

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2022.1.32>

W SPRAWIE ISTOTY I KLASYFIKACJI FORM NADZORU ADMINISTRACYJNEGO W DZIAŁALNOŚCI NARODOWEJ POLICJI UKRAINY

Irina Tomilina

*aspirant Katedry Administracji Publicznej i Administrowania
Narodowej Akademii Spraw Wewnętrznych (Kijów, Ukraina)*

ORCID ID: 0000-0002-4412-4116

e-mail: Irina_Tomilina@ukr.net

Adnotacja. Celem artykułu jest określenie istoty pojęcia „form nadzoru administracyjnego realizowanego przez Narodową Policję”, wdrożenie klasyfikacji ich rodzajów oraz charakterystyka treści. W artykule przeprowadzono badanie istoty kategorii „form nadzoru administracyjnego realizowanego przez Narodową Policję”. Określa, że to dzięki formom następuje realizacja określonych na poziomie prawa funkcji i zadań policji w zakresie ogólnego nadzoru administracyjnego. Właściwe stosowanie tych form ma bezpośredni wpływ na wynik działań administracyjno-nadzorczych oraz efektywność funkcjonowania Narodowej Policji jako całości. Dokonuje się klasyfikacji stosowanych form i dokonuje się ich charakterystyki. Stwierdzono, że formy nadzoru administracyjnego w Narodowej Policji stanowią zewnętrzny wyraz szerokiego zakresu celowych, różniących się treścią i istotą działań i środków, które są realizowane w ramach funkcjonalnych uprawnień przez organy i funkcjonariuszy policji w kierunku i w celu zapewnienia porządku publicznego, legalności w sferze stosunków społecznych, przestrzegania gwarantowanych praw i wolności ich uczestników.

Słowa kluczowe: forma, środki zapobiegawcze, profilaktyka, praworządność, nadzór administracyjny.

ON THE ISSUE AND CLASSIFICATION OF FORMS OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION IN THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Irina Tomilina

*Postgraduate Student at the Department of Public Administration
National Academy of Internal Affairs (Kyiv, Ukraine)*

ORCID ID: 0000-0002-4412-4116

e-mail: Irina_Tomilina@ukr.net

Abstract. The purpose of the article is to define the essence of the concept of “forms of administrative supervision implemented by the National Police”, the classification of their species, and the characteristics of the content. The article examines the essence of the category of “forms of administrative supervision implemented by the National Police”. It is determined that it is due to the forms that the functions and tasks of the police in the field of general administrative supervision defined at the level of legislation are implemented. Proper use of these forms directly affects the results of administrative and supervisory activities and the effectiveness of the National Police as a whole. The classification of the applied forms is carried out and their characteristic is carried out. It is concluded that the forms of administrative supervision of the National Police are the external expression of a wide range of purposeful, different in content and essence of actions and measures implemented within the functional powers of police bodies and officers in the direction and to ensure public order, law and order in public relations, observance of guaranteed rights and freedoms of their participants.

Key words: form, preventive measures, prevention, law and order, administrative supervision.

ДО ПИТАННЯ СУТНОСТІ ТА КЛАСИФІКАЦІЇ ФОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Ірина Томіліна

*аспірантка кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ (Київ, Україна)*

ORCID ID: 0000-0002-4412-4116

e-mail: Irina Tomilina@ukr.net

Анотація. Мета статті полягає у визначенні сутності поняття «форми адміністративного нагляду, що реалізується Національною поліцією», здійснення класифікації їх видів та характеристики змісту. У статті здійснюється дослідження сутності категорії «форми адміністративного нагляду, що реалізується Національною поліцією». Визначається, що саме завдяки формам відбувається реалізація визначених на рівні законодавства функцій та завдань поліції у сфері загального адміністративного нагляду. Належне застосування цих форм безпосередньо здійснює вплив на результат адміністративно-наглядової діяльності та ефективність функціонування Національної поліції загалом. Здійснюється класифікація застосовуваних форм та проводиться їх характеристика. Зроблено висновок, що форми адміністративного нагляду Національної поліції являють собою зовнішнє вираження широ-

кого кола цілеспрямованих, різних за змістом і суттю дій та заходів, які реалізуються в межах функціональних повноважень органами та працівниками поліції в напрямі та з метою забезпечення громадського порядку, законності у сфері суспільних відносин, дотримання гарантованих прав і свобод їх учасників.

