

ЗМІСТ ЗАКОННОСТІ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

CONTENT OF LEGALITY OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES OF PATROL POLICE IN THE FIELD OF TRAFFIC

Булачек В.Р., к.і.н.,
доцент кафедри тактико-спеціальної підготовки
Львівський державний університет внутрішніх справ

У статті розглядається зміст законності контрольно-наглядової діяльності патрульної поліції у сфері дорожнього руху. Патрульна поліція Національної поліції України, будучи основним суб'єктом, який здійснює державний нагляд та спеціальні дозвільні функції в галузі безпеки дорожнього руху, покликана забезпечити дотримання фізичними і юридичними особами, посадовими особами законодавства з питань забезпечення безпеки дорожнього руху. Зазначено, що проблема безпеки дорожнього руху має комплексний характер. Її вирішення значною мірою залежить від діяльності самого органу державного нагляду в галузі безпеки дорожнього руху, яка будується на принципах законності, гуманізму, поваги до прав і свобод людини та громадянина, від якості реалізації покладеного на органи патрульної поліції суспільством і державою повноважень. Контрольно-наглядова діяльність патрульної поліції як об'єкт забезпечення законності включає: наглядову діяльність щодо встановлення відповідності вимогам законодавства про дорожній рух, учасників дорожнього руху; діяльності суб'єктів, відповідальних за безпечний стан транспортних засобів і доріг; контрольну діяльність; процесуальні дії поліцейських щодо провадження в справі про адміністративне правопорушення. Під законністю контрольно-наглядової діяльності розуміється точне та неухильне дотримання і виконання поліцейськими патрульної поліції Національної поліції норм закону та підзаконних нормативних актів, що встановлюють обов'язки та права щодо її реалізації. Законодавча база, яка визначає законність дій патрульної поліції, включає дві групи норм. Перша група об'єднує норми, що регулюють суспільні відносини, захист та відтворення яких віднесені законодавцем до компетенції патрульної поліції. Друга група об'єднує норми, що закріплюють владні повноваження поліцейських патрульної поліції як суб'єкта управління.

Ключові слова: законність, безпека дорожнього руху, патрульна поліція, контрольно-наглядова діяльність.

The article deals with the content of the legality of control and supervision activities of the patrol police in the field of traffic. The Patrol Police of the National Police of Ukraine, as the main entity exercising state supervision and special permitting functions in the field of road safety is designed to ensure the compliance with traffic legislation by individuals and legal entities, officials. It is noted that the problem of road safety is complex. Its solution largely depends on the activities of the state supervisory body in the field of road safety, which is based on the principles of legality, humanism, respect for human and civil rights and freedoms, the quality of implementation of patrol police powers by society and the state. Control and supervisory activities of the patrol police as an object of ensuring legality include: supervision activities to establish compliance with the requirements of traffic legislation of road users; activities of entities responsible for the safe condition of vehicles and roads; control activities; procedural actions of police officers in proceedings in the case of an administrative offense. The legality of control and supervision activities means the accurate and consistent observance and implementation by the patrol police of the National Police of rules of law and regulations that establish responsibilities and rights for its implementation. The legal framework that determines the legality of patrol police actions includes two groups of rules. The second group combines norms: the powers of the patrol service as a subject of management; determine the legal status of patrol police officials as a subject of control and supervision in the field of traffic; establish the grounds and procedure for the application of coercive measures; regulate administrative and procedural activities in accordance with departmental regulations.

Key words: legality, road safety, patrol police, control and supervision activities.

Контрольно-наглядова діяльність патрульної поліції у сфері дорожнього руху, врегульована законом, з формально-юридичної точки зору має відповідати закріпленним законодавством принципам, вимогам та юридичним моделям. Здійснюється ця діяльність владним суб'єктом, який реалізує виконавчу владу. В управлінських відносинах суб'єкти виконавчої влади виступають у ролі керівників, мають право диктувати свою волю, що надає особливого значущості дотримання принципу законності. Забезпечення правомірності розпорядчих дій таких суб'єктів є необхідною умовою недопущення адміністративного свавілля.

В.Б. Авер'янов зазначає, що юридична правомірність діяльності виконавчої влади – стрижень усього режиму законності [1, с. 428]. Здійснюючи державне управління, виконавчо-розпорядчу діяльність, органи виконавчої є основною ланкою, що забезпечує реалізацію чинного законодавства.

