DOI: 10.32844/2222-5374-2020-106-4-1.23
УДК: 342.95

Щербина М. О.,

ад'юнкт Харківського національного університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ОФІЦЕРА ГРОМАДИ: АНАЛІЗ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

У статті автор досліджує адміністративно-правовий статус поліцейського офіцера громади. Наголошено, що кардинальна зміна правовідносин призвела до трансформації юридичного положення їх учасників, зокрема, адміністративно-правового статусу Національної поліції. Визначено, що до основних суб'єктів у сфері надання поліцейських послуг щодо забезпечення публічної безпеки і порядку потрібно віднести поліцейського офіцера громади. Стверджується, що адміністративно-правовий статус індивідуалізує положення будь-якого підрозділу Національної поліції, у даному випадку поліцейських офіцерів громад, так як визначає не тільки їх права і обов'язки, а й завдання та функції, організаційну структуру, компетенцію. Зазначено, що права – це інтереси певного суб'єкта адміністративно-правових відносин, які полягають в користуванні й вільному розпоряджанні соціальними благами й цінностями, а також дозволяють користуватися основними свободами у встановлених законом межах. Відповідно обов'язком є сукупність зобов'язань одного суб'єкта адміністративного права щодо інших, що є певною органічною необхідністю, яка узгоджує особисті й суспільні інтереси. Права й обов'язки як комплексні елементи адміністративно-правового статусу виділяють його цілісну складову, без жодного з елементів якої він не може існувати. Доведено, що поліцейський офіцер громади - це офіцер поліції, який орієнтований на вирішення безпекових проблем саме своєї територіальної громади. Пропонується визначити адміністративно-правовий статус поліцейського офіцера громади як сукупність адміністративно-правових норм, які закріплюють завдання та функції, організаційну структуру, повноваження, форми відповідальності та компетенцію. До характеристик адміністративно-правового статусу поліцейського офіцера громади можна віднести: його становище в ієрархії суб'єктів Національної поліції, питання підпорядкованості; мету, завдання і функції; напрямки, форми, методи діяльності.

Ключові слова: Національна поліція, адміністративно-правовий статус, поліцейський, засади, громада, територія, аналіз, удосконалення, законодавство.

Актуальність теми. Практичний досвід діяльності органів та підрозділів Національної поліції, аналіз правових актів, а також спеціальної літератури свідчать про те, що значна роль у попередженні правопорушень в сфері охорони публічної безпеки та порядку належить дільничним офіцерам поліції, які виконують основний обсяг профілактичних та правоохоронних функцій поліції на території обслуговування. У своїй повсякденній діяльності дільничні офіцери поліції тісно пов'язані з населенням, трудовими

колективами і громадськими організаціями. Однак заходи щодо попередження та припинення адміністративних та кримінальних правопорушень (проступків), їх форми та методи у зазначеній сфері залишають бажати кращого.

У 2019 році МВС України дало старт новому проекту «Поліцейський офіцер громади». Мета проекту – забезпечення кожної об'єднаної територіальної громади офіцером поліції. Проект «Поліцейський офіцер громади» направлений на впровадження нового формату роботи дільничних офіцерів поліції, головною метою якого є поліцейська діяльність, орієнтована на громаду. Метою роботи Поліцейських офіцерів громади буде, в першу чергу, попередження правопорушень в інтересах громади. Офіцери поліції будуть більш самостійними у своїй діяльності та виконувати основні завдання поліції у партнерстві з керівництвом об'єднаної територіальної громади [1].

Стан дослідження проблеми. Адміністративно-правовий статус дільничного офіцера (інспектора), були предметом досліджень таких учених, як А. Галулько, О. Ковальової, С. Медведенко, І. Панова, Н. Ребенок, М. Тучака та інших. Тема адміністративно-правового статусу поліцейського офіцера громади є малодослідженою серед юристів-науковців з причини її новизни та знаходження тільки на стадії становлення. Більшість наукових досліджень було проведено щодо діяльності старої служби дільничних інспекторів. Навіть сучасній службі дільничних офіцерів поліції уваги в працях учених було приділено недостатньо, оскільки ці питання розглядалися фрагментарно, в межах ширшої правової проблематики. Окрім цього, необхідність проведення цього дослідження викликана значним оновленням національного законодавства у зазначеній сфері.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є дослідження адміністративно-правового статусу поліцейського офіцера громади та подальших перспективних напрямів удосконалення організаційно-правових заходів щодо попередження та припинення адміністративних та кримінальних правопорушень (проступків), їх форм і методів у зазначеній сфері. Досягнення зазначеної мети має відбутися через виконання таких завдань: здійснення порівняльно-правового аналізу Закону України «Про Національну поліцію», Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закону України «Про співробітництво територіальних громад», Закону України «Про звернення громадян»; встановлення недоліків нормативно-правової регламентації вказаної сфери суспільних відносин; розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо можливих шляхів усунення таких недоліків.

