

УДК 342.9:351.74(477)

Т.А.Плугатар,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
учений секретар секретаріату Вченої ради
ДНДІ МВС України, м. Київ,
ORCID ID 0000-0003-2082-5790

ЗМІСТ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті на основі аналізу доктринальних підходів, правового регулювання та практичної реалізації органами Національної поліції України наглядових повноважень розкрито сутність та зміст адміністративно-наглядової діяльності цих органів; охарактеризовано окремі види адміністративно-наглядової діяльності; виявлено та проаналізовано проблеми правового й організаційного характеру, які виникають під час здійснення органами поліції адміністративно-наглядової діяльності, зокрема, акцентовано увагу на недоліках та прогалинах у нормативно-правових актах, що регулюють такий вид цієї діяльності як адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі; сформульовано низку науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання та практичної організації здійснення адміністративно-наглядової діяльності органами Національної поліції України.

Ключові слова: адміністративно-наглядова діяльність; адміністративний нагляд; органи Національної поліції України; публічний порядок; публічна безпека; безпека дорожнього руху; паспортна система; дозвільна система; особи, звільнені з місць позбавлення волі.

В статті на основі аналізу доктринальних підходів, правового регулювання і практичної реалізації органами Національної поліції України надзорних повноважень розкрито сутність і зміст адміністративно-надзорної діяльності цих органів; охарактеризовано окремі види адміністративно-надзорної діяльності; виявлено та проаналізовано проблеми правового й організаційного характеру, що виникають при здійсненні органами поліції адміністративно-надзорної діяльності, зокрема, акцентовано увагу на недоліках і прогалинах у нормативно-правових актах, що регулюють такий вид цієї діяльності як адміністративний надзор за особами, звільненими з місць позбавлення волі; сформульовано низку науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання і практичної організації здійснення адміністративно-надзорної діяльності органами Національної поліції України.

Ключевые слова: адміністративно-надзорная деятельность; адміністративный надзор; органы Национальной полиции Украины; публичный порядок; публичная безопасность; безопасность дорожного движения; паспортная система; разрешительная система; лица, освобожденные с мест лишения свободы.

Формування європейської держави вимагає зменшення державного втручання в життя громадян, що уможлиблюється за умов мінімізації обсягу контролю та розширення сфер наглядової діяльності. В Україні демократизація суспільних відносин спонукає як до пошуку нових форм і методів надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки та порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності тощо, так і до нового інтерпретування

виправданих практикою форм та методів адміністративно-наглядової діяльності поліції.

У результаті структурних перетворень, які відбулися упродовж 2016–2017 років, загальна чисельність підрозділів Національної поліції, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету, зменшилася на 14050 штатних одиниць (з 130287 до 128837). Так, від часу створення патрульної поліції та прийняття на службу понад 13 тис. поліцейських, протягом 2016–2017 років з різних причин звільнилося 1944 поліцейські, або кожен сьомий, із них 643 особи на першому році служби. Як наслідок, кількість патрулів зменшується, а навантаження на патрульних зростає, при цьому якість виконання завдань не покращується [1, с. 16, 19]. Незважаючи на те, що кількість піднаглядних осіб є стабільно високою, чисельність дільничних офіцерів поліції, які здійснюють адміністративний нагляд за окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, також скорочується. Як наслідок, збільшується навантаження на одного дільничного офіцера поліції, що, у свою чергу, зумовлює збільшення випадків рецидиву у співвідношенні між кількістю піднаглядних і вчиненням ними правопорушень під час перебування під адміністративним наглядом, а також формалізацію здійснення адміністративного нагляду, оскільки майже не здійснюються профілактичні заходи щодо піднаглядних. Потреба теоретичного осмислення вказаної проблематики зумовлена тим, що реальними стали умови для синтезування всебічного погляду на неї. Наразі на розв'язання чекає низка інших практичних проблем у сфері організації адміністративно-наглядової діяльності органів Національної поліції України, зокрема щодо здійснення такого її виду як адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі. До цього варто додати, що нові реалії сучасності вимагають внесення відповідних коректив у традиційно сформовані підходи до вирішення проблеми соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, процесу засвоєння ними соціального досвіду з метою повернення їх до самостійного й узгодженого із соціальними нормами життя в суспільстві.

