

УДК 342.95:351.745

Сергій Чирик,*аспірант кафедри
адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Розглянуто шляхи вдосконалення законодавства щодо принципів адміністративної діяльності патрульної поліції. Наголошується на важливості додержання патрульної поліцією встановлених законодавством принципів адміністративної діяльності. Робиться акцент на тому, що значення принципів полягає у здійсненні узагальненого закріплення засад суспільного ладу; забезпеченні однотипного формулювання норм права; забезпеченні їх впливу на суспільні відносини шляхом правового регулювання та інших видів правового впливу.

Ключові слова: адміністративна діяльність, патрульна поліція, право, законодавство, держава, принципи, норми.

Постановка проблеми. На всіх етапах розвитку сучасного суспільства однією з найважливіших функцій держави було забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Реалізація цієї функції в умовах європейської інтеграції та трансформації свідомості сучасного суспільства, які мають місце на цей час, зумовлюють перегляд традиційних уявлень правової науки щодо принципів юридичної діяльності, у тому числі адміністративної.

Держава делегує патрульній поліції широке коло повноважень і покладає низку важливих завдань і функцій щодо забезпечення правопорядку, захисту прав і свобод громадян, запобігання правопорушенням та їх припинення. Переважну більшість зазначених завдань поліція реалізує в процесі здійснення адміністративної діяльності (навіть у законодавчому переліку її поставлено на перше місце), тобто під час виконання адміністративного законодавства, використання адміністративно-правових заходів впливу до громадян, посадових осіб та організацій.

Діяльність патрульної поліції базується на певних принципах, виражених у змісті правових норм та закріплених у статтях Закону України «Про Національну поліцію», а також в інших нормативно-правових актах, що становлять правову основу діяльності Національної поліції України, але ці нормативно-правові акти містять перелік загальних принципів, притаманних будь-якому підрозділу національної поліції.

Але, на нашу думку, принципи діяльності патрульної поліції мають специфічний характер, що пов'язано з адміністративним статусом патрульної поліції. Водночас необхідно підкреслити, що досі на нормативному рівні не визначено сутність принципів адміністративної діяльності патрульної поліції, їх систему та не надано класифікацію таких принципів.

Стан дослідження. Це питання досліджували такі видатні учені та науковці, як В.Я. Настюк, Л.П. Коваленко, Ю.П. Битяк, В.Н. Гарашук, І.М. Компанієць.

Наведені вище обставини, а також відсутність належного наукового опрацювання наявних на сучасному етапі проблем обумовлюють необхідність внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність патрульної поліції України. Будь-яка діяльність, у тому числі й адміністративна, здійснюється на основі певних принципів, тобто загальних правил поведінки, додержання яких забезпечує досягнення поставлених на конкретну діяльність результатів. Незначне відхилення від дотримання принципів може призвести до небажаних або зовсім незапланованих результатів та підриву стабільності в державі.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі існування патрульної поліції України впровадження в практичну діяльність теоретичних розроблень щодо вдосконалення та реалізації принципів адміністративної діяльності патрульної поліції України набуває особливого значення.

Аналіз наукової літератури привів нас до висновку, що питанням реалізації та вдосконалення принципів адміністративної діяльності патрульної поліції України майже не приділялася увага, а серед тих науковців, предметом наукових інтересів яких були принципи адміністративної діяльності, зокрема й органів внутрішніх справ України, досі існує певний плюралізм поглядів щодо необхідності нормативного закріплення таких принципів.

Деякі вчені вважають, що окремі принципові ідеї можуть і не знаходити свого закріплення у правових нормах у вигляді спеціальних термінів і відповідних формулювань [2, с. 136–137]. Інші зазначають, що однією з характерних рис принципів, у тому числі й принципів адміністративної діяльності патрульної поліції Укра-

їни, є обов'язкове закріплення їх у нормативно-правових актах, хоча б тому, що наукові ідеї, які не отримали такого закріплення, не можуть регулювати правові дії та правові відносини [3, с. 9; 3, с. 93; 5, с. 53].

Ми вважаємо, що на шляху розвитку та реалізації принципів адміністративної діяльності патрульної поліції України принципово важливе значення набувають: належне нормативно-правове закріплення принципів адміністративної діяльності патрульної поліції України; налагоджений контроль за реалізацією принципів адміністративної діяльності патрульної поліції України; використання досвіду зарубіжних країн щодо вдосконалення та реалізації принципів адміністративної діяльності патрульної поліції.

