

УДК 342.9:351.74

*Д. О. Карбовський**здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук
Науково-дослідного інституту публічного права*

МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Актуальність теми. Адміністративна діяльність поліції здійснюється шляхом цілеспрямованого впливу суб'єкта діяльності на її об'єкт. Вплив суб'єкта адміністративної діяльності на волю об'єкта здійснюється за допомогою різноманітних методів. Проблему методів будь-якої діяльності можна розглядати з точки зору співвідношення більш загальних понять – мети цієї діяльності та засобів її досягнення [1, с. 32].

Конституційно закріплена необхідність забезпечення у діяльності уповноважених державних органів і їх посадових осіб пріоритету прав і свобод людини, вимагає збалансованості у визначенні форм та методів їх адміністративної діяльності. З одного боку, владний, імперативний характер адміністративної діяльності зумовлює її жорстку регламентацію, а з іншого, – необхідно обмежити коло тих відносин, які жорстко регламентовані адміністративно-правовими нормами [4, с. 71].

Сьогодення вимагає від поліції використання якісно нових форм діяльності, заснованих на поєднанні більш ефективних методів та принципів організації і управління силами та засобами поліції. В основу трансформації форм та методів діяльності поліції повинно бути покладено безумовний пріоритет прав і свобод людини [4, с. 71].

Огляд останніх досліджень. Діяльність органів Національної поліції України, з позиції адміністративного права, була предметом дослідження багатьох вчених, до числа яких входять О. Бандурка, О. Батраченко, В. Басс, О. Безпалова, І. Бойко, Д. Власенко, Т. Гаврилук, В. Галунько, С. Гнатюк, Д. Горбач, В. Грітчина, С. Діденко, О. Дрозд, Я. Когут, В. Криволапчук, В. Курило, Д. Ластович, Д. Лемеш, М. Лошицький, Н. Максименко, А. Панчишин, О. Проневич, Т. Плугатар, І. Савельєва, В. Тетеря, С. Шестаков, О. Юнін та інші. Проте, оскільки діяльність територіальних органів Національної поліції України є досить вузькою та специфічною науковою площиною, методи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України є актуальним та своєчасним науковим викликом.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу норм адміністративного права, позицій вчених-юристів, практики діяльності територіальних органів Національної поліції України, сформулювати та розкрити методи адміністративно-правового

регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України.

Виклад основних положень. Кожна форма адміністративної діяльності органів Національної поліції супроводжується відповідними методами, які компонується у певні групи [9, с. 84-89]. Щодо поняття методів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України, то для початку варто вказати, що тлумачний словник української мови розкриває поняття «метод» як спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності (науці, виробництві тощо) [2, с. 692].

І. Голосніченко розкриває методи адміністративної діяльності як передбачені адміністративно-правовими нормами різноманітні засоби, прийоми і способи, за допомогою яких поліція здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань та функцій [5, с. 30]. В. Галунько вважає, що методи адміністративної діяльності публічної адміністрації – це способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин із метою публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [3, с. 151].

Під методом адміністративної діяльності Національної поліції О. Карась розуміє цілеспрямований спосіб поведінки, набір дій та засобів, які повторюються і ведуть до вирішення завдань із забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [6, с. 115].

Таким чином, методи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України – це інструменти адміністративно-правового регулювання, які за своєю суттю є способами та прийомами впливу територіальних органів Національної поліції України на окремих осіб, суспільство та органів влади з метою виконання поставлених перед ними законних завдань, функцій та повноважень.

Засадами теорії адміністративного права закріплено, що основними методами адміністративного права є заохочення, переконання та примус [3, с. 141-148].

Розкриємо кожен метод окремо. В. Галушко припускає, що сутність заохочення полягає в тому, що воно стимулює учасників адміністративно-правових відносин на належну поведінку: заохочення призначено для стимулювання активної діяльності суб'єктів адміністративного права, формування правомірної поведінки, зміцнення засад справедливості та дисципліни в адміністративно-правовому регулюванні. Зміст заохочення складають заходи морального (подяка, почесна грамота, медаль, орден тощо), матеріального (премія, цінний подарунок тощо) і морально-матеріального (заслужений юрист України, лауреат, премія тощо) характеру. Отже, з позиції вченого, заохочення – метод адміністративного права, який полягає в публічному визнанні заслуг, нагородженні, наданні громадської пошани особі у зв'язку з досягнутими успіхами у виконанні правових або громадських обов'язків [3, с. 141-148].

Як метод адміністративної діяльності органів поліції для заохочення притаманні наступні особливості: фактичною підставою для застосування заохочення є заслуга, діяння, позитивно оцінювані правоохоронними суб'єктами; заохочення пов'язане з оцінкою вже зроблених діянь, є складовою частиною державного контролю; заохочення персоналізоване, застосовується стосовно окремих індивідуальних або колективних суб'єктів; заохочення проявляється в моральному схваленні, наділенні визначеними правами, матеріальними цінностями й іншими благами; головним чином заохочення врегульоване правом, у багатьох випадках реалізується у формі правозастосування; заохочення побічно впливає на волю заохочуваного, стимулюючи його [9, с. 84-89].

