

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.9  
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.2.2>

АГАНІН Б.Ю.

**ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

**DETERMINATION OF THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE ACTIVITIES  
OF THE NATIONAL POLICE IN THE FIELD OF TRAFFIC SAFETY**

У статті аналізується чинне міжнародне та вітчизняне законодавство у сфері безпеки дорожнього руху. Проведений аналіз наявних теоретичних напрацювань вчених адміністративістів та поліцієстів щодо питань відмежування таких категорій як: «адміністративна діяльність поліції», «поліцейська діяльність». Констатовано, що поліцейська діяльність, як і адміністративна діяльність Національної поліції є особливими видами державно-владної управлінської діяльності, але остання є елементом поліцейської діяльності, яка за своєю суттю є ширшим поняттям. Адміністративна діяльність Національної поліції має такі ознаки: є особливим видом державно-владної управлінської діяльності; регулюється адміністративними нормативно-правовими актами; структурно входить до поліцейської діяльності; поєднує як правоохоронну, так і сервісну функції держави; передбачає застосування спеціальних адміністративних форм та методів; здійснюється зі спеціальною метою; підлягає контролю з боку громадянського суспільства. З'ясовано, що під правоохоронною функцією розуміють, наприклад, гарантування функціонування суспільних відносин, врегульованих правом або об'єктивно зумовлені державними охоронними правовими потребами і сутністю державної влади однорідні стійкі напрямки її діяльності із задоволення цих потреб. Правоохоронна функція передбачає охорону кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб. Проведене дослідження дає можливість узагальнити, що адміністративна діяльність Національної поліції у сфері безпеки дорожнього руху є специфічним видом державно-владної управлінської діяльності, адже з одного боку покликана забезпечити безпеку дорожнього руху за допомогою імперативного впливу на поведінку його учасників шляхом реалізації комплексу постійно здійснюваних дій правоохоронного характеру, а з іншого боку – підтримувати рівень безпекового середовища у транспортних процесах на рівні допустимого організаційними (у тому числі сервісними) діями, що спрямовані на мінімізацію ризиків, загроз та викликів для соціально-економічних цінностей людини, суспільства та держави в цілому.

**Ключові слова:** адміністративна діяльність, безпека, безпека дорожнього руху, дорожній рух, дорожньо-транспортна пригода, забезпечення внутрішньої безпеки, Національна поліція, поліцейська діяльність.

The article analyzes current international and domestic legislation in the field of road safety. An analysis of the existing theoretical works of administrative scientists and police officers regarding the issues of defining such categories as: "administrative police activity", "police activity" was carried out, on the basis of which it was established that police activity, as well as the administrative activity of the National Police, are special types of state-authority management activity, but the latter is an element of policing, which is inherently a broader concept. The administrative activity of the National Police has the following characteristics: it is a special type of state-authority management activity; regulated by administrative legal acts; is structurally included in police activity; combines both law enforcement and service functions of the state; provides for the use of special administrative forms and methods; carried out for a special purpose; subject to control by civil society. It has been found that the law enforcement function means, for example, guaranteeing the functioning of social relations regulated by law or objectively determined by state protective legal needs and the essence of state power, uniform stable directions of its activity to satisfy these needs. The law enforcement function provides for the protection of every member of society from unfair treatment by other persons. The conducted research makes it possible to generalize that the administrative activity of the National Police in the field of road safety is a specific type of state-authority management activity, because on the one hand it is designed to ensure road safety by means of an imperative influence on the behavior of its participants through the implementation of a complex of constantly implemented law enforcement actions, and on the other hand – to maintain the level of safety environment in transport processes at the acceptable level by organizational (including service) actions aimed at minimizing risks, threats and challenges for the socio-economic values of a person, society and the state as a whole.

