

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

*Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису*

ЦЕЛЕНКО ВІКТОРІЯ ЛАЗАРІВНА

УДК 342.95

**ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ КОНТРОЛЬНО-
НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **В.Л. Целенко**

Науковий керівник: **Кобзар Олександр Федорович**, доктор юридичних
наук, професор

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Целенко В.Л. Адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2023.

Дисертаційне дослідження є одним з перших в Україні, де комплексно опрацьовується адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. Доводиться, що відповідний механізм є невід'ємною частиною механізму стримувань і противаг, що в свою чергу дозволяє релевантно застосовувати поліцією відповідні повноваження, реалізовувати права та виконувати обов'язки з метою охорони та захисту прав і свобод людини.

Автором обґрунтовується, що на сучасному етапі державотворення, комплексної трансформації правоохоронної системи загалом і Національної поліції України зокрема, в тому числі з причин збройної агресії росії проти України та потреби в консолідації всіх суб'єктів сектору безпеки і оборони для її відбиття, контрольно-наглядова діяльність як інститут права і прикладне, багатокomпонентне явище, що сприяє стабільності та безперервності функціонування є одним із найбільш важливих аспектів діяльності та гарантів забезпечення демократичності та верховенства права в інституціях державної влади.

У дисертації доводиться, що поняття адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності, під яким визнано доцільним розуміти сукупність заходів та засобів публічного адміністрування, спрямованих на забезпечення функцій органів державної влади та інших уповноважених суб'єктів, пов'язаних із перевіркою та реагуванням на здійснення адміністративної діяльності, передбаченої нормативними

приписами, а також забезпечення конституційних прав і свобод громадян, юридичних суб'єктів та держави шляхом виявлення порушень заборон та приписів нормативно-правових актів.

Аргументовано, що роль центрального органу управління поліції як суб'єкту контрольно-наглядової діяльності зумовлена реалізацією повноважень за такими напрямками: 1) адміністративна діяльність, пов'язана із вирішенням кадрових питань; 2) організаційно-розпорядча діяльність, пов'язана із виданням розпорядчих документів та письмових повноважень, скерованих на забезпечення реалізації поліцією контрольно-наглядових функцій; 3) організаційно-управлінська діяльність, пов'язана із аналізом та опрацюванням управлінських ситуацій, фіксацією та організацією виконання управлінських рішень.

Обґрунтовано, що основною функцією адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції є надання поліцейських послуг у сфері забезпечення належного виконання нормативних приписів та заборон, а також реалізації превентивних повноважень. Кореляція наведеної функції передбачає наявність таких завдань як: 1) контроль та нагляд за дотриманням публічної безпеки та порядку, а також недопущення випадків порушення нормативно встановлених заборон; 2) контроль за дотриманням прав та свобод громадян; нагляд за виконанням окремими громадянами обмежень та вимог, встановлених відповідно до законодавства (осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб); 3) контроль та нагляд за кримінологічною ситуацією в державі, визначення потенційних суспільно небезпечних діянь.

Унормовано та уточнено правові підстави для реалізації контрольно-наглядової функції Національної поліції за такими групами: 1) конституційні засади регулювання контрольно-наглядової діяльності; 2) положення національних нормативно-правових актів щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності; 3) міжнародно-правові та європейські стандарти

здійснення контрольно-наглядової діяльності. Визначено, що адміністративне законодавство в межах поліцейської контрольно-наглядової діяльності спрямоване на регулювання суспільних відносин у сфері виконавчої влади, зокрема – на визначення повноважень та змісту виконавчої діяльності правоохоронних органів та їх посадових осіб, визначення форм та методів реалізації контрольно-наглядових функцій, а також порядку застосування адміністративно-правових санкцій за порушення положень нормативно-правових актів.

Обґрунтовано, що основними напрямками реалізації контрольно-наглядової діяльності є забезпечення публічної безпеки та порядку, запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням, а також заходи, спрямовані на регулювання суспільних відносин, в окремих, специфічних галузях. Наведені напрями є зовнішніми та включають в себе такі напрями як: забезпечення режиму функціонування об'єктів дозвільної системи; забезпечення безпеки дорожнього руху; контроль та нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Доопрацьовано поняття форми адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності, під якою визнано доцільним розуміти нормативно визначену процесуальну діяльність правоохоронних органів спрямованих на унормування адміністративної діяльності у певній галузі з метою профілактики та запобігання порушенням законодавства, результатом якого є адміністративний акт. Визначено, що сутність адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності полягає у чіткому формуванні процесуального складника.

Доопрацьовано класифікацію форм адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності поліції за такими підставами: 1) за інституційною ознакою: внутрішня та зовнішня контрольно-наглядова діяльність; 2) за функціональною ознакою: превентивні поліцейські заходи та спеціально-адміністративні заходи; 3) за спрямованістю: загально-адміністративна контрольно-наглядова діяльність та галузева контрольно-

наглядова діяльність; 4) за процесуальним оформленням: контрольно-наглядове провадження і наглядово-відновне провадження.

Запропоновано диференціацію методів нагляду: 1) за змістом діяльності: планування (ідентифікація загроз та недоліків у дотриманні принципу законності); прогнозування (викладення очікуваних наслідків наглядової діяльності); спостереження (забезпечення дотримання принципу законності та нормативних приписів); 2) за змістом повноважень суб'єктів: нагляд, який здійснюється центральним органом управління поліції (забезпечення наглядової діяльності як за реалізацією територіальними підрозділами своїх повноважень, так і за дотриманням законності самими працівниками правоохоронних органів); нагляд, який здійснюється міжрегіональними територіальними органами (забезпечення наглядової діяльності відповідно до повноважень); нагляд, який здійснюється територіальними підрозділами Національної поліції (безпосередня реалізація наглядових повноважень); 3) за спрямуванням: прямий (адміністративний) та непрямий (засоби факультативного впливу).

