

А. В. Денисова

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ, ЗДІЙСНЮВАНОВОГО ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ

Стаття присвячена встановленню форм адміністративного нагляду, здійснюваного Національною поліцією, та характеристикі їх змісту. Доведено, що загальний адміністративний нагляд здійснюється Національною поліцією України в організаційних та правових формах. Організаційні форми віднесені до не правових та вказано належність до них різних організаційних дій, які пов'язані з організацією поліцейської діяльності у сфері здійснення загального адміністративного нагляду. До правових форм, що застосовуються при здійсненні загального адміністративного нагляду, віднесено правові акти (індивідуального і нормативного характеру) та інші юридично значущі дії.

Ключові слова: адміністративний нагляд, Національна поліція, правові форми, нормативні акти, індивідуальні акти, організаційні форми.

Постановка проблеми. Адміністративний нагляд, здійснюваний органами Національної поліції, посідає особливе місце серед видів адміністративного нагляду. Особливість загального адміністративного нагляду, здійснюваного органами Національної поліції, полягає у тому, що реалізація відповідних повноважень щодо його здійснення дозволяє поліцейським виконувати завдання щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, забезпечення громадської безпеки, охорони, захисту і поновлення прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, що передбачено ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII [1]. Зазначені особливості потребують наукового дослідження, що дозволить у перспективі сформулювати обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення статусних повноважень органів Національної поліції, у тому числі – і у сфері адміністративного нагляду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Безпосередній взаємозв'язок і взаємообумовленість форми та управлінської (адміністративної) діяльності доводили В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.І. Євтіхійєв, В.В. Зуй, Ю.М. Козлов, А.П. Коренєв, В.М. Махнохін, Є. Старосьцьак, Ц.А. Ямпольська та інші.

Мета статті – встановити форми адміністративного нагляду, здійснюваного Національною поліцією, та охарактеризувати їх зміст

Викладення основного матеріалу. Характерні риси загального адміністративного нагляду, здійснюваного органами Національної поліції сформульовані, виходячи із характерних рис загального адміністративного нагляду органів внутрішніх справ [2, с. 126-127] та спираючись на Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, інші нормативно-правові акти, якими регламентовано реалізацію органами Національної поліції компетенції:

– надвідомчий (позавідомчий) характер, тобто спостереження за об'єктом, який не підпорядковується органам Національної поліції;

– превентивна та профілактична спрямованість, що означає діяльність, виконувану з метою забезпечення публічної безпеки. Поліцейські під час здійснення нагляду мають можливість виявити умови, що сприяють злочинам та іншим правопорушенням, вплинути на осіб, схильних до антигромадської поведінки, з метою недопущення ними протиправних діянь, вчасно припинити правопорушення і забезпечити реалізацію принципу невідворотності відповідальності;

– організуюча спрямованість, яка виявляється у упорядкуванні суспільних відносин у сфері

публічного порядку, поновленні суспільних відносин, що зазнали небажаного впливу внаслідок протиправних дій;

– поєднання загального і спеціалізованого характеру, оскільки адміністративний нагляд, з одного боку, реалізується переважною більшістю служб та підрозділів Національної поліції, а з іншого – спрямований на забезпечення спеціальних правил (зокрема, правил дорожнього руху; дозвільної системи; дотримання вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення тощо);

– ініціативний характер, тобто він здійснюється у зв'язку зі здійсненням оперативно-службової діяльності, а не у зв'язку із надходженням заяв чи скарг;

– притаманна специфічність засобів і методів здійснення, можливість застосування заходів адміністративного примусу.

Остання риса загального адміністративного нагляду відображає специфіку адміністративної правосуб'єктності органів Національної поліції, інших суб'єктів відповідних правовідносин.

