

УДК 342.9

ПАДАЛКА О.А.

ВДОСКОНАЛЕННЯ ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

У статті на основі наукових позицій вітчизняних та зарубіжних учених досліджено теоретичні підходи до тлумачення поняття «гарантії». Подано авторське тлумачення зазначеного терміна. Наголошено, що законодавство про Національну поліцію України має низку недоліків і прогалин, наявність яких дає змогу стверджувати, що сьогодні не існує всіх необхідних гарантій діяльності поліції. З урахуванням конструктивного аналізу законодавства, що регулює діяльність поліції, запропоновано шляхи вдосконалення гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Національної поліції України.

Ключові слова: гарантії, вдосконалення, адміністративно-правовий статус, Національна поліція України.

В статье на основе научных позиций отечественных и зарубежных ученых исследованы теоретические подходы к определению понятия «гарантии». Предоставлено авторское видение толкования указанного термина. Отмечено, что законодательство о Национальной полиции Украины имеет ряд недостатков и пробелов, наличие которых позволяет утверждать, что сегодня не существует всех необходимых гарантий деятельности полиции. С учетом конструктивного анализа законодательства, которое регулирует деятельность полиции, предложены пути совершенствования гарантий реализации административно-правового статуса Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: гарантии, совершенствование, административно-правовой статус, Национальная полиция Украины.

On the basis of scientifically domestic and foreign scientists studied theoretical approaches to the interpretation of the concept of "security". Courtesy of the author's vision concerning the interpretation of that period. Emphasized that the law of Ukraine on the National Police has a number of shortcomings and loopholes, the existence of which suggests that today there are all the necessary guarantees of police. Given the structural analysis of the legislation regulating the police, the ways of improving the guarantees of administrative and legal status of the National Police of Ukraine.

Key words: guarantee perfection, administrative and legal status, the National Police of Ukraine.

Вступ. Важливим моментом зміцнення юридичного становища Національної поліції України та посилення якості й ефективності виконання нею свого функціонально-цільового призначення є запровадження системи відповідних гарантій. Значення гарантій у демократичній, правовій державі досить вдало, на нашу думку, охарактеризувала О.Ф. Скакун, яка відзначає, що коли немає гарантій, то права, свободи та обов'язки людини і громадянина приймають форму «заяв про наміри» [1, с. 203]. Також варто відзначити позицію, яку висловлює В.Ф. Годованець, що гарантії – це свого роду зовнішній механізм обмеження влади, яка завжди прагне до саморозширення і посилення своєї присутності в усіх сферах людського життя [2, с. 85].

Проблематику гарантій реалізації адміністративно-правового статусу різних органів державної влади досліджували О.Ф. Скакун, В.Ф. Годованець, В.В. Копейчиков, А.М. Колодій, О.П. Нагарний М.С. Строгович, Д.С. Каблов, С.Ф. Константинов, Л.В. Крупнова, О.В. Литвин та інші. Проте зрозуміло, що науковцями мало уваги приділено гарантіям реалізації адміністративно-правового статусу Національною поліцією України. Саме тому ця проблематика потребує подальшого дослідження та доопрацювання.

© ПАДАЛКА О.А. – здобувач (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування сутності та змісту поняття «гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Національною поліцією України», визначення можливих шляхів їх удосконалення.

Результати дослідження. На сторінках періодичних видань, монографічної та навчальної літератури висловлюється багато позицій із приводу того, що варто розуміти під поняттям гарантії. Так, наприклад, М.С. Строгович вважає, що гарантії – це встановлені законом, нормами права засоби, способи, якими охороняються і захищаються права громадян, припиняються та усуваються їх порушення, відновлюються порушені права [3, с. 180]. За В.В. Копейчиковим гарантії – це відповідні умови і засоби, що сприяють реалізації кожної людиною і громадянином прав, свобод і обов'язків, закріплених Конституцією України. Безпосередньо юридичні гарантії правник визначив як державно-правові засоби, що забезпечують здійснення та охорону прав, свобод і обов'язків людини і громадянина [4, с. 234–235]. З позиції О.Ф. Скакун гарантії прав, свобод та обов'язків людини та громадянина – це система соціально-економічних, політичних, юридичних умов, способів та засобів, які забезпечують їхню фактичну реалізацію, охорону та надійний захист [1, с. 203].

