

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.7.3.12>

DOSKONALENIE PRZEPISÓW REGULUJĄCYCH STATUS ADMINISTRACYJNO- PRAWNY POLICJANTA NA UKRAINIE

Roman Dmitrik

adiunkt Katedry Prawa Policyjnego

Narodowej Akademii Spraw Wewnętrznych (Kijów, Ukraina)

ORCID: 0000-0001-8115-5431

e-mail: RomDmitrik@ukr.net

Adnotacja. Celem artykułu jest określenie sposobów poprawy ustawodawstwa regulującego status administracyjno-prawny policjanta na Ukrainie. Artykuł poświęcono zagadnieniom cech statusu administracyjno-prawnego Policji Narodowej. Artykuł bada pojęcia statusu administracyjno-prawnego podmiotu, podkreśla jego elementy. Opierając się na badaniach naukowych i przepisach prawa autor proponuje własną definicję i system elementów statusu administracyjno-prawnego Policji Narodowej. Inne elementy statusu administracyjno-prawnego Policji Narodowej wynikają z jej miejsca w systemie organów władzy wykonawczej, a także w systemie organów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Ukrainy. Stwierdzono, że dziś na Ukrainie zostały już ustanowione podstawowe podstawy organizacyjne działalności Policji Narodowej i wprowadzono odpowiednie mechanizmy zabezpieczające, których głównym zadaniem jest zapewnienie stabilnej i skutecznej pracy jej organów poprzez pełne zaspokojenie ich potrzeb informacyjnych, logistycznych, finansowych, kadrowych i innych zasobów.

Słowa kluczowe: status prawny, status administracyjno-prawny, policja, Policja Narodowa, elementy.

IMPROVEMENT OF LEGISLATION REGULATING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF A POLICE OFFICER IN UKRAINE

Roman Dmitrik

Adjunct at the Department of Police Law

National Academy of Internal Affairs (Kyiv, Ukraine)

ORCID ID: 0000-0001-8115-5431

e-mail: RomDmitrik@ukr.net

Abstract. The purpose of the article is to identify ways to improve the legislation governing the administrative and legal status of a police officer in Ukraine. The article is devoted to the issues of the properties of the administrative-legal status of the National Police. The article examines the concepts of the administrative-legal status of a subject, highlights its elements. Based on scientific research and legislation, the author offers his own definition and system of elements of the administrative and legal status of the National Police. Other elements of the administrative and legal status of the National Police have a consequence of its place in the system of executive power bodies, as well as in the system of bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. It is concluded that today in Ukraine, the basic organizational foundations of the National Police have already been laid and appropriate security mechanisms have been introduced, the main task of which is to ensure the stable and effective work of its bodies by fully satisfying their needs for information, material, technical, financial, human and other resources.

Key words: legal status, administrative and legal status, police, National police, elements.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОЛИЦЕЙСКОГО В УКРАИНЕ

Роман Дмитрик

адъюнкт кафедры полицейского права

Национальной академии внутренних дел (Киев, Украина)

ORCID ID: 0000-0001-8115-5431

e-mail: RomDmitrik@ukr.net

Аннотация. Целью статьи является определение путей совершенствования законодательства, регулирующего административно-правовой статус полицейского в Украине. Статья посвящена вопросам свойств административно-правового статуса Национальной полиции. В статье исследуются понятия административно-правового статуса субъекта, освещаются его элементы. Опираясь на научные исследования и законодательство, автор предлагает собственное определение и систему элементов административно-правового статуса Национальной полиции. Другие элементы административно-правового статуса Национальной полиции имеют следствием пред-

еление ее места в системе органов исполнительной власти, а также в системе органов МВД Украины. Сделан вывод, что сегодня в Украине уже заложены основные организационные основы деятельности Национальной полиции и введены соответствующие обеспечивающие механизмы, главной задачей которых является обеспечение стабильной и эффективной работы ее органов путем полноценного удовлетворения их потребностей в информационных, материально-технических, финансовых, кадровых и других ресурсах.

Ключевые слова: правовой статус, административно-правовой статус, полиция, Национальная полиция, элементы.

Введение. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства. Для выполнения указанной обязанности в государстве формируется и функционирует соответствующий правоохранительный механизм, каждое из звеньев которого осуществляет свои специфические задачи и функции в определенной сфере общественной жизни. Наряду с другими очень важным составляющим элементом этого механизма являются органы Министерства внутренних дел, выступающие одним из ключевых субъектов обеспечения общественной безопасности и правопорядка в стране.