Про форми, в яких здійснюється загальний адміністративний нагляд, доцільно вказувати у смислі, презентованому І.П. Голосніченком щодо форм адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. Вчений наголошував, що формою цієї діяльності є однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями [3]. По суті вчений адаптував загальне визначення форми до предмета наукового аналізу, залишивши сутність цієї категорії незмінною – тобто визначення форми як зовнішнього вираження меж конкретних управлінських дій (Р.С. Павловський) [4, с. 164].

Якщо звернутись до новел теорії адміністративного права, можна відзначити відсутність узагальненої категорії «форма» та наявність категорії «форми прояву публічного управління». Зміст останньої фактично не розкрито, натомість наводяться різні аспекти розкриття змісту публічного управління – з організаційної, формальної та матеріальної точок зору. Крім того, пропонується розрізнити втручальне, сприяюче і забезпечувальне публічне управління [5, с. 55-56]. Слід вказати про те, що дослідники пропонують замість усталеної категорії форм управління розглядати інструменти діяльності публічної адміні-

страції [5, с. 243-452], тобто вводять у науковий обіг категорії, правовий зміст яких ще потребує доведення (мається на увазі категорія «інструмент»). Хоча за змістом серед цих «інструментів» розглядаються, у тому числі – і форми, а саме – «адміністративний акт», «адміністративний договір», «акти-дії», «план», «нормативний акт» [5, с. 243-394]. Зрозуміло, що враховуючи предмет дослідження, наукова полеміка щодо доцільності введення певних категорій навряд чи буде доречною, проте, не можна оминати вказані теоретичні положення, констатуючи наявність вказаного підходу до встановлення категоріально-понятійного апарату адміністративного права.

Вказуючи про форми загального адміністративного нагляду, здійснюваного Національною поліцією, слід зазначити і зовнішній вияв діяльності щодо реалізації компетенції органами Національної поліції у цій сфері.

Так, загальний адміністративний нагляд здійснюється в організаційних та правових формах. Останні поділені на дві підгрупи: регулятивні і правоохоронні. Вказані форми адміністративного нагляду були притаманні і адміністративному нагляду, здійснюваному органами внутрішніх справ [2, с. 128], однак Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII оновлено зміст зазначених форм. Крім того, слід звернути увагу та сутність базової категорії «форма». Так, Ю.І. Крегул визначає форми державного управління як відмінні за своїм характером і наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади. Залежно від настання тих чи інших правових наслідків їх розділяють на правові і неправові. Правовими формами є видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо, виступають юридичними фактами, що можуть породжувати (змінювати, припиняти) адміністративно-правові відносини. До правових форм належать: а) видання правових актів управління (нормативного та індивідуального характеру); б) укладання адміністративних договорів; в) вчинення (здійснення) інших юридично значущих дій. Неправові – форми, які не мають безпосереднього юридичного значення і не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату [6, с. 273-274].

За вказаним підходом, організаційні форми слід віднести до неправових та вказати належність до них різних організаційних дій, які пов'язані з організацією поліцейської діяльності у сфері здійснення загального адміністративного нагляду:

– скликання нарад, утворення комісій та робочих груп (п.п. 4 п. 6 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877 [7]);

– організація та здійснення заходів щодо рятування людей, забезпечення їх безпеки, охорони майна у разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф та ліквідації їх наслідків (п.п. 8 п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877);

– у межах інформаційно-аналітичної діяльності формування баз (банків) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС, здійснення інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи, а також оброблення персональних даних у межах повноважень, передбачених законом (п.п. 40 п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877) та інші.