Ключові слова: форма, превентивні заходи, профілактика, правопорядок, адміністративний нагляд.

Постановка проблеми. Одним з об'єктів реформаційних перетворень, що нині тривають в Україні, виступає адміністративна діяльність поліції, яка спрямована на забезпечення публічної безпеки та правопорядку в усіх сферах суспільного життя, створення умов для належної реалізації кожним учасником своїх суб'єктивних прав, свобод та інтересів. З урахуванням прагнення України завершити цикл євроінтеграційних заходів та отримати статус повноправного члена Європейського Союзу великого значення набуває напрям удосконалення функціонування правоохоронних органів та створення адміністративного права нового формату з огляду на теорію людиноцентризму та публічності влади. Визначені завдання державної політики вимагають нових підходів до формування окремих понять, дефініцій, класифікацій у науці адміністративного права, що стосуються діяльності Національної поліції у сфері публічної безпеки, шляхом здійснення адміністративного нагляду.

Рівень безпеки суспільства, ступінь захищеності індивіда безпосередньо залежать від ступеня правосвідомості громадян, нормативної урегульованості та законності й активності здійснюваних поліцією превентивних заходів. Адміністративний нагляд, як один із напрямів превентивної діяльності Національної поліції, спрямований на реалізацію цих завдань, тож потребує наукової розробки питання визначення форм його провадження, що відповідають сучасним тенденціям становлення правової та демократичної держави.

Стан дослідження проблеми. Дослідженню форм у сфері адміністративного права, управлінської діяльності свої роботи присвятили такі науковці-адміністративісти, як: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.А. Глуховець, В.К. Колпаков, Я.В. Лазур, В.П. Петков, О.П. Рябченко.

Мета статті полягає у визначенні сутності поняття «форми адміністративного нагляду, що реалізується Національною поліцією», здійснення класифікації їх видів та характеристики змісту.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи поняття та сутність адміністративного нагляду, що здійснюється Національною поліцією, варто відзначити відсутність єдиного визначення поняття цієї превентивної діяльності. Така ситуація породжує дискусії в наукових колах, стимулює наукові пошуки уніфікованого розуміння змісту понять «нагляд» загалом та «адміністративний нагляд» зокрема.

Як відзначають автори тлумачного словника, термін «нагляд» застосовується для визначення прокурорської діяльності, правоохоронної діяльності органів поліції, діяльності спеціальних органів управління (наприклад, державних інспекцій) і т.п. Філологічне тлумачення терміна «наглядати» зводиться до «пильнувати, слідкувати за чим-ким-небудь для контролю, забезпечення порядку і т. ін.» (Яременко, Сліпущко, 1998: 729).

На думку авторів словника адміністративного права, адміністративний нагляд характеризується як вид діяльності спеціально уповноважених органів виконавчої влади, державних службовців, покликаний забезпечити дотримання, одноманітне застосування та виконання державними, громадськими, іншими недержавними організаціями та громадянами спеціальних правових норм та загальнообов'язкових правил, встановлених законами та іншими нормативними правовими актами (Бачило, Гандилов, Гришковець, 1999: 38).

На нашу думку, адміністративний нагляд, як вид превентивної діяльності Національної поліції, виступає універсальним напрямом процедурно регламентованої профілактичної діяльності уповноважених підрозділів та посадових осіб поліції у встановлених законодавством формах, що покликаний забезпечити безперервний вплив на невизначене коло піднаглядних суб'єктів адміністративного нагляду з метою забезпечення належного рівня правопорядку, результатом якої є оцінка правомірності їхньої поведінки та запобігання можливим негативним наслідкам.