Проблематика адміністративно-наглядової діяльності загалом та адміністративного нагляду зокрема була предметом дослідження таких вчених як: О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Лошицький, В.Я. Настюк, О.В. Негодченко, О.І. Остапенко, В.П. Петков, М.М. Тищенко, Д.П. Цвігун, В.К. Шкарупа, Х.П. Ярмачі, та інших науковців. Проте незважаючи на значну кількість наукових напрацювань у теорії і практиці, залишається багато дискусійних питань щодо здійснення адміністративно-наглядової діяльності органами Національної поліції України в нових економічних, політичних та правових реаліях сучасності, у тому числі й щодо організації та здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Це обумовлює необхідність дослідження та подальшої розробки теоретичної й прикладної складових цієї проблеми на основі напрацювань науки адміністративного права і процесу з урахуванням прагнень України адаптувати національне законодавство до законодавства країн Європейського Союзу.

З огляду на сказане вище, метою статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів адміністративно-наглядової діяльності органів Національної поліції України, розкриття змісту й особливостей такої діяльності, виокремлення її видів, виявлення проблем правового та організаційного характеру, їх аналіз, а також вироблення конкретних науково обґрунтованих пропозицій із удосконалення нормативно-правового регулювання та практичної організації адміністративно-наглядової діяльності цих органів.

Детальне дослідження сутності та ролі адміністративно-наглядової діяльності міліції у 2006 році здійснив Х.П. Ярмачі. На думку вченого, це діяльність зі спостереження за додержанням законності організаційно непередбаченими об'єктами (підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами), що здійснюється безперервно у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих

норм, правил та вимог, з використанням комплексу адміністративних засобів впливу з метою охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження і припинення правопорушень, відновлення порушених правовідносин і притягнення винних до відповідальності [2, с. 305].

Адміністративно-наглядова діяльність, як стверджує О.В. Джафарова, за своїм змістом та засобами вираження розглядається як засіб впливу на формування суспільних відносин, процесів поведінки та діяльності людей. Дослідниця під такою діяльністю розуміє здійснення уповноваженими та суб'єктами систематичного нагляду за діями й поведінкою людей, їх юридичною оцінкою з позиції відповідності правовим установкам та припинення правопорушень, а також виявлення протиправних дій та осіб, які їх скоїли. Далі вона зауважує, що адміністративний нагляд здійснює організуючий вплив на соціальні взаємозв'язки, які виникають у суспільстві, впливає на посилення самоконтролю та відповідальності громадян і посадових осіб за свої дії та вчинки [3, с. 77–78].

У свою чергу, Д.П. Цвігун під адміністративно-наглядовою діяльністю пропонує розуміти процес здійснення суб'єктом адміністративного нагляду своїх наглядових повноважень. Цей процес, на думку дослідника, з одного боку, складається з ряду етапів і стадій, а з іншого, – має свою власну функціональну структуру – сукупність його складових елементів [4, с. 35].

Адміністративно-наглядова діяльність, як слушно наголошує М.В. Лошицький, є складовою адміністративної діяльності, що здійснюється лише у вигляді зовнішньої діяльності та за своїм змістом і засобами вираження розглядається як засіб впливу на формування суспільних відносин, процесів поведінки та діяльності людей. Така діяльність, на думку вченого, є активним процесом співставлення, оцінок та прогнозів про стан поведінки людей у різних ситуаціях, шлях їх розвитку та характер наслідків [5, с. 108].

Таким чином, зважаючи на викладене вище, адміністративно-наглядову діяльність органів Національної поліції України можна визначити як сукупність безперервних дій зі спостереження за точним і неухильним дотриманням законності у відповідних суспільних відносинах із застосуванням наданих поліції чинним законодавством повноважень щодо охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічному порядку та публічній безпеці з метою попередження, виявлення і припинення порушень, застосування поліцейських превентивних заходів та заходів примусу, а також вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності.

Як бачимо, органи поліції, виступаючи суб'єктами адміністративно-наглядової діяльності, зобов'язані піклуватися про те, щоб не допустити порушень нормальних умов життєдіяльності людей, діяльності підприємств, установ і організацій, повинні запобігати настанню шкідливих наслідків, виявляти обставини, які можуть бути їх причиною, і, відповідно, мають вживати заходів для усунення виявлених відхилень.

