

Р. С. Козьяков, начальник
Головного управління Національної поліції
в Кіровоградській області

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті здійснено теоретико-методологічний аналіз адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України та надані науково-обґрунтовані пропозиції щодо його вдосконалення. Встановлено, що термін «адміністративно-правове регулювання» розуміється науковцями у декількох значеннях, а саме: як правове забезпечення, тобто сукупність адміністративно-правових актів, спрямованих на регулювання адміністративних правовідносин; як механізм адміністративно-правового регулювання, що визначається в якості сукупності адміністративно-правових засобів; як сукупність правових принципів, які встановлюють керівні правила, ідеї у сфері регулювання окремої групи суспільних відносин. Розкрито зміст адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції як її правової основи, що складається з сукупності законодавчих актів, спрямованих на реалізацію адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. Підкреслено, що термін «законодавче забезпечення» виступає в якості комплексного правового явища, яке уособлює усю сукупність правового забезпечення діяльності Національної поліції у сфері здійснення контролю та нагляду. Доведено, що адміністративне законодавство посідає центральне місце в системі правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України, завдяки якому забезпечується послідовне впровадження нормативно-правових вимог, норм і нормативів до системи адміністративних правовідносин у сфері контролю та нагляду. З'ясовано мету адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності Національної поліції, яка полягає у забезпеченні цілеспрямованості, послідовності діяльності органів Національної поліції, визначенні методів такої діяльності, особливостей їх застосування на різних стадіях процесу забезпечення правопорядку та безпеки тощо.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, контрольно-наглядова діяльність, Національна поліція України, адміністративні правовідносини, правові принципи, законодавче забезпечення.

R. S. Kozziakov. Administrative and legal regulation of control and supervision activities in the National Police of Ukraine

The article provides a theoretical-methodological analysis of the administrative-legal regulation of control and supervision activities in the National Police of Ukraine and provides scientifically-based proposals for its improvement. It has been established that the term "administrative-legal regulation" is understood by scientists in several meanings, namely: as legal provision, that is, a set of administrative-legal acts aimed at regulating administrative legal relations; as a mechanism of administrative and legal regulation, which is defined as a set of administrative and legal means; as a set of legal principles that establish guiding rules, ideas in the sphere of regulation of a separate group of social relations. The content of the administrative-legal regulation of control-supervisory activity in the National Police as its legal basis, which consists of a set of legislative acts aimed at implementing the administrative-legal mechanism of control-supervisory activity in the National Police of Ukraine, is disclosed. It is emphasized that the term "legislative support" acts as a complex legal phenomenon, which represents the entire set of legal support for the activities of the National Police in the field of control and supervision. It has been proven that administrative legislation occupies a central place in the system of legal regulation of control and supervision activities in the National Police of Ukraine, thanks to which the consistent implementation of legal requirements, norms and standards to the system of administrative legal relations in the field of control and supervision is ensured. The goal of the administrative-legal regulation of the control and supervision activities of the National Police is clarified, which consists in ensuring purposefulness, the sequence of activities of the National Police bodies, determining the methods of such activities, the features of their application at various stages of the process of ensuring law and order and security, etc.

Key words: administrative and legal regulation, control and supervision activity, National Police of Ukraine, administrative legal relations, legal principles, legislative support.

Постановка проблеми. Реалізація фундаментального конституційного принципу щодо безумовного пріоритету прав і свобод людини в діяльності органів державної влади вимагає суворого дотримання законності у всіх сферах публічного адміністрування. У цьому контексті Національна поліція України виступає в ролі найважливішого суб'єкта публічного управління, наділеного контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності тощо.

Реалізація зазначених повноважень передбачає здійснення органами та підрозділами Національної поліції контрольно-наглядової діяльності, механізм якої являє собою сукупність адміністративно-правових

та організаційних засобів, спрямованих на забезпечення управлінського впливу посадових осіб Національної поліції на об'єкти контрольно-наглядових правовідносин у різних сферах публічного управління, таких як: забезпечення безпеки дорожнього руху; запобігання і протидія домашньому насильству; нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі; дотримання правил дозвільної системи; запобігання дитячій бездоглядності і правопорушенням серед дітей; охорона об'єктів права державної власності; протидія незаконному обігу підакцизної продукції, і т.д.