На наш погляд, заохочення як метод адміністративної діяльності не є основним у адміністративно-правовому регулюванні, та полягає у певному стимулюванні Національної поліції України своїх територіальних органів за добросовісну та ефективну діяльність через здійснення заходів як морального (відзнака територіального відділу), так і матеріального характеру (матеріальне заохочення окремого поліцейського територіального відділу Національної поліції України).

За допомогою заходів переконання стимулюється належна поведінка учасників адміністративно-правових відносин. Переконання виявляється у використанні різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходів для формування волі суб'єктів адміністративного права або її корекції. Найпоширеніші форми його використання публічною адміністрацією: 1) здійснення систематичної роз'яснювальної роботи щодо норм

адміністративно-правових актів (агітаційно-пропагандистська робота); 2) критика антигромадських вчинків; 3) інформування населення про стан забезпечення правопорядку; 4) заохочення громадян, які беруть участь в охороні правопорядку [3, с. 141-148].

Основними методами взаємодії, які використовуються поліцією в адміністративній діяльності є: організація заходів, спрямованих на вирішення конкретних завдань; виховання; особистий приклад; роз'яснення завдань того або іншого правоохоронного органу (усне чи через засоби масової інформації); інструктаж осіб підпорядкованого апарату і громадськості з питань найбільш дієвого виконання поставлених завдань; критика антигромадської поведінки окремих осіб [9, с. 84-89].

Заходи переконання не в повній мірі, на відміну від примусу, знаходять чітке закріплення у нормативно-правових актах. Це до певної міри є виправданим, адже їх застосування не пов'язане з обмеженням прав і свобод людини, а отже допускається певна свобода у доборі найбільш ефективних та відповідних конкретній ситуації способів переконання. Разом з тим, аналіз Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII дає змогу виділити низку положень, що прямо закріплюють окремі способи реалізації даного методу в адміністративній діяльності поліції [6, с. 117; 8].

Так, наприклад, уся діяльність територіальних органів Національної поліції України пов'язана з громадськістю є фактично прикладом застосування методу переконання, зокрема, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII: з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівники поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції (ст. 86); керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення (ст. 88); поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань (ст. 89 [8]).

Таким чином, переконання як метод адміністративної діяльності проявляється через здійснення територіальними органами Національної поліції України превентивної діяльності, спіль-

них проєктів з громадськістю, а також звітування про свою адміністративну діяльність перед суспільством.

Адміністративний примус займає важливе місце в правозастосовчій системі України, за допомогою його застосування реалізуються найважливіші правоохоронні функції органів поліції [1, с. 34]. Як вважає В. Глуховеря, адміністративний примус в діяльності Національної поліції - це врегульовані нормами адміністративного права заходи, які застосовуються поліцейськими у межах повноважень з метою попередження чи припинення протиправних дій, подолання їх шкідливих наслідків, а також притягнення особи до адміністративної відповідальності [4, с. 83].

Відповідно до призначення, теорією адміністративного права, заходи адміністративного примусу поділено на три групи: 1) адміністративно-запобіжні заходи; 2) заходи адміністративного припинення; 3) адміністративні стягнення [3, с. 141-148].

Профілактичний характер адміністративно-запобіжних заходів, спрямований на односторонню реалізацію юридично-владних повноважень органами поліції. Адміністративно-запобіжні заходи не пов'язані зі вчиненням правопорушень. Запобігання скоєнню й у цьому контексті передують вжиттю інших примусових заходів, спрямованих на винуватців здійснення адміністративних правопорушень [9, с. 84-89].

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII поліція для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення також застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу [8].

Поліція може застосовувати такі превентивні заходи: 1) перевірка документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхнева перевірка і огляд; 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння реччю; 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи; 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; 11) поліцейське піклування [8].

Тобто, чинним законодавством визначені превентивні (адміністративно-запобіжні) заходи, які може використовувати поліцейський у своїй діяльності.

Щодо заходів адміністративного припинення, то поліція під час виконання своїх повноважень, уповноважена застосовувати такі заходи примусу: 1) фізичний вплив (сила); 2) застосування спеціальних засобів; 3) застосування вогнепальної зброї [8].

Останню складову адміністративного примусу складають адміністративні стягнення, які виходять із права поліцейських складати адміністративні протоколи та, відповідно притягувати винних осіб до відповідальності.

Отже, адміністративний примус найчастіше використовується у діяльності територіальних органів Національної поліції України, адже визначений у завданнях поліції щодо попередження, виявлення та припинення правопорушень в суспільстві.

Національна поліція у своїй діяльності може застосовувати методи організації [9, с. 84-89]. На думку Н. Р. Нижник система організаційних методів це – сукупність двох рівноправних елементів, що з одного боку впливають на структуру управління та на процес управління [7, с. 45].

До першого елемента (структури управління) відноситься регламентація діяльності та нормування системи управління, до другого (процес управління) підготовка, ухвалення, організація виконання і контроль за управлінськими рішеннями. Об'єктивними засадами використання організаційних методів управління виступають організаційні відносини, що становлять частину механізму управління. Адже через них реалізується найважливіша функція управління – функція організації [10, с. 116; 7, с. 84-89].

