'єкт надання адміністративної орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [46].

Ст. 9 Закону визначає порядок надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Закон також поділяє адміністративні послуги на платні та безоплатні (ст. 5, 11). Крім того, слід звернути увагу на те, що сфера дії вищевказаного закону не поширюється на відносини щодо: здійснення державного нагляду (контролю) (п. 1 ч. 2 ст. 2); дізнання, досудового слідства (п. 4 ч. 2 ст. 2); оперативно-розшукової діяльності (п. 5 ч. 2 ст. 2); судочинства, виконавчого провадження (п. 6 ч. 2 ст. 2); виконання покарань (п. 8 ч. 2 ст. 2) тощо.

На підставі аналізу норм Законів України «Про адміністративні послуги» та «Про Національну поліцію» можна стверджувати, що переважна більшість «поліцейських послуг», передбачених Законом України «Про Національну поліцію» ані за формою, ані за змістом не відносяться до «адміністративних (управлінських) послуг», що надаються суб'єктами

владних повноважень. Це може свідчити, як про недосконалість нормативно-правового регулювання цього питання, так і про необхідність їх виділення в окрему категорію публічних послуг, що потребує додаткової нормативно-правової регламентації [44, с. 103].

Варто погодитися з думкою І.М. Коросташова, який у своєму науковому дослідженні зазначає, що за європейськими стандартами надання поліцією допомоги і послуг суспільству, серед інших цілей (завдань) поліції, що традиційно виконується нею, є лише однією (окремою) із цілей (завдань) поліції країн – учасниць Європейського Союзу.

Крім того, вищевказані стандарти містять вказівку про те, що аспект надання поліцейських послуг (на відміну від надання поліцією допомоги) залишається розмитим і важко піддається визначенню. Його не можна плутати з деякими покладеними на поліцію завданнями (наприклад, виданням паспортів). Функція надання послуг поліцією більше пов'язана зі ставленням населення до поліції, ніж з наділенням її широкими функціями з надання послуг на додаток до її традиційних завдань [44, с. 103].

Враховуючи викладене, вважаємо, що у нормативних актах, які регулюють діяльність Національної поліції в Україні, необхідно відокремити послуги Національної поліції від інших покладених на неї завдань. Так, основними завданнями Національної поліції є забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання у межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [1].

Варто зазначити, що завдання Національної поліції України у законодавстві визначені у загальному вигляді та стосуються діяльності усіх підрозділів, які входять до її складу. На основі цих завдань можна конкретизувати функції кожного з підрозділів. Так, діяльність кримінальної поліції та органів досудового розслідування об'єктивно направлена на забезпечення протидії злочинності. Діяльність патрульної поліції переважно направлена на

забезпечення публічної безпеки і порядку, надання у межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення є спеціальними підрозділами, які виконують вищезазначені задачі, у певних сферах правовідносин (поліція охорони), або у зв'язку із введенням особливих адміністративно-правових режимів [47, с. 118].

На даний момент законодавцем регламентована діяльність не всіх підрозділів Національної поліції, тому вважаємо за необхідне деталізувати завдання і повноваження кожного з підрозділів Національної поліції у відомчих нормативно-правових актах.

Важливим є правильне тлумачення поняття функцій, що сприятиме чіткому розумінню способів вирішення необхідних завдань, а також визначенню ролі та місця поліції в системі органів публічної влади [48, с. 126].

Функція (від лат. *functio* – здійснення, виконання) – це багатозначний термін, що передбачає таке відношення між елементами, за якого зміна одного зумовлює зміну іншого [49].

Функція – робота кого- або чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; призначення, роль чого-небудь [50, с. 1560].

Функція (робота) – це діяльність, роль об'єкта в межах певної системи; роль, значення (призначення) чого-небудь.

Функція позначає приналежність до чого-небудь, що використовують для устремлінь, вирішення завдань, намірів, досягнення мети.

Із позиції адміністративно-правової науки функція є окремим видом виконавчо-розпорядчої діяльності. Функції відображають зміст діяльності суб'єкта, значною мірою визначаючи його сутність і соціальне призначення. Дослідження функцій має прикладне значення, що зумовлено їх визначальним впливом на структуру та повноваження кожного конкретного органу виконавчої влади [50].

Отже, функції охоплюють комплекс способів, методів, прийомів і дій, які забезпечують виконання певних завдань і досягнення цілі. Функції поліції реалізують уповноважені суб'єкти (посадові особи), які несуть юридичну відповідальність за обґрунтованість і законність конкретних дій.

У Законі України «Про Національну поліцію» не встановлено перелік функцій, що притаманні діяльності поліції. На відміну від попереднього Закону України «Про міліцію» [51], де у ч. 1 ст. 7 було закріплено такі функції, як адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінальна процесуальна, виконавча, охоронна (на договірних засадах). Відповідно до п. 28 ст. 10 Закону України «Про міліцію» необхідною до виконання була функція щодо державного захисту суддів, працівників суду, гарантування безпеки учасників судового процесу. Пунктом 21 ст. 11 було передбачено виконання контрольних і профілактичних функцій.

Варто згадати і п. 22 ст. 85 Конституції України [52], де закріплено, що визначення функцій Міністерства внутрішніх справ України належить саме до повноважень Верховної Ради України, а отже, вони мають бути закріплені в Законі. Належне забезпечення публічної безпеки й порядку передбачає безпосереднє чи опосередковане якісне виконання всіх зазначених функцій представників Національної поліції України. Такий висновок ми пов'язуємо з досить широким колом суспільних відносин, що впливають на сферу публічної безпеки і порядку, підтримання яких на належному рівні залежить від багатьох чинників, що потребує максимального задіяння ресурсів у різних галузях діяльності поліції.

Здійснений в цьому пункті аналіз загальнотеоретичних та адміністративно-правових учень про мету і завдання, визначення сутності мети і завдань Національної поліції України, дозволяє нам стверджувати, що під метою діяльності Національної поліції пропонуємо розуміти служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності та підтримання публічної безпеки і порядку та пов'язаний з цим обов'язок суворо обмежуватися власними визначеними повноваженнями,

утримуючись від будь-яких свавільних дій. При виконанні цієї мети буде досягнута другорядна мета діяльності Національної – повернення довіри населення до поліцейських. Завдання Національної поліції це реалізація державної політики (тобто постійний динамічний процес), яка направлена на досягнення основної мети діяльності Національної поліції.

Закон України «Про Національну поліцію» та інші національні нормативно-правові акти не розкривають мети діяльності Національної поліції та не називають функцій, що притаманні її діяльності, зокрема щодо гарантування публічної безпеки та порядку. Нагальною є потреба у визначенні та нормативному закріпленні загальної мети і функцій діяльності Національної поліції України.

Загальною метою діяльності Національної поліції є сприяння забезпеченню добробуту в суспільстві через виконання поставлених перед нею завдань. Таким чином, вважаємо за доцільне викласти ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» в новій редакції: «Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, мета діяльності якого полягає в сприянні забезпечення добробуту в суспільстві через виконання поставлених перед ним завдань».

2.2. Компетенція та повноваження Національної поліції України

Компетенція та повноваження є важливими складовими різних органів влади, адже компетенція – сукупність юридично установлених повноважень, прав і обов'язків конкретного органу чи посадової особи; визначає його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування). Юридичний зміст поняття «компетенція» включає в себе такі елементи: предмети підпорядкування (коло об'єктів, явищ, дій, на які розповсюджуються повноваження); права і обов'язки, повноваження органу чи особи: відповідальність; відповідність поставленим цілям, задачам і функціям.

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 [53].

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]. 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].

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 [54].

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 [55].

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.

Стаття 23 Закону України «Про Національну поліцію», що має назву «Основні повноваження поліції», встановлює, що «поліція відповідно до покладених на неї завдань:

- 1) здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень;
- 2) виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;
- 3) вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення;
- 4) вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення;
- 5) здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;
- 6) здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності;
- 7) розшукує осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом;
- 8) у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання;
- 9) доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення;
- 10) вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

11) регулює дорожній рух та здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі;

12) здійснює супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом;

13) видає відповідно до закону дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху;

14) вживає всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я;

15) вживає заходів для визначення осіб, які не здатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе; встановлює особу за невпізнаним трупом;

16) забезпечує безпеку взятих під захист осіб на підставах та в порядку, визначених законом;

17) у межах своєї компетенції, визначеної законом, здійснює контроль за дотриманням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, вживає заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі;

18) вживає заходів для запобігання та протидії домашньому насильству або насильству за ознакою статі;

19) здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони;

20) здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності;

21) здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ;

22) здійснює у визначеному законом порядку приймання, зберігання та знищення вилученої, добровільно зданої або знайденої вогнепальної, газової, холодної та іншої зброї, боєприпасів, набоїв, вибухових речовин та пристроїв, наркотичних засобів або психотропних речовин;

23) здійснює контроль у межах своєї компетенції, визначеної законом, за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення;

24) сприяє забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості;

25) виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону та міжнародних договорів України;

26) здійснює оперативно-розшукову діяльність відповідно до закону;

27) вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), а також вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю державних виконавців, приватних виконавців та інших осіб, які беруть участь у вчиненні виконавчих дій, здійснює привід у виконавчому провадженні, здійснює розшук боржника чи дитини у виконавчому провадженні у випадках, передбачених законом або рішенням суду» [1].