Значение органов МВД в вопросе обеспечения нормального существования государства и общества трудно переоценить, впрочем, в последние годы качество и эффективность реализации ними своего целевого назначения оставляют желать лучшего, что требует введения масштабного и глубокого реформирования всей системы органов МВД, которое бы предусматривало коренной пересмотр организационно-правовых основ ее функционирования и создания принципиально нового органа – Национальной полиции Украины. В связи с тем, что Национальная полиция является новым центральным органом исполнительной власти, а законодательное закрепление ее административно-правового статуса находится на стадии формирования, многие вопросы в этом направлении требуют скорейшего решения.

Основная часть. Общим вопросам правового статуса работника милиции и полиции посвящены работы многих ученых-административистов, в частности исследования С.М. Алферова, Н.И. Ануфриева, О.М. Бандурки, А.И. Беспалова, В.М. Гаращука, О.П. Гетманец, И.П. Голосниченко, С.М. Гусарова, С.Ф. Денисюка, А.Ю. Дрозда, Т.А. Коломоец, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, А.В. Кузьменко, К.Б. Левченко, А.А. Манжулы, А.И. Миколенко, А.Н. Музычука, А.И. Остапенко, А.М. Подоляки, Т.А. Проценко, О.Ю. Синявской, В.В. Сокуренько, И.И. Троханенка, В.В. Чумака, А.М. Шевчука, В.К. Шкарупы, А.С. Юнина. Однако малоисследованной осталась тематика совершенствования законодательства, регулирующего административно-правовой статус полицейского в Украине.

Цель статьи заключается в определении путей совершенствования законодательства, регулирующего административно-правовой статус полицейского в Украине.

Результаты. Правовой статус Национальной полиции, как мы отмечали выше, когда рассматривали его сущность и структуру, представляет собой юридическую форму отображения назначения этого органа власти, его возможностей и обязанностей. Однако для того, чтобы Нацполиция эффективно выполняла свои задачи и функции, должным образом осуществляла предоставленные ей властные полномочия, недостаточно только прописать их в нормативно-правовом акте, ведь необходимо осуществить соответствующее обеспечение реализации этим органом власти своего правового положения. В словарной литературе терминам «обеспечить», «обеспечение» даются такие толкования:

- поставлять что-то в достаточном количестве, удовлетворять кого- или что-нибудь в нуждах;
- предоставлять кому-либо достаточные материальные средства к существованию;
- деньги, предоставляемые кому-то для поддержания существования;
- создавать надежные условия для осуществления чего-либо, гарантировать что-то;
- защищать, охранять кого- или что-нибудь от опасности;
- то, что обеспечивает сохранность, выполнение чего-то;
- сделать вполне возможным, действительным, реально выполнимым (Скакун, 2006: 18; Братусь, 1947: 375; Иоффе, 1961: 133).

Итак, когда мы говорим о необходимости обеспечения реализации Национальной полицией своего правового статуса, то имеем в виду создание всех требуемого качества и количества условий, которые позволят ее органам и должностным лицам полноценно выполнять свое функционально-целевое назначение.

Обеспечение деятельности любого органа власти, в том числе Национальной полиции, представляет собой сложный, многоаспектный процесс по внедрению целого ряда разных мероприятий, которые, по нашему мнению, можно условно разделить на организационный и правовой блоки. В этом разделе мы посвятим внимание только организационным аспектам обеспечения деятельности органов полиции, поскольку его (обеспечение) правовой блок будет рассмотрен нами отдельно в следующем подразделе.

Понятие «организация» имеет довольно широкий смысл и в зависимости от сферы и контекста его применения может означать такое:

- 1) свойство любого материального объекта, которое проявляется в упорядоченности структуры, внутреннего строения (в общем контексте понятие «организация» применяется вместе с понятиями «структура» и «система»);
- 2) социальная функция общества, благодаря которой создаются производственно-экономические и другие системы, устанавливается динамическое равновесие между их элементами, обеспечиваются устойчивость и одновременно развитие различных общественных структур;
- 3) универсальная функция социального управления;

4) вид социального образования, совокупность людей, их групп, формально или неформально объединенных для совместной деятельности, реализации в рамках определенной структуры соответствующих программ или целей, решения определенных задач на основе общности интересов и законодательно или иным образом установленных правил и процедур;

5) учреждение, которое призвано выполнять заданные функции, решать определенный круг задач в рамках соответствующей структуры;

6) постоянное или временное объединение, союз государств (стран) для реализации общих целей, задач, интересов (Черданцев, 2000: 294–295).

