ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ПРАВОВИХ ЗАСАД РЕАЛІЗАЦІЇ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

БОЙКО Максим Валерійович - Науково-дослідний інститут публічного права, м. Київ

УДК 342.951:351.74
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.1.74

У статті здійснено комплексне адміністративно-правове дослідження поняття та системи правових засад реалізації контрольно-наглядових повноважень Національної поліції України. Обґрунтовано, що актуальність порушеної проблематики зумовлена необхідністю забезпечення належної правової визначеності діяльності органів і підрозділів поліції, оскільки реалізація контрольно-наглядових повноважень безпосередньо пов'язана із застосуванням публічно-владного впливу, обмеженням або коригуванням поведінки учасників суспільних відносин, а також гарантуванням публічної безпеки і порядку. Увагу зосереджено на тому, що правові засади у цій сфері доцільно розглядати не лише як формальну сукупність нормативно-правових актів, а як цілісне адміністративно-правове утворення, яке визначає підстави, межі, порядок, форми та організаційні умови здійснення відповідної діяльності. Розкрито наукові підходи до розуміння категорії «правові засади» та аргументовано доцільність її тлумачення у вузькому значенні – як системи нормативно закріплених приписів і положень, об'єктивізованих в актах різної юридичної сили. Доведено, що система правових засад реалізації контрольно-наглядових повноважень Національної поліції України має багаторівневий характер і охоплює конституційні положення, міжнародні договори України, закони України, кодифіковані акти, а також підзаконні нормативно-правові акти, які конкретизують і забезпечують практичне застосування законодавчих приписів. З'ясовано, що значення такої системи полягає у встановленні юридичних меж поліцейського втручання, запобіганні довільному застосуванню владних повноважень, забезпеченні принципів законності, верховенства права, пропорційності та поваги до прав людини. Сформульовано висновок, що правові засади реалізації контрольно-наглядових повноважень Національної поліції України є необхідною умовою правомірної, послідовної та ефективної діяльності поліції у сфері охорони публічних інтересів.

Ключові слова: правові засади, система правових засад, контрольно-наглядові повноваження, Національна поліція України, поліцейська діяльність, адміністративно-правове регулювання, публічна безпека, публічний порядок, законність, верховенство права.

Постановка проблеми

Сьогодні розвиток української державності характеризується поглибленням трансформаційних процесів у системі публічного управління, посиленням вимог до ефективності діяльності правоохоронних органів, а також необхідністю забезпечення належного балансу між публічним інтересом у сфері безпеки та гарантіями прав і свобод людини. У цьому контексті особливого значення набуває діяльність Національної поліції України, яка відповідно до свого правового статусу покликана забезпечувати охорону прав і свобод людини, протидію злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг у визначених законом сферах. Реалізація зазначених завдань неможлива без наявності на-

лежно сформованої, внутрішньо узгодженої та юридично визначеної системи правових засад, що регламентують зміст, межі, форми і процедури здійснення поліцейських повноважень, зокрема тих, які мають контрольно-наглядовий характер. Саме тому проблема поняття та системи правових засад реалізації контрольно-наглядових повноважень Національної поліції України набуває не лише теоретичного, а й істотного практичного значення, оскільки без її належного наукового осмислення ускладнюється визначення правової природи відповідної діяльності, її місця у структурі компетенції поліції та співвідношення з іншими формами адміністративно-правового впливу.

Ба більше, саме правові засади виступають вихідним нормативним підґрунтям, яке визначає допустимість, спрямованість і межі реалізації контрольно-наглядових повноважень Національної поліції України. Їх системне дослідження дає змогу встановити, які нормативно-правові акти формують відповідну регулятивну основу діяльності органів і підрозділів поліції. Водночас обрана проблематика є важливою і тому, що контрольно-наглядові повноваження поліції безпосередньо пов'язані з можливістю владного впливу на поведінку фізичних та юридичних осіб, а отже, потребують особливо чіткої правової регламентації. Недостатня визначеність правових засад у цій сфері може призводити до неоднакового застосування норм права, розширювального тлумачення повноважень, порушення принципів законності, правової визначеності, пропорційності та поваги до прав людини. Натомість належне наукове обґрунтування поняття і системи таких засад сприяє підвищенню ефективності поліцейської діяльності, посиленню гарантій законності та формуванню стабільної адміністративно-правової моделі реалізації контрольних і наглядових функцій поліції.