Залучення для проведення виконавчих дій працівників поліції здійснюється за вмотивованою постановою виконавця, яка надсилається керівнику територіального органу поліції за місцем проведення відповідної виконавчої дії. Відмова у залученні поліції для проведення виконавчих дій допускається лише з підстав залучення особового складу даного територіального органу поліції до припинення групового порушення громадської безпеки і порядку чи масових заворушень, а також для подолання наслідків масштабних аварій чи інших масштабних надзвичайних ситуацій;

28) забезпечує інформування Комісії з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, про хід досудового розслідування, вжиття заходів для розшуку осіб, зниклих безвісти, у тому числі осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, для внесення даних до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин;

29) виявляє транспортні засоби особистого користування, тимчасово ввезені на митну територію України громадянами більш як на 30 діб та не зареєстровані в Україні у встановлені законодавством строки;

30) вживає заходів для виявлення неправомірного керування транспортними засобами, щодо яких порушено обмеження, встановлені Митним кодексом України, а саме: порушено строки їх тимчасового ввезення та/або переміщення в митному режимі транзиту; транспортні засоби використовуються для цілей підприємницької діяльності та/або отримання доходів в Україні; транспортні засоби передано у володіння, користування або розпорядження особам, які не ввозили їх на митну територію України або не поміщували в митний режим транзиту, а також заходів для виявлення неправомірного розкомплектування таких транспортних засобів.

Стаття 24 Закону України «Про Національну поліцію» [1], встановлює, що виконання інших (додаткових) повноважень може бути покладене на поліцію виключно законом., окрім того ст. 25 Закону України «Про Національну поліцію» [1], що має назву «Повноваження поліції у сфері

інформаційно-аналітичного забезпечення», встановлює, що Поліція здійснює інформаційно-аналітичну діяльність виключно для реалізації своїх повноважень, визначених цим Законом. Поліція в рамках інформаційно-аналітичної діяльності:

- «1) формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України;
- 2) користується базами (банками) даних Міністерства внутрішніх справ України та інших органів державної влади;
- 3) здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу;
- 4) здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями.»

Поліція може створювати власні бази даних, необхідні для забезпечення щоденної діяльності органів (закладів, установ) поліції у сфері трудових, фінансових, управлінських відносин, відносин документообігу, а також міжвідомчі інформаційно-аналітичні системи, необхідні для виконання покладених на неї повноважень. Діяльність поліції, пов'язана із захистом і обробкою персональних даних, здійснюється на підставах, визначених Конституцією України, Законом України «Про захист персональних даних», іншими законами України.

Поліція зобов'язана письмово інформувати органи доходів і зборів про виявлення нецільового використання та/або передачі транспортних засобів особистого користування, тимчасово ввезених на митну територію України чи поміщених у митний режим транзиту, у володіння, користування або розпорядження особам, які не ввозили такі транспортні засоби на митну територію України або не поміщували в митний режим транзиту, а також про виявлення розкомплектування таких транспортних засобів.

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.

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 [56, 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 [54].

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 [54].

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].

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 [57, 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 [54].

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.

Хоча основні засади адміністративно-правового статусу Національної поліції України визначено в законодавстві, але схема розподілу завдань, функцій кожного структурного підрозділу, а також процедура, форми та методи їхньої діяльності поступово визначаються. Так, наприклад, адміністративно-правовий статус оновленої патрульної служби поліції визначено в Законі України «Про Національну поліцію», Положенні про патрульну службу Міністерства внутрішніх справ та інших нормативно-правових актах. Чітко закріпленими є завдання та функції патрульної служби, порядок її комплектування, права й обов'язки працівників патрульної служби, порядок організації її діяльності, інші ключові моменти. Необхідно також наголосити, що основні повноваження Національної поліції закріплені в нормативно-правових актах, а їхньою особливістю є те, що права й обов'язки, які входять у зміст повноважень, єдині.

Проаналізувавши зміст повноважень, якими наділена Національна поліція України, пропонуємо поділити їх за способом здійснення на такі види: організаційні (наприклад, організує службову підготовку і стажування поліцейських і працівників Національної поліції), контрольні (наприклад, здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками

та правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі), охоронні (наприклад, здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб і об'єктів права приватної й комунальної власності), розшукові (наприклад, розшукує осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, інших осіб у випадках, визначених законом), примусові (наприклад, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень), профілактичні (наприклад, здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень), сервісні (наприклад, надає соціальну й правову допомогу громадянам, сприяє державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків).

2.3. Взаємодія Національної поліції України з іншими органами державної влади

Забезпечення успішного вирішення основних завдань Національної поліції України залежить не лише від своєчасної та злагодженої діяльності усіх її підрозділів та служб, а й від ефективної взаємодії з іншими суб'єктами, на які покладено виконання функцій щодо запобігання (протидії) злочинності.

В останні роки проблема взаємодії поліції з іншими суб'єктами протидії злочинності викликає не лише громадський, але й науковий інтерес.

Незважаючи на широке розповсюдження поняття «взаємодія», досі не існує загальноприйнятого його визначення. Термін «взаємодія» відсутній у законі, однак він широко використовується й у теорії, і на практиці, оскільки удало відображає характер колективних зусиль різних правоохоронних органів у рішенні завдань, що стоять перед ними. Тому, розкриваючи це поняття, необхідно враховувати його значення.

Поняття «взаємодія» розглядається різними галузями знань, кожна з яких дає йому своє визначення. В літературі, особливо філософській, можна

зустріти різні тлумачення цього поняття, які відображають різні його аспекти. Для розкриття змісту цього поняття спробуємо визначити його сутність.

Мовознавство тлумачить слово «взаємодія» як: «...співдія, співдіяння. Взаємозв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь» [58, с. 259].

У широкому змісті «взаємодія» виступає як філософська категорія, що відображає процеси впливу об'єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість і породження одним об'єктом іншого [59, с. 74]. У філософії під взаємодією розуміється категорія відношення, яка породжує єдність речей і процесів почуттєвого світу [60, с. 66]. При цьому взаємодія виступає як об'єктивна й універсальна форма руху, розвитку, що визначає існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи. Отже, без здатності до взаємодії матерія не могла б існувати. У цьому змісті Ф. Енгельс визначав взаємодію як кінцеву причину всього існуючого, за якого немає інших більш фундаментальних визначальних властивостей. В кожній цілісній системі взаємодія супроводжується взаємним відображенням тілами властивостей один одного, у результаті чого вони можуть змінюватися. В об'єктивному світі існує безліч форм взаємодії [61, с. 65].

У сучасній філософії взаємодія – це поняття для позначення впливу речей один на одного для відображення взаємозв'язків між різними об'єктами для характеристики форм людського буття, людської діяльності і пізнання. У понятті «взаємодія» фіксуються прямі і «зворотні» впливи речей один на одного, обміни речовиною, енергією й інформацією між різними об'єктами, між організмами і середовищем, форми кооперації людей у різних ситуаціях співробітництва. Взаємодія охоплює прямі й опосередковані відносини між об'єктами і системами. Прикладами прямих взаємодій оперує класична механіка, коли розглядає зіткнення і відштовхування, що передають рух від одного тіла до іншого. У суспільній області прикладом взаємодії може бути безпосереднє спілкування між людськими індивідами. Таке визначення

взаємодії є всеосяжним і застосовано для відображення будь-яких процесів і форм прояву свідомості.

У найпростішому аналізі взаємодії припущений взаємозв'язок двох об'єктів чи двох суб'єктів. Так, багато соціологічних підручників починають розгляд соціальних взаємодій із взаємодією двох чи більш двох, взаємодія будується все одно за простою схемою: суб'єкт – суб'єктний взаємозв'язок [62, с. 74-76].

Необхідно підкреслити, що в юридичній енциклопедії поняття «взаємодія» взагалі немає. В. Н. Денісов [63, с. 79] тлумачить у міжнародному праві тільки поняття «взаємність» як ототожнення або принаймні еквівалентність прав і обов'язків держав. Як основоположний принцип міжнародних договорів відіграє важливу роль в обміні або пом'якшенні зовнішнього тиску і сили у взаємовідносинах держав та в міжнародному співробітництві в цілому. Зазначено, що ефективність взаємодії найпомітніша в тих сферах міжнародних відносин, які найменш зазнають впливу зовнішнього тиску і сили.

Суттєвою рисою методів державного управління є їх взаємозв'язок, що співпадає із поглядом щодо взаємозв'язків функцій державного управління. Для реалізації функцій міждержавного управління в правоохоронній сфері необхідно враховувати комплексний характер використання набору методів, що цілком відповідає правилам системного підходу. Методи міждержавного управління будуть результативними, якщо технологія суб'єкта цього управління (прийоми, процедури) буде відповідати рівню різноманіття об'єкта управління [64, с. 183]. Ефективність методу у міжнародній правоохоронній сфері визначається ступенем узгодження цілеспрямованої регулюючої діяльності її суб'єктів.

Враховуючи практичну важливість у взаємодії таких умов, як погодженість дій усіх його суб'єктів за ціллю та у часі, вважається необхідним зосередити на них особливу увагу. Під ціллю розуміється стан чи результат, якого на цей час ще немає, але який намічено досягти, у тому числі

й у процесі взаємодії з іншими правоохоронними органами. Ступінь досягнення поставлених цілей при здійсненні взаємодії називають його ефективністю. Чим більший ступінь мети, що досягається, тим більша ефективність. Однак цілі можуть бути неоднакові і нерівноцінні. У юридичній літературі вони розділяються за ступенем їхньої важливості на ціль високого і низького рівня. Вищий рівень цілей – це досягнення вищого рівня ефективності взаємодії, що означає повне виконання його мети – точного виконання закону всіма особами. Це означає створення соціальних і моральних умов, що виключають здійснення протиправних діянь і антигромадських проявів. Мається на увазі одночасне досягнення і високий рівень свідомості суб'єктів, для яких точне виконання законів стає життєвою необхідністю. Тому на практиці органи внутрішніх справ, з огляду на наявні можливості, ставлять більш реальні цілі: домогтися зниження правопорушень, домогтися припинення росту правопорушень чи навіть призупинити їхній ріст, маючи у перспективі через кілька років чи навіть більш пізній період часу, досягти вищої мети – точного виконання законів усіма суб'єктами. Тому на кожному етапі взаємодії вища мета визначається з урахуванням конкретної обстановки. Точне виконання законів усіма суб'єктами в такому випадку може розглядатися як вища перспективна мета. Вона може бути досягнута в перспективі шляхом досягнення цілей кожного конкретного періоду. Назвемо їх поточними цілями [65, с. 53].