Г.В. Осовская и А.А. Осовский, исследуя организационные аспекты менеджмента, отмечают, что понятие «организация» широко используется во многих науках (философии, математике, экономике, социологии и др.) и в практической деятельности является многозначным (Шершеневич, 1924). Чаще всего оно означает внутреннюю упорядоченность, согласованность взаимосвязанных элементов целого (системы); совокупность процессов или действий, обеспечивающих достижение целей системы; объединение людей, совместная деятельность которых направлена на реализацию установленных программ на основе определенных правил и процедур (Борисова и др., 2008).

Из приведенного можем сделать вывод о том, что организация может обозначать или какое-то системное образование или процесс. По этому поводу стоит отметить точку зрения Г.Л. Монастырского, который считает, что в современной науке понятие «организация» понимается в таких двух аспектах:

– организация как система – это внутренняя упорядоченность, согласованность и взаимодействие частей целого, обусловленная его построением и целями;

– организация как процесс – это совокупность целенаправленных действий, которые приводят к образованию необходимых связей (Махлуп, 1966: 57).

Г.В. Осовская и А.А. Осовский отмечают, что понятие организации может использоваться для обозначения как объекта или свойства объекта, так и деятельности (Борисова и др., 2008).

Исходя из вышесказанного, считаем, что под организационным обеспечением деятельности Национальной полиции следует понимать комплекс мероприятий, направленных на удовлетворение органов Национальной полиции всеми ресурсами, необходимыми для качественного и эффективного осуществления ими своих задач и функций. Основными направлениями такого обеспечения, по нашему мнению, являются такие.

1) Информационное обеспечение. В современном обществе информация является одним из самых ценных ресурсов. Не зря английский премьер-министр и писатель Уинстон Черчилль в свое время сказал, что «кто владеет информацией, тот владеет миром». Действительно, наличие необходимой информации является одним из ключевых условий обеспечения надлежащего качества, эффективности и результативности любой социальной деятельности. Наоборот, искажение информации может привести к серьезным негативным последствиям.

Основными мероприятиями по информационному обеспечению полиции, по нашему мнению, являются такие:

- активное внедрение в работу ее органов компьютерных и информационно-сетевых технологий;
- интеграция и унификация баз данных;
- установление единой системы электронного документооборота как внутри системы органов полиции, так и с другими органами власти;
- применение электронных систем регистрации граждан;
- активное использование средств видеорегистрации на служебном транспорте и форменной одежде;
- разработка методических рекомендаций и профессиональных справочников для персонала полиции;
- введение электронных систем оплаты штрафов;
- совершенствование процесса планирования.

2) Материально-техническое и финансовое обеспечение. В Законе Украины «О Национальной полиции» этому вопросу посвящен отдельный раздел, в котором закреплено, что финансирование и материально-техническое обеспечение полиции осуществляются за счет средств Государственного бюджета Украины, а также других источников, не запрещенных законом. Имущество полиции является государственной собственностью и принадлежит ему на праве оперативного управления. Органы полиции осуществляют владение, пользование и распоряжение имуществом в порядке, определенном законом. Правовой режим земельных участков, на которых размещаются органы (учреждения) полиции, определяется законом. Полиция для выполнения возложенных на нее задач и полномочий может использовать служебные, в том числе специализированные, транспортные средства. Исполнительные комитеты сельских, поселковых, городских советов предоставляют бесплатно органам и подразделениям полиции служебные помещения, оборудованные мебелью и средствами связи, транспорт и другие материально-технические средства. Коммунальные и частные предприятия могут выделять органам и подразделениям полиции средства, транспорт и другие материально-технические средства, необходимые для выполнения полномочий полиции (О жилищно-коммунальных услугах).

Следовательно, меры материально-технического обеспечения Национальной полиции заключаются в снабжении ее органов необходимыми для их нормальной работы материальными и техническими ресурсами.

Материальными ресурсами являются такие:

- здания (крыши, фасады, служебные и вспомогательные помещения, общежития и служебные квартиры);

- территория (дороги, стоянки автомашин, парковочная зона, ограждение, полигоны);
- обеспечивающая хозяйственная структура (мастерская, хозяйственный инвентарь, транспорт, телефонные станции, узлы теплоснабжения, тепловые, электрические и коммунальные сети, водопровод, котельные, подстанции и распределительные электроустройства);
- социальные структуры (столовые, буфеты, актовые залы, ведомственные учреждения здравоохранения и санатории, детские оздоровительные лагеря, базы отдыха, библиотеки, музеи, дома культуры);
- спортивные учреждения (клубы, стадионы, базы);
- мебель, инвентарь, стройматериалы, канцтовары, горючее, запчасти;
- форменная одежда (Ивченко, 2002: 225–226).

