

УДК 351.74

В. В. Тіщенко
аспірант

ПВНЗ «Міжнародний університет бізнесу і права»

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДЯН ЯК ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ

Постановка проблеми. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина є комплексним завданням держави і всіх її органів, воно - сенс і зміст діяльності органів державної влади і управління, що вимагає значних фінансових, матеріальних, організаційних, правових, наукових і кадрових ресурсів. Її здійснення обумовлює необхідність наукової розробки не тільки загальної моделі забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а й її модифікації стосовно діяльності окремих державних структур.

Особливої уваги заслуговує діяльність поліції, яка володіє широкими можливостями і повноваженнями в публічній сфері. Без дотримання прав і свобод громадян діяльність органів державної влади та управління в цілому і поліції зокрема позбавлена будь-якого практичного і гуманітарного сенсу.

Адміністративна діяльність поліції (на відміну від інших видів поліцейської діяльності) знаходиться на виду, від її якості та ефективності залежать практично всі інші види діяльності органів внутрішніх справ, а кожна людина по адміністративній діяльності поліції може сформулювати свою думку щодо якості її роботи. Від цього, в кінцевому рахунку, залежить ефективність забезпечення прав і свобод громадян в самих різних сферах їх діяльності.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблемі адміністративної діяльності органів Національної поліції в контексті забезпечення прав громадян приділялась увага науковців різних галузей знань. Серед вчених-юристів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна відзначити роботи А. В. Басова, О. І. Безпалової, М. В. Лошицького, В. І. Олефіра, В. Г. Фатхутдінова. Окремі аспекти адміністративної діяльності органів Національної поліції вивчали В. В. Федоров та В. В. Черней, захист громадських прав у цій сфері досліджували А. В. Школик та О. В. Щербанюк.

Усі означені автори зробили вагомий внесок у розробку даної проблематики, врахувавши прорахунки та позитивний досвід, але у процесі реформування правоохоронних органів та розбудови громадянського суспільства з'являються нові виклики, які потребують вчасного вирішення.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є дослідження правового статусу громадян в якості предмету адміністративної діяльності Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Проблема прав і свобод громадян - одна з центральних в юридичній науці. Цьому питанню присвячено багато наукових праць самого різного характеру. Традиційно для правової науки центральним суб'єктом наукового аналізу є громадянин, а також його права, свободи, відповідальність та інші загальнолюдські та гуманістичні цінності. У зв'язку з цим в рамках представленого дослідження розкривається статус громадян, а також особливості його реалізації при здійсненні адміністративної діяльності поліції.

Вивчаючи особливості статусу громадян як суб'єктів адміністративного права в діяльності поліції, в статті звертається увага на загальнотеоретичні та конституційні положення, що стосуються статусу особистості. Це продиктовано методологічним підходом до дослідження означеної проблеми, а також логічним взаємозв'язком конституційних та адміністративно-правових приписів, що стосуються статусу громадян у сфері внутрішніх справ.

Статус громадян як суб'єктів адміністративного права має досить складну конструкцію, що передбачає диференціацію адміністративної діяльності щодо його забезпечення. Виходячи з цього, можна зробити висновок про те, що внесок різних служб і підрозділів поліції в справу забезпечення прав і свобод громадян далеко не однаковий, крім того, одні і ті ж права громадян по-різному забезпечуються співробітниками поліції, які здійснюють адміністративну діяльність. Необхідно зазначити, що поліція як організаційна структура є однією з гарантій реалізації громадянином свого адміністративно-правового статусу у сфері внутрішніх справ. В ході адміністративної діяльності поліція забезпечує найрізноманітніші права і свободи громадян. Зокрема, поліція забезпечує особисті, політичні, соціально-економічні права і свободи громадян. При цьому необхідно мати на увазі, що здійснюючи свою діяльність у відповідному аспекті, поліція не повинна підмінити роботу інших органів державної влади та управління, на поліцію не повинні покладатися не властиві їй функції, в тому числі і в сфері забезпечення прав і свобод громадян [3].

Особливою групою прав, які забезпечує поліція, є права громадян, механізм реалізації яких визначається нормами адміністративного права. Крім того, поліція зобов'язана забезпечувати цілий ряд

процесуальних прав, які надані громадянину у відповідному адміністративному провадженні. При розгляді статусу громадян у роботі велика увага звертається на особливості його реалізації у сфері охорони громадського порядку. Саме в цій сфері поліція як суб'єкт забезпечення прав і свобод громадян проявляє себе повною мірою. Враховуючи це, в роботі формулюється цілий ряд пропозицій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері охорони громадського порядку, а також діяльності поліції щодо забезпечення прав і свобод громадян, що реалізуються у сфері внутрішніх справ [8].