Зупиняючи свою увагу на нормативно-правовому закріпленні принципів адміністративної діяльності патрульної поліції України, необхідно констатувати, що воно на теперішній час залишається таким, що потребує удосконалення. Нормативно-правові акти, які регулюють діяльність патрульної поліції України, містять певні недоліки, а саме юридичні колізії, конкуренції правових норм, законодавчі прогалини тощо.

Як вдало зазначає В.М. Косович, удосконалення нормативно-правового акта як основного джерела права України полягає насамперед у нормативному корегуванні за допомогою засобів правотворчої техніки змісту (соціальна адекватність, логічність, визначеність тощо) та форми закріплення (вид, структура, спосіб викладу та інше) нормативно-правових приписів нормативно-правового акта [4, с. 105].

На сьогодні є декілька загально визначених форм удосконалення (через підвищення якості) нормативно-правових актів України: прийняття нормативно-правового акта у новій редакції, внесення змін до нормативно-правового акта, кодифікація нормативно-правових актів, офіційне тлумачення-роз'яснення нормативно-правових актів [6, с. 105].

Отже, з метою розроблення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання принципів адміністративної діяльності патрульної поліції України в межах нашого дослідження, вважаємо необхідним використати одну з вищезазначених форм, а саме внесення змін до нормативно-правових актів.

Проведений аналіз нормативно-правового закріплення принципів адміністративної діяльності патрульної поліції України привів нас до висновку, що систему нормативно-правових актів, які регулюють принципи адміністративної діяльності патрульної поліції України, але обумовлює загальні принципи організації діяльності державних органів. Оскільки патрульна поліція є складовою частиною органів виконавчої влади, принципи, закріплені Конституцією, є основоположними для адміністративної діяльності патрульної поліції України та повинні бути відображені й у інших

нормативно-правових актах, що регулюють діяльність патрульної поліції. Це:

– міжнародно-правові акти, які безпосередньо стосуються діяльності правоохоронних органів. У них під категорією «принципи» переважно розуміють обов'язкові для виконання правила поведінки, а ті чи інші принципи знаходять своє відображення в різних інтерпретаціях;

– закони України. У деяких з них законодавцем дуже вдало визначено перелік принципів діяльності органів внутрішніх справ України, в інших така категорія або зовсім відсутня, або не в повному обсязі відображає важливі аспекти діяльності певного підрозділу органів внутрішніх справ;

– нормативні акти Міністерства внутрішніх справ, у яких переважно визначені конституційні та загальносоціальні принципи; у свою чергу, внутрішньоорганізаційні та організаційно-тактичні принципи, які б відображали специфіку діяльності патрульної поліції України, на жаль, не знайшли свого відображення [9, с. 105].

Отже, пропонуємо більш детально зупинити свою увагу на правовому закріпленні принципів адміністративної діяльності патрульної поліції України в законах України, нормативних актах Міністерства внутрішніх справ та визначити особливості їх реалізації.

Аналізуючи норми Закону України «Про Національну поліцію», ми дійшли висновку, що в Законі визначено та закріплено поняття поліції, основні її завдання, принципи діяльності, основні обов'язки та права, правовий і соціальний захист працівників поліції, а розділом II навіть закріплено перелік принципів, а саме: законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями і населенням [9, с. 243].

На нашу думку, викладений у цьому Законі перелік принципів діяльності поліції не є вичерпним, він повинен бути доповнений низкою додаткових принципів, які сприятимуть забезпеченню порядку вирішення конкретних, специфічних, притаманних тільки патрульній поліції завдань.

У зв'язку із цим пропонуємо доповнити розділ II Закону України «Про Національну поліцію» новими принципами та викласти текст у такій редакції: «Діяльність патрульної поліції будуватиметься на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями і населенням, прозорості, безперервності та оперативності, фіксації, декларування, виявлення, попередження та припинення».

На наше переконання, нормативне закріплення таких принципів, з одного боку, сприятиме оптимізації виконання покладених на патрульну поліцію завдань, з іншого – дасть можливість контролювати реалізацію інших, передбачених у Законі принципів.