Наукова новизна дослідження. Наукова новизна дослідження полягає в тому, що на підставі комплексного аналізу національного законодавства, та відомчих наказів МВС України положення яких є правовою основою діяльності поліцейського офіцера громади щодо попередження та припинення адміністративних та кримінальних правопорушень (проступків), визначено перспективні напрями удосконалення адміністративно-правових засад у зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Концептуальні адміністративно-правові засади формування і розвитку Національної поліції України мають

своїм спрямуванням досягнення стратегічної мети, якою є захист прав і свобод людини, а весь процес реформування поліції є сукупністю послідовних заходів щодо досягнення такої мети і включає: теоретичні засади, тобто концепції, стратегії та план реформування Національної поліції, організаційні засади, тобто сукупність принципів, завдань та функцій діяльності Національної поліції, а також механізм та конкретні дії, що спрямовані на реалізацію реформи не лише Національної поліції, а і всієї правоохоронної системи держави [2, с. 4].

Основне навантаження з організації та проведення загальної й індивідуальної превенції припадає на дільничних офіцерів поліції. Населення схвально оцінило широкомасштабні профілактичні заходи в регіонах із найскладнішою криміногенною обстановкою. Збільшилася кількість своєчасно відвернутих і припинених кримінальних та інших правопорушень.

Як вірно зазначає у своєму дослідженні Н.О.Ребенок, покращено інформування населення про способи самозахисту від протиправних посягань. Попри це, у зв'язку з об'єктивними та суб'єктивними чинниками, вплив превентивних заходів, здійснюваних Національною поліцією України, на стан і рівень злочинності залишається недостатнім. Недостатньо налагоджено взаємодію з органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями у виконанні завдань з профілактики правопорушень. Повільно формується нормативно-правова база щодо попередження злочинів. Зазначені обставини сприяють зниженню ефективності превентивної діяльності дільничних офіцерів поліції. На практиці це призвело до того, що з усього арсеналу форм і методів для протидії правопорушенням вони застосовують переважно тільки санкції, що не завжди забезпечує очікуваний позитивний ефект [3, с. 12].

Загалом, «статус» походить від латинського теміна «status», який перекладається як стан, положення, правове становище громадянина чи юридичної особи [4, с.1023].

Як зазначає А.М.Сердюк, основою діяльності будь-якого органу виконавчої влади є адміністративно-правовий статус, до характеристик якого відносяться: точна назва органу, його становище в ієрархії суб'єктів державної влади, питання підпорядкованості; мета, завдання і функції органу; порядок його утворення, реорганізації та скасування; напрямки, форми, методи діяльності та структура органу. Зміст адміністративно-правового статусу суб'єкта адміністративного права залежить від того, чи є він частиною державного механізму чи ні; яким видом діяльності він займається; чи є він самостійною одиницею або включений у більш складну організаційну структуру. На думку автора, адміністративно-правовий статус індивідуалізує положення будь-якого підрозділу Національної поліції так як визначає не тільки права і обов'язки, а й завдання і функції, організаційну структуру (порядок утворення, реорганізації, ліквідації), структуру управління (питання підпорядкованості, зміну організаційної структури, передачу повноважень), форми відповідальності, компетенцію [5, с. 77].

О. В. Зайчук, Н.М.Оніщенко визначають правовий статус як систему законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків суб'єкта суспільних відносин [6, с. 366].

А. М. Колодій та А. Ю. Олійник визначають такі елементи правового статусу: статусні правові норми і правові відносини; суб'єктивні права, свободи і юридичні обов'язки; громадянство; правові принципи і юридичні гарантії; законні інтереси; правосуб'єктність; юридичну відповідальність [7, с. 129].

На думку В. Олефіра, адміністративно-правовий статус особи – це сукупність юридичних засобів, які характеризують місце і роль фізичної або юридичної особи в адміністративно-правових відносинах. Визначальними для аналізу адміністративно-правового статусу особи є такі юридичні інститути: 1) публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки; 2) правосуб'єктність особи; 3) адміністративна відповідальність; 4) у деяких випадках – дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації [8, с. 59].