Логіка розвитку суспільних процесів, а також практика державного будівництва обумовлює об'єктивну необхідність звернутися ще раз до проблеми правового становища громадян у сфері дії норм адміністративного права. Іншими словами, в даний час вельми актуальним є питання розкриття правового статусу громадянина в режимі адміністративно-правової дійсності, крім того, першорядним завданням представляється необхідність визначення ролі і значення Національної поліції України в забезпеченні прав, свобод громадян в самих різних сферах державного управління. Цілковито зрозуміло, що статус громадянина - це категорія досить складна і збірна, оскільки громадянин як суб'єкт права може брати участь в самих різних правовідносинах і тим самим реалізовувати надані йому конституційні, цивільні, а також інші суб'єктивні права в самих різних сферах. Залежно від того, яке право громадянин реалізує, і визначається його правовий стан в даний момент, іншими словами, від цього залежить його правовий статус [4].

Говорячи про конституційно-правовий статус громадянина або про його конституційні права, можна зробити висновок про те, що незважаючи на пряму дію Конституції, а також її вищу юридичну силу, цілий ряд її положень не може бути реалізований громадянином без спеціальної законодавчої регламентації. Так, право громадянина на звернення, право на свободу пересування, право на вступ на державну службу, право на проведення мирних публічних заходів тощо, не можуть бути реалізовані безпосередньо громадянином без взаємодії з органами виконавчої влади. Ці та деякі інші права, які надані громадянину виходячи з їх змісту, а також публічного прояву, не можуть бути реалізовані без застосування, виконання або використання норм адміністративного права. У зв'язку з цим вірна теза про те, що адміністративно-правовий статус громадян є частиною їх загального правового становища. Його зміст визначається тим місцем, яке займають громадяни в політичному, соціально-культурному житті країни, в сфері управління, і складається із сукупності різноманітних зв'язків і відносин між суспіль-

ством, державою і громадянином, врегульованих нормами права. І. О. Іванова вірно підмітила, що специфіка адміністративно-правового статусу громадян в значній мірі визначається особливостями відповідної управлінської сфери [6].

Наведена теза в цілому вірна, сфера управлінської діяльності дійсно досить специфічна. Ця специфіка визначається тим, що в ній багато відносин, які носять владний характер, для підтримки її змісту використовуються імперативні методи впливу на учасників відповідних відносин. Однак треба визнати, що в даний час можливості управлінського впливу, зокрема, на громадян істотно знизилися, разом з тим це не применшує значення адміністративно-правового регулювання, тому зараз ми можемо говорити про зміну форм і методів управлінського, а в деяких випадках і поліцейського впливу. У зв'язку з цим цілком можливо диференціювати такий вплив власне на управлінський (у вузькому значенні цього слова) і поліцейський вплив. У кожного з видів адміністративного впливу на громадян своя мета, підстави, а також правові наслідки. Такий підхід істотно розширює предмет адміністративно-правового регулювання, роблячи його більш диференційованим, гнучким, а також цілеспрямованим.

Як зазначав свого часу М. І. Буденко, адміністративне законодавство, що регулює правове становище громадян у сфері державного управління, конкретизує права та обов'язки громадян, закріплені в Конституції, встановлює порядок їх реалізації, деталізує їх гарантіями. У зв'язку з цим в нормах адміністративного права конституційні положення отримують свій розвиток в правах і обов'язках, які прямо не встановлені Конституцією [2]. В продовження цього можна також відзначити, що конституційні права, по суті, являють собою не умову, не здатність мати певне соціальне благо, а власне це благо.

А. Є. Луньов також спеціально говорив про адміністративні права громадян. Зокрема, про те, що адміністративні права громадян являють собою закріплені законами дозволи вчиняти певні дії, вести себе у дозволені межі, встановлених нормами права і правилами співіснування, і вимагати від інших громадян, державних органів та їх посадових осіб, щоб вони не перешкождали здійсненню цих прав, а сприяли створенню оптимальних можливостей для їх реалізації [10].