**Key words:** *administrative activity, security, road traffic safety, road traffic, traffic accident, ensuring internal security, National Police, police activity.*

**Постановка проблеми.** Безпека на дорогах є однією зі значних проблем сучасного світу і питання забезпечення дорожнього руху є вкрай актуальним, оскільки людські втрати від дорожньо-транспортного травматизму є серйозним чинником, що негативно впливає не тільки на охорону життя та здоров'я людей, але й на соціально-економічний прогрес і досягнення країнами поставлених цілей розвитку [1]. З огляду на це вбачається доречним здійснення розгляду сутності адміністративної діяльності Національної поліції у сфері безпеки дорожнього руху, оскільки це провідний суб'єкт забезпечення публічної безпеки і порядку як у звичайних умовах життєдіяльності суспільства й держави, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій [2, с. 16], а від якісного науково обгрунтованого підходу до її оптимізації залежить ефективність та результативність здійснення державної політики у сфері внутрішньої безпеки України в цілому.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Досліджувана проблематика розкрита в межах наукових праць вчених-адміністративістів побічно. Тобто як безпосередній об'єкт вивчення, результати аналізу щодо теоретичного осмислення адміністративної діяльності національної поліції у сфері безпеки дорожнього руху не оприлюднено. Втім суміжні питання, а також теоретичні основи, що мають суттєве значення для розкриття її положень висвітлено у працях таких вчених як: В. Аверьянов, О. Бандурка, О. Безпалова, В. Глуховець, І. Голосніченко, Л. Коваль, Я. Кондратьєва, В. Кулікова, І. Лавринчук, Л. Мамчур, П. Онопенко, В. Осадчий, О. Остапенко, Т. Пікуля, Ю. Римаренко, О. Соколенко, Р. Ткаченко та інших.

**Метою статті** є здійснення теоретичного осмислення адміністративної діяльності Національної поліції у сфері безпеки дорожнього руху.

**Виклад основного матеріалу.** Доктрина юридичної науки щодо категорійно-понятійного розуміння одного і того ж явища чи процесу містить щонайменше декілька позицій, а іноді – сотні. Це залежить від юридичної природи досліджуваного феномену. Однозначність позицій вчених можна спостерігати лиш у випадку законодавчого закріплення основних його конструкційних властивостей або ж окремих сутнісних ознак, що є базисом його змістового наповнення. У іншому випадку – має місце суб'єктивне інтерпретування конкретного науковця, виражене сукупним уявленням певного ідейного змісту [3, с. 25].

Сучасні здобутки незалежної Української держави на її шляху до інтеграції в структуру Європейського Союзу нерозривно пов'язані зі створенням та подальшим розвитком інституту Національної поліції. Зазначені процеси стали каталізатором упровадження в науковий обіг но-

вих термінів та понять, таких як «поліцейське право», «поліціїстика», «поліцейська діяльність» тощо [2, с. 11]. Тому поняття «поліцейська діяльність» стало заміником словосполученню «адміністративна діяльність поліції». Так, у колективній роботі «Поліцейська (адміністративна) діяльність» за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора О. Безпалової дається наступне визначення поліцейської діяльності: «це особлива форма державно-владної діяльності управлінського характеру, що здійснюється в інтересах суспільства й держави спеціально створеними органами, уповноваженими застосовувати поліцейські заходи з метою забезпечення публічної безпеки та порядку, охорони прав і свобод громадян та інтересів суспільства й держави, протидії злочинності та надання послуг із допомоги особам, які цього потребують з особистих, економічних або соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій» [2, с. 13].

З вказаних визначень видно, що суттєвих відмінностей між «адміністративною діяльністю Національної поліції» та «поліцейською діяльністю» немає. Але ці категорії за своєю суттю є різними. Так, самі автори вище зазначеної роботи вказують, що поняття «поліцейська діяльність» не є діяльністю суто органів Національної поліції. І ми згодні із цим. Адже, наприклад, в Європі поліцейська сфера відноситься до діяльності так званих поліцейських організацій. Так, в Резолюції № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію» зазначено, що до поліцейських організацій крім поліції входять: «секретні служби, військова поліція, збройні сили або міліція, які виконують поліцейські функції, відповідальні за правоохоронну діяльність, розслідування правопорушень, охорону громадського порядку та державної безпеки» [4].