Другою важливою умовою здійснення взаємодії є погодженість дій усіх суб'єктів у часі. Тому кожний із суб'єктів повинен чітко розуміти відведену йому у взаємодії роль і вчасно включатися в діяльність іншого суб'єкта, яку можна з користю використовувати на інших напрямках діяльності. Крім перерахованих вище умов, необхідно враховувати ряд важливих вимог, пропонованих до взаємодії, і які відображають сутність відносин, що складаються у цьому зв'язку. Перелічимо їх: по-перше, взаємодія повинна будуватися на основі суворого дотримання вимог законності, тобто здійснюватися відповідно до розпоряджень законів і підзаконних

нормативних актів, що регулюють як спільну діяльність, так і порядок функціонування кожного органу окремо; по-друге, вона не повинна призводити до злиття діяльності органів, тобто повинна здійснюватися в умовах чіткого розмежування компетенції взаємодіючих органів внутрішніх справ країн СНД.

У роботі слід виділити такі способи взаємодії: обмін інформацією про злочини і правопорушення; взаємодія з питань проведення заходів, спрямованих на попередження, виявлення і припинення злочинів і правопорушень; взаємодія при розробці пропозицій з попередженням правопорушень, підготовці інформаційних матеріалів про боротьбу з порушеннями законодавства; узагальнення практичних рекомендацій вимог міжнародних та міждержавних правових норм із питань співробітництва у сфері боротьби з правопорушеннями; вивчення форм координації діяльності служб інших державних органів, поширення позитивного досвіду; обмін досвідом зі створення і функціонування інформаційних систем, використовуваних у боротьбі з правопорушеннями; здійснення координації діяльності з питань, що виникають у процесі співробітництва, включаючи створення робочих груп, обмін представниками, експертами і навчання кадрів; проведення спільних науково-практичних конференцій із проблем удосконалення правового регулювання діяльності у сфері міждержавної боротьби з правопорушеннями та злочинами.

Звертає на себе увагу те, що зміни в суспільному житті, об'єктивне розширення і удосконалення соціальних зв'язків, підвищення вимог і ефективності управління диктують необхідність вдосконалення організаторської роботи в органах внутрішніх справ. Однак, оскільки взаємодія є процесом не стихійним, а керованим, і забезпечує не тільки збереження системних якостей, їх стійкість, але і впливає на ефективність управління, то виникає необхідність в координації зусиль з боку суб'єкта управління.

Національна поліція України відповідно до покладених на неї завдань здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає в межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення [1]. Проте слід відзначити, що Національна поліція України здійснює запобіжну діяльність не ізольовано, а в різних видах взаємодії з іншими суб'єктами запобігання злочинності.

Кримінологічна наука в якості суб'єкту діяльності щодо запобігання злочинності визнає орган, організацію, окрему особу, які в цій діяльності виконують хоча б одну з таких функцій: організація, координація, здійснення або безпосередня причетність до здійснення. Усі ці суб'єкти запобігання злочинності поділяються на такі групи:

1) органи та організації, які керують цією діяльністю, організовують її, створюють систему управління нею (органи державної влади та управління, органи місцевого самоврядування);

2) органи та організації, для яких запобігання злочинності та злочинних проявів входить до основних завдань і функцій (Національна поліція України, СБУ, прокуратура, суд, спеціалізовані громадські організації);

3) органи, установи, організації, функції та повноваження яких не мають цільового спрямування на запобігання злочинності та злочинним проявам, але їхня діяльність посередньо впливає на запобіжні процеси щодо детермінантів злочинності та окремих злочинів (заклади освіти, культури, охорони здоров'я, соціальної допомоги, адміністрація підприємств, установ, організацій, окремі громадяни тощо) [66, с. 346].

Відповідно до положень Конституції України всі органи влади тим чи іншим чином сприяють діяльності щодо протидії злочинності, адже охорона

внутрішньої державної безпеки, зміцнення правопорядку є однією з основних функцій держави [67, с. 111].

Органи державної влади відносяться до тієї категорії суб'єктів, які на регіональному рівні під час виконання своїх безпосередніх функцій впливають на усунення причин та умов (детермінант злочинності), що сприяють вчиненню злочинів, органи місцевого самоврядування – на усунення детермінант злочинності на місцевому рівні. Відповідно до ст. 5 Закону поліція в процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування. До інших органів державної влади належать:

- 1) Президент України – гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина;
- 2) Верховна Рада України – законодавчий орган;
- 3) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади;
- 4) центральні та місцеві органи виконавчої влади;
- 5) суди, що здійснюють діяльність у сфері правосуддя;
- 6) спеціальні органи, які захищають інтереси держави та створюють умови для виконання функцій держави (Рада національної безпеки і оборони України, Рахункова палата тощо).

Верховна Рада України відповідно до Конституції є єдиним органом законодавчої влади в Україні і визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики; затверджує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України тощо [52].

Президент України є головою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України відповідно до Конституції та законів України забезпечує виконання суб'єктами протидії злочинності заходів щодо протидії злочинності та зниження темпів її динаміки.

Відповідно до Конституції України й Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. Кабінет Міністрів України визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечує їх виконання; у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина забезпечує проведення державної правової політики; здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування; вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції [68]. Відповідно до Закону Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України спрямовує та координує діяльність поліції [1].

Органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації) здійснюють заходи щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку та боротьби зі злочинністю [69]; вони забезпечують виконання Конституції України державних програм, програм соціально-економічного розвитку областей, районів, що затверджуються обласними, районними радами чи територіальними громадами села, селища, міста.

Відповідно до п. 40 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до виключної компетенції сільських, селищних та міських рад належить заслуховування інформації керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку

та результати діяльності на відповідній території [70]. Ч. 2 ст. 38 цього Закону до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відносить сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України.

Питання взаємовідносин органів місцевого самоврядування з Національною поліцією врегульовано і Законом України «Про Національну поліцію України». Так, відповідно до Закону поліція забезпечує постійне інформування органів місцевого самоврядування про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку [1]. Взаємодія органів Національної поліції та місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності виражається і в тому, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівні областей, районів, міст та сіл із метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням [1].

Взаємодія поліції з громадськістю здійснюється відповідно до пріоритетних напрямків, які передбачені такими основними міжнародними нормативно-правовими актами, як Декларація про поліцію та Європейський кодекс поліцейської етики [71; 72]. Ці документи рекомендують державам організовувати діяльність своєї поліції відповідно до професійних стандартів взаємодії підрозділів поліції з громадськістю та передбачають, що:

- 1) діяльність поліції перебуває в тісному контакті з громадськістю, і ефективність діяльності поліції залежить від публічної підтримки;
- 2) поліцейські організації, окрім забезпечення правопорядку, виконують соціальні, а також сервісні функції в суспільстві;
- 3) довіра населення до поліції тісно пов'язана з їх ставленням до громадськості, зокрема їх повагою до людської гідності та основоположних прав і свобод особи;

4) поліція повинна бути організована в такий спосіб, щоб сприяти хорошим зв'язкам поліції з громадськістю;

5) поліцейські організації повинні бути готові надати об'єктивну інформацію про свою діяльність громадськості без розкриття конфіденційної інформації.

Інформування громадськості про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень, покладається на керівників територіальних органів поліції. Із цією метою керівники територіальних органів поліції періодично проводять особисті зустрічі, прес-конференції, а також використовують мережі Інтернет для оперативного поширення інформації про діяльність органів поліції, в тому числі й у сфері боротьби зі злочинністю та профілактики правопорушень тощо.

Відповідно до Конституції України громадяни України мають право створювати в установленому Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин [73]. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону надають допомогу органам Національної поліції в забезпеченні запобігання адміністративним проступкам і злочинам; інформують органи Національної поліції про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань; сприяють органам Національної поліції у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань [73].

Проте цей закон визначає лише одну форму участі громадськості – колективну, тобто участь громадських формувань у наданні допомоги підрозділам Національної поліції у сфері запобігання злочинності; і зовсім не регулює порядок та форми індивідуальної співпраці громадян із поліцією, які вже давно ефективно використовуються в зарубіжних країнах. Слід відзначити, що в розвинених країнах світу поліція має досить високий соціальний рейтинг, що пов'язано, в першу чергу, з довірою до держави та її інститутів, впевненістю в тому, що поліція прикладе максимум зусиль для захисту прав і свобод громадян та протидії злочинності. А тому саме соціальний рейтинг поліції є найбільш об'єктивним критерієм визначення ефективності її діяльності і повинен бути врахований під час вивчення та використання зарубіжного досвіду для реформування системи органів внутрішніх справ України [74, с. 128].

Закон України «Про Національну поліцію» одним із основних принципів діяльності поліції закріпив таке положення: діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб [1]. У зв'язку із цим уперше в Україні на законодавчому рівні в якості основного критерію оцінки ефективності діяльності Національної поліції України визнано рівень довіри населення до поліції, а не високий рівень розкриття злочинів, яким керувалася міліція.

На основі зазначеного робимо висновок про запровадження в діяльність поліції України моделі Community Policing, як основи формування та розвитку партнерських стосунків між поліцією та громадськістю. Ця модель зорієнтована, в першу чергу, на сервісне обслуговування населення поліцією та необхідність підвищення ступеню участі місцевого населення (в тому числі й окремого громадянина) в забезпеченні безпеки, громадського порядку, а також вирішення місцевих проблем запобігання та протидії злочинності.

Таким чином, слід визначити, що взаємодія - це застосована на нормативних актах, взаємозалежна, погоджена за місцем і часом діяльність декількох його суб'єктів, спрямована на виконання загальної задачі зміцнення законності і правопорядку і боротьбу зі злочинністю.

Взаємодія являє собою погоджену діяльність поліції та інших правоохоронних органів між собою, а також з іншими державними і суспільними органами й організаціями в боротьбі зі злочинністю й іншими правопорушеннями.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначаємо, що успішна організація діяльності щодо запобігання злочинності поліцією залежить не лише від чіткого правового регулювання всіх видів і форм запобігання, а й від ефективної взаємодії всіх підрозділів поліції з іншими суб'єктами протидії злочинності. Під час здійснення своєї діяльності структурні підрозділи Національної поліції України взаємодіють у різноманітних формах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також громадськістю, на які в силу чинного законодавства покладено окремі функції щодо запобігання (протидії) злочинності.