Основными аспектами, на которые, по нашему мнению, следует обратить внимание в контексте повышения качества материально-технического обеспечения деятельности полиции, являются такие:

- обновление компьютерной техники и сетевого оборудования; такая актуальность этого мероприятия объясняется тем, что активное осуществление информатизации работы органов полиции требует широкого применения новейшего программного обеспечения, которое зачастую является очень требовательным к производительности компьютерного оборудования, на котором его используют;

- повышение качества материального обеспечения низких звеньев органов полиции, ведь, как показывает опыт прошлых лет, любое переоснащение и обновление технической базы органов МВД, как правило, начинается с руководящих звеньев, тогда как низовые сегменты обеспечиваются материальными и техническими ресурсами по остаточному принципу; в целом эта проблема присуща практически всем органам власти в нашей стране.

Финансовое обеспечение заключается в формировании денежных фондов органов полиции, из которых финансируются соответствующие расходы, возникающие в ходе деятельности. Основным источником финансирования деятельности полиции является Государственный бюджет Украины. Однако сегодня, в условиях внутригосударственного политического курса на определенную децентрализацию власти, следует более активно привлекать к процессу формирования финансовой базы органов полиции соответствующие муниципальные органы власти. Конечно, при этом полномочия последних на подвластной им территории касательно контроля и координации работы органов полиции должны быть адекватным образом расширены.

3) Кадровое обеспечение. К.Б. Левченко отмечает, что в сегодняшних условиях социально-экономического развития все большую актуальность приобретают вопросы работы с кадрами, прежде всего с руководителями и специалистами. Это является главным элементом системы управления, поскольку от укомплектованности компетентными, профессионально подготовленными кадрами зависит как принятие решений, так и их выполнение, а именно поэтому проблемы кадрового обеспечения являются важным направлением изучения в контексте исследования формирования и реализации государственной политики (Кучук, 007: 108). Это в полной мере касается органов МВД, кадровая политика в которых всегда была далека от идеальной. А.Н. Ключев в своих трудах по этому поводу отмечал, что одними из приоритетных направлений в реформировании органов внутренних дел на местном уровне должны стать кадровая работа с персоналом, постепенное доведение штатной численности до научно обоснованных нормативов, качественное улучшение системы отбора и подготовки кадров, совершенствование нормативно-правовой базы кадровой работы, создание оптимальной системы научно-методического и информационного обеспечения кадровых процессов (Кирмач, 2009: 67). Х. Босак в контексте исследования кадрового потенциала органов внутренних дел отмечает, что демократизация общественной жизни и построение правового государства, естественно, требуют реформирования органов внутренних дел Украины. Глубокие изменения социально-экономических и политико-правовых условий функционирования системы Министерства внутренних дел Украины, курс нашей страны на евроинтеграцию требуют изменения подходов к организации кадровой работы в указанной системе (Борисов, 2003: 419; Чумак, 2015: 83).

Основой кадрового обеспечения является соответствующая кадровая политика, которая долгое время была и во многих аспектах и направлениях остается ахиллесовой пятой украинской власти. Значение кадровой политики для деятельности Национальной полиции заключается в том, что она направлена на определение целей и отправных, основополагающих принципов формирования и развития кадрового потенциала его органов. Кадровый же потенциал, в свою очередь, характеризует способность Национальной полиции как сервисной службы эффективно удовлетворять общественные потребности и запросы.

Выводы. Следовательно, можем говорить о том, что сегодня в Украине уже заложены основные организационные основы деятельности Национальной полиции и введены соответствующие обеспечительные механизмы, главной задачей которых является обеспечение стабильной и эффективной работы ее органов путем полноценного удовлетворения их потребностей в информационных, материально-технических, финансовых, кадровых и других ресурсах.

Аргументировано, что гарантии реализации Национальной полицией своего правового статуса имеют два вектора направления: с одной стороны, они призваны обеспечить комплекс необходимых условий для эффективного выполнения своего общественного назначения, а с другой стороны, они выступают средством ограничения властных полномочий полиции и направления процесса их реализации в русло законности. С целью повышения эффективности реализации административно-правового статуса органов полиции предложено принять такие меры по оптимизации перечня гарантий деятельности полиции:

- лишить Президента Украины права присваивать специальные звания высшего состава Национальной полиции;
- в Законе Украины «О Национальной полиции» устранить рычаги политического влияния на полицию;
- упорядочить гарантии информационного обеспечения деятельности полиции;
- в Законе Украины «О Национальной полиции» четко определить, что является «достаточными обстоятельствами» для осуществления тех или иных действий;
- с целью усиления гарантий деятельности органов Национальной полиции более детально прописать нормы, связанные с оплатой труда полицейских, в том числе определить размер их заработной платы на законодательном уровне;
- в условиях преобразования полиции в гражданское ведомство пересмотреть право ее работников на проведение забастовок.