При цьому необхідно відзначити, що на ефективність цієї профілактичної діяльності чинить вплив широке коло як суб'єктивних, так і об'єктивних факторів. Адміністративний нагляд має проводитись з урахуванням особливостей об'єкта нагляду, правильно вибраними методами та організаційними заходами та працівниками поліції з високою кваліфікацією.

З огляду на спрямованість заходів адміністративного нагляду на забезпечення громадського порядку, законності у сфері суспільних відносин, дотримання гарантованих прав і свобод їх учасників наголошуємо, що ця процедурно регламентована діяльність Національної поліції, результатом якої є оцінка правомірності поведінки суб'єктів та запобігання можливим негативним наслідкам, має провадитись у певних правових формах.

Питання з'ясування змісту, класифікації та характеристик правових форм адміністративного нагляду Національної поліції залишається досить важливим та актуальним і на сьогодні.

У межах здійснюваного монографічного дослідження М.К. Якимчук відзначає, що форма являє собою акт волевиявлення посадової особи, який вчиняється з дотриманням принципу законності та у відповідності до наданої управлінської компетенції (Якимчук, 2001: 230).

Тлумачні словники визначають форму по-різному: як спосіб існування змісту, невіддільний від нього і служить його виразом (Ожегов, Шведова, 1999), як тип, будову, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; суворо встановлений порядок у будь-якій справі (Бусел, 2005: 1543).

На думку Я.В. Лазура, термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти

управління, то форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність (Лазур, 2010: 249–250).

Тобто «форма» може характеризуватись як певне зовнішнє вираження будь-якого предмета, якщо значення такого терміна стосується дій щодо здійснення адміністративного нагляду – характеризується як результат адміністративної діяльності поліції.

У сфері адміністративної діяльності поліції під формою її реалізації деякі науковці розуміють однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, і за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, громадська безпека, здійснюється протидія правопорушенням, надаються адміністративні послуги та забезпечується керівництво службами та підрозділами поліції (Глуховець, 2017: 72).

Тож сутність категорії «форми адміністративного нагляду поліції» визнається науковцями однотайно – як зовнішнє вираження певної діяльності управлінського характеру. Саме завдяки формам відбувається реалізація визначених на рівні законодавства функцій та завдань поліції у сфері загального адміністративного нагляду з метою забезпечення громадського порядку, законності у сфері суспільних відносин, дотримання гарантованих прав і свобод їх учасників. Належне застосування цих форм безпосередньо здійснює вплив на результат адміністративно-наглядової діяльності та ефективність функціонування Національної поліції загалом.

Форми адміністративного нагляду нерозривно пов'язані з функціями, якими поліція наділена чинним законодавством. Саме різноманітність дій, спрямованих на реалізацію функцій, способи досягнення і сам результат такої діяльності, зовнішній прояв цих дій і є формою адміністративного нагляду.

З урахуванням розгалуженості функцій поліції у сфері адміністративного нагляду варто відзначити існування різноманіття форм реалізації такої діяльності поліції превентивного характеру. Проте, незважаючи на владний характер дій поліції, обов'язковість законних вимог її працівників, враховуючи наявність державного примусу в питаннях здійснення адміністративного нагляду, форми його провадження мають відповідати чинним законодавчим нормам. Вибір можливої до застосування в тій чи іншій життєвій ситуації форми адміністративного нагляду здійснюється безпосередньо працівником поліції, який вживає заходів превентивного характеру в межах своїх функцій та компетенції, з урахуванням критеріїв ефективності та доцільності застосування для забезпечення громадського порядку, законності у сфері суспільних відносин, дотримання гарантованих прав і свобод їх учасників.