Проте в процесі практичної реалізації такої взаємодії виникає ряд проблем, пов'язаних із недосконалістю правового регулювання взаємовідносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості з поліцією. Так, чинне законодавство, наприклад, не встановлює вичерпного переліку форм та напрямків взаємодії поліції з зазначеними суб'єктами запобігання злочинності; взагалі не містить норм щодо регулювання порядку та основних форм співпраці окремих громадян з поліцією.

З метою якісного реформування правоохоронної системи в Україні та підвищення ефективності діяльності поліції у сфері протидії злочинності на сучасному етапі дуже важливою є співпраця з громадськістю (населенням), удосконалення дій громадських формувань з охорони публічного порядку, участь поліції у вирішенні проблем певної території, в межах якої мешкає

громада. Адже вдосконалення взаємодії поліції з населенням на партнерських засадах є необхідною умовою існування довіри громадян до правоохоронних органів зокрема та до органів державної влади в цілому.

2.4. Юридична відповідальність Національної поліції України

Сьогодні проблематиці дисциплінарної відповідальності поліцейських як різновиду їх юридичної відповідальності приділено ще недостатню увагу. Одразу відзначимо, що зміст юридичної відповідальності полягає в покаранні за порушення правових норм. Вона завжди поєднана з державним осудом суб'єкта правовідносин, що притягується до відповідальності, обмеженням прав особи, яка порушила правову норму. Однак завданням юридичної відповідальності є не тільки покарання особи, що вчинила протиправне діяння, а й утримання її від здійснення нових протиправних дій.

«Юридична відповідальність, – пише В.С. Венедіктов, – це особливий правовий стан суб'єктів суспільних відносин, який впливає із змісту правових норм і направлений на забезпечення реалізації їх суб'єктивних прав та обов'язків» [75, с. 46]. В свою чергу, С.М. Олейников вважає, що відмінності юридичної відповідальності можна додати до переліку її головних обов'язкових ознак [76, с. 376].

Звідси, юридична відповідальність полягає в застосуванні до особи, яка вчинила правопорушення, в порядку та на умовах, передбачених чинним законодавством, заходів державного примусу у вигляді обмежень особистого, майнового або організаційного характеру, вид і міра яких передбачені нормами права. Юридична відповідальність – це той же самий обов'язок, але виконуваний примусово, якщо особа (громадянин чи організація), на якій цей обов'язок лежить, не виконує його добровільно [77, с. 4]. Сутність досліджуваної правової категорії полягає в тому, що вона є застосуванням до правопорушника передбачених санкцією юридичної норми примусових заходів, що виражаються у формі позбавлень особистого, організаційного чи майнового

характеру [78, с.78]. До речі, й С.В. Подкопаєв також виділяє певні сутнісні ознаки юридичної відповідальності [79, с.40], з якими ми погоджуємось.

Класифікацію видів юридичної відповідальності вчені в галузі теорії права проводять за різними підставами. Головним критерієм її поділу на види є галузева належність норм, за порушення яких особа може відповідати. За цією підставою вирізняють такі види юридичної відповідальності: конституційна, кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, дисциплінарна та матеріальна [80, с. 147].

З етимологічної точки зору відповідальність в українській мові розуміється як покладене на кого-небудь або узятє будь-ким зобов'язання звітувати про свої дії, що спричиняє за собою прийняття провини за можливі негативні наслідки [81, с. 79]. У тлумачному словнику С.І. Ожегова зазначено, що «відповідальність – це передусім необхідність відповідати за свої дії, тобто бути відповідальним за них» [82, с. 412]. Згідно з філософським сприйняттям відповідальності, вона охоплює здатність людини своїми діями досягати певного результату, а також пов'язані з цим питання схвалення чи осуду вчинків людини, винагороди чи покарання [83, с. 299-300]. В етиці відповідальність – це визначеність, надійність, чесність щодо себе та інших; це усвідомлення і готовність визнати, що результат, який ти отримуєш в ході твоїх вчинків і дій, і є наслідок твоїх вчинків (дій) [84, с. 683].

Виходячи з аналізу вищезазначених наукових підходів до поняття відповідальності взагалі, відзначимо, що це соціальний обов'язок особи відповідати за свої вчинки і дії, а також за наслідки цих вчинків і дій. Крім того, соціальний обов'язок особи можна охарактеризувати як суспільну вимогу, звернену до неї, необхідність співвідносити характер своєї поведінки (своїх дій) зі встановленими в суспільстві правилами та поведінкою інших учасників суспільних відносин, усвідомлювати можливі негативні наслідки такої поведінки та в разі настання цих наслідків перетерпіти для себе певні несприятливі наслідки у вигляді позбавлень, обмежень, покладання додаткових зобов'язань тощо.

Переходячи до аналізу юридичної відповідальності, відзначимо, що в науковій літературі існує значна кількість підходів щодо визначення сутності цього поняття. Так, авторський колектив російського підручника «Теорія держави і права» трактує юридичну відповідальність як «застосування до правопорушника передбачених санкцією юридичної норми заходів державного примусу, які виражаються у формі позбавлень особистого, організаційного або майнового характеру» [85, с. 418].

Деякі науковці акцентують увагу на тому, що юридична відповідальність насамперед виражає негативне ставлення суспільства до протиправної поведінки, яке виражається в застосуванні до особи санкцій за скоєне правопорушення. О.С. Іоффе та М.Д. Шаргородській у своїй роботі «Питання теорії права» стверджують, що юридична відповідальність – це захід державного примусу, який базується на юридичному та громадському осудженні поведінки правопорушника та проявляється у встановленні для нього певних негативних наслідків у вигляді обмежень особистого чи майнового характеру [86, с. 314-318]. О.Ф. Скакун відзначає, що юридична відповідальність – це передбачені законом вид і міра державно-владного примусу, коли певна особа за скоєне правопорушення зазначає втрат особистого, організаційного або майнового характеру [87, с. 466]. За В.В. Лазаревим, юридична відповідальність – це передбачена санкцією правової норми міра державного примусу, у якій висловлюється державний осуд винного в правопорушення суб'єкта і яка полягає в понесенні ним негативних наслідків і обмежень особистого, майнового або організаційного характеру [88, с. 41].

Таким чином, юридична відповідальність – це обов'язок особи, яка вчинила правопорушення, зазнати для себе відповідні, встановлені державою в законодавстві у вигляді правових санкцій, негативні наслідки особистого, майнового чи організаційного характеру. Застосування до особи заходів юридичної відповідальності відбувається тільки у встановленому законодавством порядку. Юридична відповідальність має характерні ознаки, а саме:

- 1) настає лише за ті діяння, які передбачені нормами чинного законодавства;
- 2) накладається тільки за скоєні протиправні вчинки або протизаконні дії, що вчиняються;
- 3) накладається компетентними державними органами в ході визначеної законом процедури;
- 4) виражається в настанні для правопорушника відповідних негативних наслідків, вид і міра яких визначаються законом;
- 5) виконання правопорушником обов'язків, які покладаються на нього у зв'язку з притягненням до юридичної відповідальності, забезпечується силою державного впливу аж до примусу [89, с. 83].

Отже, спираючись на вищезазначене, вважаємо, що відповідальність поліцейських слід розуміти як їх обов'язок зазнати для себе визначені законодавством негативні наслідки певного виду і міри за порушення чинного законодавства під час виконання своїх завдань і функцій. Слід зазначити, що, якщо поліцейський вчинив протиправні дії не під час перебування на службі, то він буде притягатися до відповідальності як звичайна особа.

У Законі «Про національну поліцію України» [1] зазначено, що в разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть адміністративну, кримінальну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону.

Адміністративна відповідальність – це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні відповідати перед повноважним державним органом за свої неправомірні дії та понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку [90, с. 19].

На думку І.А. Галагана, адміністративна відповідальність – це застосування до винних у скоєнні адміністративних проступків у

встановленому порядку уповноваженими на те органами і посадовими особами адміністративних стягнень, закріплених в санкціях адміністративно-правових норм, що містять державне і суспільне їх засудження, осуд їх особистості та протиправного діяння, що виражається в негативних для них наслідках, які вони зобов'язані виконати та які мають на меті їх покарання, виправлення і перевиховання, а також охорону суспільних відносин у сфері державного управління [91, с. 10].

Для кращого розуміння сутності та правової природи адміністративної відповідальності слід навести її ознаки та особливості. [92, с. 237-238]:

- 1) застосовується за правопорушення, що характеризуються відносно невисоким ступенем суспільної небезпеки, внаслідок чого реакція на такі дії держави є менш суворою, на відміну від злочинів, що становлять високу суспільну небезпеку як для державних і суспільних, так і приватних інтересів;
- 2) адміністративна відповідальність накладається уповноваженими на те державою суб'єктами, перелік яких міститься у розділі III КУпАП [93];
- 3) характеризується особливим, спрощеним процесуальним режимом застосування заходів примусу, що створює умови для більш оперативного розгляду справ, проте містить необхідні гарантії законності;
- 4) суб'єктами адміністративної відповідальності є як фізичні, так і юридичні особи (зокрема, юридичні особи несуть адміністративну відповідальність за порушення антимонопольного законодавства, законодавства про банки та банківську діяльність);
- 5) виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, і відповідальність за такі діяння [94];
- 6) до винних осіб у вчиненні адміністративних правопорушень застосовуються примусові заходи – адміністративні стягнення, передбачені ст. 24 КУпАП, а також у випадках, передбачених законом, заходи впливу [93];
- 7) адміністративна відповідальність являє собою певне правовідношення, у якому одна сторона наділена правомочностями щодо застосування примусових заходів, а інша – зобов'язана понести таку

відповідальність у визначеному законом порядку.

Аналіз ознак адміністративної відповідальності дає змогу виділити її підстави: нормативну (система норм, що регулюють ці правовідносини); фактичну (діяльність конкретного суб'єкта, що порушує визначені законом адміністративно-правові норми), процесуальну (акт, рішення уповноваженого державою суб'єкта щодо визначення конкретного заходу впливу за вчинене адміністративне правопорушення) [92, с. 238].