Список использованных источников:

1. Борисов А.Б. Большой экономический словарь. Москва : Книжный мир, 2003. 895 с.
2. Борисова В.И., Баранова Л.Н., Домашенко М.В. и др. Римское право : учебник. Харьков : Право, 2008. 224 с.
3. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятия, виды, государственные юридические лица). Москва : Юриздат, 1947. 448 с.
4. Ивченко А.А. Толковый словарь украинского языка. Харьков : Фолио, 2002. 543 с.
5. Иоффе О.С. Вопросы теории права. Москва : Госюриздат, 1961. 381 с.
6. Кирмач А.В. Оценка деятельности государственных служащих: европейский опыт правового регулирования. *Журнал Киевского университета права*. 2009. № 4. С. 175–180.
7. Кучук А.М. Теоретико-правовые основы правоохранительной деятельности в Украине : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Москва, 2007. 20 с.
8. Махлуп Ф. Производство и распространение знаний в США. Москва, 1966. 462 с.
9. О жилищно-коммунальных услугах : Закон Украины от 24 июня 2004 года № 1875-IV.
10. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум, 2006. 656 с.
11. Черданцев А.Ф. Теория государства и права : учебник для вузов. Москва : Юрайт, 2000. 432 с.
12. Чумак В.В. Европейские принципы деятельности полиции и перспективы их использования в Украине. *Leges si Viata*. 2015. № 10/3. С. 81–85.
13. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Т. 1 : Философия права. Часть теоретическая. Рига : Давид Гликман, 1924. 698 с.

References:

1. Borisov A.B. (2003). Bolshoi ekonomicheskii slovar [Big Dictionary of Economics]. M.: Knizhnyi mir. 895 p. [in Russian].
2. Borisova V.I., Baranova L.N., Domashenko M.V. i dr. (2008). Rimskoe parvo [Roman law]: uchebnik. X.: Pravo. 224 p. [in Russian].
3. Bratus S.N. (1947). Iuridicheskie litca v sovetskom grazhdanskom prave (poniatia, vidy, gosudarstvennye iuridicheskie litca) [Legal entities in Soviet civil law (concepts, types, state legal entities)]. M.: Iurizdat. 448 p. [in Russian].
4. Ivchenko A.A. (2002). Tolkovyi slovar ukrainskogo iazyka [Explanatory dictionary of the Ukrainian language]. Kh.: Folio. 543 p. [in Russian].
5. Ioffe O.S. (1961). Voprosy teorii prava [Questions of the theory of law]. M.: Gosiurizdat. 381 p. [in Russian].
6. Kirmach A.V. (2009). Otcenka deiatelnosti gosudarstvennykh sluzhashchikh: evropeiskii opyt pravovogo regulirovaniia [Assessment of the performance of civil servants: European experience of legal regulation]. *Zhurnal Kievskogo universiteta prava*. № 4. pp. 175–180 [in Russian].
7. Kuchuk A.M. (2007). Teoretiko-pravovye osnovy pravookhranitelnoi deiatelnosti v Ukraine [Theoretical and legal foundations of law enforcement in Ukraine]: avtoref. dis. na poluchenie nauk. stupnia kand. iurid. nauk: spets. 12.00.01. M. 20 p. [in Russian].
8. Makhlyup F. (1966). Proizvodstvo i rasprostranenie znaniy v SShA [Knowledge production and dissemination in the United States]. M. 462 p. [in Russian].
9. O zhilishchno-kommunalnye uslugi [About housing and communal services]: Zakon Ukrainy ot 24.06.2004 № 1875-IV [in Russian].
10. Skakun O.F. (2006). Teoriia gosudarstva i prava [Theory of State and Law]: uchebnik. Kh.: Konsum. 656 p. [in Russian].
11. Cherdantsev A.F. (2000). Teoriia gosudarstva i prava [Theory of State and Law]: Uchebnik dlia vuzov. M.: Iurait. 432 p. [in Russian].
12. Chumak V.V. (2015). Evropeiskie printcipy deiatelnosti politcii i perspektivy ikh ispolzovaniia v Ukraine [European principles of police activity and prospects for their use in Ukraine]. *Leges si Viata : mezhdunar. nauch.-prakt. pravovoi zhurnal*. № 10/3. pp. 81–85 [in Russian].
13. Shershenevich G.F. (1924). Obshchaia teoriia prava [General theory of law]: T. 1. Filosofia prava. Chast teoreticheskai. Riga: David Glikeman. 698 p. [in Russian].