

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

ПРИПУТЕНЬ Дмитрий Сергеевич - кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права, процесса и административной деятельности Днепропетровского государственного университета внутренних дел
УДК: 342.951

Статтю присвячено дослідженню адміністративно-правового статусу Національної поліції України. Відмічено визначення поняття адміністративно-правового статусу та його складові елементи. Акцентовано увагу на предметі відання і завданнях поліції в окремо взятих державах-учасниках Європейського Союзу. Зроблено висновок про доцільність використання зарубіжного досвіду з метою оптимізації основних завдань і функцій Національної поліції України.

Ключові слова: поліція, адміністративно-правовий статус, завдання, предмет відання, зарубіжний досвід.

Статья посвящена исследованию административно-правового статуса Национальной полиции Украины. Отмечены определение понятия административно-правового статуса и его составляющие элементы. Акцентировано внимание на предмете ведения и задачах полиции в отдельно взятых государствах-участниках Европейского Союза. Сделан вывод о уместности использования зарубежного опыта с целью оптимизации основных заданий и функций Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: полиция, административно-правовой статус, задания, предмет ведения, зарубежный опыт.

Article is devoted to administrative and legal status of the National Police of Ukraine. There is noted the definition of administrative and legal status and its constituent elements. In this article administrative and legal status of the National Police of Ukraine can be defined as a system of interconnected components, allowing to define the subject of conduct, responsibilities, tasks and functions of the police (as well as a some other elements) by using administrative law norms.

Is proposed to allocate such constituent elements of the administrative and legal status of the National Police of Ukraine as: a) the subject of conduct; 2) tasks and functions; 3) the rights and responsibilities. The National Police of Ukraine subject conduct is protection of human rights and freedoms, combating crime and ensuring of public order and safety. Police activities shall be based on the clearly defined in law principles.

The attention is focused on the subject of conduct and main tasks of the police in some of European Union member states. Considered by foreign legislation about police at a sufficient level, defines it's administrative and legal status. There was a simplicity of presentation standards and less detail on certain moments, which simplifies the perception of such legislation as a whole.

Considerable attention is paid to international police cooperation and collaboration with the authorities of the public administration, community and other institutions.

It was concluded about relevance of using foreign experience in order to optimize the main tasks and functions of the National Police of Ukraine.

Key words: police, administrative and legal status, tasks, subject of conduct, foreign experience.

Актуальность темы

Сегодня в Украине можно наблюдать практическую реализацию реформ, касающихся ключевых сфер общественной жизни. Соответствующие изменения на разных организационных уровнях интенсифицируются благодаря государственному курсу на интеграцию в Европейский Союз (далее – ЕС). Желание населения Украины видеть свое государство в качестве полноправной страны-участницы ЕС подкрепляется переходом на качественно новые стандарты функционирования органов публичного управления.

Наиболее значимой, в этом контексте, нами видится «перезагрузка» правоохрнительного блока, в частности, создание Национальной полиции Украины (далее – НПУ). Отметим, что именно правоохрнительные органы олицетворяют собой новые взаимоотношения между человеком и государством, являясь теперь не карательными, а сервисными по своей сути. При этом, в системе таких субъектов, одной из наиболее значимых является полиция. Безусловно, качественные изменения невозможны без усовершенствования, в первую очередь, административно-правового статуса, где рядом с отечественными инновациями весьма полезным может быть зарубежный опыт. Таким образом, исследование административно-правового статуса НПУ в сравнениях с полицейскими органами зарубежных стран-участниц ЕС может способствовать улучшению обеспечения прав и свобод граждан, а также деятельности полиции в Украине в целом.

Состояние исследования

Вопросам, связанным с деятельностью правоохрнительных органов, посвящены труды отечественных специалистов в отрасли административного права, среди которых: В.Б. Аверьянов, А.М. Бандурка, И.П. Голосниченко, Е.В. Куренной, Т.П. Минка, А.В. Негодченко, О.Л. Соколенко, С.Г. Стеценко, Н.М. Тищенко и многие другие. Отдельные аспекты функционирования различных составляющих органов внутренних дел широко представлены в научных работах как ученых, так и практиков.

Однако, несмотря на значительное количество научных трудов, административно-правовой статус НПУ представляет значительный интерес для дальнейших исследований ввиду того, что НПУ является новосозданным органом, становление которого еще не завершено в полной мере.

Целью статьи является исследование административно-правового статуса Национальной полиции Украины в сравнительно-правовом аспекте.

Достижению поставленной цели будет способствовать решение промежуточных заданий 1) определение сущности административно-правового статуса НПУ; 2) рассмотрение основных составляющих административно-правового статуса НПУ; 3) выявление схожих и отличительных черт административно-правового статуса НПУ и полиции в отдельных зарубежных государствах с последующим формированием выводов и рекомендаций.

Изложение основного материала исследования

Переходя к освещению основных положений, рассмотрим определение сущности административно-правового статуса НПУ.

Следует отметить, что в отечественной науке административного права сформировалась достаточно устойчивая позиция касательно понятия административно-правового статуса, понимаемого как комплекс конкретно определенных субъективных прав и обязанностей, закрепленных за соответствующим субъектом с помощью норм административного права.