У цій тезі видно досить активну роль громадянина в тих чи інших адміністративних правовідносинах, проте доводиться визнати, що громадянин далеко не завжди повною мірою використовує свої права, для того щоб змусити тих чи інших належних осіб забезпечити його права в тій чи іншій сфері державного управління.

Ефективність реалізації цілого ряду конституційних прав і свобод громадян залежить від

якості адміністративного законодавства. Як вірно зазначив С. Д. Князев, «...адміністративно-правовий статус громадян значною мірою залежить від стану законодавства, що закріплює їх права та обов'язки у сфері управління» [1].

Таким чином, нормами адміністративного права, які містяться в перерахованих вище наказах МВС, визначається порядок реалізації визначеного конституційного права. Даний порядок включає такі етапи, як: прийом та первинну обробку звернень; реєстрацію та облік звернень; прийняття організаційних рішень про порядок розгляду звернень; розгляд звернень по суті та прийняття за ними рішень; підготовку та направлення відповідей на звернення; зберігання звернень та матеріалів щодо їх розгляду; особистий прийом громадян; аналіз розгляду звернень; контроль за розглядом звернень [8].

У зв'язку з цим адміністративно-правовий статус громадянина має досить істотне значення в змісті правового становища особистості. Тому цілком очевидно, що адміністративно-правове становище громадянина має принципове значення для його самореалізації, а також для вибудовування ним нормальних взаємин з органами державної влади та їх посадовими особами. Зокрема, це необхідно при наданні громадянину тих чи інших державних послуг. Адміністративно-правовий статус також представляється вельми важливим, наприклад, при легітимному захисті громадянином своїх особистих (суб'єктивних) прав від заходів адміністративного впливу (примусу), які часом можуть виходити від посадових осіб виконавчої влади або інших органів влади та управління та ін.

Легітимні форми захисту громадянина можуть полягати в його можливості діяти в стані крайньої необхідності, і це дозволяє йому уникнути заходів юридичної відповідальності. Цілком очевидна теза про те, що громадянин не може бути притягнутий до відповідальності, якщо він діяв по відношенню до представника влади в режимі крайньої необхідності [3].

У діалектичному зв'язку з правами громадян як суб'єктів адміністративного права знаходяться обов'язки. У сфері адміністративно-правової дійсності встановлено досить багато обов'язків і правових заборон, які адресовані як громадянам, так і господарюючим суб'єктам. На відміну від прав, закріплених в Конституції України, що отримали свій розвиток в адміністративному законодавстві, сказати те ж саме про обов'язки в повній мірі не можна. Конституція України закріплює не так вже й багато обов'язків, адресованих громадянам, зокрема, в Конституції прямо йдеться про обов'язок громадянина служити в Збройних Силах, платити законно встановлені податки, дбайливо ставитися до навколишнього середовища. Але є і вказівка на один загальний, але дуже принципо-

вий обов'язок громадянина, а саме - дотримання Конституції і законів. Тим самим громадянин зобов'язаний дотримуватися цілого ряду законодавчих та інших нормативних правових приписів, які діють в публічно-правовій сфері. В юридичній літературі вірно зазначається, що обов'язки, які покладаються на громадян у сфері дії норм адміністративного права - а це управлінська і поліцейська сфера, - носять абсолютний характер, виконання обов'язків непорушне. Тому у громадянина не повинно бути сумнівів у питанні виконувати або не виконувати в повному обсязі приписи норм адміністративного права, дотримуватися встановленої в тій чи іншій сфері адміністративної заборони.

Держава встановлює щодо громадян тільки ті обов'язки, які громадянин цілком в змозі виконати. Звичайно, не варто абсолютизувати реальну дійсність - часом в силу цілого ряду обставин як об'єктивного, а здебільшого і суб'єктивного порядку громадянин не виконує приписів норми адміністративного права і тим самим здійснює при цьому адміністративне правопорушення. Завдання держави в особі компетентних органів, в тому числі і поліції, створити такі умови життєдіяльності людини, щоб він, здійснюючи якомога менше правопорушень, по можливості максимально повно дотримувався різних адміністративних заборон, обмежень, обов'язків і т. д. Для цього необхідно удосконалювати управлінську і поліцейську діяльність, удосконалювати форми та методи охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, а також проводити велику роботу у сфері благоустрою та профілактики різного роду правопорушень.

