

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА МІСЦЕ СЕРЕД НИХ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

LEGAL PRINCIPLES OF ENSURING LEGALITY IN THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE BODIES OF UKRAINE AND THE PLACE AMONG THEM OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION

Дерзська В.Ю., ад'юнкт наукової лабораторії
з проблем превентивної діяльності та запобігання корупції
ННІ № 3 Національної академії внутрішніх справ

У статті розкрито, що «правові засади» – це складна, багаторівнева категорія, що поєднує в собі як фундаментальні принципи права, так і систему конкретних нормативно-правових актів, які визначають юридичні параметри регулювання певної сфери суспільних відносин, які становлять собою концептуальну основу правового регулювання, оскільки закладають вихідні положення, які юридично відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільних процесів, формують стратегічні орієнтири для правотворчої, правозастосовної та контрольної діяльності, значущість яких особливо проявляється у випадках прогалин правового регулювання, коли саме правові засади виступають методологічною основою для тлумачення та застосування норм права.

У статті підкреслено, що адміністративне законодавство посідає ключове місце у системі правових засад забезпечення законності в діяльності органів Національної поліції України, оскільки саме воно виступає фундаментальним нормативним інструментом, що конкретизує принципи публічного управління, визначає компетенцію, повноваження, обов'язки та межі відповідальності поліцейських органів у процесі реалізації владних повноважень. На відміну від загально-правових принципів, які формують аксіологічну основу правозастосування, адміністративне право деталізує процедурні аспекти поліцейської діяльності, врегульовує превентивні, контрольні, наглядові, охоронні, дисциплінарні та процесуальні механізми, що забезпечують дотримання норм законності як у внутрішній організації правоохоронних органів, так і у взаємодії з громадянами та іншими суб'єктами правовідносин. Важливо, що система адміністративно-правових норм інтегрує положення Конституції України, галузевого законодавства, підзаконних актів Кабінету Міністрів України та внутрішніх нормативних документів, утворюючи єдину структурно-функціональну основу для ефективного здійснення поліцейської діяльності в межах правового порядку, забезпечення публічної безпеки та дотримання прав людини в умовах динамічного розвитку суспільних процесів та правової системи держави.

Ключові слова: адміністративне регулювання, адміністративний інструментарій, адміністративний механізм, адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правові засади, законність, законодавство, поліція, права, публічна адміністрація.

The article reveals that «legal principles» are a complex, multi-level category that combines both fundamental principles of law and a system of specific regulatory legal acts that determine the legal parameters of regulating a certain sphere of social relations, which constitute the conceptual basis of legal regulation, since they establish initial provisions that legally reflect the objective regularities of the development of social processes, form strategic guidelines for law-making, law-enforcement and control activities, the significance of which is especially evident in cases of gaps in legal regulation, when it is legal principles that serve as a methodological basis for the interpretation and application of legal norms.

The article emphasizes that administrative legislation occupies a key place in the system of legal principles for ensuring legality in the activities of the National Police of Ukraine, since it is the fundamental regulatory instrument that specifies the principles of public administration, determines the competence, powers, duties and limits of responsibility of police bodies in the process of exercising their powers of authority. Unlike general legal principles that form the axiological basis of law enforcement, administrative law details the procedural aspects of police activities, regulates preventive, control, supervisory, protective, disciplinary and procedural mechanisms that ensure compliance with the norms of legality both in the internal organization of law enforcement bodies and in interaction with citizens and other subjects of legal relations. It is important that the system of administrative and legal norms integrates the provisions of the Constitution of Ukraine, sectoral legislation, by-laws of the Cabinet of Ministers of Ukraine and internal regulatory documents, forming a single structural and functional basis for the effective implementation of police activities within the framework of the legal order, ensuring public safety and respecting human rights in the conditions of dynamic development of social processes and the legal system of the state.

Key words: administrative regulation, administrative tools, administrative mechanism, administrative and legal support, administrative and legal principles, legality, legislation, police, rights, public administration.

Актуальність теми. Законність є фундаментальною ознакою функціонування правової держави та основним орієнтиром у діяльності органів публічної адміністрації, зокрема органів Національної поліції України. Як суб'єкт публічної влади, поліція здійснює багатогранну діяльність, яка передбачає безпосереднє втручання у сферу прав, свобод та законних інтересів особи, що, своєю чергою, зумовлює особливу значущість дотримання правових норм та процедурних гарантій при виконанні покладених на неї завдань. Законність у діяльності поліції є не лише принципом її функціонування, але й важливою складовою механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення правопорядку та громадської безпеки.