Аналіз сучасних досліджень і публікацій

Наукове осмислення поняття та системи правових засад реалізації контрольно-наглядових повноважень Національної поліції України спирається на значний масив праць з адміністративного права, теорії публічного управління тощо. В юридичній доктрині окремі аспекти цієї проблематики досліджувалися крізь призму сутності адміністративно-правових норм, компетенції органів публічної влади, правового статусу Національної поліції України, співвідношення контролю й нагляду, а також адміністративно-правового механізму забезпечення законності у сфері публічної безпеки і порядку. Зокрема, важливе методологічне значення для цієї статті мають напрацювання Ю.П. Битяка, В.Б. Авер'янова, О.І. Безпалової, В.В. Галунька, О.В. Джафарової, А.Т. Комзюка, В.І. Курила, Р.В. Миронюка, О.М. Музичука, В.Я. Настюка, В.Б. Пчеліна, О.Ю. Салманової, В.В. Середи, А.О. Собакаря, В.В. Сокуренка, С.О. Шатрави, О.С. Юніна, Х.П. Ярмакі й інших учених, у працях яких сформовано загальні підходи до розуміння адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації, змісту владних повноважень і гарантій законності їх реалізації. Проте питання про поняття правових засад реалізації контрольно-наглядових повноважень поліції, їх внутрішньої системи, ієрархії, функціонального призначення та співвідношення ще не набуло достатньо комплексного висвітлення. Це дає підстави стверджувати, що обрана тема має самостійне наукове значення, оскільки спрямована не лише на узагальнення наявних доктринальних підходів до контролю, нагляду й поліцейської компетенції, а й на формування цілісного уявлення про правові засади як системне адміністративно-правове явище, що забезпечує законність, передбачуваність, пропорційність і ефективність реалізації контрольно-наглядових повноважень Національної поліції України.

Метою цієї статті є визначення поняття правових засад реалізації контрольно-наглядових повноважень Національної поліції України та розкриття їх системи як цілісного нормативного утворення, що забезпечує законність, послідовність і передбачуваність відповідної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження

Дослідження правових засад і принципів реалізації контрольно-наглядових по-

вноважень Національної поліції України має вкрай важливе теоретичне і практичне значення, оскільки дозволяє з'ясувати нормативно-правову основу, межі й особливості здійснення відповідного напряму поліцейської діяльності у даній сфері суспільних відносин. При цьому у сучасних умовах функціонування системи публічного управління особливого значення набуває саме належне нормативно-правове регулювання діяльності органів і підрозділів Національної поліції України, що спрямоване на забезпечення законності, дотримання прав і свобод людини і громадянина, а також підтримання публічної безпеки й порядку. У цьому аспекті контрольно-наглядові повноваження органів і підрозділів Національної поліції України слід розглядати як важливий й водночас ефективний інструмент реалізації покладених на них завдань і функцій, ефективність здійснення яких безпосередньо залежить від чіткості їх законодавчого визначення.

Зокрема, не викликає сумніву той факт, що саме від повноти й якості визначення правових засад функціонування відповідної сфери суспільних відносин, серед іншого досліджуваної, напряму залежить ефективність правозастосовчої діяльності уповноважених державою суб'єктів, що має місце в їх межах. При цьому слід відміти, що категорію «правові засади» розглядають з декількох позицій, які як зауважу В.Б. Пчелін, фактично можна звести до двох. У першому випадку, наголошує науковець, мова йде про широке розуміння даної категорії, що включає декілька елементів – як нормативно-правові засади відповідної діяльності, так і правовідносини, що виникають у її межах з характерним для них складом (системи суб'єктів та їх правового статусу) [1, с. 108]. Розглядаючи правові засади реалізації контрольно-наглядових повноважень Національної поліції України з такої позиції (широкого підходу), фактично слід вказати майже на всі аспекти функціонування досліджуваної сфери суспільних відносин, яким присвячено окремі підрозділи представленої наукової праці. З огляду на що, вважаємо за доцільне застосовувати вужчий підхід щодо їх розуміння.