Здійснюючи класифікацію форм публічного адміністрування, В.К. Колпаков зазначає, що вони поділяються на види за двома критеріями. Перший критерій – наслідки (правовий ефект) застосування тієї чи іншої форми. За цим критерієм вони поділяються на правові і неправові форми. До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків. Це, наприклад, прийняття нормативних та індивідуальних актів перебування правових норм, укладання адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають (проведення ревізії, нарада, консультація). Другий критерій – спосіб реалізації методів публічного адміністрування. За цим критерієм форми публічного адміністрування поділяються на прийняття нормативних актів; прийняття ненормативних актів; укладання адміністративних договорів; вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій; здійснення організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій (Колпаков, 2017: 40).

Характеризуючи адміністративну діяльність органів внутрішніх справ, О.П. Рябченко відзначає, що загальний адміністративний нагляд здійснюється в організаційних та правових формах, при цьому останні він поділяє на дві підгрупи: регулятивні і правоохоронні (Рябченко, 2009: 128).

З огляду на таке бачення класифікації форм адміністративної діяльності можна відзначити, що адміністративний нагляд як діяльність працівників поліції за певних умов призводить до появи суспільних відносин з деякими суб'єктами, які можуть мати юридичні наслідки та призвести до породження нових суб'єктивних обов'язків.

З урахуванням напрямів, мети та завдань адміністративного нагляду поліції, на наш погляд, варто виділити такі форми його здійснення, як: правоустановча, правозастосовча, організаційна, контрольно-наглядова, попереджувальна, правоохоронна, публічно-сервісна, забезпечувальна (здійснення матеріально-технічних операцій).

Правоустановча форма здійснення адміністративного нагляду в діяльності поліції забезпечує формування правових норм, якими встановлюються процедурні правила та умови провадження нагляду, їх удосконалення, внесення змін, знаходить свій прояв у виданні нормативних актів уповноваженими органами.

Правозастосовча форма включає у себе дії щодо встановлення фактичних обставин перед провадженням адміністративного нагляду, правильне обрання необхідної до застосування норми права, яка забезпечуватиме належне провадження нагляду, враховуючи обставини та сферу суспільних відносин, недопущення різного тлумачення норм права під час реалізації адміністративного нагляду. Наслідком провадження такої форми адміністративного нагляду виступає індивідуальний акт, винесений по суті регульованого питання та втілення в життя конкретно визначеної норми права.

Організаційна форма адміністративного нагляду проявляється у провадженні дій управлінсько-організаційного характеру усередині підрозділу Національної поліції, уповноваженого на здійснення певного напрямку наглядової діяльності, як приклад: інструктаж, збирання, дослідження та обробка матеріалів,

а також дій, які провадяться за участю піднаглядних суб'єктів, як приклад: роз'яснювальні бесіди, пропаганда правосвідомої поведінки тощо.

Контрольно-наглядова форма проявляється у безпосередній реалізації заходів та юридично значимих дій, в основу яких покладено забезпечення громадського порядку, законності у сфері суспільних відносин, дотримання гарантованих прав і свобод їх учасників.

Попереджувальна форма виступає зовнішнім проявом наглядової діяльності Національної поліції, спрямованої на забезпечення превентивними заходами недопущення вчинення протиправного діяння підконтрольними суб'єктами, та/або припинення розпочатої протиправної їхньої діяльності та зниження рівня негативності наслідків такої поведінки для забезпечення громадського порядку.

Реалізація правоохоронної форми здійснення адміністративного нагляду знаходить свій прояв у безпосередньому застосуванні регулюючого впливу на поведінку, права та інтереси піднаглядного суб'єкта з метою досягнення поставлених цілей і завдань, із можливим застосуванням заходів державного примусу.

Публічно-сервісна форма адміністративного нагляду полягає у реалізації законодавчо визначених заходів, мета здійснення яких спрямована на впровадження в життя функцій та завдань органів поліції у сфері забезпечення дотримання прав, свобод та інтересів людини і громадянина, правопорядку тощо.

Забезпечувальна форма адміністративного нагляду знаходить свій прояв у здійсненні матеріально-технічного оснащення поліції для належного провадження превентивних заходів, носить допоміжний характер.