Особливого значення у забезпеченні законності в діяльності органів Національної поліції України набувають правові засади, що визначають зміст, обсяг і межі здійснення поліцейських повноважень. Серед джерел правового регулювання провідне місце належить адміністративному законодавству, яке формує нормативну основу

застосування заходів адміністративного примусу, превентивних заходів, процедур розгляду звернень, забезпечення публічного порядку тощо. Саме в адміністративно-правових нормах відображається баланс між публічними інтересами держави щодо забезпечення безпеки та необхідністю захисту конституційних прав і свобод особи, а відтак дослідження правових засад забезпечення законності в діяльності органів Національної поліції України, з урахуванням ролі адміністративного законодавства в системі правового регулювання, дає змогу поглибити наукове розуміння природи поліцейської діяльності, окреслити сучасні проблеми правозастосовної практики та сформулювати обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення нормативної бази у цій сфері.

Огляд останніх досліджень. Адміністративно-правові аспекти діяльності поліції в Україні ставали предметом досліджень таких вчених, як: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, А. Галай, І. Грицяк, В. Дашутін, О. Дрозд, О. Дьяченко, О. Костюченко, В. Колпаков,

В. Куйбіда, С. Максимов, О. Петухов, О. Попович, Р. Сербин, С. Серьогін, В. Шкляр та інших.

При цьому, сучасні правові засади поліції, особливо питання, пов'язані із гарантуванням законності діяльності є особливо важливим в умовах реформування цієї публічної інституції в Україні, що обумовлює важливість відповідних наукових пошуків.

Мета статті полягає у тому, щоб дослідити правові засади забезпечення законності в діяльності органів Національної поліції України та місце серед них адміністративного законодавства.

Виклад основних положень. У науковій літературі до понять «правових», «організаційно-правових» та «адміністративно-правових» засад пропонують цілий ряд визначень [1, с. 107]. При цьому, вчених, що, досліджують «засади» можна поділити на дві групи, а саме: ті, хто отожднює засади із принципами, тобто застосовує такі терміни як синоніми, та ті, хто розуміє засади як сукупність нормативно-правових актів, положеннями яких визначаються ключові правові параметри та юридично значущі властивості того чи іншого питання, на врегулювання якого такі акти спрямовано [2].

Загалом кожна із цих позицій, що визначається вченими є праведною і не суперечить одна одній, різниця між ними полягає в тому, що перша є вужчою, аніж друга. Той факт, що низка дослідників тлумачить засади саме як принципи, обумовлений насамперед тим, що у словниках ці терміни застосовують як синоніми і визначають один через одного, а саме «засади», «принципи» - це: основу чогось; те головне на чому базується що-небудь; вихідне, головне положення, принцип, основу світогляду; спосіб, метод здійснення чого-небудь [2; 3, с. 145].

В зарубіжній літературі найчастіше на позначення терміна «засади» використовують поняття «principles» [4], що дослівно перекладається з англійської як «принципи» і тлумачиться як «фундаментальна істина або позиція, яка служить основою для системи переконань, поведінки або процесу міркувань» (a fundamental truth or proposition that serves as the foundation for a system of belief or behavior or for a chain of reasoning), або як «фундаментальне джерело або основа чого-небудь» (a fundamental source or basis of something). Враховуючи це, застосування терміна «засади» є більш характерним для національної наукової думки, а в зарубіжній літературі використовують його синоніми [4].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови слово «засада» визначається як: 1) основа чогось, те, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 2) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; 3) спосіб, метод здійснення чого-небудь [5, с. 419].

Важливість з'ясування сутності та призначення засад, на думку деяких учених, зумовлена їхньою значущістю для будь-якого процесу (діяльності) загалом, а також їхнім впливом на явища і процеси, особливо в разі відсутності чіткого нормативного врегулювання певних правових положень. У разі прогалини у праві застосовується тлумачення на основі принципів (засад) процесу [6; 7].