У рамках контрольно-наглядової діяльності патрульної поліції поняттям законності в адміністративно-правовому сенсі охоплюються управлінські за природою правовідносини, що складаються між поліцейськими як представниками суб'єкта управління під час здійснення зовнішньої владної діяльності й фізичними та юридичними особами як об'єктом управління.

Проблеми безпеки дорожнього руху розглядали у працях: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Н.П. Бортник, І.П. Голосніченко, С.М. Гусаров,

М.М. Долгополова, Р.А. Каложний, Л.В. Коваль, М.В. Ковалів, Т.О. Коломосець, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, О.І. Остапенко й інші вчені. Підвищення інтенсивності дорожнього руху, збільшення аварійності вимагає досліджень контрольно-наглядової діяльності щодо дорожнього руху.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» поліція здійснює повноваження: організує та здійснює відповідно до законодавства нагляд у галузі безпеки дорожнього руху, спеціальні контрольні, наглядові та дозвільні функції в галузі забезпечення безпеки дорожнього руху [2].

До єдиної централізованої системи Національної поліції входять підрозділи патрульної поліції. Патрульна поліція є складовою частиною єдиної централізованої системи органу виконавчої влади у сфері внутрішніх справ. На всіх посадах поліцейських у підрозділах патрульної поліції встановлюється вид спеціального звання «поліція». Поліцейські патрульної служби у владних відносинах із фізичними та юридичними особами виступають як посадові особи поліції. Поліцейські виступають як суб'єкти публічної влади, наділені владними повноваженнями щодо осіб, не підлеглих по службі.

Контроль і нагляд у сфері внутрішніх справ є державною правоохоронною контрольно-наглядовою функцією, яка реалізовується в межах установленної компетенції і виступає як засіб забезпечення безпечних умов існування людей, витіснення негативних соціальних зв'язків і явищ

із суспільного життя, є домінуючим способом контроль-ного впливу [3, с. 171].

Під законністю контрольно-наглядової діяльності розуміється точне та неухильне дотримання і виконання суб'єктом даної діяльності норм закону та підзаконних нормативних актів, що встановлюють обов'язки та права щодо здійснення даного виду діяльності.

У законодавстві України законодавець та інші суб'єкти нормотворчої діяльності дають загальне для понять «контроль» і «нагляд» визначення. Водночас норми права, що розкривають поняття контролю (нагляду), дають можливість судити про зміст та межі контрольно-наглядової діяльності у сфері державного управління, в тому числі щодо безпеки дорожнього руху.

Якщо говорити про загальні підходи до визначення державного контролю (нагляду), то в законі «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» використовуються поняття: державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення і запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [4].

У цьому визначенні йдеться про два напрями діяльності суб'єкта контролю (нагляду) щодо підконтрольного об'єкта: спрямованої на попередження, виявлення та припинення порушень вимог за допомогою організації та проведення перевірок, вжиття заходів припинення й усунення наслідків виявлених порушень; зі спостереження за виконанням вимог, аналізу та прогнозування стану виконання вимог.

Контроль (нагляд) виступають як: діяльність зі спостереження за станом суспільних відносин, що є об'єктом контролю (нагляду), та оцінки відповідності правовим розпорядженням; інструмент, що забезпечує реалізацію правових розпоряджень у поведінці учасників урегульованих правом суспільних відносин у певній сфері, запобігання порушенням вимог; спосіб, що забезпечує виявлення порушень закону та реагування на них.

Контрольно-наглядова процедура є базовим елементом структури контрольного процесу, має всі ознаки правової процедури, орієнтована на досягнення конкретного соціального результату. Діяльність складається з послідовних актів поведінки, внутрішньо структурована доцільними суспільними відносинами; володіє моделлю розвитку, попередньо встановленою на нормативному або індивідуальному рівні; ієрархічно побудована; знаходиться в динаміці розвитку; має службовий характер, виступає засобом реалізації суспільних відносин [5, с. 178].

У характеристиці змісту контрольно-наглядової діяльності, здійснюваної суб'єктами виконавчої влади, зокрема поліцією, необхідно враховувати всі перелічені сутнісні характеристики контролю (нагляду).