Отже, на нашу думку, поліцейська діяльність, як і адміністративна діяльність Національної поліції є особливими видами державно-владної управлінської діяльності, але остання є елементом поліцейської діяльності, яка за своєю суттю є ширшим поняттям.

Окрім того, адміністративна діяльність Національної поліції тісно пов'язана із правоохоронною діяльністю. Адже, відповідно до Закону України від № «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [5] Національна поліція входить в структуру правоохоронних органів та покликана: 1) забезпечувати публічну безпеку і порядок; 2) охороняти права і свободи людини, а також інтереси суспільства і держави; 3) протидіяти злочинності; 4) надавати в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [6]. Правоохоронна діяльність охоплює широкий спектр заходів із забезпечення прав і свобод громадян, забезпечення в державі режиму законності. Ця діяльність не завжди здійснюється у формі правозастосування і для деяких органів держави не є основною; більш того, правоохоронну діяльність можуть здійснювати недержавні інституції [2, с. 15].

За своєю структурою правоохоронна діяльність може поділятися на: попередження виникнення умов та причин суспільно небезпечних явищ; припинення процесу їх розвитку; ліквідацію негативних наслідків. Вона спрямована на охорону суспільних відносин, врегульованих правом нормами права, від будь-яких посягань [7, с. 110]. Таким чином, правоохоронна діяльність здійснюється в межах охоронних правовідносин і має відповідати принципам правоохоронної системи. У них інтегровані всі принципи права, правового регулювання, принципи правосвідомості і законності стосовно цілей, завдань, засобів і методів правової охорони суспільних відносин [8]. У свою чергу правоохоронна діяльність пов'язана із правоохоронною функцією. На жаль, чинне законодавство не містить такого поняття як «правоохоронна функція». До того ж у законах, які визначають правовий статус окремих правоохоронних органів, відсутній єдиний підхід і до розуміння сутності самого поняття «функція». Воно переплутане із компетенцією, завданнями, повноваженнями, обов'язками [9, с. 78].

Так під правоохоронною функцією розуміють, наприклад, гарантування функціонування суспільних відносин, врегульованих правом [10, с. 71] або об'єктивно зумовлені державними охоронними правовими потребами і сутністю державної влади однорідні стійкі напрямки її діяльності із задоволення цих потреб [11, с. 5]. Вчений І. Лавринчук зазначає, що правоохоронна функція передбачає охорону кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб [12, с. 99]. З приводу усього вищевказаного О. Соколенко констатує про недостатню конкретизацію у наведених визначеннях сутності правоохоронної функції, що майже не відображує специфіку правоохоронної діяльності як явища правової дійсності [13, с. 847]. Тому вчений переконаний, що це комплексний цілісний пріоритетний напрямок державної політики, спрямований на забезпечення відповідно до засад верховенства права та пріоритету прав людини охорони права і правовідносин, а також захисту основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку [13, с. 851].

Необхідно відзначити, що правоохоронна функція є провідною функцією органів Національної поліції, але не основною. Так, головним принципом діяльності поліції визнано принцип «служити і захищати» [6], отже сервісно-правова спрямованість визначає сутність адміністративної діяльності Національної поліції і полягає у врегульованні за допомогою норм права сервісно-правової діяльності підрозділів та посадових осіб Національної поліції, спрямованих на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, публічного порядку і безпеки спрямованих на протидію правопорушень [14, с. 94].