Так, своєю чергою, на думку науковця, говорячи про вузьке розуміння правових засад, на увазі слід мати виключно нормативно-правові основи, тобто сукупність нормативно-правових актів, що мають ієрархічні зв'язки відповідно до їх юридичної сили, на підставі яких здійснюється правове регулювання відповідних суспільних правовідносин. Саме такій підхід, як свідчить здійснений науковцем аналіз, стосовно розуміння сутності категорії «правові засади» є найбільш розповсюдженим у правовій науці [1, с. 108]. Цього підходу дотримуємося і ми в межах представленого наукового дослідження, унаслідок чого розглядаємо правові засади реалізації контрольно-наглядових повноважень органами і підрозділами Національної поліції України як законодавчі приписи та положення, що визначають підстави та порядок їх застосування й знаходять свою об'єктивізацію в сукупності нормативно-правових актів відповідної юридичної сили. З урахуванням чого пропонуємо правові засади реалізації контрольно-наглядових повноважень Національної поліції України розуміти як сукупність приписів і положень, об'єктивізованих у нормативно-правових актах різної юридичної сили, що визначають правову основу, межі, підстави та порядок здійснення органами і підрозділами Національної поліції України контрольно-наглядової діяльності у відповідній сфері суспільних відносин.

У такому разі, першочергово, слід вказати на приписи Основного Закону України – Конституції України від 28 червня 1996 року, яка відповідно до ст. 3 даного нормативно-правового акта має найвищу юридичну силу, унаслідок чого закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні відповідати їй [2]. І хоча в приписах Основного Закону України не має безпосередніх згадок як про органи та підрозділи Національної поліції України, так і природно про їх контрольно-наглядові повноваження, у положеннях даного нормативно-правового акта закладено основоположні правові засади функціонування досліджуваної сфери суспільних відносин. Зокрема, навіть з аналізу наведеного вище конституційного припису логічно випливає положення відносно того, що всі інші нормативно-правові акти, на рівні яких закрі-

плюються правові засади реалізації контрольно-наглядових повноважень органів і підрозділів Національної поліції України, мають прийматися на основі Конституції України. Ба більше, в конституційних приписах в загальному вигляді об'єктивізовано основи правового статусу органів і підрозділів Національної поліції України як представників органів виконавчої влади. Зокрема Розділ VI Основного Закону України повністю присвячено визначенню правового статусу органів виконавчої влади [2]. Окрім цього слід вказати й на об'єктивізацію в приписах Конституції України загальноправових принципів, на основі й у відповідності до яких реалізуються контрольно-наглядові повноваження даного правоохоронного органу, як то, наприклад: верховенство права (ст. 8); законність (ст. 19); рівність і недопущення дискримінації за відповідними ознаками (ст. 24) [2].

Як наступну групу нормативно-правових актів, що закріплюють правові засади реалізації контрольно-наглядових повноважень органами і підрозділами Національної поліції України слід розглянути численні міжнародні договори України. Зокрема, як зауважують на сторінках фахової літератури, зростання взаємозалежності держав у світі посилює значення міжнародних договорів, покликаних підтримати і полегшити цю взаємозалежність. При цьому, підкреслює Д.С. Пронь, для того, щоб вони могли функціонувати належним чином, безсумнівно, необхідно, щоб договори тлумачилися і застосовувалися на основі узагальненої теорії і практики міжнародного права [3, с. 57]. На сторінках монографічної праці «Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави», наголошуючи на значенні міжнародних договорів України О.І. Безпалова цілком слушно вказує на те, що сучасні тенденції до глобалізації різноманітних процесів суспільного розвитку, виникнення нових загроз існуючому стану безпеки (як національної, так і міжнародної) зумовлюють необхідність запровадження якісно нових взаємовідносин між державами, налагодження ефективного співробітництва, вироблення та запровадження єдиних стандартів управління в найбільш значущих сферах суспільного життя [4, с. 211]. З огляду на що, зауважує Н.О. Дерунець, на сьогодні можна прослідкувати чіткі тенденції стосовно того, що кількість та значення міжнародних договорів зростає, внаслідок чого розширюється коло правових відносин, із приводу яких укладаються договори, змінюються їх суб'єкти [5, с. 51]. У цьому контексті міжнародні договори України слід розглядати як важливе нормативне підґрунтя, що визначає загальні стандарти та орієнтири реалізації контрольно-наглядових повноважень органами і підрозділами Національної поліції України.