Права та обов'язки Національної поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху і завдання МВС України не узгоджені між собою та виходять за межі спеціальних контрольно-наглядових і дозвільних повноважень [6, с. 135]. Проте зробити однозначний висновок у тому, які функціональні напрями діяльності патрульної служби охоплюються контрольно-наглядовою діяльністю, досить складно. Не менш складно розмежувати наглядові та контрольні повноваження.

У разі розірвання наглядових та контрольних повноважень слід виходити з того, що нагляд як різновид контролю включає моніторинг наглядовим органом діяльності наглядового об'єкта, її оцінку з точки зору дотримання

закону і реагування на виявлені порушення. Перелічені повноваження, виходячи з поняття нагляду та позначеного методологічного підходу, належать до наглядових. Оцінка (перевірка) з точки зору закону і вимог, що висуваються у зверненні даної особи в поліцію для реалізації наданого права або виконання покладеного обов'язку, повною мірою охоплюється поняттям «контроль».

У спеціальній літературі, присвяченій цій проблематиці, для характеристики діяльності патрульної служби поліції продовжує використовуватися термін «контрольно-наглядова діяльність» як найбільш точний для характеристики змісту.

В основі контролю (нагляду) лежать дії з візуального спостереження за об'єктом, у тому числі шляхом проведення перевірок, у ході яких здійснюються певні дії – вивчення документів, вимірювання, проведення експертиз, залучення фахівців тощо.

Теоретично контроль поділяють на попередній, поточний і наступний, що підкреслює універсальний характер контролю як правової категорії. Контроль є невід'ємним елементом реєстраційних і ліцензійних відносин, які можна розглядати як форму попереднього контролю за об'єктами контролю (нагляду).

Водночас державний нагляд (контроль) ставить за мету, як і будь-яка контрольна діяльність, виявлення відхилень від встановлених норм і стандартів; порівняння фактичних показників із встановленими значеннями; оцінку отриманої інформації та реагування на виявлені порушення. Під час здійснення адміністративного нагляду таке реагування пов'язане з виявленням адміністративних правопорушень і притягненням осіб до адміністративної відповідальності.

Результат контролю чи нагляду зводиться до констатації відповідності чи невідповідності реальної поведінки чинному законодавству як відповідного рішення у встановленій правовій формі.

Думки вчених про те, що притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які порушили обов'язкові вимоги, є складником контрольно-наглядової діяльності, знаходить вираз у висновках. У наглядову діяльність включається застосування адміністративних санкцій щодо наглядових об'єктів та виконання цих санкцій; повноваження щодо застосування адміністративних санкцій є одним із важливих етапів нагляду; провадження у справах про адміністративні правопорушення є складником контролю та нагляду; адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої є однією з форм реалізації функцій контролю та нагляду.

Процес застосування покарання виходить за межі наглядової діяльності та представляє самостійну форму адміністративної діяльності. Адміністративно-юрисдикційна діяльність не належить до контрольно-наглядової, до змісту контрольно-наглядової діяльності не повинна включатися діяльність із реалізації адміністративної відповідальності. Це самостійний вид правозастосовної діяльності.

Окремі автори виходять із того, що нагляд не може оптимально забезпечити правомірність поведінки громадян, тому поліція наділяється правом здійснювати не лише наглядову, а й юрисдикційну діяльність, пов'язану із застосуванням заходів адміністративно-примусового впливу. Не вступаючи в дискусію щодо поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності, зазначимо, що процесуальною формою цієї діяльності є провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху – це суспільно небезпечні, винні, вчинені протиправні діяння, що посягають на суспільні відносини щодо підтримання безаварійного дорожнього руху, на встановлений законом порядок його належної організації, за вчинення яких встановлена адміністративна відповідальність [7, с. 46].

За загальним правилом, закріпленим у КУпАП, протокол про адміністративне правопорушення складається після виявлення скоєння адміністративного правопорушення [8, с. 515]. Із цих положень випливає, що контрольно-наглядова та адміністративно-юрисдикційна діяльність, навіть якщо розглядати їх як самостійні види діяльності, нерозривно пов'язані. З моменту виявлення адміністративного правопорушення в ході контрольно-наглядової діяльності воно трансформується в провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Суб'єкт контролю (нагляду), в тому числі в галузі дорожнього руху, наділяється повноваженням складання протоколів про адміністративні правопорушення, правом на ведення провадження у справі про адміністративне правопорушення, на застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення, а за окремими видами адміністративних правопорушень – повноваженням з розгляду цієї категорії справ і призначення адміністративного покарання.