Зміст адміністративно-наглядової діяльності органів Національної поліції України можна розкрити, визначивши основні її напрями. Так, Д.М. Бахрах до напрямів адміністративно-наглядової діяльності відносить: 1) правотворчість; 2) організаційно-масову і матеріально-технічну діяльність; 3) спостереження за відповідними відносинами, діями, станом навколишнього середовища і матеріальними цінностями; 4) застосування різноманітних запобіжних заходів; 5) здійснення юрисдикційної діяльності та застосування примусових заходів [6, с. 41]. Дещо схожої позиції дотримується Х.П. Ярмакі, який серед напрямів адміністративно-наглядової діяльності міліції виділяє: нормотворчість; організаційно-масову (попереджувальну) діяльність; застосування адміністративно-запобіжних заходів; застосування заходів припинення; притягнення винних до відповідальності [7, с. 13].

Поділяючи позицію зазначених вчених, вважаємо, що адміністративно-наглядову діяльність органів Національної поліції України характеризують такі напрями як: участь у підготовці й розробці нормативних актів, що регламентують поведінку

звільненими з місць позбавлення волі” та Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами.

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що у статті здійснено спробу наголосити на найбільш очевидних проблемах адміністративно-наглядової діяльності органів Національної поліції України, зумовлених насамперед недосконалістю її нормативно-правового регулювання, вирішення яких сприятиме підвищенню ефективності цієї діяльності.

Перспективи подальших досліджень проблеми вбачаємо у вивченні особливостей повноважень органів Національної поліції України щодо здійснення адміністративного нагляду у сферах забезпечення публічного порядку та безпеки, дотримання правил дозвільної системи, а також організаційно-процедурних аспектів адміністративно-наглядової діяльності поліції в цих сферах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України. Рахункова палата. 2018. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756240/zvit_10-2_2018.pdf?subportal=main.
2. *Ярмакі Х. П.* Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія. Одеса: Астропринт, 2006. 334 с.
3. *Джафарова О. В.* Сутність та напрямки адміністративної діяльності правоохоронних органів України. *Право і Безпека*. 2009. № 4. С. 75–79.
4. *Цвігун Д. П.* Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: НАВСУ, 2002. 169 с.
5. *Лошицький М. В.* Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: НАВСУ, 2002. 181 с.
6. *Бахрах Д. Н.* Важные вопросы науки административного права. Государство и право. 1993. № 2. С. 32–43.
7. *Ярмакі Х. П.* Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук за спец. 12.00.07. Харків: ХНУВС, 2007. 40 с.
8. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 52. Ст. 455.
9. *Фомін П. П.* Адміністративно-правові процедури забезпечення нагляду міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук за спец. 12.00.07. Дніпропетровськ: Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ, 2011. 19 с.
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
11. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ МВС України від 28.07.2017 № 650. Офіційний вісник України. 2017. № 70. Стор. 471. Ст. 2136.
12. Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі : наказ МВС України та Державного Департаменту України з питань виконання покарань від 04.11.2003 № 1303/203. Офіційний вісник України. 2004. № 2. Том 2. Стор. 700. Ст. 103.

REFERENCES

1. Report on the results of the audit of the effectiveness of the use of budget funds for the support the activities of units, institutions and facilities of the National Police of Ukraine. Accounting Chamber. 2018. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756240/zvit_10-2_2018.pdf?subportal=main.
2. *Yarmaky, Kh. P.*, 2006, “Administrative and Supervisory Activity of the Police in Ukraine”: monograph. Odesa. 334 p.
3. *Jafarova, O.V.*, 2009, “The Essence and Directions of Administrative Activities of Law-Enforcement Bodies of Ukraine”, *Law and Safety* 4, 75–79.
4. *Zvighun, D.P.*, 2002, “Administrative Supervision of the Bodies of Internal Affairs in the Field of Insurance of Public Order and Public Safety”: thesis ... candidate of juridical sciences: 12.00.07. Kyiv: NAVSU. 169 p.
5. *Loshitsky, M.V.*, 2002, “Administrative and Legal Relations in the Field of Public Order Protection”: thesis ... candidate of juridical sciences: 12.00.07. Kyiv: NAVSU. 181 p.
6. *Bahrah, D.N.*, 1993, “Important Issues of the Science of Administrative Law”, *State and Law* 2, 32–43.

7. *Yarmaky, Kh. P.*, 2007, “Administrative and Supervisory Activity of Militia in Ukraine”: thesis... doctor of juridical sciences: 12.00.07. Kharkiv: KhNUVS. 40 p.