Сучасне реформування вітчизняної поліції відбувається на основі партнерських відносин із громадськістю та кращих традицій Європи, але всі ці концептуальні зміни не завжди вчасно знаходять належне законодавче підкріплення. Яскравим прикладом такої проблеми є те, що, не дивлячись на реформи, які відбуваються в нашій державі, адміністративна діяльність Національної поліції Європейського зразка і досі регламентується радянським Кодексом України про адміністративні правопорушення 1984 року. Сьогодні вкрай необхідна політична воля законодавця, за браком якої, ще з 1998 року, з моменту запровадження адміністративної реформи, не прийнятий новий кодифікований акт – Кодекс про адміністративні проступки, який зміг би гармонійно, враховуючи інтереси сьогодення та інтереси всіх зацікавлених суб'єктів, задовольнити потреби усього суспільства в цій сфері [15, с. 17–26]. Відкладаючи прийняття цього вкрай необхідного закону, ми ставимо під сумнів проведення реформування Національної поліції як основного органу, який здійснює адміністративну діяльність, якість якої оцінює громадськість як основний її показник. Неможливо здійснювати сучасну адміністративну діяльність за застарілим законодавством, яке унеможливило якісне та всебічне забезпечення публічної безпеки та публічного порядку на гідному європейському рівні [14, с. 94–95].

Аналіз наукової думки щодо сутності адміністративної діяльності Національної поліції дозволяє узагальнити, що: 1) ряд авторів вважають, що головне в адміністративній діяльності Національної поліції це видання нормативних та індивідуальних актів [16]. Але на нашу думку, видання таких актів, це одна із інструментів (форм) адміністративної діяльності та характеризує її як розпорядчу діяльність і не як не може бути головним при визначенні сутності вказаної категорії; 2) більшість науковців під адміністративною діяльністю органів внутрішніх справ розуміють в першу чергу діяльність, яка направлена на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів, публічної безпеки, боротьбу з правопорушеннями та їх попередження [17; 18; 19]. Інші, крім правоохоронної та превентивної функції зазначену діяльність доповнюють сервісною, а саме надання публічних послуг фізичним та юридичним особам [20, с. 9; 21]; 3) її ознакою визначається урегульованість адміністративними нормами [17; 18]; 4) також її наділяють такими характеристиками: а) владна, розпорядча, організуюча, виконавча, управлінська [19; 22; 2]; б) підзвітність і підконтрольність громадянському суспільству [21, с. 12].

Отже, аналіз вище зазначено спонукає до висновку, що адміністративна діяльність Національної поліції має такі ознаки:

– є особливим видом державно-владної управлінської діяльності. Здійснюється від імені держави, тому має імперативний характер. Під час адміністративної діяльності працівники органів Національної поліції мають право використовувати фізичну силу, вогнепальну зброю та спеціальні засоби. Крім того, притягувати до юридичної відповідальності та застосовувати адміністративні стягнення які є обов'язковими для виконання. Наприклад, Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі [22], визначала процедуру оформлення працівниками органів і органів (підрозділів) Національної поліції України, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень, матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі [23]. У той же час для адміністративної діяльності Національної поліції є характерним цілеспрямований та усвідомлений вплив на об'єкти та суб'єктів, що не пов'язані субординаційними зв'язками. Тобто така діяльність має управлінський характер. Наприклад, спільний наказ МВС України та МОЗ України від 09.11.2015 року №1452/735 «Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції» [24], створив нормативно-правове підґрунтя діяльності патрульної поліції та закладів охорони здоров'я щодо виявлення у водіїв транспортних засобів

ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції [24];

- регулюється адміністративними нормативно-правовими актами;
- структурно входить до поліцейської діяльності;
- поєднує як правоохоронну, так і сервісну функції держави;

– передбачає застосування спеціальних адміністративних форм (наприклад, видання адміністративних нормативних та індивідуальних актів) та методів (наприклад, адміністративний примус та адміністративний нагляд) реалізації;

– здійснюється зі спеціальною метою, яка визначена у профільному Законі України «Про Національну поліцію» – служити суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [6];

– підлягає контролю з боку громадянського суспільства. Так, відповідно до п. 2 ст. 9 Закону України «Про національну поліцію», поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку [6]. А розділ VIII зазначеного закону регулює процедуру громадського контролю за діяльністю Національної поліції.