Терміном «притягнення» до адміністративної відповідальності визначається процесуальне становище особи, щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення. Термін «залучати» означає виносити ухвалу в справі про адміністративне правопорушення. Відповідно, щоб залучати, треба мати повноваження з розгляду даної категорії справ та призначення покарання.

Проведений аналіз взаємозв'язку контрольно-наглядової та адміністративно-юрисдикційної діяльності патрульної служби дозволяє зробити висновок про те, що контрольно-наглядова діяльність є комплексною правовою категорією. Її зміст має визначатися не формальними, а сутнісними характеристиками діяльності, що складається з наглядової діяльності щодо встановлення відповідності вимогам законодавства про безпеку дорожнього руху учасниками дорожнього руху; діяльності суб'єктів, відповідальних за забезпечення безпечного стану транспортних засобів та доріг, включаючи дії уповноважених посадових осіб з провадження у справі про адміністративне правопорушення та контрольної діяльності.

Норми, що регулюють адміністративно-наглядову діяльність органів поліції, класифікують з різних підстав. Система джерел адміністративного нагляду включає нормативно-правові акти, що регулюють:

- загальні вимоги щодо здійснення адміністративного нагляду, що встановлюють предметні сфери адміністративного нагляду;
- адміністративно-правовий статус органів адміністративного нагляду; статус посадових осіб і повноваження адміністративного нагляду;
- процесуальні питання здійснення адміністративно-наглядового провадження; порядок оскарження дій (бездіяльності) та рішень органів і посадових осіб, які здійснюють адміністративний нагляд; порядок застосування заходів адміністративного примусу за наслідками адміністративного нагляду;
- нормативно-правові акти, що встановлюють відповідальність посадових осіб, які здійснюють адміністративний нагляд.

Законність як режим взаємовідносин між поліцейськими патрульної служби та громадянами, посадовими особами, представниками юридичних осіб розглядається через призму дотримання суб'єктом влади норм, які закріплюють права як поліцейської та посадової особи, яка здійснює контрольно-наглядову діяльність у сфері безпеки дорожнього руху. Йдеться про правомірності використання наданих суб'єкту управління владних повноважень.

Законодавча база, що визначає законність дій поліцейських патрульної служби, включає дві групи норм. Перша група об'єднує норми, що регулюють суспільні відносини, захист яких віднесено законодавцем до компетенції патрульної служби: норми, що регулюють поведінку під-

контрольного об'єкта в галузі безпеки дорожнього руху; норми, які передбачають відповідальність за недотримання вимог цих норм учасниками правовідносин.

Ця група норм є підставою для прийняття суб'єктом контролю (нагляду) управлінського рішення про поведінку підконтрольного об'єкта та законність наступних дій суб'єкта контролю (нагляду).

Друга група об'єднує норми, що закріплюють владні повноваження поліцейських патрульної служби як суб'єкта управління: норми, що визначають правовий статус посадових осіб патрульної служби як поліцейських, зокрема, які встановлюють загальні обов'язки та права поліцейських під час проходження служби, принципи діяльності поліції, обов'язки та права; норми, що визначають правовий статус посадової особи як суб'єкта контролю та нагляду в галузі забезпечення дорожнього руху з урахуванням конкретної заміщуваної штатної посади в підрозділі; норми, що закріплюють підстави та порядок застосування поліцейським заходів примусового впливу.

Перша група норм регламентує поведінку об'єкта контролю (нагляду) як учасника суспільних відносин у галузі дорожнього руху. Друга група закріплює межі владних повноважень суб'єкта управління, який здійснює державний нагляд у сфері безпеки дорожнього руху. Норми, що закріплюють владні повноваження поліцейських патрульної служби як суб'єкта управління, безпосередньо визначають адміністративно-правовий зміст законності суб'єкта контролю (нагляду) в галузі безпеки дорожнього руху.