8. About Administrative Supervision of Persons Released from Places of Confinement: Bill of Ukraine dated December 12, 1994 No 264/94-VR. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1994. No 52. Art. 455.

9. *Fomin, P.P.*, 2011, “Administrative and Legal Procedures for the Provision of Police Supervision for the Persons released from the Places of Confinement”: thesis... doctor of juridical sciences: 12.00.07. Dnipropetrovsk. 19 p.

10. “About the National Police”: Bill of Ukraine dated 07.07.2015 No 580-VIII. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. No 52. Art. 455.

11. “About the Approval of the Instruction on the Organization of the Activity of District Police Officers”: the Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated July 28, 2017 No 650. Official Bulletin of Ukraine, 2017. No 70. P. 471. Art. 2136.

12. About Approval of the Instruction on the Organization of Administrative Supervision of Persons Released from Places of Confinement: the Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the State Department of Ukraine on the Execution of Sentences dated November 04, 2003 No 1303/203. Official Bulletin of Ukraine. 2004. No 2. Vol. 2. P. 700. Art. 103.

UDC 342.9:351.74(477)

T.A. Pluhatar,
Candidate of Law,
Senior Researcher, Academic Secretary
of the Academic Council of the State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv,
ORCID ID 0000-0003-2082-5790

CONTENTS AND TYPES OF ADMINISTRATIVE AND CONTROL ACTIVITIES OF THE BODIES OF NATIONAL POLICE OF UKRAINE

On the basis of the analysis of doctrinal approaches, legal regulation and practical implementation by the bodies of the National Police of Ukraine supervisory powers, the essence and contents of administrative and supervisory activity of these bodies are revealed. The administrative-supervisory activity of the bodies of the National Police of Ukraine is suggested to be understood as a set of continuous actions to monitor the precise and steadfast compliance with the law in the relevant social relations, with the use of the powers conferred by the current legislation on the protection of human rights and freedoms, the prevention of threats to public order and public safety in order to prevention, detection and termination of violations, the use of police preventive measures and coercive measures, as well as the use of the event in relation to bringing the perpetrators to justice.

It was established that the administrative and supervisory activities of the bodies of the National Police of Ukraine are characterized by the following directions: participation in the preparation and development of normative acts regulating the behavior of policemen in relations with the objects of supervision; observation and periodic inspections of the objects supervised by the established mandatory rules; detection of violations in the course of checking complaints, applications, offers, etc.; solving of topical issues concerning protected objects and objects of supervision; the use of preventive police measures and coercive measures against persons violating mandatory rules; taking measures to bring the perpetrators to justice.

The approaches of scientists to the classification of administrative supervision according to different criteria are analyzed: the sphere of supervisory activity; sometimes implementation; areas subject to supervision; openness; sources; legal qualification; quantitative composition of subjects; way of initiation; level of legal regulation; according to the procedure of an establishment and termination; and the order of an implementation of supervisory procedures.

The essence of general and special administrative supervision carried out by the bodies of the National Police of Ukraine is revealed. It is noted that the general

administrative supervision consists in the implementation by the bodies of the National Police of Ukraine of supervision over the observance of the mandatory rules, in particular such as: the rules regulating the behavior of citizens directly in public places; the rules of stay of foreigners on the territory of Ukraine; rules ensuring the safety of traffic and pedestrians, as well as the use of transport; rules of the permissive system, rules of the passport system, etc.

Normative and legal regulation of the implementation of special administrative supervision by the bodies of the National Police of Ukraine is carried out, observing the rules of conduct established for a certain category of persons released from places of imprisonment.

The problems of legal and organizational character, which arise during the implementation of administrative and supervisory activities by police authorities, were identified and analyzed, in particular, attention was paid to the shortcomings and deficiencies in normative legal acts regulating this kind of activity as an administrative supervision of persons released from places of confinement. A number of scientifically substantiated proposals for the improvement of normative and legal regulation and practical organization of administrative and supervisory activities by the bodies of the National Police of Ukraine are formulated, in particular regarding the introduction of amendments to the Bill of Ukraine “About National Police”; the Bill of Ukraine “About Administrative Supervision of Persons Released from Places of Confinement”, Instructions on organization of administrative supervision of persons released from places of imprisonment, Instructions on organization of the activities of district police officers.

Keywords: administrative and supervisory activities; administrative supervision; National Police of Ukraine; public order; public safety; road safety; passport system; permitting system; persons released from prison.

Отримано 30.03.2018