Безпалько І. наголошує, що засади – це вихідні положення, які юридично фіксують об'єктивні закономірності суспільного розвитку. Така позиція є своєрідним підтвердженням та аргументом для розуміння терміна «засада» у значенні «стратегія» [8]. В. Криволапчук та В. Клименко, досліджуючи адміністративно-правові засади діяльності державної служби охорони при МВС України, яка була ліквідована 7 листопада 2015 року, правонаступником якої стала НПУ, зазначають, що адміністративно-правові засади є засобом визначення (закріплення) правових параметрів (підстав, меж, способу) діяльності вказаної служби при МВС. При цьому визначаючи адміністративно-правові засади діяльності державних органів при

МВС України, В. Криволапчук та В. Клименко звертають увагу на такі ознаки: по-перше, адміністративно-правові засади є засобом включення служби до сфери права, умовою легітимізації її діяльності; по-друге, завдяки нормативно-правовому регулюванню здійснено закріплення характеристик служби як державного правоохоронного органу; по-третє, нормативно-правові засади закріплюють службу як суб'єкт адміністративного права та адміністративно-правових відносин; по-четверте, змістом адміністративно-правових засад служби є її правовий статус, який закріплено нормами чинного законодавства України [9]. О. Якимець правові засади визначає як сутність змісту нормативного регулювання правовідносин. Правові засади - це «правова основа», джерело на ґрунті якого будуються різні види діяльності [10, с. 16].

На підставі вищезазначеного, можна зробити висновок, що під терміном «правові засади» слід розуміти складну, багаторівневу категорію, що поєднує в собі як фундаментальні принципи права, так і систему конкретних нормативно-правових актів, які визначають юридичні параметри регулювання певної сфери суспільних відносин, які становлять собою концептуальну основу правового регулювання, оскільки закладають вихідні положення, які юридично відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільних процесів, формують стратегічні орієнтири для правотворчої, правозастосовної та контрольної діяльності, значущість яких особливо проявляється у випадках прогалин правового регулювання, коли саме правові засади виступають методологічною основою для тлумачення та застосування норм права.

Варто підкреслити, що правові засади охоплюють не лише загальні положення Конституції України, міжнародних договорів, основоположних законів, але й специфічні галузеві нормативно-правові акти, які конкретизують засоби, форми та методи реалізації державної політики у певній сфері, при цьому в науковій літературі спостерігаються дві підходи до розуміння цієї категорії: по-перше, отожднення правових засад із принципами права, що відображають аксіологічну основу правової системи; по-друге, трактування їх як нормативної системи, яка включає юридичні джерела, що встановлюють конкретні правила функціонування відповідних державних інституцій. У цьому сенсі правові засади слід розглядати як інтегративне правове явище, що поєднує в собі як ідеологічні основи, так і нормативно-правові регулятори діяльності.

Досліджуючи правові засади забезпечення законності в діяльності органів Національної поліції України та місце серед них адміністративного законодавства, варто зазначити, що на думку Д. Заброди, під «адміністративно-правовими засадами» слід розуміти сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, що потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів. У змісті адміністративно-правових засад автор виокремлює елементи: категоріальний, що висвітлює поняття і ознаки явища, змодельованого у правових актах, у порівнянні їх з правовим і соціальним буттям і формування науково-правової категорії, що адекватно відображає правову реальність; нормативний пов'язаний із систематизацією нормативно-правових актів, які містять правову основу регулювання відповідних суспільних відносин, та виокремлення серед них тих, що містять адміністративно правові норми, а також їх подальшим аналізом; інституційний - окреслення системи суб'єктів відповідних правовідносин, визначення серед них основних і головних, характеристики їх адміністративно правового статусу, розкриття особливостей координації і взаємодії, в тому числі й у міжнародних відносинах; інструментально-технологічний - стосується форм (правотворчої, правозастосовної (регулятивної і правоохоронної)) і методів (правових і неправових) діяль-

ності суб'єктів реалізації норм адміністративного права [11, с. 49]. В свою чергу Н. Панова, вивчаючи адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні, виходить із того, що вони є сукупністю адміністративно-правових норм, які визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади з метою вдосконалення їхнього владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси, а також оптимізації внутрішньо-організаційної діяльності державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [12, с. 64-65].

На підставі вищезазначеного, можна стверджувати, що діяльність органів поліції України також регулюється за допомогою численних нормативно-правових актів, зокрема:

1) Конституція України. Конституція становить основу системи і змісту всіх джерел права в нашій державі. Крім того, вона є базою для подальшого розвитку правоохоронного законодавства України, на основі її положень приймаються всі інші нормативні акти, що регулюють діяльність органів поліції України. У здійсненні адміністративної діяльності органи поліції керуються принципами верховенства права, закріпленим у статті 3 Конституції України, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Під час виконання своїх завдань органи поліції забезпечують дотримання прав і свобод людини, гарантованих розділом II Конституції України. Обмеження прав і свобод людини в діяльності органів поліції допускається виключно на підставах і в порядку, визначених статтею 64 Конституції України за законами України, за загальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції [13].