Для того щоб громадянин відчував себе повноцінним суб'єктом адміністративного права, необхідно створити для нього можливість реалізувати надані йому права, а також забезпечити виконання покладених на нього адміністративних обов'язків, іншими словами - необхідні відповідні гарантії. Гарантії повинні стосуватися як прав, так і обов'язків громадянина. Як вірно зазначила Н. І. Побежимова, «адміністративно-правовий статус громадянина являє собою не тільки комплекс його прав і обов'язків, але також і їх гарантій, встановлених державою. У свою чергу гарантії юридичних прав і обов'язків громадянина включають як охорону громадян, так і умови і засоби, які забезпечують їх фактичну реалізацію з боку держави» [9].

Цілком очевидно, що тільки володіння правами, а також покладання обов'язків на громадянина в сфері адміністративно-правової дійсності по суті нічого не дає. Необхідний механізм реалізації відповідних прав і обов'язків, і від того, наскільки він оптимальний, враховує складні життєві та управлінські ситуації, залежить ефективність

функціонування органів державної влади та управління, в тому числі і працюючих у сфері внутрішніх справ. Найчастіше адміністративно-правовий механізм реалізації прав і виконання обов'язків, покладених на громадянина, належним чином матеріально-технічно, інформаційно, а також кадрово не забезпечений. Все це створює ситуацію, при якій громадянин просто не може вчасно отримати державну послугу, що складається, по суті, в отриманні банальної довідки, виписки, свідоцтва тощо, тим самим громадянин не може сумлінно виконати обов'язок, наприклад, такий, як сплата адміністративного штрафу. Все це створює ситуацію недовіри до державної влади, і перш за все влади виконавчої, провокує корупцію. У зв'язку з цим, можливо, був прав І. Ш. Кілясханов, кажучи про те, що вдосконалення механізму реалізації адміністративно-правового статусу громадянина повинно здійснюватися в напрямку розвитку елементів, що забезпечують реалізацію прав громадян в так званому безконтактному режимі [2]. Йдеться про надання громадянину можливості скористатися належним йому правом у випадках, коли посадова особа не забезпечила прийняття рішення в установленому порядку і у встановлені терміни.

Висновки: Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що сутність адміністративно-правового статусу громадянина виявляється в процесі реалізації прав і свобод і виражається в їх гарантіях, які матеріалізуються в його взаєминах з органами виконавчої влади. Громадяни в силу особливої організації державної влади найбільш часто взаємодіють, а також спілкуються з представниками виконавчої влади, в компетенції якої зосереджені основні фінансові, організаційні, а також інформаційні ресурси, особливе місце в системі виконавчої влади займає поліція. Значення поліції в системі державного управління, а також в життєдіяльності суспільства є дуже значним. Поліція має досить серйозні повноваження у справі протидії злочинності, а також адміністративним правопорушенням. Поліція володіє всіма можливостями для того, щоб безпосередньо забезпечити дотримання прав громадян, крім того, поліція зобов'язана вживати належних заходів для забезпечення особистої та майнової безпеки фізичних і юридичних осіб. На відміну від інших органів виконавчої влади, які також здійснюють поліцейську діяльність, Національна поліція України забезпечує права громадян за допомогою вельми специфічних методів, а саме: адміністративного нагляду, прямого адміністративного примусу, а також інших матеріальних і процесуальних засобів, які реалізуються у відповідній формі. Примус поліції, а також інші методи, за допомогою яких забезпечуються політичні, економічні, особисті, соціальні, а також інші права громадян у сфері державного управління, можуть досягти

своєї мети тільки тоді, коли вони ґрунтуються на приписах закону, крім того, такий вплив має втримувати необхідний йому матеріальний і процесуальний режим.

Література:

1. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навч. посіб. / Константінов С.Ф., Олефір В.І., Братель С.Г. та ін. Київ: Видавництво «Центр учбової літератури», 2016. 196 с.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навч. посіб. / Черней В.В., Константінов С.Ф., Братель С.Г. та ін.; під заг. ред. Коваленка В. 5-те вид. Київ: ПП «Дірект Лайн», 2014. 408 с.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ у питаннях та відповідях: навч. посіб. / Братель С.Г., Константінов С.Ф. та ін. 2-е вид. Київ: ПП «Дірект Лайн», 2014. 236 с.
4. Білик В.М., Калатур М.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2014. № 11. Т. 1. С. 124-126.
5. Братель С.Г. Дотримання прав і свобод громадян під час затримання працівниками патрульної служби МВС України. *Митна справа.* 2011. № 2. Ч. 2. С. 294-299.
6. Організація діяльності поліції зарубіжних країн: навч. посіб. / Братель С.Г., Луговий І.О., Кузьмініх Г.Б. та ін.; за ред. В.В. Чернея. Київ: КНТ, 2015. 572 с.
7. Про Національну поліцію: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 40-41. С. 379.
8. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: наказ МВС України від 6 листопада 2015 р. № 1376.
9. Про затвердження Інструкції з обліку адміністративних правопорушень: наказ МВС України від 7 листопада 2012 р. № 1017.
10. Юнін О.С. Пріоритетність захисту прав та законних інтересів людини в діяльності поліції. *Митна справа.* 2013. № 1 (85). Ч. 2. Кн. 1. С. 401-405.