Аналізуючи ці аспекти через призму нашого дослідження, ми вважаємо, що перелік принципів, наведених у Законі, також не є вичерпним,

а відсутність принципів, які б відображали певну специфіку виконання завдань, покладених на патрульну поліцію України, може привести до нерозуміння безпосередніми виконавцями таких завдань і, як наслідок, до негативних наслідків.

Тому ми пропонуємо доповнити перелік принципів у тексті проекту Закону України «Про Національну поліцію» принципом оперативності.

Ми дійшли висновку, що характерною рисою принципу оперативності є швидкість у виконанні завдань. Це дуже важливий фактор функціонування будь-якого правоохоронного органу, у тому числі й патрульної поліції України.

Підґрунтям для належної реалізації принципу оперативності в ході здійснення адміністративної діяльності патрульної поліції є:

– злагоджений, раніше відпрацьований, узгоджений за метою регламент дій кожного підрозділу;

– оперативне інформування особового складу про вчинені або такі, що готуються, правопорушення.

Важливою умовою реалізації цього принципу є взаємодія всіх підрозділів патрульної поліції, адже невчасне реагування на правопорушення може призвести до трансформації останнього з адміністративного в кримінальне і потягти ще більш негативні наслідки.

Потрібно зазначити, що деякі структурні підрозділи Національної поліції, насамперед патрульна поліція, виконуючи покладені на них завдання, будуть, так би мовити, безпосередніми суб'єктами взаємодії з населенням, і від результатів їхньої діяльності залежатиме імідж усієї структури, пониження якого вкрай неприпустиме. Тому акцент на оперативному наданні сервісних послуг патрульною поліцією має особливо важливе значення.

Логічним продовженням нашого дослідження буде розгляд можливостей удосконалення та нормативного закріплення принципів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України в наказах МВС України, а саме: Наказі МВС України від 28.07.1994 № 404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України» та Наказі МВС України від 11.11.2010 № 550, яким затверджено Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України.

Ми не випадково звертаємо свою увагу саме на перелічені вище накази МВС України, адже, по-перше, вони регламентують діяльність саме підрозділів, які провадять адміністративну діяльність і є безпосередніми суб'єктами контакту із громадськістю, по-друге, вони містять схожі за своєю природою недоліки.

Як ми бачимо, у цих наказах МВС України дублюються принципи, передбачені у Законі України «Про Національну поліцію», які не відображають специфіку функціонування саме цих підрозділів.

Тому ми вважаємо за необхідне доповнити перелік принципів, закріплених у наказах МВС

України від 28.07.1994 № 404 та від 11.11.2010 № 550, принципами диференційованого підходу, толерантності, прозорості, довіри населення, зовнішньої та внутрішньої взаємодії, підконтрольності та підзвітності, поєднання переконання та примусу, наступальності, оперативності, безперервності.

Підсумовуючи пропозиції щодо внесення змін до нормативно-правових актів, які регулюють адміністративну діяльність патрульної поліції України, неможливо лишити поза увагою необхідність правового моніторингу ефективності нормативно-правових актів, що регулюють зазначену діяльність.

Як справедливо зазначає В.М. Косович, потенційним засобом забезпечення створення нових якісних та вдосконалення чинних нормативно-правових актів є правовий моніторинг їх ефективності [11, с. 45].

Автор наголошує на необхідності законодавчого закріплення моніторингових повноважень для певних органів держави та наукових організацій.

До речі, на нашу думку, проведення моніторингів ефективності нормативно-правових актів, які регулюють адміністративну діяльність патрульної поліції України, необхідно делегувати в тому числі й вищим навчальним закладам системи МВС України.

Продовжуючи дослідження шляхів удосконалення нормативно-правового закріплення принципів адміністративної діяльності патрульної поліції України, необхідно зосередити увагу на такому важливому аспекті, як необхідність приведення вітчизняного законодавства у відповідність до міжнародних, насамперед європейських, стандартів.

Відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629-IV загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування.

Отже, на шляху нашої держави до євроінтеграції та існування правоохоронного органу європейського зразка – патрульної поліції необхідність приведення вітчизняного законодавства у відповідність до європейських стандартів набуває принципового значення.

Досліджуючи можливі шляхи реалізації принципів адміністративної діяльності патрульної поліції України, ми дійшли висновку, що вони здійснюються на двох рівнях.