2) Законодавчі акти (кодекси, закони). Серед основних законів України, що регулюють зовнішню та внутрішню адміністративну діяльність органів поліції України насамперед слід виділити: -Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. (із змінами та доповненнями); - Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р.; -закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 р.; - закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р.; - закон України «Про імміграцію» від 07.06.2001 р.; - закон України «Про Дисциплінарний статус органів внутрішніх справ України» від 22.02.2006 р.; - закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р.; - закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011р.; - закон України «Про попередження насильства в сім'ї» від 15.11.2001 р.; - закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р.; - закон України «Про національну поліцію» від 02.07.2015 року [13].

3) Акти Кабінету Міністрів України. Відповідно до закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. до його основних завдань належить здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина . Він утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи. До актів Кабінету Міністрів України, що регулюють адміністративну діяльність органів поліції, ми можемо віднести: - Правила дорожнього руху від 10.10.2001 р.; - постанова «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 16.09.2015 р.; - Положення про односторонні поліцейських від 30.09.2015 р.; - Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 28.10.2015 р.; - Положення про Національну поліцію від 28.10.2015 р.; - Положення про грошове забезпечення поліцейських, відраджених до державних органів, установ та організацій від 04.11.2015 року [13].

Отже, адміністративне законодавство посідає ключове місце у системі правових засад забезпечення законності в діяльності органів Національної поліції України, оскільки саме воно виступає фундаментальним нормативним інструментом, що конкретизує принципи публічного управління, визначає компетенцію, повноваження, обов'язки та межі відповідальності поліцейських органів у процесі реалізації владних повноважень. На відміну від загально-правових принципів, які формують аксіологічну основу правозастосування, адміністративне право деталізує процедурні аспекти поліцейської діяльності, врегульовує превентивні, контрольні, наглядові, охоронні, дисциплінарні та процесуальні механізми, що забезпечують дотримання норм законності як у внутрішній організації правоохоронних органів, так і у взаємодії з громадянами та іншими суб'єктами правовідносин. Важливо, що система адміністративно-правових норм інтегрує положення Конституції України, галузевого законодавства, підзаконних актів Кабінету Міністрів України та внутрішніх нормативних документів, утворюючи єдину структурно-функціональну основу для ефективного здійснення поліцейської діяльності в межах правового порядку, забезпечення публічної безпеки та дотримання прав людини в умовах динамічного розвитку суспільних процесів та правової системи держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: монографія В. Б. Пчелін. Харків. 2017. С. 488.
2. Безега В.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції як суб'єкта сектору безпеки і оборони. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2020.
3. Івченко А. Тлумачний словник української мови. Харків: «Фоліо». 2002. 543 с.
4. Українсько-англійський словник Ukrainian-English dictionary, уклад. К. Андрусишин, Д. Крет. Торонто : University of Toronto Press, 1957. 1163 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000 слів / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
6. Морозенко В. В. Доктринальні підходи до розуміння публічності як засади кримінального процесу. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2023. Т. 28, №1. С. 435–443. DOI: <https://doi.org/10.32631/vsa.2023.1.41%20>
7. Почтовий М. М. Про вичерпність переліку засад кримінального провадження. *Юридична наука*. 2020. №9 (111). С. 157–163. DOI: <https://doi.org/10.32844/10.32844/2222-5374-2020-111-9.19>.
8. Беспалько І. Визначення поняття загальних засад кримінального провадження. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. №5. С. 242–247.
9. В. Криволапчук, В. Клименко Аналіз адміністративно-правових засад діяльності державної служби охорони при МВС. *Наука і правоохорона*. 2014. №1. С. 5-11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nip_2014_1_3
10. Якимець О. Правові засади використання науково-технічних засобів у цивільному процесі. *Науковий вісник НАВС*. 2002. No2. С. 15-18.
11. Заброта Д. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. *Адміністративне право і процес*. № 2(4). 2013.
12. Панова Н. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, ОНУА. 2008. 220 с.
13. АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: Академічний курс: підручник за заг. ред. П.А. Трачука. Ужгород: ТОВ «РІК-У». 2024. 316 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/62780/1/АДМІНІСТРАТИВНА%20ДІЯЛЬНІСТЬ%20ОРГАНІВ%20ПОЛІЦІЇ%20УКРАЇНИ.pdf>