Види адміністративних стягнень закріплені в Кодексі України про адміністративні правопорушення. До них належать [93]:

- 1) попередження – письмове або в іншій формі офіційне застереження уповноваженою посадовою особою громадянина про недопустимість вчинення ним адміністративних правопорушень;
- 2) штраф – майнове стягнення, або вилучення в порушника певної грошової суми на користь держави;
- 3) оплатне вилучення предмета, який був засобом вчинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (виявляється в його примусовому вилученні з наступною реалізацією та передачею одержаної суми власнику за вирахуванням витрат на реалізацію вилученого предмета);
- 4) конфіскація предмета, який був знаряддям вчинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, виявляється в примусовому невідшкодовуваному вилученні цього предмета у власність держави. Конфіскованим може бути тільки предмет – приватна власність порушника, якщо інше не передбачено законодавчими актами;
- 5) позбавлення спеціального права, наданого цьому громадянину, на строк до трьох років за грубе чи систематичне порушення порядку користування цим правом (стосується тільки права керувати транспортними засобами та права полювання);
- 6) виправні роботи: призначаються на строк до двох місяців із відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила

адміністративне правопорушення, з утриманням до 20% її заробітку у власність держави. Виправні роботи призначаються районним (міським) народним судом (народним суддею);

7) адміністративний арешт: встановлюється і застосовується лише у виключних випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до 15 діб. Адміністративний арешт призначається районним (міським) народним судом (народним суддею) [93].

Щодо адміністративної відповідальності поліцейських, то згідно зі статтею 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення [93] вони несуть відповідальність за адміністративні правопорушення відповідно до дисциплінарного статуту. Зокрема, за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення тиші в громадських місцях, за неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, ці особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. До поліцейських осіб не можуть бути застосовані громадські роботи, виправні роботи й адміністративний арешт [93].

У разі порушення правил дорожнього руху водіями транспортних засобів поліції штраф як адміністративне стягнення до них не застосовується. У випадках, зазначених вище, органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, передають матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності [93].

Одне з ключових місць серед видів відповідальності поліцейських займає дисциплінарна відповідальність. Службова дисципліна означає

виконання працівниками органів внутрішніх справ установлених законодавством України правил. На думку Ю.П. Битяка, дисциплінарна відповідальність - це винне порушення трудової дисципліни і службових обов'язків. Такі порушення можуть бути виражені як у діях, так і у бездіяльності, допускаються як свідомо, так і з необережності [95].

До особливостей дисциплінарної відповідальності працівників поліції слід віднести такі:

- 1) регламентується спеціальним нормативно-правовим актом;
- 2) правові норми, за порушення яких поліцейський може бути притягнений до такої відповідальності, містяться як у законах, так і в інших нормативно-правових актах;
- 3) передбачає специфічні заходи дисциплінарного впливу, які відповідають характеру виконуваних функцій органами поліції;
- 4) відповідальність настає за порушення не тільки правових норм, а й морально-етичних правил поведінки службової та посадової особи поліції.

Підставою для притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності є скоєння ним дисциплінарного проступку, тобто вчинення дій, що порушують встановлену службову дисципліну, паплюжать честь і суспільний імідж Національної поліції України як органу правопорядку.

Дисциплінарну відповідальність особи рядового і начальницького складу згідно із законом «Про Національну поліцію України» несуть за нормами Дисциплінарного статуту Національної поліції України.

Останнім видом відповідальності є цивільно-правова відповідальність. Цивільно-правова відповідальність – «це додатковий або новий щодо невиконаного обов'язок боржника-правопорушника за рахунок власного майна відновити порушений внаслідок невиконання чи неналежного виконання зобов'язання майновий стан кредитора (потерпілого) або компенсувати немайнові (моральні) втрати останнього» [95, с. 47]. Ця відповідальність зобов'язує працівника поліції відшкодувати шкоду, завдану внаслідок порушення ним своїх службових обов'язків, відповідному органу, службі чи

підрозділу, з якими він перебуває у службово-трудових відносинах. Фактичною підставою матеріальної відповідальності працівників поліції є майнове правопорушення - винне і протиправне невиконання або недбале виконання працівником поліції його службово-трудових обов'язків за трудовим договором (контрактом), що призвело до завдання прямої дійсної шкоди органу, службі чи підрозділу поліції.

Умовами, а яких настає цивільно-правова відповідальність поліцейського, є: протиправна поведінка працівника поліції, наявність прямої дійсної шкоди, причинний зв'язок між протиправною поведінкою поліцейського та настанням шкоди, наявність вини. Серед способів відшкодування шкоди, заподіяної працівником поліції, виділяють добровільний (за заявою працівника поліції), адміністративний (за розпорядженням начальника), судовий (за рішенням суду).

Отже, можемо зробити висновок про те, що питання відповідальності поліції поки що не отримало належного законодавчого врегулювання

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

3.1. Врахування міжнародного досвіду в діяльності Національної поліції України

Зміни в українському суспільстві як в економічній, так і в політичній сфері впливають на алгоритм формування нових взаємин, на процес формування сучасних відносин між державою, її інституціями та громадянським суспільством. Зазначено, що повсякчасна взаємодія влади та суспільства є запорукою політичної стабільності та розвитку кожної держави, оскільки наявні проблеми розвитку української державності неможливо вирішити без підтримки суспільства. Це стосується й такого державного інституту, як Національна поліція України. В умовах реформування правоохоронних органів в Україні, активної децентралізації та вдосконалення чинного законодавства нагальною необхідністю є урахування моделей організації діяльності поліції зарубіжних країн, які відповідні стандартам, принципам і нормам, що вироблені світовою спільнотою, адже саме поліцейська діяльність реалізує функції держави з охорони правопорядку і забезпечення внутрішньої безпеки. Важливими критеріями вимірювання ефективності реформи органів поліції є наявність відчуття безпеки у населення, оперативне й дієве реагування поліції на кожне вчинене правопорушення, збільшення довіри до поліції з боку людей, які стикалися з нею по справах. У західних країнах до таких критеріїв додають ще й стан відносин підприємців з державою (відсутність незаконного тиску на бізнес), стан розгляду скарг на незаконні дії поліцейських тощо.

Розпочнемо аналіз дослідження досвіду правотворчої діяльності органів поліції іноземних країн із поліції Великобританії. Особливий інтерес до даної країни обумовлений, по-перше, високим ступенем довіри, яке традиційно

відчуває населення Об'єднаного Королівства по відношенню до поліції. Не останню роль в цьому займає вмiла організація поліцейської роботи. А по-друге, важливо звернути увагу на поліцейські органи, які створені у відповідь на виклики сучасної кримінологічної ситуації. Також вважаємо необхідним наголосити, що принципи діяльності органів поліції Великобританії набули загальноєвропейського значення. Проведена в 2002-2006 рр. реформа даного інституту багато в чому сприяла підвищенню його ролі в суспільстві. Крім того, більшість інноваційних методів поліцейської роботи пов'язана саме з діяльністю поліції Великобританії. Завдяки широкому використанню інноваційних методів роботи, сучасної системи оперативного зв'язку поліція стала максимально мобільним підрозділом.

Для того, щоб більш детально розкрити сутність, вважаємо необхідним дослідити структуру поліції Великобританії, з цього приводу слід звернути увагу на твердження Салманової О. Ю., котра стверджує, «що по-перше, це органи територіальної поліції, які виконують основний обсяг поліцейської роботи. Така поліція обслуговує певні території («поліцейські райони»), діючи на підставі Поліцейського Акта 1996 р., (Англія й Уельс), Поліцейського Акта 1967 р. (Шотландія) і Поліцейського Акта 2000 р. (Північна Ірландія). У цих актах сформульовані цілі, організація, юрисдикція та відповідальність органів територіальної поліції. В Англії та Уельсі виділені 43 поліцейських райони, в Шотландії – 8, в Північній Ірландії – 1. В Лондоні діють два територіальних поліцейських формування: Міська поліція в центрі Лондона і Скотленд-Ярд. В контексті нашого дослідження зауважимо, що нормативно-правові акти видаються керівниками територіальних органів поліції. Так, одним із важливих напрямків нормотворчої діяльності територіальних органів поліції Англії є визначення належної поведінки працівників поліції, наприклад, Кодекс поліцейської етики, а також Кодекс поведінки державного службовця, Кодекс поведінки поліцейського, проте, слід відмітити, що вказані акти не є юридично закріпленими нормами, а носять формальний характер. Незважаючи на це, кожен працівник поліції вважає за свій обов'язок їх дотримуватись.

По-друге, самостійне місце у системі Національної поліції Великобританії займають сили спеціальної поліції. До них відносяться Британська транспортна поліція, поліція Міністерства оборони, Військова поліція, Агентство по боротьбі з серйозною організованою злочинністю. По-третє, до поліцейських відносяться служби, які не мають відношення до поліції, чий співробітники захищають закон. По-четверте, в структуру поліцейських органів включені різноманітні формування, засновані на старому законодавстві. Вони контролюють певну невелику територію (порти, парки) або захід» [96, с. 367]. Підсумовуючи вказане вище, хотілось би зазначити, що такий рівень децентралізації органів поліції дуже складно уявити в нашій країні, що значною мірою пов'язано як із специфікою територіального устрою нашої держави, так і з менталітетом українського народу, а також рівнем довіри населення до поліції.