Наступна група нормативно-правових актів, положення яких об'єктивізують правові засади реалізації контрольно-наглядових повноважень органів і підрозділів Національної поліції України представлена законами України. Саме на рівні законів України здійснюється безпосередня конкретизація завдань, компетенції, форм, меж і процедур реалізації зазначених повноважень, що забезпечує їх належне нормативно-правове закріплення у системі національного законодавства. Зокрема на сторінках фахової літератури справедливо наголошують на тому, що в правовому регулюванні значна роль належить законам – прийнятим в особливому порядку нормативно-правовим актам з основних питань життя держави, що безпосередньо відображають загальнодержавну волю й мають вищу (після Конституції України) юридичну силу. На додаток, зауважує І.В. Панова, значення законів у ході становлення правової держави постійно зростає, оскільки верховенство закону є невіддільною ознакою демократичної правової держави [6, с. 104]. При цьому, на думку Ю.З. Білої-Тюрінової, значення законів України як правових засад діяльності органів і підрозділів Національної поліції України з надання поліцейських послуг полягає в тому, що їх положення:

- деталізують окремі напрямки такої діяльності;

- закріплюють правовий статус органів поліції і посадових осіб;

- визначають конкретні способи, за допомогою яких здійснюється діяльність із надання персоніфікованих та не персоніфікованих послуг [7, с. 97].

Таким чином, закони України, у тому числі акти кодифікованого законодавства, становлять один з основних рівнів, на якому закріплено правові засади реалізації контрольно-наглядових повноважень органів і підрозділів Національної поліції України, оскільки саме в їх приписах і положеннях найбільш повно визначено зміст, межі, форми та порядок реалізації відповідного напряму діяльності. Водночас комплексний характер правового регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин зумовлює необхідність звернення і до підзаконних нормативно-правових актів, положення яких конкретизують законодавчі приписи та забезпечують їх практичну реалізацію у повсякденній діяльності органів і підрозділів Національної поліції України щодо реалізації ними контрольно-наглядових повноважень.

Так, говорячи про підзаконні нормативно-правові акти, що визначають правові засади реалізації контрольно-наглядових повноважень органами і підрозділами Національної поліції України, слід зазначити, що вони будучи окремим компонентом системи нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин у сукупності самі по собі можуть бути представлені як окремо функціонуюча система. У зв'язку з чим слушною виглядає позиція Ю.Ю. Івчук, яка справедливо вказує на те, що відповідна система, будучи цілісним комплексом взаємопов'язаних елементів, які, виступаючи системою більш низького порядку, одночасно являють собою елементи системи вищого порядку [8, с. 20]. При цьому вказуючи на певні переваги підзаконного нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин В.Б. Пчелін обґрунтовано зазначає, що на її рівні більш оперативно визначається компетенція різних органів управління, повноваження їх посадових осіб у межах функціонування відповідних суспільних відносин [9, с. 18]. Саме тому підзаконні нормативно-правові акти слід розглядати як необхідний і найбільш оперативний інструмент деталізації, організаційного забезпечення та практичного втілення законодавчо визначених засад реалізації контрольно-наглядових повноважень Національної поліції України, що набуває особливої актуальності в умовах запровадження правового режиму воєнного стану, обумовленого збройною агресією проти нашої держави, оскільки швидкість й ефективність реагування на відповідні безпекові виклики в такому разі має вирішальне значення.