Закон «Про Національну поліцію» розкриває зміст принципу законності стосовно діяльності поліції [9]. Закон встановлює, що поліція діє в точній відповідності до закону. У даній нормі йдеться про внутрішньовідомчий контроль, контроль діяльності поліцейських із боку керівників та спеціальних контролюючих суб'єктів, що є структурними ланками системи, яка спрямована на оцінку правомірності дій і рішень суб'єкта, котрий здійснює контроль і адміністративний нагляд у галузі дорожнього руху.

Ужиття контрольно-наглядових заходів повинно охоплювати упереджене ставлення до підконтрольного суб'єкта та ґрунтуватися винятково в межах правового поля. Встановлення істини необхідно здійснювати за допомогою контрольно-процесуальних дій і процедур, що дозволяють отримати незаперечні докази наявності (відсутності) в діях підконтрольного суб'єкта порушень обов'язкових вимог [10, с. 79].

Контрольно-наглядові правовідносини за критерієм напряму контрольно-наглядової діяльності патрульної поліції поділяють на дві групи:

1) контрольно-наглядові правовідносини, спрямовані на виконання функції здійснення нагляду в галузі безпеки дорожнього руху за дотримання вимог законодавства про дорожній рух; правил, стандартів, технічних норм у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху під час будівництва, реконструкції, ремонту та експлуатації автомобільних доріг;

2) контрольно-наглядові правовідносини, що забезпечують дотримання правил участі в дорожньому русі, орієнтованих на забезпечення безпеки руху.

Здійснення контролю та нагляду покладається на поліцейських патрульної служби. Норми, що закріплюють підстави та порядок застосування примусових заходів, закріплені в Законі «Про Національну поліцію», Кодексі України про адміністративні правопорушення [11].

Наявність цієї групи норм зумовлена тим, що контрольно-наглядова діяльність передбачає встановлення фактів відхилення від вимог норм законів і підзаконних нормативно-правових актів, застосування правових засобів реагування на виявлені відхилення і їх усунення.

Щодо заходів реагування на виявлені відхилення йдеться про застосування примусових заходів: адміністра-

тивного припинення, адміністративно-процесуального забезпечення, адміністративної відповідальності.

Висновки. Контрольно-наглядова діяльність патрульної служби як об'єкт забезпечення законності включає: наглядову діяльність щодо встановлення відповідності вимогам законодавства про дорожній рух, діяльності суб'єктів, відповідальних за забезпечення безпечного стану транспортних засобів і доріг, у тому числі процесуальні дії уповноважених посадових осіб з провадження у справі про адміністративне правопорушення, контрольну діяльність.

Під законністю контрольно-наглядової діяльності розуміється точне та неухильне дотримання та виконання суб'єктом даної діяльності норм закону та підзаконних

нормативних актів, що встановлюють обов'язки та права щодо її реалізації. Законодавча база, визначальна законність дій патрульної служби включає дві групи норм. Перша група об'єднує норми, що регулюють суспільні відносини, захист і відтворення яких віднесені законодавцем до компетенції поліції: норми, що регулюють поведінку підконтрольного об'єкта у сфері дорожнього руху; норми, які передбачають відповідальність порушення вимог.

Друга група об'єднує норми: повноваження патрульної служби як суб'єкта управління; що визначають правовий статус посадових осіб патрульної поліції як суб'єкта контролю та нагляду у сфері дорожнього руху; встановлюють підстави та порядок застосування заходів примусового впливу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/conv#n162>
3. Скочилас-Павлів О. Співвідношення контролю та нагляду в діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : «Юридичні науки». 2020. № 3 (27). С. 166–172.
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/877-16>
5. Бортник Н.П., Єсімов С.С. Процесуальна діяльність Національної поліції при реалізації контрольно-наглядової функції. *Науковий вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : «Юридична». 2020. № 4 (28). Т. 7. С. 177–184.
6. Благодир А.А., Благодир В.С., Благодир С.М. Питання вдосконалення діяльності патрульної поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. *Право і суспільство*. 2021. № 1. С. 132–138.
7. Бортник Н., Єсімов С. Зміст адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : «Юридичні науки». 2016. № 855. С. 38–47.
8. Адміністративне право України (загальна частина) : навчальний посібник / О.І. Остапенко та ін. Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.
9. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
10. Гурковський М.П., Сидор М.Я. Принципи процесуального режиму державного нагляду (контролю) у сфері діяльності МВС України. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3 (9). С. 77–83.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 9073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>