Також потрібно погодитися з роздумами щодо сутності правового статусу індивіда в адміністративно-правових відносинах одного із засновників вітчизняної науки адміністративного права А. Єлістратова, який стверджував, що від обсягу правоспроможностей, які фізична особа одержує в публічному праві, залежить її потрібний статус. Право особистої свободи визначає так званий негативний статус фізичної особи – правоможність індивіда та те, щоб влада не втручалась до сфери особистої свободи, відмежованої законом. Право публічної адміністрації встановлює позитивний статус особи: тут визначається обов'язок публічної влади надавати фізичним і юридичним особам адміністративні послуги. На думку вченого, негативний і позитивний статуси доповнюються й утверджуються правом громадян на участь у публічній владі, інакше – сукупністю політичних прав, що утворюють третій – активний – статус громадянина [9, с. 68].

М. Горбач визначає, що підґрунтям (основою) адміністративно-правового статусу суб'єктів права є норми адміністративного права, зовнішнім виразом яких є джерела адміністративного права, які визначають правосуб'єктність, адміністративні обов'язки і права та адміністративну відповідальність суб'єктів адміністративного права, та вказує, що майже всі вчені до змісту адміністративно-правового статусу відносять права, свободи й обов'язки суб'єктів адміністративного права. Права – це інтереси певного суб'єкта адміністративно-правових відносин, які полягають в користуванні й вільному розпоряджанні соціальними благами й цінностями, а також дозволяють користуватися основними свободами у встановлених законом межах. Відповідно обов'язком є сукупність зобов'язань одного суб'єкта адміністративного права щодо інших, що є певною органічною необхідністю, яка узгоджує особисті й суспільні інтереси. Таким чином, права й обов'язки як комплексні елементи адміністративно-правового статусу виділяють його цілісну складову, без жодного з елементів якої він не може існувати [10, с. 47].

Таким чином, потрібно погодитися з А. В. Галунько, який визначає адміністративно-правовий статус служби дільничних інспекторів в Україні як підстави виникнення правосуб'єктності дільничних офіцерів поліції та відповідних служб на центральному, обласному, окружному й місцевому рівнях, їх адміністративних обов'язків і прав, а також спеціальної адміністративної відповідальності дільничного офіцера поліції, що

накладається в разі завдання шкоди правам, свободам або законним інтересам громадян чи інших приватних осіб [11, с. 5].

Аналіз Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затвердженої наказом МВС України від 28.07.2017 № 650 привів до висновку, що вказаний акт не визначає поняття «дільничний офіцер поліції» [12].

А. В. Галунько у своєму дисертаційному дослідженні доводить, що дільничний офіцер поліції – це насамперед поліцейський, який є громадянином України, що склав Присягу, має спеціальне звання в поліції та проходить службу на відповідній посаді. У чинному законодавстві порядок і підстави виникнення правосуб'єктності дільничних офіцерів поліції здійснюється через інститут «добору на посаду поліцейського», який складається з визначення придатності кандидата на посаду, що здійснюють поліцейські комісії, проведення конкурсу та призначення на посаду дільничного офіцера поліції [11, с. 6].

На жаль, на сьогоднішній день відсутній окремий нормативно-правовий акт, який би регулював саме адміністративно-правовий статус поліцейського офіцера громади. Ряд додаткових повноважень, якими повинні були наділені майбутні поліцейські офіцери громад, змінами до Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затвердженими наказом МВС України від 19.06.2020 № 468, поширені на всіх дільничних офіцерів поліції [13].

Серед них наступні:

- дільничні офіцери поліції під час здійснення своїх повноважень взаємодіють з іншими органами (підрозділами) поліції, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- співпрацюють з групами реагування патрульної поліції щодо застосування превентивних (профілактичних) заходів щодо осіб, які схильні до вчинення правопорушень та/або перебувають на профілактичних обліках поліції;

- регулюють дорожній рух, здійснюють контроль за дотриманням його учасниками Правил дорожнього руху та правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі;

- здійснюють досудове розслідування кримінальних проступків у формі дізнання;

- уживають заходи для запобігання та протидії домашньому насильству і його припинення;

- приймають в громадян необхідні документи, визначені у підпунктах 12.2 та 12.5 пункту 12 розділу II Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 року № 622, для одержання в органах поліції дозволів на придбання, зберігання та носіння зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами

несмертельної дії, та патронів до них або перереєстрації (продовження терміну дії таких дозволів) [14];

– залучають групи реагування патрульної поліції для надання допомоги під час затримання та доставляння осіб, які вчинили правопорушення, виконання ухвал суду та слідчого судді про привід свідків та підозрюваних до суду та в інших необхідних випадках за погодженням з керівництвом відділу (сектору) превенції територіального (відокремленого) органу (підрозділу) поліції [13].