С.Л. Курило верно отмечает, что административно-правовой статус является одной из центральных правовых категорий, которая имеет большое теоретическое и практическое значение, поскольку правовой статус есть одним из тех качественных показателей, по которым делаются выводы про уровень правовой зрелости государства и общества [1, с.525].

Таким образом, административно-правовой статус НПУ может быть определен, как система взаимосвязанных составляющих,

позволяющих определить предмет ведения, компетенцию, задания и функции полиции (а также ряд других элементов) с помощью норм административного права.

Что касается основных составляющих административно-правового статуса, то в отличие от его определения, позиции ученых существенно разнятся. Предметом споров тут остается количество элементов, охватываемых понятием административно-правового статуса. При этом научные расхождения касаются, как правило, факультативных, а не ключевых составляющих.

Интересной здесь является позиция Балыки А.О., которая в своем диссертационном исследовании рассматривает административно-правовой статус как комплексное явление, состоящее из нескольких составляющих. Главным элементом названа компетенция, которая содержит полномочия (права и обязанности) и предметы ведения. При этом, дополнительными элементами административно-правового статуса называются задания, функции, организация и порядок деятельности, ответственность, взаимодействие [2, с.28].

В свою очередь, нами предлагается выделить такие составляющие элементы административно-правового статуса НПУ, как: а) предмет ведения; 2) задания и функции; 3) права и обязанности.

При этом в силу невозможности детально описать все составляющие административно-правового статуса НПУ в рамках данного исследования, акцент будет сделан на предмете ведения и основных заданиях.

Отметим, что административно-правовой статус НПУ определен рядом нормативно-правовых актов, среди которых особо следует выделить Закон Украины «О Национальной полиции» от 2 июля 2015 года [3] и Постановление Кабинета Министров Украины от 28 октября 2015 года № 877 «Об утверждении Положения о Национальной полиции» [4].

Подчеркнем, что предмет ведения полиции исходит из определения НПУ, закрепленного статьей 1 соответствующего Закона, и представляет собой обеспечение охраны прав и свобод человека, противодействие преступно-

сти и поддержание общественной безопасности и порядка [3].

Задания НПУ закреплены статьей 2 вышеупомянутого Закона, ими является оказание полицейских услуг в сферах: 1) обеспечение общественной безопасности и порядка; 2) охрана прав и свобод человека, а также интересов общества и государства; 3) противодействие преступности; 4) оказание в границах, определенных законом, услуг по помощи лицам, которые из личных, экономических, социальных причин или вследствие чрезвычайных ситуаций нуждаются в такой помощи [3].

Также следует упомянуть основные задания НПУ, изложенные в пункте 3 Положения о Национальной полиции. Примечательно что задания в подзаконном правовом акте отличаются от изложенных в соответствующем Законе. Такими заданиями определены: 1) реализация государственной политики в сферах обеспечения охраны прав и свобод человека, интересов общества и государства, противодействия преступности, поддержание общественной безопасности и порядка; 2) внесение на рассмотрение Министра внутренних дел предложений касательно обеспечения формирования государственной политики в указанных сферах; 3) оказание в границах, определенных законом, услуг по помощи лицам, которые из личных, экономических, социальных причин или вследствие чрезвычайных ситуаций нуждаются в такой помощи [4].

Что касается выявления схожих и отличительных черт административно-правового статуса НПУ и соответствующих структур зарубежных государств, то учитывая евроинтеграцию Украины, вполне логичным нами видится освещение полиции в государствах-участниках ЕС. Мы убеждены, что зарубежный опыт положительно отразится на усовершенствовании работы НПУ и будет способствовать скорейшему вхождению Украины в статус полноправного участника ЕС.

В Республике Польша полиция определена законом как имеющее униформу (обмундированное) и вооруженное формирование, служащее обществу и предназначенное для защиты безопасности людей, а также для поддержания безопасности и общественного порядка. То

есть полиция ведает защитой безопасности людей, а также поддерживает общественный порядок и безопасность.

К основным заданиям полиции отнесены: 1) защита жизни и здоровья людей, а также собственности от противоправных посягательств, нарушающих эти блага; 2) защита безопасности и общественного порядка, включая обеспечение порядка в общественных местах, общественном транспорте, дорожном движении и на водах общественного использования; 3) инициирование и организация мер для предотвращения совершения преступлений и правонарушений, а также криминогенных явлений и сотрудничество в этой области с государственными органами, органами самоуправления и общественными организациями; 4) выявление преступлений и правонарушений, а также преследование лиц, их совершивших; 5) надзор за специализированными вооруженными охранными формированиями в объеме, указанном в отельных положениях; 6) контроль за соблюдением предписаний о порядке и административных положениях, касающихся общественной деятельности или применимых в общественных местах; 7) сотрудничество с полицией других стран и международных организаций, а также учреждений и органов Европейского Союза на основе международных соглашений и других нормативных актов; 8) сбор, обработка и передача информации о преступлениях; 9) сохранение данных, содержащих информацию, собранную с помощью компетентных органов об отпечатках пальцев, неидентифицированных отпечатках пальцев с мест преступлений, а также о результатах анализа ДНК [5].