О.П. Нагорний, аналізуючи законність в адміністративній діяльності ОВС, визначає гарантії як закріплену у нормах права систему адміністративно-правових засобів, які сприяють реалізації визначених правових норм, що регламентують адміністративну діяльність міліції, а також спеціально вироблені державою способи, що забезпечують у цій сфері діяльності точне дотримання, застосування законів і підзаконних нормативних актів, правильне використання прав, виконання обов'язків всіма учасниками адміністративних правовідносин із притягненням правопорушників до юридичної відповідальності [5, с. 46].

З викладеного видно, що серед дослідників немає єдності з приводу того, що являють собою гарантії. Загалом усі наукові позиції щодо розуміння цього поняття можна, на нашу думку, розділити на дві загальні групи:

1) гарантії – це уся сукупність об'єктивних та суб'єктивних умов, обставин і факторів, що сприяють ствердженню та нормальній реалізації суб'єктами права своїх прав, свобод і законних інтересів;

2) гарантії – це сукупність засобів, за допомогою яких здійснюється охорона та захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів.

На наше переконання, обидва підходи є правильними, однак перший є більш широким, оскільки характеризує гарантії як комплекс різного роду умов і факторів, які діють і забезпечують права та інтереси осіб постійно, як під час їх звичайної реалізації суб'єктами права, так і у разі їх порушення. Другий підхід, на нашу думку, акцентує увагу на суто юридичному аспекті гарантії, характеризує їх як засоби захисту особами своїх прав, свобод і законних інтересів у разі вчинення посягання на них із боку інших осіб.

Безпосередньо у цьому дослідженні ми будемо виходити із широкого тлумачення гарантії, адже для того, щоб забезпечити якісне та ефективне виконання Національною поліцією України поставлених перед нею завдань та покладених на неї функцій, недостатньо лише визначити її відповідальність за вчинення протиправних дій. Необхідно запроваджувати цілий комплекс політико-правових та соціально-економічних умов, які створюватимуть найбільш сприятливу атмосферу для їхньої належної діяльності.

Також зауважимо, що гарантії реалізації Національною поліцією України свого правового статусу мають два вектори спрямування. З одного боку, вони покликані забезпечити комплекс необхідних умов для ефективного виконання свого суспільного призначення, а з іншого – є засобом обмеження владних повноважень поліції та спрямування процесу їх реалізації у русло законності.

За своїм змістом гарантії можуть бути економічними, політичними, соціальними тощо, але за формою вони завжди є юридичними, оскільки тільки після того, як ті чи інші умови, незалежно від їхнього фактичного змісту, набувають своєї формалізації на рівні відповідного нормативно-правового акта, вони стають загальнообов'язковими для виконання усіма учасниками суспільних відносин, а також отримують державну підтримку. Тож коли ми розмірковуємо з юридичної позиції про наявність (або відсутність) тих чи інших гарантії, то маємо на увазі насамперед стан їх закріплення на рівні чинного законодавства.

Аналіз змісту закону України «Про Національну поліцію України» свідчить про те, що у питанні гарантування правового статусу органів поліції зроблено значний крок уперед, водночас у ньому все ж таки є низка недоліків, на які ми хотіли би звернути увагу.