Анотація

Тіщенко В. В. Правовий статус громадян як предмет адміністративної діяльності поліції. – Стаття.

У статті досліджено правовий статус громадян якості предмету адміністративної діяльності Національної поліції України. Доведено, що традиційно для правової науки центральним суб'єктом наукового аналізу є громадянин, а також його права, свободи, відповідальність та інші загальнолюдські та гуманістичні цінності. Вивчаючи особливості статусу громадян як суб'єктів адміністративного права в діяльності поліції, в статті звертається увага на загальнотеоретичні та конституційні положення, що стосуються статусу особистості. Це продиктовано методологічним підходом до дослідження означеної проблеми, а також логічним взаємозв'язком конституційних та адміністративно-правових приписів, що стосуються статусу громадян у сфері внутрішніх справ. Обґрунтовано, що внесок різних служб і підрозділів поліції в справу забезпечення прав і свобод громадян далеко не однаковий, крім того, одні і ті ж права громадян по-різному забезпечуються співробітниками поліції, які здійснюють адміністративну діяльність. Зазначено, що поліція як організаційна структура є однією з гарантій реалізації громадянином свого адміністративно-правового статусу у сфері

внутрішніх справ. В ході адміністративної діяльності поліція забезпечує найрізноманітніші права і свободи громадян. Зокрема, поліція забезпечує особисті, політичні, соціально-економічні права і свободи громадян. Наголошено, що здійснюючи свою діяльність у відповідному аспекті, поліція не повинна підмінити роботу інших органів державної влади та управління, на поліцію не повинні покладатися не властиві їй функції, в тому числі і в сфері забезпечення прав і свобод громадян. Доведена нагальна необхідність механізму реалізації відповідних прав і обов'язків. Від того, наскільки він оптимальний, враховує складні життєві та управлінські ситуації, залежить ефективність функціонування органів державної влади та управління, в тому числі і працюючих у сфері внутрішніх справ.

Ключові слова: національна поліція, адміністративна діяльність, права і свободи громадян, юрисдикційна діяльність, реалізація прав, правовий механізм, правовий статус, поліцейська діяльність.

Summary

Tishchenko V. V. Legal status of citizens as a subject of administrative activity of the police. – Article.

The article examines the legal status of citizens as a subject of administrative activity of the National Police of Ukraine. It is proved that traditionally for legal Science, the central subject of scientific analysis is the citizen, as well as his rights, freedoms, responsibilities and other universal and humanistic values. Studying the peculiarities of the status of citizens as subjects of administrative law in the activities of the police, the article draws

attention to general theoretical and constitutional provisions concerning the status of the individual. This is dictated by the methodological approach to the study of this problem, as well as the logical relationship between constitutional and administrative-legal regulations concerning the status of citizens in the field of internal affairs. It is proved that the contribution of different police services and divisions to ensuring the rights and freedoms of citizens is far from the same, in addition, police officers engaged in administrative activities ensure the same rights of citizens differently. It is noted that the police as an organizational structure is one of the guarantees for a citizen to realize his administrative and legal status in the field of internal affairs. In the course of administrative activities, the police ensure a wide variety of rights and freedoms of citizens. In particular, the police ensure personal, political, socio-economic rights and freedoms of citizens. It is noted that carrying out its activities in the relevant aspect, the police should not replace the work of other state authorities and administration, and the police should not rely on functions that are not inherent in it, including in the field of ensuring the rights and freedoms of citizens. The effectiveness of the functioning of state authorities and management bodies, including those working in the field of internal affairs, depends on how optimal it is, taking into account difficult life and managerial situations.

Key words: national police, administrative activities, rights and freedoms of citizens, jurisdictional activities, implementation of rights, legal mechanism, legal status, police activities.