Потрібно також зауважити, що не тільки поліцейські офіцери громад для виконання покладених завдань відповідно до законодавства забезпечуються автомобільним транспортом, логістичними пристроями (планшетними комп'ютерами), індивідуальними цифровими нагрудними відеокамерами, спеціальними технічними пристроями для друку постанови по справі про адміністративне правопорушення в електронній формі у вигляді стрічки, але й звичайні дільничні офіцери поліції.

Серед інших законодавчих актів поліцейські офіцери громад керуються Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» і дуже дивним у 2021 році є його положення щодо обмеження дій піднаглядних у вигляді реєстрації саме в міліції від одного до чотирьох разів на місяць [15]. Не зрозуміло чому законодавець досі не вніс зміни з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» [16].

Висновок. Таким чином, адміністративно-правовий статус поліцейського офіцера громади можна визначити як сукупність адміністративно-правових норм, які закріплюють завдання та функції, організаційну структуру, повноваження, форми відповідальності та компетенцію.

До характеристик адміністративно-правового статусу поліцейського офіцера громади можна віднести: його становище в ієрархії суб'єктів Національної поліції, питання підпорядкованості; мету, завдання і функції; напрямки, форми, методи діяльності. На думку автора, адміністративно-правовий статус індивідуалізує положення будь-якого підрозділу Національної поліції та вирізняє його серед інших.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Поліцейський офіцер громади: Офіційний сайт Національної поліції. URL: <https://www.npu.gov.ua/ya-tut.html?fbclid=IWAR2NZXUD5AHRHQQH-8SHJK80TXWUNYGOZZD1N-E0-LH9YRNMDDK-NVEW3N0>.
2. Власенко Д. В. Національна поліція України: адміністративно-правові аспекти формування і розвитку: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. Київ, 2019. 255 с.
3. Ребенок Н. О. Функціонально-правові та психологічні засади індивідуально-превентивної діяльності дільничного офіцера поліції: дис. ... канд. юрид. наук : 19.00.06. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2018. 203 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. К. Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1427 с.

5. Сердюк А. М. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу патрульної поліції України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2016. Випуск 1. Том 3. С. 76–81.

6. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / О.В. Зайчук [та ін.]; ред. О. В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

7. Колодій А. М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: підруч. для студ. ВНЗ та працівників місцевого самоврядування / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. К. : «Правова єдність», 2008. 350 с.

8. Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін. Адміністративне право України. навчальний посібник: у 2-х томах. Херсон 2011. 320 с.

9. Єлістратов А. І. Адміністративне право : лекції. ред. та упоряд. В.В. Галуцько, С. В. Діденко. Херсон : ВАТ ХМД, 2007. 268 с.

10. Горбач М. І. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права: теорія і практика: дис... канд.юрид.наук.12.00.07. Київ. 2017. 215 с.

11. Галуцько А. В. Адміністративно-правове регулювання служби дільничних інспекторів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. Київ, 2018. 209 с.

12. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ МВС України від 28.07.2017 № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>.

13. Про затвердження Змін до Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ МВС України від 19.06.2020 № 468. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0708-20#n362>.

14. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів: наказ МВС України № 622 від 21.08.98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98#Text>.

15. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 року № 264/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.

16. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

M. Shcherbyna

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE COMMUNITY POLICE OFFICER: ANALYSIS AND IMPROVEMENT OF LEGISLATION

In the article, the author examines the administrative and legal status of a community police officer. It is emphasized that the radical change of legal relations has led to the transformation of the legal status of their participants, in particular, the administrative and legal status of the National Police. It is determined that the

main subjects in the field of providing police services for public safety and order should include a community police officer. It is claimed that the administrative and legal status individualizes the position of any unit of the National Police, in this case community police officers, as it determines not only their rights and responsibilities, but also tasks and functions, organizational structure, competence. It is noted that rights are the interests of a certain subject of administrative and legal relations, which consist in the use and free disposal of social goods and values, as well as allow the enjoyment of fundamental freedoms within the limits established by law. Accordingly, a duty is a set of obligations of one subject of administrative law in relation to others, which is a certain organic necessity that reconciles personal and public interests. Rights and responsibilities as complex elements of administrative and legal status distinguish its integral component, without any of the elements of which it cannot exist. It has been proven that a community police officer is a police officer who is focused on solving the security problems of his or her local community. It is proposed to define the administrative and legal status of a community police officer as a set of administrative and legal norms that establish tasks and functions, organizational structure, powers, forms of responsibility and competence. The characteristics of the administrative and legal status of a community police officer include: his position in the hierarchy of the National Police, the issue of subordination; purpose, tasks and functions; directions, forms, methods of activity.

Keywords: National police, administrative and legal status, policeman, principles, community, territory, analysis, improvement, legislation.