Серед правових форм найчастіше виділяють правові акти. Якщо проаналізувати правові позиції вищих судових органів, можна виділити ті, які суди використовують при прийнятті судових рішень. Саме тому відповідні положення необхідно вказати, зокрема – визначені у Листі ВАС України від 01.06.2010 р. № 781/11/13-10 «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ», де зазначено про нормативно-правові акти та акти індивідуальної дії. Узагальнюючи наукову думку у цьому напрямку, вказано, що нормативно-правові акти – це правові акти управління, які встановлюють, змінюють, припиняють (скасовують) правові норми. Другу групу актів за критерієм юридичної природи складають індивідуальні акти. Останні стосуються конкретних осіб та їхніх відносин. Вищий адміністративний суд України підкреслив наявну загальну рису, що відрізняє індивідуальні акти управління – їх виражений правозастосовний характер [8]. У юридичних енциклопедичних виданнях надано визначення юридичної сили нормативно-правового акту як його внутрішньої властивості, обумовленої юридичним статусом і місцем органу, що його прийняв, у системі державних органів. При цьому вказано про залежність юридичної сили нормативно-правового акту від компетенції органу, якою він наділяється державою або законом [9, с. 357]. Акт нормативний – офіційний пись-

мовий документ, який приймається уповноваженим органом, встановлює, змінює або скасовує норми права. Акт підзаконний – офіційний документ, прийнятий компетентним органом державної влади чи уповноваженим державою іншим суб'єктом на підставі закону і у порядку його виконання [9, с. 20].

Таким чином, на підставі цих загальнотеоретичних положень та правової позиції Вищого адміністративного суду України слід зазначити, що юридична наука пов'язує юридичні акти з діяльністю уповноваженого органу в управлінській сфері. До ознак нормативно-правового акту, що приймається у сфері державного управління, можна віднести:

– офіційний характер;

– на його підставі встановлюються, змінюються, припиняються (скасовуються) правові норми;

– встановлюють загальні правила поведінки;

– регулюють однотипні суспільні відносини;

– розраховані на неодноразове використання.

Такі ознаки нормативно-правового акту притаманні, насамперед нормативно-правовим актам, що приймають органи виконавчої влади. Якщо вказати про нормативно-правові акти, які приймають органи Національної поліції, то вказані ознаки мають бути доповнені предметною спрямованістю їх дії – урегулювання відносин щодо надання поліцейських послуг, виходячи з дії ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, де визначено завдання Національної поліції – надання поліцейських послуг у певних сферах, а саме – забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання у межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Визнання офіційного характеру нормативно-правового акту як однієї з його ознак обумовлює необхідність юридичного закріплення процедур його розробки і прийняття.

Разом з тим, про нормативно-правові акти Національної поліції як правові форми загального адміністративного нагляду слід вказувати із врахуванням предмету їх прийняття – відповідної сфери суспільних відносин.

Стосовно індивідуальних актів як правових форм загального адміністративного нагляду,

здійснюваною Національною поліцією, доцільно зазначити, що такі акти мають правозастосовний характер і стосуються конкретних осіб та їхньої участі у відносинах щодо здійснення (застосування) загального адміністративного нагляду.

Чинне законодавство регламентує різні правові форми загального адміністративного нагляду, здійснюваного органами Національної поліції. Серед них слід виділити, насамперед, ті, які урегульовані Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877:

А) видання правових актів (індивідуального і нормативного характеру), зокрема:

– надання керівником поліції доручень, обов'язкових для виконання поліцейськими, державними службовцями і працівниками поліції (п. 9 ч. 1 ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII);

– прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень (п.п. 12 п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877);

– звернення із запитами до органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону, міжнародних договорів України, установчих актів та правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна (п.п. 36 п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877) та інші;

Б) здійснення інших юридично значущих дій:

– надання у межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги (п.п. 3 п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877);

– видання правових актів індивідуального характеру під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема – складання протоколів про адміністративні правопорушення;

– визначення порядку оформлення і видачі погоджень та дозволів, надання інших послуг, пов'язаних із забезпеченням безпеки дорожнього руху, а також визначення розміру плати за оформлення і видачу таких погоджень та дозволів,

надання відповідних послуг (абз. 14 ст. 4 Закону України «Про дорожній рух» (зі змінами відповідно ЗУ від 4 квітня 2017 року № 1993-VIII) [10]);

– здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності, а також здійснення технічних заходів охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами (п.п. 26 п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877);

– сприяння забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості (п.п. 30 п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877) та інші.