Висновки. З урахуванням отриманих у ході дослідження результатів, наукових поглядів на досліджуване питання доходимо висновків, що форми адміністративного нагляду Національної поліції являють собою зовнішнє вираження широкого кола цілеспрямованих, різних за змістом і суттю дій та заходів, які реалізуються в межах функціональних повноважень органами та працівниками поліції в напрямі та з метою забезпечення громадського порядку, законності у сфері суспільних відносин, дотримання гарантованих прав і свобод їх учасників.

Список використаних джерел:

1. Бачило І.Л., Гандилов Т.М., Гришковец А.А. Словарь административного права. Москва : Прав. культура, 1999.
2. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
3. Глуховеря В.А. Адміністративна діяльність Національної поліції. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. 2017. 248 с.
4. Колпаков В.К. Публічна адміністрація в парадигмі сучасного адміністративного права. *Збірник наукових праць за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції*. Вип. 18. Харків : Друкарня Мадрид, 2017. С. 39–40.
5. Лазур Я.В. Форми адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління. *Форум права*. 2010. № 2. С. 249–253. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
6. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. Росийская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., дополненное. Москва : Азбуковник. 1999.
7. Рябченко О.П. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ. 2009. 256 с.
8. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2001. 440 с.
9. Яременко В., Сліпушко О. Новий тлумачний словник української мови. Київ : Аконті, 1998. 910 с.

References:

1. Bachilo, I.L., Gandilov, T.M., Grishkovec, A.A. (1999). Slovar' administrativnogo prava [Dictionary of Administrative Law]. Moskva: Prav. kul'tura [in Russian].
2. Busel, V.T. (2005). Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy [Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language]. Irpin: VTF "Perun". 1728 p. [in Ukrainian].
3. Hlukhoveria, V.A. (2017). Administratyvna diialnist Natsionalnoi polititsii [Administrative activities of the National Police]. Dnipro: Dniprop. derzh. un-t vnutr. sprav. 248 p. [in Ukrainian].
4. Kolpakov, V.K. (2017). Publichna administratsiia v paradyhmi suchasnoho administrativnogo prava [Public administration in the paradigm of modern administrative law]. *Zbirnyk naukovykh prats za materialamy Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii*. Vyp. 18. Kharkiv: Drukarnia Madryd. Pp. 39–40 [in Ukrainian].
5. Lazur, Ya.V. (2010). Formy administrativno-pravovoho zakhystu prav i svobod hromadian u sferi derzhavnoho upravlinnia [Forms of administrative and legal protection of the rights and freedoms of citizens in the field of public administration]. *Forum prava*. № 2. Pp. 249–253. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index [in Ukrainian].
6. Ozhegov, S.I., Shvedova, N.Ju. (1999). Tolkovyj slovar' russkogo jazyka: 80 000 slov i frazeologicheskikh vyrazhenij [Explanatory dictionary of the Russian language: 80.000 words and phraseological expressions]. Rossijskaja akademija nauk. Institut russkogo jazyka im. V.V. Vinogradova. 4-e izd., dopolnennoe. Moskva: Azbukovnik [in Russian].
7. Riabchenko, O.P. (2009). Administratyvna diialnist orhaniv vnutrishnikh sprav [Administrative activity of internal affairs bodies]. Kharkiv: Vyd-vo Khark. nats. un-tu vnutr. sprav. 256 p. [in Ukrainian].
8. Iakymchuk, M.K. (2001). Problemy upravlinnia v orhanakh prokuratury Ukrainy: teoriia i praktyka [Problems of management in the bodies of the Prosecutor's Office of Ukraine: theory and practice]: monohrafiia. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy. 440 p. [in Ukrainian].
9. Iaremenko, V., Slipushko, O. (1998). Novyi tлумachnyi slovnyk ukrainskoi movy [New explanatory dictionary of the Ukrainian language]. Kyiv: Akonit. 910 p. [in Ukrainian].