По-перше, вважаємо, що з метою вдосконалення гарантій правового статусу поліції як цивільної служби необхідно позбавити Президента України права присвоювати спеціальні звання вищого складу Національної поліції України. Таку свою позицію ми пояснюємо тим, що у Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України [6] проголошено курс на демілітаризацію поліції. Вихідним положенням цього принципу є розуміння того, що поліція, виконуючи у суспільстві сервісну функцію та сприймаючи громадян як клієнтів та партнерів, повинна мати іншу організаційну структуру, аніж військові підрозділи. У стратегії наголошено, що відповідно до досвіду країн Центральної та Південно-Східної Європи найбільш небезпечною є навіть не стільки мілітаризована структура поліцейських підрозділів, скільки спорідненість внутрішньої культури армії та поліції і, як наслідок, тоталітарної, мілітаризованої системи радянського періоду. У тоталітарних державах поліція як частина військової структури цілком переймає військові цінності, систему стосунків, стереотипи поведінки. У період реформування позбутися цього історичного багажу досить важко, тому часто поліція продовжує використовувати цілком мілітаризовану тактику охорони правопорядку та стиль управління персоналом [6]. Виходячи із цього, можемо говорити про те, що збереження за Главою Держави, який за Конституцією України є Головнокомандувачем Збройних Сил України, а також присвоює вищі військові звання, має право присвоювати спеціальні звання вищого складу поліції, які до того ж мають мілітарний (тобто військовий) характер, і є одним із проявів тієї самої військової (армійської) культури у системі органів правопорядку, усунення якої передбачає Стратегія реформування органів внутрішніх справ.

По-друге, вважаємо, що у контексті курсу на деполітизацію діяльності поліції досить сумнівними виглядають норми закону «Про національну поліцію України» про те, що керівник поліції повинен погоджувати призначення та звільнення своїх заступників та керівників територіальних органів поліції із Міністром внутрішніх справ. Таким чином, маємо ситуацію, за якої деполітизацію проголошено, втім важелі політичного впливу на поліцію не тільки не ліквідовані, але і прямо прописані у новому законодавстві.

На наше переконання, для того, щоби зменшити політичний вплив на діяльність поліції і водночас зберегти відповідний контроль за кадровою політикою в системі органів Національної поліції України, необхідно надати керівнику поліції право звільняти вищезазначених посадових осіб поліції без погодження з Міністром внутрішніх справ.

По-третє, на наше переконання, норми чинного законодавства дають надмірно широкі права в інформаційній сфері, які є загрозою конституційним гарантіям, передбаченим у статті 32 Основного Закону держави. У цій статті закріплено, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім ситуацій, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім ситуацій, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях із відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також права на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації [7]. Натомість статті 25–26 закону України «Про Національну поліцію України» встановлюють, що органи поліції, окрім того, що самі вестимуть 18 баз даних, ще й матимуть постійний та вільний доступ до баз даних, що ведуться іншими органами влади. При цьому ані підстав, ані порядку використання поліцейськими відомостей із цих баз даних законом не передбачено. Виходить, що будь-який співробітник поліції може абсолютно безперешкодно отримати повну інформацію про особу. Очевидно, що ця обставина створює неабиякий простір для службових зловживань, зокрема у вигляді торгівлі інформацією на замовлення політичних діячів та бізнесменів. Причому для того, щоби отримати необхідну інформацію, умовним замовникам навіть не потрібно шукати «підходи» до посадових осіб вищого складу – досить домовитися зі звичайним патрульним, який оперативним чином зможе отримати всі необхідні дані. Також варто звернути увагу на те, що у законодавстві про поліцію не визначено і строків зберігання інформації у поліцейських базах даних.

У Законі України «Про Національну поліцію України» передбачено, що поліцейські несуть персональну відповідальність за неправомірне використання ними інформаційних ресурсів. Та чи є ця гарантія дійсно дієвою, оскільки, ще раз зауважимо, закон не містить чітких підстав та порядку використання інформації із баз даних?! На наше переконання, повний доступ до всі-

єї інформації про особу може бути виправданий тільки тоді, коли щодо неї ведеться досудове розслідування.

По-четверте, варто переглянути зміст норми, закріпленої у статті 34 закону України «Про Національну поліцію України», оскільки вона може суперечити статті 30 Конституції України. Справа у тому, що відповідно до положень Основного Закону України обшук та огляд житла та іншого володіння особи може здійснюватися винятково за рішенням суду. При цьому у Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про деякі питання застосування судами України законодавства при дачі дозволів на тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства» від 28 березня 2008 р. № 2 передбачено, що як «інше володіння» варто розуміти такі об'єкти (природного походження та штучно створені), які за своїми властивостями дають змогу туди проникнути і зберегти або приховати певні предмети (речі, цінності). Ними можуть бути, зокрема, земельна ділянка, сарай, гараж, інші господарські будівлі та інші будівлі побутового, виробничого та іншого призначення, камера сховища вокзалу (аеропорту), індивідуальний банківський сейф, автомобіль тощо [8]. Отже, із роз'яснень ВСУ випливає, що автомобіль – це «інше володіння», в якому, відповідно до вищезгаданої статті 30 Основного закону держави, може бути проведений обшук чи огляд тільки за вмотивованим рішенням суду.