Будучи основною формою реалізації вищевказаних напрямів контролю та нагляду, адміністративне право створило потужне законодавче підґрунтя, яке, в цілому, дозволяє органам та підрозділам Національної поліції успішно реалізовувати механізм контрольно-наглядової діяльності. Отже, в рамках цього дослідження актуалізується питання щодо адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В якості об'єкту наукових досліджень, адміністративно-правове регулювання контрольно-наглядової діяльності органів публічного адміністрування знайшло відображення в роботах В.Б. Авер'янова, В.І. Андрейцева, О.І. Безпалової, К. Бугайчука, Е.В. Додіна, С.В. Кивалова, М. Мазепа, О.О. Погрібного, С.П. Поляка, В.І. Семчик, В.М. Стретовича, Т.І. Тарахонича, О.І. Якимця. Разом з тим, питання щодо адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності Національної поліції України, в роботах вищевказаних учених розглянуті побіжно, що й обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Формування цілей статті (постановка завдання). Мета дослідження полягає у теоретико-методологічному аналізі адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України та наданні науково-обґрунтованих пропозицій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правове регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України виступає в якості важливого напрямку наукового пошуку науки адміністративного права, однак розпочати наукове дослідження у вказаному контексті вважаємо за необхідне зі здійснення теоретико-методологічного аналізу його родового поняття, в якості якого виступають дефініції «правове регулювання», «правові засади», «правова основа» тощо.

Зокрема, характеристика наукових підходів до розуміння сутності правової категорії «правові засади» [1, с. 35; 2, с. 147; 3, с. 223; 4, с. 137; 5, с. 157; 6, с. 89; 7, с. 8] дозволяє сформулювати її змістовне наповнення. У переважній більшості досліджень термін «правові засади» розуміється науковцями у декількох значеннях, а саме:

- як правове забезпечення, тобто сукупність правових актів, спрямованих на регулювання певної групи суспільних відносин;
- як механізм правового регулювання, що визначається в якості сукупності правових засобів, таких як: правові норми, правові відносини, акти застосування права (індивідуальні акти управління);
- як сукупність правових принципів, які встановлюють керівні правила, ідеї у сфері регулювання окремої групи суспільних відносин.

Спираючись на висловлені підходи, варто зауважити, що термін «правові засади», у контексті здійснення контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції, ототожнюється нами з правовою основою цієї діяльності. Правові засади контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції розуміються нами, передовсім, як засіб регулювання окресленої сфери суспільних відносин, представлений у вигляді сукупності правових актів.

Таким чином, термін «правові засади контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції» виступає в якості синоніму правової основи цього різновиду поліцейської діяльності.

Варто підкреслити, що термін правова основа, як наукова та юридична категорія, використовується у багатьох правових наукових дослідженнях. Зокрема, правову основу оперативно-розшукової діяльності з протидії втягненню неповнолітніх у злочинну діяльність визначають як закріплені в нормативно-правових актах, науково обґрунтовані, теоретично осмислені та викликані практичною необхідністю правила, що визначають правові, організаційні й тактичні положення використання оперативно-розшукових можливостей з метою забезпечення легальної діяльності оперативних підрозділів правоохоронних органів [8, с. 88–89].

У працях, присвячених питанням публічного адміністрування також вказується на те, що правову основу публічного адміністрування в органах Національної поліції слід визначити як сукупність правових норм, що закріплюються у національних та міжнародних нормативно-правових актах і регулюють суспільні відносини, які виникають в процесі владно-розпорядчої діяльності уповноважених органів, підрозділів та посадових осіб [9, с. 116–117]. Цікавою у зазначеному ракурсі виглядає позиція О.І. Якимця, відповідно до якої правові засади це сутність змісту нормативного регулювання правовідносин. Правові засади – це правова основа, джерело на ґрунті якого будуються різні види діяльності [10, с. 16].

Основоположну роль в структурі правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції, відіграють норми Конституції, які слугують фундаментальною основою (створюють правові та організаційні передумови) для подальшого формування законодавства у сфері здійснення контролю та нагляду в публічному управлінні.

Низка статей Конституції України визначають повноваження вищих органів державної влади у сфері здійснення правотворчості. Зазначений напрямок безпосередньо стосується діяльності державних органів влади щодо формування законодавчого забезпечення контрольно-наглядової діяльності Національної поліції.

Зокрема, відповідно до пункту 3 частини 1 статті 85 Конституції, Верховна рада України наділена повноваженнями щодо прийняття законів. Відповідно до статті 117 Конституції, Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Також варто підкреслити, що згідно статті 119 Основного Закону, на місцеві органи виконавчої влади покладено обов'язок щодо забезпечення законності та правопорядку, а також додержання прав і свобод громадян [11].

Окрім вже згаданих Законів України «Про Національну поліцію», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», законодавцем прийнято низку законодавчих актів, які спрямовані на врегулювання адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції.

У цьому контексті заслуговує на увагу Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», положення якого спрямовані на визначення організаційно-правових засад запобігання та протидії домашньому насильству, основних напрямів реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, спрямованих на захист прав та інтересів осіб, які постраждали від такого насильства [12]. Коментованим законодавчим актом визначено контрольні повноваження уповноважених підрозділів органів Національної поліції України у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, які знайшли правове закріплення у частині 1 статті 10 цього закону.