На відміну від Великобританії, правоохоронна система Франції значною мірою є централізованою та ієрархічною. Сучасна поліцейська система Франції, констатує Салманова О. Ю., «являє собою складний апарат з власною структурою, що покликаний захищати інтереси адміністрації. Структурно вищевказаний апарат складається з таких підрозділів: національна поліція, муніципальна поліція, жандармерія. Національна поліція Франції здійснює свої повноваження в рамках Міністерства внутрішніх справ Франції. Стосовно Міністерства внутрішніх справ Франції слід також сказати про те, що Міністр внутрішніх справ призначається Президентом республіки і є одним із провідних членів уряду. У складі МВС Франції діють: генеральна дирекція Національної поліції; генеральна дирекція місцевих колективів; дирекція громадської безпеки; дирекція регламентації та права; центральна дирекція управління; дирекція особового складу й навчальних закладів поліції; дирекція технічних служб. Генеральній дирекції Національної поліції Франції підпорядковані й керують своїми підрозділами на місцях: центральна дирекція судової поліції; центральна дирекція міської поліції; центральна дирекція загальної інформованості; дирекція нагляду за територією; центральна служба

республіканської безпеки; служба міжнародного технічного співробітництва поліції; служба повітряної поліції та охорони кордонів; служба офіційних поїздок і безпеки високих посадових осіб» [96, с. 367].

Поліція Сполучених штатів Америки представлена великою різноманітністю організаційних форм, функцій і повноважень, якими володіють окремі поліцейські організації, але сказати, що поліція представляє в США єдину централізовану систему, не можна. Відмінна риса системи правоохоронних органів в США – децентралізація. Федеральна влада в рамках своєї специфічної юрисдикції займаються розслідуванням порушень федерального законодавства. На федеральному рівні діє близько 65 різних органів розслідування. Кожен із 50 суверенних штатів володіє власною законодавчою базою і кримінальним кодексом згідно з конституцією штату. Органи поліції в більшості федеральних штатів представлені на всіх рівнях – державному, окружному і власне рівні штату». Відмітимо, що як такого терміна ««Поліція США» немає, кожен штат має своє поліцейське управління, незалежне від інших. Причому в різних штатах структура поліцейських управлінь може досить помітно відрізнятися, однак, основні риси все одно можна переглянути. Законодавством США повноваження поліції визначені як права, передані державою або муніципальним урядом для здійснення законодавчого регулювання цивільних інтересів, захисту безпеки, здоров'я і всього, що стосується громадян, а також для проведення превентивної діяльності щодо кримінальних злочинів, масових виступів і заворушень, пов'язаних з ними. Точне коло повноважень поліції дуже важко визначити, оскільки воно постійно поповнюється у зв'язку з розвитком рівня суспільного життя, технології, появою нових державних органів або її реорганізацією» [96, с. 384].

Поліція Федеративної Республіки Німеччина, на думку багатьох вчених є еталоном організації та практичної реалізації правоохоронної діяльності. Поліцію Німеччини слід вважати органом державної виконавчої влади, який вдало поєднав кращі традиції поліцейської служби з новітніми досягненнями,

пов'язаними з побудовою правової, демократичної, соціально орієнтованої держави.

У ФНР «функції щодо підтримання громадського порядку розділені між відповідними поліцейськими структурами на земельному (16 федеральних земель) і республіканському рівнях. Основними правоохоронними інститутами є Федеральна поліція (Bundespolizei), Земельна поліція (Laenderpolizei) і Федеральне відомство кримінальної поліції (Bundeskriminalamt). Тобто управління поліцією здійснюється за напівцентралізованою системою, характерною ознакою якої є обмеження повноважень центральних (загальнодержавних) органів поліцейського управління по відношенню до земельних поліцейських формувань³. Федеральна поліція підпорядковується Міністерству внутрішніх справ і виконує комплексні завдання відповідно до Федерального закону про поліцію і низки інших законодавчих актів. Вона тісно взаємодіє з організованою мережею різного роду служб безпеки федерального і земельного підпорядкування і на основі партнерства з колегами-поліцейськими федеральних земель і прикордонними службами зарубіжних країн. Основними функціями Федеральної поліції є: забезпечення безпеки кордону, включаючи охорону морського узбережжя; охорона федеральних будівель і дипломатичних місій, розташованих в м. Берліні і колишній столиці м. Бонні, а також двох вищих судів Німеччини – Федерального конституційного суду і Вищого федерального суду в м. Карлсруе (Karlsruhe); організація мобільних сил реагування Федерального уряду з метою захисту офіційних осіб під час проведення заходів в межах країни; забезпечення безпеки в міжнародних аеропортах і на залізниці; організація сил по боротьбі з тероризмом; захист повітряного простору» [96, с. 382].

При поетапному створенні правоохоронного відомства європейського зразка в Україні доречно звернутися до досвіду провідних країн світу, найкращих практик реформування, залучити міжнародні можливості та інструменти. Зокрема, дуже цікавим є «досвід поліцейського будівництва Естонської Республіки, ураховуючи спільність історичного минулого,

географічну близькість цієї країни, спорідненість культурних зв'язків та інтересів у сфері безпеки» [97, с. 83].

Будучи унітарною державою, «Республіка Естонія має стійкі традиції централізованого управління поліцією. Естонія інтегрувалася у світові та європейські структури значно швидше і повніше у порівнянні з іншими країнами Балтії. І саме успішна адаптація законодавства Естонії до надбання Спільноти стала базисом для інших країн Балтії. Реформи та їх успішне проведення дозволили цим країнам досягти найвищого рівня розвитку на теренах колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік» [98]. «Правовою основою діяльності всіх правоохоронних органів Естонської Республіки є Конституція (Основний закон) Естонської Республіки, прийнята народним голосуванням 28 червня 1992 р.» [99].

Згідно зі ст. 1 Конституції Естонської Республіки «Естонія є незалежною та є незалежною республікою, в якій народ є носієм верховної влади, причому незалежність Естонії є нетлінною та невід'ємною. Державна влада здійснюється лише на підставі Конституції та законів, що узгоджуються з нею. Загальновизнані принципи та норми міжнародного права є невід'ємною частиною правової системи Естонії. Це встановлює найважливіші принципи верховенства права. Детальне регулювання інституту прав і свобод людини і громадянина висвітлено в перших розділах Конституції Естонії. Таким чином законодавець підкреслив визнання державою справжньої цінності та значимості цього інституту. Більше того, з точки зору деталізації та логіки презентації правові побудови норм цього інституту Конституції Естонії можна віднести до найбільш цікавих прикладів сучасного конституціоналізму. Відповідно до ст. 13 Конституції Естонії «кожен має право на захист держави та закону. Закон захищає кожного від свавілля державної влади» [97].

Естонська поліція була заснована 1 березня 1991 р. після проголошення Естонської Республіки. Безумовно, вона повинна була стати зовсім новою структурою, відмінною від колишньої радянської міліції.

«Першочерговим завданням цієї структури стала заміна ідеології працівників поліції: від каральної (силової), що існувала всі роки перебування Естонії у складі СРСР, до демократичної, яка полягала в новій формі співпраці правоохоронних органів з населенням. Таким чином, естонська поліція опинилася на початковій стадії формування та набуття первинного досвіду. Поліцейські сили в Естонській Республіці представляє Департамент поліції та прикордонної охорони, який входить до складу Міністерства внутрішніх справ. Закон Естонської Республіки «Про поліцію» був прийнятий Верховною Радою Естонської Республіки 20 вересня 1990 р., а 6 травня 2009 р. був прийнятий Закон «Про поліцію та прикордонну охорону»» [100].

Ці закони змінили не тільки систему правоохоронних органів країни, але й підходи до забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, корінним чином вплинувши на розуміння місця правоохоронних органів у загальній системі державного управління.

Відповідно ст. 2 Закону Естонської Республіки «Про поліцію» «поліція є інститутом виконавчої державної влади, що входить до сфери управління Міністерства внутрішніх справ», а згідно із Законом Естонської Республіки «Про поліцію та прикордонну охорону» «поліція є інститутом виконавчої влади, що знаходиться у віданні Міністерства внутрішніх справ та Уряду, основним завданням якого є захист громадської безпеки, прикордонний контроль, виявлення та ліквідація забруднення морських вод, морська та наземна пошуково-рятувальна діяльність, а також регулювання процесів у галузі громадянства і міграції. Відповідно до статуту Департаменту поліції і прикордонної охорони Департамент поліції і прикордонної охорони Міністерства внутрішніх справ – це державний орган, який відповідає за законодавчі та інші нормативні акти, здійснює державний нагляд і застосовує державну владу. Департамент очолює Генеральний директор, який керує Департаментом. Департамент поліції і прикордонної охорони складається з таких підрозділів: відділ кримінальної поліції; відділ громадянства і міграції; відділ поліції правопорядку; відділ прикордонної охорони; координаційний

відділ; відділ матеріального забезпечення; відділ внутрішнього аудиту; відділ кадрів; фінансовий відділ; відділ зв'язку; відділ по роботі з документами» [101].

«Департамент поліції та прикордонної охорони наділений широкою адміністративно-правовою правосуб'єктністю. Департамент поліції та прикордонної охорони реалізує функцію управління естонською поліцією та має ознаки організаційної одиниці, яка на загальнонаціональному рівні вживає заходів з метою усунення конкретних загроз для охоронюваного суспільного блага» [102].

Для законодавця Естонії тісна співпраця поліції з населенням виходить з принципу балансу між інтересами суспільства, кожної конкретної особи та можливістю ефективно реалізовувати завдання, що стоять перед поліцією. Для того щоб виключити конфлікт інтересів суспільства і поліції, права та обов'язки виписані детально в зазначених вище законах.

При виконанні своїх професійних обов'язків посадові особи поліції зобов'язані: при отриманні заяв і повідомлень від громадян, посадових осіб про вчинені злочини або злочини, що готуються, інші правопорушення, у тому числі коли вони були безпосередніми свідками цих подій, вживати невідкладних заходів щодо їх попередження та розкриття; в разі отримання такої заяви або повідомлення вживати необхідних заходів із затримання осіб, які вчинили суспільно небезпечне діяння, та доставити таку особу до органу поліції; при отриманні інформації про вчинення суспільно небезпечного діяння інформувати відповідний підрозділ поліції і вживати заходів з охорони місця події, збереженню слідів та речових доказів, установлення свідків; забезпечувати права та законні інтереси, а також охорону здоров'я затриманих осіб або тих, хто доставлений у підрозділ поліції, надавати невідкладну медичну допомогу особам, які постраждали від правопорушень, а також тих, хто знаходиться в безпорадному стані; вживати необхідних заходів із збереження та рятування майна громадян, державного майна, а також майна громадських та інших організацій, установ, підприємств у разі стихійного лиха, катастроф, аварій та інших надзвичайних ситуацій; при виконанні своїх

службових обов'язків в разі спілкування з громадянами представлятися за відсутності знаків розрізняння працівника поліції або на вимогу громадян – пред'являти своє службове посвідчення; не розголошувати інформацію конфіденційного характеру, якщо виконання покладених на поліцейського службових обов'язків або здійснення прав не вимагає цього; при виконанні своїх службових обов'язків посадові особи поліції зобов'язані поважати за захищати гідність громадян, забезпечувати й охороняти їх права та свободи.