На першому рівні реалізація принципів адміністративної діяльності патрульної поліції України здійснюється керівниками органів внутрішніх справ та безпосередньо керівниками підрозділів. Характер їхньої адміністративної діяльності є здебільшого організаційним,

тому цей рівень ми пропонуємо називати організаційно-управлінським.

На другому рівні реалізація принципів адміністративної діяльності патрульної поліції України забезпечується безпосередніми виконавцями (дільничними інспекторами, інспекторами патрульної служби тощо), у зв'язку з чим його буде доречним назвати виконавчо-реалізаційним.

На організаційно-управлінському рівні здійснюється робота щодо організації і контролю за реалізацією принципів адміністративної діяльності патрульної поліції України. На виконавчо-реалізаційному рівні – безпосередня реалізація.

Необхідно зазначити, що існує істотний недолік, характерний для обох рівнів реалізації принципів адміністративної діяльності патрульної поліції України, – це необізнаність суб'єктів про чинні принципи такої діяльності, форми та особливості їх реалізації.

Тому, на наше переконання, єдиним шляхом мінімізації цього недоліку та реалізації принципу професіоналізму і компетенції є підвищення рівня професійної підготовки працівників патрульної поліції України.

Відповідно до п. 1.3 наказу МВС України від 13.04.2012 № 318 «Про затвердження Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України» (далі – Положення), професійна підготовка осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ – це організований безперервний і цілеспрямований процес з оволодіння знаннями, спеціальними уміннями і навичками, необхідними для успішного виконання оперативно-службових завдань [6].

Тобто процес підвищення рівня професіоналізму та компетенції працівника патрульної поліції України повинен здійснюватися безперервно, не тільки під час отримання освіти, а й протягом усієї служби в органах Національної поліції України.

Висновки

Ми вважаємо, що початкова та первинна підготовка осіб складу патрульної поліції України дадуть їм можливість оволодіти знаннями щодо принципів, на яких повинна ґрунтуватись

їхня діяльність, а післядипломна освіта та службова підготовка – щодо шляхів їх реалізації.

Варто зазначити, що підвищенню рівня професійної підготовки на всіх етапах проходження служби в патрульній поліції України необхідно приділяти особливу увагу, адже, на наше переконання, це є першочерговою запорукою в удосконаленні та реалізації принципів їх адміністративної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.15 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 40-41. – Ст. 379. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : [підручник] / [В.Я. Настюк (кер. авт. кол.) та ін.] ; за заг. ред. В.Я. Настюка. – Х. : Право, 2013. – 472 с.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : [підруч.] / за ред. О.П. Рябченко. – Х. : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – 256 с.
4. Організаційно-правові основи управління в органах внутрішніх справ : Законодавчі та інші нормативно-правові акти / укл. О.Г. Фролова. – Х. : ФОП Лук'яненко, 2011. – 108 с.
5. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : [монографія] / Х.П. Ярмачі. – О. : Астропринт, 2006. – 334 с.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.91 р. № 987-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283.
8. Про підприємства в Україні : Закон України від 27.03.91 р. № 887-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 24. – Ст. 272.
9. Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика: [моногр.] / [С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової. – О. : Фенікс, 2013. – 392 с.
10. До питання добровільного виконання судових рішень / Р.О. Коніжай // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2011. – № 2. – С. 94–97.
11. Писаренко Н.Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : [монографія] / Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». – 2-ге вид., зі змін. та допов. – Х. : Право, 2012. – 136 с.

Рассмотрены пути совершенствования законодательства относительно принципов административной деятельности патрульной полиции. Отмечается важность соблюдения патрульной полицией установленных законодательством принципов административной деятельности. Делается акцент на том, что значение принципов состоит в осуществлении обобщенного закрепления основ общественного строя; обеспечении единотипного формулировки норм права; обеспечении их воздействия на общественные отношения путем правового регулирования и других видов правового воздействия.

Ключевые слова: административная деятельность, патрульная полиция, право, законодательство, государство, принципы, нормы.

Article is devoted the ways of improvement of the principles of administrative activity of the Ukrainian Patrol Police legislation. It notes the importance of compliance with the legislation of the principles of administrative activity of the Ukrainian Patrol Police. It is emphasized that the importance of the principles is to consolidate the foundations of the implementation of the generalized social system; providing the same type of formulation of the rule of law; ensuring their impact on public relations by legal regulation and other forms of legal influence.

Key words: administration, patrol police, law, legislation, state, principles, norms.