З метою деталізації положень Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», в частині врегулювання порядку здійснення посадовими особами органів (підрозділів) Національної поліції профілактичної роботи з кривдниками, які перебувають на профілактичному обліку, та контролю за її проведенням, Міністерством внутрішніх справ видано наказ від 25.02.2019 № 124 «Про затвердження Порядку взяття на профілактичний облік, проведення профілактичної роботи та зняття з профілактичного обліку кривдника уповноваженим підрозділом органу Національної поліції України» [13]. Положеннями зазначеного наказу встановлено контрольні повноваження поліції у вказаній сфері суспільних відносин, наступного змісту.

Контрольно-наглядові повноваження Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху визначені в Законі України «Про дорожній рух». Зокрема, відповідно до статті 52-3 коментованого законодавчого акту, до повноважень Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху належить:

– погодження відповідно до вимог цього Закону, інших законодавчих актів проєктів на будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг, залізничних переїздів, комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг;

– погодження поданих у встановленому порядку пропозицій стосовно обладнання засобами організації дорожнього руху місць виконання дорожніх робіт, проєктів та схем організації дорожнього руху, маршрутів руху пасажирського транспорту, маршрутів організованого руху громадян і місць їх збору, порядку проведення спортивних та інших масових заходів, які можуть створити перешкоди дорожньому руху і т.д. [14].

Контрольні повноваження Національної поліції у сфері ювенальної превенції визначені Законом України від 13.01.2005 № 2342-IV «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», нормами якого визначено правові, організаційні, соціальні засади та гарантії державної підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа.

Разом з тим, відповідно до статті 30 цього закону, органи Національної поліції здійснюють реагування на повідомлення про дітей, які залишилися без батьківського піклування. Служба у справах дітей разом з уповноваженим органом Національної поліції після одержання відомостей про дитину, позбавлену батьківського піклування, зобов'язані негайно провести обстеження умов перебування дитини та обставин відсутності батьківського піклування і протягом двох місяців вжити заходів щодо надання дитині статусу дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування. Встановлення фактів відсутності батьківського піклування реєструється у книзі первинного обліку дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [15].

Слід наголосити, що неврегульованою, на сьогоднішній день, на законодавчому рівні, в частині визначення контрольно-наглядових повноважень Національної поліції, залишається сфера обігу зброї. Стосовно регулювання зазначеного напрямку контрольно-наглядової діяльності Національної поліції на підзаконному рівні, варто зазначити наступне.

Згідно з наказом МВС від 21.08.1998 № 622 "Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї,

пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів" з метою забезпечення виконання завдань, що покладаються на МВС щодо здійснення дозвільної системи, організації контролю за дотриманням її правил ведеться облік всіх об'єктів, на які вона поширюється, а також власників окремих предметів [16].

Також, відповідно до постанови Верховної Ради України «Про право власності на окремі види майна» від 17.06.1992 № 2471-ХІІ: «Зброя, боєприпаси (крім мисливської і пневматичної зброї, і боєприпасів до неї, а також спортивної зброї і боєприпасів до неї, що придбаваються громадськими об'єднаннями з дозволу органів поліції), бойова і спеціальна військова техніка, ракетно-космічні комплекси; вибухові речовини й засоби вибуху; всі види ракетного палива, а також спеціальні матеріали та обладнання для його виробництва; електрошокові пристрої та спеціальні засоби, що застосовуються правоохоронними органами, крім газових пістолетів і револьверів та патронів до них, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, – належать до такого виду майна, що не може перебувати у власності громадян, громадських об'єднань, міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав на території України» [17].

Зокрема, громадяни набувають права власності на такі види майна, придбаного ними з відповідного дозволу, що надається органами поліції за місцем проживання на :

- вогнепальну гладкоствольну мисливську зброю – особам, які досягли 21-річного віку;
- на вогнепальну мисливську нарізну зброю (мисливські карабіни, гвинтівки, комбіновану зброю з нарізними стволами) – особам, які досягли 25-річного віку;
- на газові пістолети, револьвери і патрони до них, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії, – особам, які досягли 18-річного віку;
- на холодну зброю та пневматичну зброю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду – особам, які досягли 18-річного віку.

Дозволи на придбання і зберігання (носіння) газових пістолетів (револьверів) підписуються начальником органу поліції або особою, яка виконує його обов'язки :

- громадянам – за місцем проживання;
- суб'єктам підприємницької діяльності, установам і організаціям (на придбання) та їхнім працівникам (на зберігання, носіння) – за місцем реєстрації (юридичної адреси) установи, організації або суб'єкта підприємницької діяльності.