**Висновки.** Серед масиву найбільш небезпечних внутрішніх загроз суспільним інтересам і цінностям сміливо можна виділити нехтування безпечною поведінкою на транспорті, адже стан аварійності в Україні є критичним.

Проведене дослідження дає можливість узагальнити, що адміністративна діяльність Національної поліції у сфері безпеки дорожнього руху є специфічним видом державно-владної управлінської діяльності, адже з одного боку покликана забезпечити безпеку дорожнього руху за допомогою імперативного впливу на поведінку його учасників шляхом реалізації комплексу постійно здійснюваних дій правоохоронного характеру, а з іншого боку – підтримувати рівень безпекового середовища у транспортних процесах на рівні допустимого організаційними (у тому числі сервісними) діями, що спрямовані на мінімізацію ризиків, загроз та викликів для соціально-економічних цінностей людини, суспільства та держави в цілому.

#### Список використаних джерел:

1. Стан справ аварійності на транспорті в Україні за 2019 рік: Директорат з безпеки на транспорті Міністерства інфраструктури України. *Міністерство інфраструктури України*, 2020. URL: <https://mtu.gov.ua/files/bezpeka/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%20%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%D1%96%20%20%D0%B7%D0%B0%202019%20%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf>

2. Поліцейська (адміністративна) діяльність. За загальною редакцією О. І. Безпалової. Харків, 2021. 396 с.

3. Даниленко А. О. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукраїнський правничий часопис*, 2019. № 4. С. 25–27.

4. Резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію»: Міжнародний документ від 08.05.1979 р. № 690. *Верховна Рада України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_803#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803#Text)

5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>

6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

7. Політичний вимір діяльності Міністерства внутрішніх справ України (відповідь на виклики XXI століття) / За ред. Ю. І. Римаренка, Я. Ю. Кондратьєва. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2003. 292 с.

8. Мамчур Л. О. Адміністративно-правові засади взаємодії правоохоронних органів України з публічними інституціями: дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії): 12.00.07. Тернопіль, 2019. 2020 с.

9. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 203 с.

10. Осадчий В. І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту. *Право України*, 1997. № 11. С. 71–75.
11. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2005. 18 с.
12. Лавринчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця. *Право України*, 1999. № 9. С. 98–102.
13. Соколенко О. Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності. *Форум права*, 2012. № 4. С. 847–852.
14. Ткаченко Р. Адміністративна діяльність органів національної поліції як об'єкт громадського контролю. *Правовий часопис Донбасу*, 2018. № 2 (63). С. 93–98.
15. Безпалова О. І. Компетенція органів внутрішніх справ України щодо реалізації правоохоронної функції держави. *Журнал східноєвропейського права*, 2014. № 5. С. 17–26.
16. Коваль Л. В. Адміністративне право України. Основи, Київ, 1994. 230 с.
17. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина / За загальною редакцією І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ, 1995. 177 с.
18. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Київ : Наук думка, 1979. С. 3–8.
19. Адміністративна діяльність. Частина особлива / За загальною редакцією О. М. Бандурки. Харків: Ун-т внутр. справ. «Еспада», 2000. 368 с.
20. Адміністративна діяльність Національної поліції / За редакцією Кулікова В.А. К. : «Освіта України», 2016. 230 с.
21. Адміністративна діяльність Національної поліції / За загальною редакцією В. А. Глуховері. Дніпро, 2017. 248 с.
22. Адміністративна діяльність / За загальною редакцією О. І. Остапенка. Львів : ЛІВС, 2002. 252 с.
23. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13.01.2020 р. № 13. *Ligazakon*. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/RE34396.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE34396.html).
24. Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції : Наказ МВС України та МОЗ України від 09.11.2015 р. № 1452/735. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1413-15#Text>.