Таким чином, у внутрішніх правовідносинах територіальні органи Національної поліції України використовують організаційні методи адміністративної діяльності, за допомогою яких реалізується внутрішньо-організаційне адміністрування територіальних органів Національної поліції України.

Отже, методи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України – це інструменти адміністративно-правового регулювання, які за своєю суттю є способами та прийомами впливу територіальних органів Національної поліції України на окремих осіб, суспільство та органів влади з метою виконання поставлених перед ними законних завдань, функцій та повноважень.

Література

1. Бандурка О. М., Безпалова О. І., Джафарова О. В. та ін. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 242 с.
2. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ: Наукова думка, 1970–1980.
3. Галуцько В. В., Курило В. І., Короед С. О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
4. Глуховець В. А. Адміністративна діяльність Національної поліції : навч. посібник. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 248 с.
5. Голосніченко І. П., Кондратьєв Я. Ю. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник. Київ: КМУЦА, 1999. 178 с.
6. Карась О. В. Особливості закріплення методів адміністративної діяльності Національної поліції в Законі України «Про Національну поліцію». *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. Вип. 2. С. 114–121.
7. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посібн. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
9. Ткаченко Р. О. Методи адміністративної діяльності органів Національної поліції як об'єкт громадського контролю. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. С. 84–89.
10. Штанько А. Ф. Вопросы теории и практики руководства горрайорганами внутренних дел : практическое пособие. Киев : РИО МВД Украины, 1996. 104 с.

Анотація

Карбовський Д. О. Методи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України. – Стаття.

У статті визначено методи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України як інструменти адміністративно-правового регулювання, які за своєю суттю є способами та прийомами впливу територіальних органів Національної поліції України на окремих осіб, суспільство та органів влади з метою виконання поставлених перед ними законних завдань, функцій та повноважень. Розкрито, що заохочення як метод адміністративної діяльності не є основним у адміністративно-правовому регулюванні. Визначено, що переконання як метод адміністративної діяльності проявляється через здійснення територіальними органами Національної поліції України превентивної діяльності, спільних проєктів з громадськістю, а також звітування про свою адміністративну діяльність перед суспільством. Зазначено, що адміністративний примус найчастіше використовується у діяльності територіальних органів Національної поліції України. Встановлено, що у внутрішніх правовідносинах територіальні органи Національної поліції України використовують організаційні методи адміністративної діяльності, за допомогою яких реалізується внутрішньо-організаційне адміністрування територіальних органів Національної поліції України.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, внутрішньо-організаційне адміністрування, методи, Національна поліція України, принципи, процедури, статус, територіальні органи поліції, форми.

Аннотация

Карбовский Д. А. Методы административно-правового регулирования деятельности территориальных органов Национальной полиции Украины. – Статья.

В статье определены методы административно-правового регулирования деятельности территориальных органов Национальной полиции Украины как инструменты административно-правового регулирования, которые по своей сути являются способами и приемами воздействия территориальных органов Национальной полиции Украины на отдельных лиц, общество и органов власти для выполнения поставленных перед ними законных задач, функций и полномочий. Раскрыто, что поощрение как метод административной деятельности не является основным в административно-правовом регулировании. Определено, что убеждения как метод административной деятельности проявляется через осуществление территориальными органами Национальной полиции Украины превентивной деятельности, совместных проектов с общественностью, а также отчетности о своей административной деятельности перед обществом. Отмечено, что административное принуждение чаще всего используется в деятельности территориальных органов Национальной полиции Украины. Установлено, что во внутренних правоотношениях территориальные органы Национальной полиции Украины используют организационные методы административной деятельности, с помощью которых реализуется внутри-организационное администрирование территориальных органов Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, внутренне организационное администрирование, методы, Национальная полиция Украина, принципы, процедуры, статус, территориальные органы полиции, формы.

Summary

Karbovskyy D. O. Methods of administrative and legal regulation of the activities of territorial bodies of the National Police of Ukraine. – Article.

The article defines methods of administrative and legal regulation of the activity of territorial bodies of the National Police of Ukraine as instruments of administrative and legal regulation, which in their essence are ways and methods of influence of territorial bodies of the National Police of Ukraine on individuals, society and authorities in order to fulfill the legal tasks, functions and powers. It is revealed that promotion as a method of administrative activity is not the main one in administrative and legal regulation. It is determined that the conviction as a method of administrative activity is manifested through the implementation by the territorial bodies of the National Police of Ukraine of preventive activities, joint projects with the public, as well as reporting on their administrative activities before the public. It is noted that administrative coercion is most often used in the activities of territorial bodies of the National Police of Ukraine. It is established that in internal legal relations territorial bodies of the National Police of Ukraine use organizational methods of administrative activity, through which the internal-organizational administration of territorial bodies of the National Police of Ukraine is implemented.

Key words: administrative and legal regulation, internal organizational administration, methods, National Police of Ukraine, principles, procedures, status, territorial police bodies, forms.