Следует отметить конкретизацию основных заданий полиции с увеличением числа последних, причем среди прочего сделан акцент на международном сотрудничестве и сотрудничестве в рамках ЕС.

В Финляндии предметом ведения полиции является обеспечение верховенства закона; поддержание общественного порядка и безопасности; предотвращение, выявление и расследование преступлений, а также передача дел в прокуратуру для рассмотрения обвинений. Полиция работает в

сотрудничестве с другими государственными и местными органами и населением для того, чтобы поддерживать безопасность; участвует в международном сотрудничестве, относящемся к ее обязанностям [6]. В Акте о полиции значительное внимание уделено обеспечению прав и свобод человека, а также принципам деятельности полиции. В то же время основные задания корреспондируются с предметом ведения и не раскрываются в дальнейшем по тексту, тогда как каждая функция, присущая этому органу детально освещена.

Деятельность полиции в Республике Хорватия определена соответствующим законом. В статье 2 Закона закреплено определение полиции, как центральной службы Министерства, выполняющей обязанности, предусмотренные законом и другими нормативными актами.

Полиция защищает фундаментальные конституционные права и свободы граждан, а также защищает другие ценности, охраняемые Хорватской Конституцией [7].

То есть предметом ведения полиции закреплены фундаментальные права и свободы, а также прочие, охраняемые Конституцией ценности.

Задания и функции полиции в Республике Хорватия максимально конкретизированы и приближены к практике ее деятельности без наполнения указанного выше Закона теоретическими правовыми терминами.

В Литовской Республике законодательством полиция определена как совокупность полицейских органов и должностных лиц, обеспечивающих общественную безопасность и порядок. В свою очередь, как учреждение, полиция является юридическим лицом, учрежденным в порядке, установленном этим и другими законами, выполняющим полицейские задачи, возложенные законами и другими правовыми документами.

То есть предметом ведения полиции является исключительно общественная безопасность и порядок, тогда как защита прав и свобод человека расписана далее по тексту Закона о полицейской деятельности.

Основными задачами полиции определены следующие: 1) защита прав и свобод человека; 2) обеспечение общественного порядка и безопасности; 3) оказание экстренной помощи лицам, когда это необходимо, вследствие их физической или психической беспомощности, а также лицам, которые пострадали от преступных действий, других правонарушений, стихийных бедствий или аналогичных актов; 4) предотвращение преступных деяний и других правонарушений; 5) выявление и расследование преступлений и других правонарушений; 6) контроль безопасности дорожного движения [8].

Выводы

Проведенный нами анализ административно-правового статуса НПУ в сравнительно-правовом аспекте с отдельными государствами-участниками ЕС (Польша, Финляндия, Хорватия, Литва) дает возможность сделать следующее заключение:

1. Полиция в отдельно взятых государствах, как и в Украине, входит в состав Министерств внутренних дел в качестве отдельного органа (системы органов), характеризующейся наличием униформы и вооружения;

2. Предмет ведения полиции в целом схож, существенно отличается детализация его составляющих и акцент на правах и свободах человека;

3. Значительное внимание уделяется международному сотрудничеству и взаимодействию полиции с органами публичной администрации и общественностью;

4. Основные задания полиции в своем большинстве тождественны. Заметны отличия в последовательности их размещения в текстах национальных нормативно-правовых актов и последующая связь с функциями.

5. Рассмотренное зарубежное законодательство о полиции, на достаточном уровне, определяет ее административно-правовой статус. Отмечена простота изложения норм и меньшая детализация на отдельных моментах, что упрощает восприятие такого законодательства в целом.

6. Закон «О Национальной полиции» является надежным «фундаментом» для построения качественно новой формации в составе МВД Украины. Однако, мы считаем вполне уместным использование зарубежного опыта для усовершенствования административно-правового статуса НПУ в части оптимизации ее основных заданий и функций.

Литература

1. Курило С. Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. С. Л. Курило. Форум права. 2012, № 1, сс. 523-526 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2012-1/12kcltgp.pdf>.

2. Балика Г.О. Адміністративно-правовий статус Пенсійного фонду України. Дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Класичний приватний університет. Г. Балика. – Запоріжжя. 2015, с. 221.

3. Закон Украины «Про Національну поліцію» от 2 июля 2015 года. Відомості Верховної Ради України від 09.10.2015. 2015 р., / № 40-41 /, с. 1970, Ст. 379.

4. Постановление Кабинета Министров Украины от 28 октября 2015 года № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248607704>.

5. Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. z 2011 r., Nr 287 poz. 1687 z późn. zm.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bip.malopolska.pl/mpkrakow/Article/id,111319.html>.

6. Police Act (872/2011; amendments up to 1168/2013 included) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110872.pdf>.

7. Zakon o Policiji [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_03_34_762.html.

8. Republic of Lithuania Law on Police activities [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.policija.lt/index.php?id=21227>.