При здійсненні діяльності, що пов'язана з попередженням кримінальних правопорушень, працівники поліції зобов'язані та мають права: доставляти осіб, що знаходяться в стані алкогольного сп'яніння, з громадських місць, притонів до спеціально відведених приміщень, а також до підрозділів поліції, якщо вони не в змозі пересуватися або можуть завдати шкоду оточуючому середовищу або собі, або стати жертвами злочинів; викликати до підрозділів поліції та здійснювати офіційне попередження осіб про недопустимість антигромадської поведінки; при здійсненні адміністративного нагляду входити в будь-який час у постійне або тимчасове житлове приміщення особи, за якою встановлений адміністративний нагляд, викликати таку особу до поліції або доставляти таку особу до підрозділу поліції, здійснювати контроль щодо виконання приписів у частині обмежень, встановлених поліцією; при перевірці дотримання пропускнуої системи і правил імміграції в прикордонній зоні входити в житлове приміщення з 6 до 22 години, вимагати пред'явлення особистих документів, складати протоколи про адміністративні правопорушення; проводити фотографування, відеозапис, аудіозапис осіб, які затримані за адміністративне правопорушення та піддані адміністративному арешту, знаходяться під адміністративним наглядом, а також осіб, які стоять на профілактичному обліку в поліції, здійснювати дактилоскопіювання осіб, які затримані за підозрою у вчиненні злочину та інших правопорушень; затримувати осіб, які не мають постійного місця проживання і ведуть бродячий спосіб життя, за відсутності документів, що посвідчують особу, здійснювати дактилоскопіювання, відеозапис, звукозапис, фотографування, за участю

медичних працівників здійснювати огляд з метою виявлення особливих прикмет на тілі особи. За необхідності дозволяється відбирати зразки почерку таких осіб, тимчасово вилучати їх речі з метою встановлення особистості; проводити догляд та перевірку осіб, які мають наміри летіти літаком, їх речей, ручної поклажі, забороняти виліт пасажирів, які відмовляються пред'явити речі для догляду, а також осіб, які пред'явили недійсні або фальшиві документи, у яких знайдені заборонені до перевозки предмети, скласти протокол про адміністративні правопорушення; доставляти до медичних закладів осіб, які вживають наркотичні засоби, які займаються проституцією, інших осіб, які стоять на профілактичному обліку в медичних установах або поліції, для примусового огляду з метою перевірки на наявність венеричних хвороб та СНІД; відвідувати за місцем проживання, а також запрошувати в поліцію для профілактичної бесіди осіб, які стоять на профілактичному обліку в органах поліції [97, с. 85].

Працівники поліції наділені такими правами при розкритті та розслідуванні злочинів, а саме: перевіряти заяви та повідомлення про злочини, що готуються, та злочини, які вже вчинені; затримувати та брати під варту в установленому законом порядку осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів; за наявності даних про вчинення злочинів або інших правопорушень здійснювати перевірку фінансово-господарської діяльності або іншої діяльності підприємств, установ, організацій, стану збереження матеріальних цінностей, товарів, законності їх придбання, використання та реалізації, а також перевіряти адміністративні та інші приміщення, у тому числі приміщення, які опломбовані; перевіряти в установленому порядку транспорт, який в'їжджає або виїжджає з території підприємств, організацій, установ, вантажі, які знаходяться в транспортних засобах; призначати інвентаризацію та ревізію, за узгодженням з керівником або власником підприємства або з дозволу начальника територіального підрозділу поліції зупиняти виробничий процес, здійснювати огляд, знайомитися та вилучати бухгалтерські документи, матеріали перевірок, ревізій, кадрову та іншу документацію, зразки сировини,

продукції, товарів і інші предмети; залучати спеціалістів для з'ясування питань, що потребують спеціальних знань, вимагати й отримувати від керівників, посадових осіб, матеріально відповідальних осіб та інших осіб пояснення щодо виявлених порушень або вчинених злочинів; використовувати у своїй діяльності засідки, зовнішнє спостереження, здійснювати у встановленому законом порядку догляд транспортних засобів громадян та їхнього багажу в районах знаходження мобільних або стаціонарних контрольних пунктів, у робочий час безперешкодно входити в приміщення всіх підприємств, установ, організацій, а в неробочий час – з представниками адміністрації цієї установи, підприємства, організації, їх власником або його представником; доручати проведення криміналістичних та інших досліджень та експертиз; у межах своєї компетенції здійснювати процесуальні дії, передбачені кримінально-процесуальним законом [97, с. 86].

Крім того, посадові особи поліції з метою забезпечення безпеки дорожнього руху мають право: зупиняти транспортні засоби, перевіряти документи водія, документи на транспортний засіб та на вантаж; відсторонювати від управління транспортним засобом осіб, відносно яких є підозра в тому, що вони знаходяться в стані алкогольного сп'яніння, під впливом наркотичних засобів або ліків або вони не мають права управляти транспортним засобом. Застосовувати передбачені нормативними актами міри для встановлення стану сп'яніння, доставляти таких осіб у медичні заклади для освідчування.

Необхідно зауважити, що визначені права та обов'язки створюють належні правові умови для ефективного виконання поліцейськими своїх професійних обов'язків. Разом з тим законодавець не виключає, що з боку працівників поліції можуть мати місце дії, які не відповідають чинному законодавству. За Законом Естонії «Про поліцію» (ст. 7) контроль та нагляд за діяльністю поліції здійснюють уряд країни, Міністр внутрішніх справ, Державний контролер та комісії органів місцевого самоврядування. Нагляд за діяльністю поліції покладено на прокурора. Натомість працівники поліції не

несуть відповідальності за збитки, завдані при виконанні службових обов'язків, якщо вони діяли в межах повноважень, наданих законодавством, якщо при цьому не були перевищені межі законності, у тому числі при затриманні осіб, які вчинили злочини.

Завершуючи даний підрозділ, вважаємо за потрібне зауважити, що характерною ознакою діяльності правоохоронних органів багатьох країн світу є висока соціальна, правова захищеність і матеріальна забезпеченість їх працівників, що спонукає до відповідального виконання обов'язків, професійного зростання. Звідси, вбачається за доцільне, враховувати зарубіжний досвід при реформуванні Національної поліції України, відповідно адміністративні заходи повинні бути спрямовані не лише на покращення і забезпечення публічної безпеки та порядку, а й на поліпшення соціального статусу працівників поліції, що сприятиме більш якісному та ефективному виконанню ними своїх посадових обов'язків та функцій.

Аналізуючи адміністративно-правовий статус поліції Естонської Республіки та досвід реформування загальної системи Міністерства внутрішніх справ, можна дійти висновку, що саме чітке встановлення дій працівників поліції, деталізовані на рівні закону права, обов'язки, повноваження та відповідальність дають позитивні результати за найкоротші строки. Безумовно, досвід Естонії заслуговує на увагу і може бути використаний для вдосконалення діяльності та подальшого розвитку системи органів внутрішніх справ України взагалі та Національної поліції України зокрема.

3.2. Проблемні питання адміністративно-правового статусу Національної поліції України та шляхи їх вирішення

За часи незалежності Україна зустрілась з багатьма проблемами у сфері профілактики адміністративних та інших правопорушень. У процесі діяльності державні органи щодо превенції правопорушень частіше або дублюють одне

одного або мають власні вузько-спрямовані цілі і задачі, що зводяться до боротьби зі злочинністю.

Разом з цим до бездоганного функціонування системи Національної поліції ще далеко, тому що кожен структурний підрозділ Національної поліції прагне полегшити свою роботу за рахунок іншого. Збільшення числа скоєнь правопорушень особами, беззаперечно, тягне зростання загальної злочинності в арифметичній прогресії. У подальшому ця статистика переходить у розділ рецидивної злочинності [103, с. 81].

Одним із чинників впливу на стан законодавства, що закріплює адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта забезпечення прав і свобод, є процес реформування системи МВС. Після прийняття Закону України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року змінюється назва підрозділів громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України на нову – «превентивна діяльність». Згідно з визначенням в академічному словнику української мови термін «превентивний» – це той, який попереджає що-небудь, запобігає чомусь, а дієслово «діяльність» означає застосування своєї праці до чого-небудь [54].

Управління превентивної діяльності є провідним підрозділом у структурі Національної поліції України з питань забезпечення публічного порядку та безпеки. Підрозділи превентивної діяльності у своїй роботі керуються Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами, іншими нормативно-правовими актами МВС України, Положенням про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України та ін. [104].

Основними нормативно-правовими актами, які регламентують роботу Управління превентивної діяльності, являються: «Закон України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р. № 580-VIII, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Національну поліцію» від 28 жовтня 2015 р. № 8776, наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення» від

06 листопада 2015 р. № 13767, наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» від 07 листопада 2015 р. № 13958, наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події» від 06 листопада 2016 р. № 13779, наказ МВС України від 29 грудня 2015 р. № 1644 «Про реалізацію повноважень Національної поліції України з питань видачі та анулювання дозволів» 10 та ін.» [105, с. 78]. «Відповідно до нормативного регламентування принципи діяльності підрозділів превентивної служби Національної поліції України, як і всієї системи органів виконавчої влади, треба розглядати як закріплені в правових актах (нормах) найбільш загальні вихідні положення (правові вимоги, ідеї), які панують у державі, основні засади, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими ця діяльність організовується й здійснюється» [106].