По-п'яте, досить абстрактним, на нашу думку, є формулювання статті 37 закону України «Про Національну поліцію України» в частині права поліцейських тимчасово обмежувати володіння річчю або пересування транспортного засобу, якщо є підстави вважати, що особа може використати цю річ або транспортний засіб для посягання на своє життя і здоров'я чи життя і здоров'я інших осіб. Однак що варто розуміти під достатніми підставами, закон не роз'яснює. Так, із прямого тлумачення означеної норми закону випливає, що поліцейські можуть обмежувати права на пересування транспортного засобу, якщо особа, керуючи ним, наприклад, перевищила швидкість.

По-шосте, з метою посилення гарантій діяльності органів Національної поліції України, на нашу думку, необхідно більш детально прописати норми, пов'язані із оплатою праці поліцейських, зокрема визначити розмір їхньої заробітної платні. Адже у чинному законодавстві про поліцію із цього приводу закріплена лише одна загальна норма, згідно з якою поліцейські отримують грошове забезпечення, розмір якого визначається залежно від посади, спеціального звання, строку служби в поліції, інтенсивності та умов служби, кваліфікації, наявності наукового ступеня або вченого звання. Порядок виплати грошового забезпечення визначає Міністр внутрішніх справ України [9]. На нашу думку, такий підхід до законодавчого врегулювання оплати праці поліцейських не забезпечує належного рівня гарантування їх соціальної захищеності, оскільки ставить її у певну залежність від рішень вищестоячого поліцейського керівництва та високопосадовців МВС, які цілком зможуть маніпулювати підлеглими завдяки своєму праву на призначення премій та інших грошових виплат.

По-сьоме, вважаємо, що умовах перетворення поліції у цивільне відомство варто переглянути право її працівників на проведення страйків. Причин цього щонайменше три, а саме:

1) відносини, в яких перебувають поліцейські із роботодавцем під час проходження служби, мають трудо-правовий характер, тобто є відносинами найманої праці. А у статті 44 Конституції України чітко встановлено, що ті, хто працює, мають право на страйк;

2) у низці демократичних країн Єврозони досить поширеною є практика відстоювання поліцейськими своїх трудових інтересів у формі страйків;

3) окрім оперативного персоналу, в органах поліції також працюють технічні та адміністративні працівники, які, на нашу думку, цілком можуть приймати участь у страйках, адже їхня діяльність не є визначальною для забезпечення безперервності роботи поліції.

Висновки. Підводячи підсумки дослідження, можемо говорити про те, що чинне законодавство про поліцію, хоча й має цілу низку позитивних аспектів, все ж таки містить низку недоліків і прогалин, наявність яких не дає змоги з упевненістю стверджувати, що сьогодні запроваджені всі необхідні гарантії діяльності Національної поліції України, які би забезпечували, з одного боку, законність її правоохоронної діяльності, а з іншого – незалежність, ефективність та адекватність.

Список використаних джерел:

1. Скакун. О.Ф. Теория государства и права. Підручник / О.Ф. Скакун – Х: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
2. Годованець В.Ф. Конституційне право України: Конспект лекцій. / В.Ф. Годованець – 2-ге вид., стереотип. – К.: МАУП, 2001. – 216 с.
3. Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности / М.С. Строгович. – М.: Наука, 1966. – 271 с.
4. Правознавство: підручник для студ. вищих навч. закладів / ред.: В.В. Копейчиков, А.М. Колодій. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 752 с.
5. Нагарний О.П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення / Дис. ... канд. юрид. наук, зі спеціальності 12.00.07. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2003. – 205 с.
6. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1221365>.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141.
8. Про деякі питання застосування судами України законодавства при дачі дозволів на тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 28.03.2008 р. № 2 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0002700-08>.
9. Про національну поліцію : Закон України : від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.