Висновки

Отже, проведений аналіз дає підстави стверджувати, що правові засади реалізації контрольно-наглядових повноважень Національної поліції України становлять цілісну, внутрішньо узгоджену та багаторівневу систему нормативно-правового регулювання даних суспільних відносин, спрямовану на визначення змісту, меж, порядку й організаційних умов здійснення такої діяльності як у цілому, так і по окремим напрямам. Їх значення полягає в тому, що вони забезпечують правову визначеність діяльності органів і підрозділів Національної поліції України, унеможливлюють довільне застосування владних повноважень, створюють належні гарантії дотримання прав і свобод людини, а також сприяють ефективному виконанню завдань із забезпечення законності, публічної безпеки та правопорядку. У зв'язку з цим правові засади досліджуваної діяльності слід розглядати не лише як формальну нормативну основу, а як необхідну умову правомірної, послідовної та результативної реалізації контрольно-наглядових повноважень Національної поліції України у відповідній сфері суспільних відносин. При цьому правові засади реалізації контрольно-наглядових повноважень органами і підрозділами Національної поліції України можуть бути розподілені у певні видові групи залежно від:

1) юридичної сили нормативно-правового акта, на рівні якого вони об'єктивізовані: Конституція України; міжнародні договори України; закони України та кодифіковане законодавство; підзаконні нормативно-правові акти;

2) суб'єкта прийняття нормативно-правового акта: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; МВС України, серед іншого спільно з іншими уповноваженими суб'єктами;

3) сфери та напряму нормативно-правової регламентації, ті що спрямовані на визначення: основоположних засад функціонування даної сфери суспільних відносин; правового статусу їх суб'єктів; забезпечення належної реалізації контрольно-наглядових повноважень; регламентацію окремих напрямів їх здійснення; особливостей їх реалізації в умовах правового режиму воєнного стану.

Література

1. Пчелін В.Б. Сутність нормативно-правового регулювання організації адміністративного судочинства України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 2. С. 106–109.

2. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

3. Пронь Д.С. Міжнародно-правові аспекти територіального спору щодо курильських островів : дис. … канд. юрид. наук: спец 12.00.11. Харків, 2021. 242 .

4. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків: Ніка-Нова, 2014. 544 с.

5. Дерунець Н.О. Статус торговельних представництв та місій у міжнародному праві (організаційно-правові питання): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2019. 220 с.

6. Панова І.В. Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 190 с.

7. Біла-Тюріна Ю.З. Правове регулювання послуг, що надаються Національною поліцією України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2019. 246 с.

8. Івчук Ю.Ю. Теоретичні підходи до системи трудового права України в умовах ринкової економіки: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2004. 175 с.

9. Пчелін В.Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 190 с.

THE CONCEPT AND SYSTEM OF LEGAL FOUNDATIONS FOR THE EXERCISE OF CONTROL AND SUPERVISORY POWERS BY THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

The article presents a comprehensive administrative and legal study of the concept and system of legal foundations for the exercise of control and supervisory powers by the National Police of Ukraine. It is substantiated that the relevance of the issue under consideration is determined by the need to ensure proper legal certainty in the activities of police bodies and units, since the exercise of control and supervisory powers is directly related to the application of public-authority influence, the restriction or adjustment of the conduct of participants in social relations, as well as the safeguarding of public security and order. Attention is focused on the fact that legal foundations in this field should be regarded not merely as a formal set of normative legal acts, but as an integral administrative and legal formation that determines the grounds, limits, procedure, forms, and organizational conditions for carrying out the relevant activities. The article reveals scholarly approaches to understanding the category of "legal foundations" and substantiates the expediency of interpreting it in a narrow sense, namely as a system of normatively established prescriptions and provisions objectified in acts of different legal force. It is proved that the system of legal foundations for the exercise of control and supervisory powers by the National Police of Ukraine is multilevel in nature and includes constitutional provisions, international treaties of Ukraine, laws of Ukraine, codified acts, as well as subordinate normative legal acts that specify and ensure the practical application of legislative prescriptions. It is established that the significance of such a system lies in defining the legal limits of police intervention, preventing arbitrary exercise of public-authority powers, and ensuring the principles of legality, the rule of law, proportionality, and respect for human rights. The conclusion is formulated that the legal foundations for the exercise of control and supervisory powers by the National Police of Ukraine constitute a necessary condition for lawful, consistent, and effective police activity in the sphere of protecting public interests.

Keywords: legal foundations, system of legal foundations, control and supervisory powers, National Police of Ukraine, police activity, administrative and legal regulation, public security, public order, legality, rule of law.