Разом з тим, застосування наукового підходу вчених щодо виділення організаційних форм та правових, до різновидів яких віднесені регулятивні і правоохоронні, не можна ігнорувати, хоча такий поділ може бути предметом критичних застережень. Наявність критичних застережень визначена тим, що одні й ті ж акти управління можуть мати як регулятивне, так і правоохоронне значення. Вказане стосується, наприклад, доручень, які, відповідно п. 9 ч. 1 ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII надає керівник поліції. Так, доручення можуть бути надані на виконання повноважень організаційного характеру, зокрема тих, які стосуються організації виконання поліцією Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, а також наказів і доручень Міністра внутрішніх справ України з питань, що належать до сфери діяльності поліції (відповідно п.2 ч.1 ст.22 зазначеного Закону). Правоохоронний характер таких доручень стосується тих з них, які, зокрема, видаються на виконання компетенції щодо здійснення контролю за дотриманням фізичними і юридичними особами спеціальних правил і порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система (відповідно п.п. 27 п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877).

Висновки і пропозиції. Таким чином, загальний адміністративний нагляд здійснюється Національною поліцією України в організаційних та правових формах. Організаційні форми віднесені до неправових та вказано належність до них різних організаційних дій, які пов'язані з організацією поліцейської діяльності у сфері здійснення загального адміністративного нагляду. До правових форм, що застосовуються при здійсненні загального адміністративного нагляду віднесено правові акти (індивідуального і нормативного характеру) та інші юридично значущі дії. Слід вказати про необхідність уніфікації порядку розробки і прийняття правових актів нормативного характеру органами Національної поліції, що дозволить підвищити ефективність нормотворчої діяльності, сучасний стан якої потребує суттєвого вдосконалення.

Список використаної літератури:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41 (09.10.2015). – Ст. 379.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : [підручник] / за заг. ред. О.П. Рябченко. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – 256 с.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : [підручник]. – Київ : Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 177 с.
4. Советское административное право : [учебник] / под ред. Р. С. Павловского. – К. : Вища шк., 1986. – 414 с.
5. Загальне адміністративне право : [підручник] / [І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та інші] ; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2017. – 568 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – Том 1. Загальна частина. – К. : Юридична думка, 2007. – 592 с.
7. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 89 (17.11.2015). – ст. 2971.
8. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ : Лист ВАС України від 01.06.2010 р. № 781/11/13-10 // Довідник нотаріуса. – 2010. – № 5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 17.06.2017 р.
9. Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О. В. Зайчука ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.
10. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 р. № 3353-XII станом на 18 червня 2017 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338 (зі змінами).

Денисова А. В. Формы административного надзора, осуществляемого Национальной полицией: современные проблемы определения сущности

Статья посвящена установлению форм административного надзора, осуществляемого Национальной полицией, и характеристике их содержания. Доказано, что общий административный надзор осуществляется Национальной полицией в организационных и правовых формах. Организационные формы не являются правовыми, указана принадлежность к ним различных организационных действий, связанных с организацией полицейской деятельности в сфере общего административного надзора. Правовыми формами, которые применяются при осуществлении общего административного надзора, названы правовые акты (индивидуального и нормативного характера) и иные юридически значимые действия.

Ключевые слова: административный надзор, Национальная полиция, правовые формы, нормативные акты, индивидуальные акты, организационные формы.

Denysova A. V. Forms of administrative supervision carried out by the National Police: modern problems of defining the essence

The article is devoted to the establishment of forms of administrative supervision carried out by the National Police and the characterization of their content. It is proved that common administrative supervision is carried out by the National Police in organizational and legal forms. Organizational forms are not legal, it is indicated that they belong to various organizational actions related to the organization of police activities in the field of general administrative supervision. The legal forms that are applied in the implementation of general administrative supervision are legal acts (of an individual and regulatory nature) and other legally significant actions.

Key words: administrative supervision, National police, legal forms, normative acts, individual acts, organizational forms.