Таким чином, слід зазначити, що сфера обігу зброї, будучи докладно врегульованою на підзаконному рівні, потребує якнайшвидшого законодавчого врегулювання на рівні закону.

Висновки. Підбиваючи підсумки зазначеного дослідження, варто зробити наступні висновки. Термін «правові засади» розуміється науковцями у декількох значеннях, а саме:

- як правове забезпечення, тобто сукупність правових актів, спрямованих на регулювання певної групи суспільних відносин;
- як механізм правового регулювання, що визначається в якості сукупності правових засобів, таких як: правові норми, правові відносини, акти застосування права (індивідуальні акти управління);
- як сукупність правових принципів, які встановлюють керівні правила, ідеї у сфері регулювання окремої групи суспільних відносин.

Правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції – це її правова основа, яка складається з сукупності законодавчих актів, спрямованих на реалізацію адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. При цьому, термін законодавчі акти виступає в якості комплексного правового явища, яке уособлює усю сукупність правового забезпечення діяльності Національної поліції у сфері здійснення контролю та нагляду.

Будучи органічним складовим елементом правового забезпечення правоохоронної діяльності Національної поліції, законодавчі акти у сфері контрольно-наглядової діяльності являють собою систему законів, підзаконних правових актів, а також відомчих нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, які встановлюють мету, завдання, правила, порядок та процедури діяльності уповноважених суб'єктів Національної поліції, та спрямовані на регулювання адміністративно-правових відносин, які виникають у сфері здійснення контролю і нагляду, між органами та підрозділами Національної поліції та об'єктами контрольно-наглядової діяльності.

Адміністративне законодавство посідає центральне місце в системі правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України, завдяки якому забезпечується послідовне впровадження нормативно-правових вимог, норм і нормативів до системи адміністративних правовідносин у сфері контролю та нагляду. Адміністративне законодавство надає цілеспрямованості, послідовності діяльності структурно-організаційних форм, визначає методи такої діяльності, особливості їх застосування на різних стадіях процесу забезпечення безпеки, де правова форма не тільки юридично фіксує статус різноманітних органів, але й визначає форми реалізації ними вимог чинного законодавства у сфері здійснення контрольно-наглядової діяльності органів та підрозділів Національної поліції України.

Список використаних джерел:

1. Тарахонич Т. І. Правове регулювання в умовах прогресивних змін: теоретичні та практичні аспекти. Бюлетень Мін'юсту України. 2019. № 5. С. 34–37.
2. Административное право Украины : [учебник] / [С.В. Кивалов, В.Б. Аверьянов, Е.В. Додин и др.] ; под общ. ред. С.В. Кивалова. Х. : Одиссей, 2005. 880 с.
3. Аграрне законодавство України: проблеми ефективності [Текст] / В. І. Семчик, В. М. Стретович, О. О. Погрібний та ін. ; під ред. В. І. Семчика. К. : Наук. думка, 1998. 245 с.
4. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. / В.І. Андрейцев. К.: Знання-Прес, 2002. 332 с.
5. Муравйов К.В. До проблеми визначення поняття правові засади реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 3. С. 154–157.
6. Безпалова О. І. Правові засади реалізації державної політики у правоохоронній сфері. Право і Безпека. 2012. № 3. С. 87–92.
7. Мазепа М. Адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України. Харків, 2012. 263 с.
8. Поляк С. П. Правові основи діяльності оперативних підрозділів кримінальної поліції Національної поліції України з протидії втягненню неповнолітніх у злочинну діяльність. Форум права. 2017. № 2. С. 87–94.
9. Бугайчук К. Л. Публічне адміністрування в органах Національної поліції України: монографія. Харків : Панов, 2019. 575 с.
10. Якимець О. І. Правові засади використання науково-технічних засобів у цивільному процесі. Науковий вісник НАВС. 2002. № 2. С. 15–18.
11. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
12. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 5. Ст. 35.
13. Про затвердження Порядку взяття на профілактичний облік, проведення профілактичної роботи та зняття з профілактичного обліку кривдника уповноваженим підрозділом органу Національної поліції України: наказ МВС України від 25.02.2019 № 124. Офіційний вісник України. 2019. № 29. Ст. 1027.
14. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 31. Ст. 338.
15. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13.01.2005 № 2342-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 6. Ст. 147.
16. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боеприпасів до зброї та вибухових матеріалів. Наказ МВС України від 21.08.1998 № 622. Офіційний вісник України. 1998. № 42. Ст. 1574.
17. Про право власності на окремі види майна: постанова Верховної Ради України від 17.06.1992 № 2471-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 35. Ст. 517.