Вирішення проблеми забезпечення публічної безпеки та порядку має пріоритетне значення в системі завдань, що ставляться перед державними органами України. Однак, високий рівень злочинності, низький рівень економічної стабільності та інші негативні фактори свідчать про те, що дана проблема вирішується державою неефективно, в цьому розрізі слід звернути увагу на ліквідацію Департаменту захисту економіки Національної поліції - це необхідний крок у напрямку подальшого розвитку загальнодержавної системи контролю за фінансовими потоками, це думка окремих можновладців, але фактично після ліквідації Департаменту перерозподілено потрібні функції на інші структурні підрозділи Національної поліції України.

Слід створити принципово новий орган, адже в Україні має бути єдиний професійний і потужний орган по боротьбі з економічними злочинами, для цього потрібно внести зміни в закон України, тому що потрібно вирішити питання підслідності. Потрібно створити правоохоронний орган, який буде займатися економічними питаннями, він має бути аналітичний, а не силовий, як

це було раніше, адже сучасна економічна злочинність, це вже не колишній бандитизм та рекет, а нові економічно-податкові схеми, котрі створюють освідченні люди з відповідним досвідом. Адміністративно-правовий статус новоствореного підрозділу Національної поліції України, чи окремого органу влади буде визначений відповідним законом.

Таким чином, підсумовуючи викладене слід констатувати, що проблемні питання адміністративно-правового статусу Національної поліції України у сфері забезпечення публічного порядку становлять застарілі та неефективно прописані норми законодавства. Зокрема Кодекс України про адміністративні правопорушення було прийнято за часів пізнього СРСР в 1984 році, звісно в нього вносились зміни, але сьогодні складно Управлінню превентивної діяльності попереджувати правопорушення на основі застарілих нормативно-правових актів, шляхом подолання є прийняття нового нормативно-правового акту націленого саме на попередження порушень.

Відносно проблеми ліквідації Департаменту захисту економіки Національної поліції, то зрозумілим є одне, подолання економічної злочинності має бути пріоритетом держави, відповідно в площині проблемних питання адміністративно-правового статусу Національної поліції України та шляхів їх вирішення – слід створити новий орган зі спеціальним статусом, та відповідно визначити його адміністративно-правовий статус відповідним спеціальним законом.

Отже, під адміністративно-правовим статусом Національної поліції України та статус підрозділів слід розуміти систему законодавчо встановлених і гарантованих державою правових положень та принципів, які закріплюють їх права й обов'язки, завдання й функції яких спрямовані на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання безпеки та правопорядку.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них наведено нижче.

1. Проаналізувавши підходи до визначення адміністративно-правового статусу Національної поліції України та окремих органів і підрозділів внутрішніх справ, можна зробити висновок, що адміністративно-правовий статус правоохоронних органів у науці визначається крізь призму елементів, які до нього входять, становлять зміст адміністративно-правового статусу.

Визначаючи зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції України, відповідно, потрібно також виділити його елементи й дати їм характеристику, щоб зрозуміти, що вкладати в зміст такого статусу. Таким чином, пропонуємо під адміністративно-правовим статусом Національної поліції розуміти сукупність визначених нормативно-правовими актами України цілей, завдань, структурно-організаційних і компетенційних елементів, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також надання в межах, визначених законом, послуг особам.

2. Правове регулювання адміністративно-правового статусу Національної поліції України визначається Конституцією України, міжнародними договорами України, законом України «Про Національну поліцію» та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актами. Підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що сутність адміністративно-правового статусу Національної поліції України знаходить своє зовнішнє вираження у двох взаємообумовлених та взаємодоповнюючих проявах, зокрема: як статус центрального органу виконавчої влади –

Національної поліції України; як статус посадової особи Національної поліції України – поліцейського.

3. Аналіз загальнотеоретичних та адміністративно-правових учень про мету і завдання, визначення сутності мети і завдань Національної поліції України, дозволяє нам стверджувати, що під метою діяльності Національної поліції пропонуємо розуміти служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності та підтримання публічної безпеки і порядку та пов'язаний з цим обов'язок суворо обмежуватися власними визначеними повноваженнями, утримуючись від будь-яких свавільних дій. При виконанні цієї мети буде досягнута другорядна мета діяльності Національної поліції – повернення довіри населення до поліцейських. Завдання Національної поліції це реалізація державної політики (тобто постійний динамічний процес), яка направлена на досягнення основної мети діяльності Національної поліції. Статтю 1 Закону України «Про Національну поліцію» ми пропонуємо закріпити в такій редакції: «Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, мета діяльності якого полягає в сприянні забезпеченню добробуту в суспільстві через виконання поставлених перед ним завдань».

Разом з тим, слід відзначити, що основними функціями поліції слід вважати такі, як адміністративна, профілактична (превентивна), соціальна, оперативно-розшукова, кримінальна процесуальна, контрольна, виконавча, охоронна. На нашу думку, ці функції також доцільно закріпити в Законі України «Про Національну поліцію». Забезпечення публічної безпеки і порядку є проміжною метою діяльності Національної поліції та постає вже завданням цієї діяльності.

4. Проаналізувавши зміст повноважень, якими наділена Національна поліція України, пропонуємо поділити їх за способом здійснення на такі види: організаційні (наприклад, організує службову підготовку і стажування поліцейських і працівників Національної поліції), контрольні (наприклад, здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками

та правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі), охоронні (наприклад, здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб і об'єктів права приватної й комунальної власності), розшукові (наприклад, розшукує осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, інших осіб у випадках, визначених законом), примусові (наприклад, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень), профілактичні, сервісні.

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.

5. Взаємодія – це застосована на нормативних актах, взаємозалежна, погоджена за місцем і часом діяльність декількох його суб'єктів, спрямована на виконання загальної задачі зміцнення законності і правопорядку і боротьбу зі злочинністю. Взаємодія являє собою погоджену діяльність поліції (міліції) та інших правоохоронних органів між собою, а також з іншими державними і суспільними органами й організаціями в боротьбі зі злочинністю й іншими правопорушеннями.

Національна поліція України взаємодіє у різноманітних формах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також громадськістю, на які в силу чинного законодавства покладено окремі функції. Проте в процесі практичної реалізації такої взаємодії виникає ряд проблем, пов'язаних із недосконалістю правового регулювання взаємовідносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості з поліцією. Так, чинне законодавство, наприклад, не встановлює вичерпного переліку форм та напрямків взаємодії поліції з зазначеними суб'єктами запобігання злочинності; взагалі не містить норм

щодо регулювання порядку та основних форм співпраці окремих громадян з поліцією.

З метою якісного реформування правоохоронної системи в Україні та підвищення ефективності діяльності поліції у сфері протидії злочинності на удосконалення дій громадських формувань з охорони публічного порядку, участь поліції у вирішенні проблем певної території, в межах якої мешкає громада. Адже вдосконалення взаємодії поліції з населенням на партнерських засадах є необхідною умовою існування довіри громадян до правоохоронних органів зокрема та до органів державної влади в цілому.

6. Питання відповідальності Національної поліції України поки що не отримало належного законодавчого врегулювання. Юридична відповідальність працівників Національної поліції України як інститут об'єктивного права є передбаченими санкціями норм права, забезпеченими можливістю застосування державного примусу, несприятливими наслідками особистого, майнового чи організаційного характеру, яких працівник Національної поліції України зазнає за вчинене ним правопорушення в передбаченому законодавством порядку. Юридична відповідальність працівників Національної поліції України як елемент змісту правовідносин – це передбачені санкціями норм права вид і ступінь обов'язку працівника Національної поліції України зазнати позбавлення особистого, майнового, організаційного характеру у правовідносинах, що виникають з факту правопорушення. Основними видами юридичної відповідальності працівників Національної поліції України як спеціальних суб'єктів права є кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, дисциплінарна, матеріальна відповідальність.

7. Поліція більшості європейських країн, має чітко визначені законом повноваження, за необхідності, на застосування силових методів впливу, тимчасове обмеження прав та свобод громадян, на використання у своїй діяльності спеціальних засобів та озброєння, у тому числі вогнепальної зброї.

Рівень децентралізації органів поліції Великобританії дуже складно уявити в нашій країні, що значною мірою пов'язано як із специфікою

територіального устрою нашої держави, так і з менталітетом українського народу, а також рівнем довіри населення до поліції. На відміну від Великобританії, правоохоронна система Франції значною мірою є централізованою та ієрархічною. Сучасна поліцейська система Франції, являє собою складний апарат з власною структурою. Структурно вищевказаний апарат складається з таких підрозділів: національна поліція, муніципальна поліція, жандармерія. Поліція Сполучених штатів Америки представлена великою різноманітністю організаційних форм, функцій і повноважень, якими володіють окремі поліцейські організації, але сказати, що поліція представляє в США єдину централізовану систему, не можна. Відмінна риса системи правоохоронних органів в США – децентралізація. Поліція Федеративної Республіки Німеччина сьогодні є еталоном організації та практичної реалізації правоохоронної діяльності.

Безумовно, закордонний досвід заслуговує на увагу і може бути використаний для вдосконалення діяльності та подальшого розвитку системи органів внутрішніх справ України взагалі та Національної поліції України зокрема.

8. Проблемні питання адміністративно-правового статусу Національної поліції України у сфері забезпечення публічного порядку становлять застарілі та неефективно прописані норми законодавства. Зокрема Кодекс України про адміністративні правопорушення було прийнято в 1984 році, звідси в нього вносились зміни, але сьогодні складно Управлінню превентивної діяльності попереджувати правопорушення на основі застарілих нормативно-правових актів, шляхом подолання є прийняття нового нормативно-правового акту націленого саме на попередження порушень.

Відносно проблеми ліквідації Департаменту захисту економіки Національної поліції, то зрозумілим є одне, подолання економічної злочинності має бути пріоритетом держави, відповідно в площині проблемних питання адміністративно-правового статусу Національної поліції України та шляхів їх вирішення – слід створити новий орган зі спеціальним статусом, та відповідно

визначити його адміністративно-правовий статусу відповідним спеціальним законом.