Обґрунтовано класифікацію методів адміністративно-правового механізму контролю в Національній поліції: 1) за спрямуванням: прямі (адміністративні) та непрямі (засоби факультативного впливу, здебільшого, засоби соціального, економічного та організаційного характеру); 2) за джерелами: документальний (засоби контролю, які відображаються на паперових носіях та/або пов'язані із забезпеченням документальних приписів); фактичні (засоби контролю, які реалізуються за рахунок виконання адміністративних дій); 3) за характером: імперативні (засоби впливу та примусу); диспозитивні (засоби заохочення); рекомендаційні (засоби переконання); 4) за формою: перевірка (визначення та аналіз об'єкта на відповідність нормативним приписам); ревізія (перевірка фінансово-господарської діяльності, у зв'язку із чим не є широко застосовною в адміністративній діяльності поліції); 5) за особливостями реалізації: процедурні (чітко визначені нормативно-правовими актами); непроцедурні

(не визначені в нормативно-правових актах, але не забороні законодавством та можуть використовуватись у поліцейській діяльності).

Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України може бути використаний як на широкому методолого-практичному рівні, шляхом імплементації основних теоретико-правових конструкцій і засобів у внутрішньоконтрольну діяльність підрозділів поліції, як на рівні центрального органу управління поліцією так і в контексті контролю та нагляду за функціонування територіальних (міжрегіональних) підрозділів поліції.

Важливим є зазначення, що площина контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України є досить масштабним поняттям, що використовується для характеристики різноманітних робочих процесів – наприклад здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, реалізації дозвільних процедур, а також у контексті втілення в життя управлінських функцій та форм і методів керування органом державної влади як масштабною та багатокomпонентною юридичною особою.

Саме тому, нами підтримується позиція про потребу інтеграції в контрольно-наглядову діяльність Національної поліції України систем автоматичної фіксації та всебічного громадського контролю за цими процесами, за аналогією з процесами запущеними в Польщі, Чехії, Сполученому Королівстві та Німеччині. Успішний запуск таких проєктів, як «Автоматична система фіксації порушення правил дорожнього руху», «Єдиний реєстр цивільної вогнепальної зброї» або ж «Система електронного документообігу Національної поліції України» концептуально позитивно впливатиме на забезпечення реалізації контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України як в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина так і у внутрішньоорганізаційній діяльності.

Серед напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції

Україні є низка важливих аспектів, що потребують суттєвого уточнення та систематизації. Так, серед напрямів удосконалення нами виділяється:

організаційно-управлінський, що полягає в необхідності удосконалення персональної складової функціонування механізму контрольно-наглядової діяльності (кадрове забезпечення);

нормативно-правовий, зміст і сутність якого, перш за все полягає в нормотворчій діяльності та законопроектному процесі, що власне й визначає межі та спосіб діяльності поліції, як органу державної влади (законодавче забезпечення);

матеріально-технічний напрям, що включає в себе як розроблення новітніх форм спрощення основних адміністративних процедур у механізмі контрольно-наглядової діяльності так і безпосередню імплементацію таких механізмів і засобів (за аналогією до попередньо зазначеного – електронні браслети, інформаційний портал «Єдиний реєстр зброї» та інше).

Нами підкреслюється, що лише системне та поступове забезпечення основних потреб удосконалення адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України дозволить та уможливить покращення якості здійснення поліцейських послуг, унеможливить присутність корупційної складової та дозволить зменшити трудовитрати на основні процеси, пов'язані з організацією діяльності.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, контрольно-наглядовий механізм, поліція, наглядова діяльність, контрольна діяльність.

SUMMARY

Tselenko V.L. Administrative and legal mechanism of control and supervisory activities in the National Police of Ukraine. – *Qualification scientific work on the rights of the manuscript.*

Dissertation for the degree of Candidate of Juridical Sciences in specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; financial law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2023.

The dissertation research is one of the first in Ukraine, where the administrative and legal mechanism of control and supervisory activities in the National Police of Ukraine is comprehensively worked out. It is proved that the relevant mechanism is an integral part of the mechanism of checks and balances, which in turn allows the relevant use of relevant powers by the police, exercise rights and perform duties in order to protect and protect human rights and freedoms.

The author substantiates that at the present stage of state-building, complex transformation of the law enforcement system in general and the National Police of Ukraine in particular, including the reasons for Russia's armed aggression against Ukraine and the need for consolidation of all subjects of the security and defense sector to repel it, control and supervisory activity as an institution of law and an applied, multicomponent phenomenon that contributes to stability and continuity of functioning is one of the most important aspects of activity and guarantors of ensuring democracy and the rule of law in state institutions.

The dissertation proves that the concept of administrative and legal mechanism of control and supervisory activities, by which it is considered expedient to understand a set of measures and means of public administration aimed at ensuring the functions of public authorities and other authorized entities related to the verification and response to the implementation of administrative activities provided for by regulatory regulations, as well as ensuring the constitutional rights and freedoms of citizens, legal subjects and the state by identifying violations of prohibitions and regulations of normative legal acts.

It is argued that the role of the central police management body as a subject of control and supervisory activity is conditioned by the exercise of powers in the following areas: 1) administrative activities related to solving personnel issues; 2) organizational and administrative activities related to the issuance of administrative documents and written powers aimed at ensuring the implementation of control and supervisory functions by the police; 3) organizational and managerial activities related to the analysis and processing of managerial situations, fixation and organization of the implementation of management decisions.

It is substantiated that the main function of the administrative and legal mechanism of control and supervisory activity in the National Police is the provision of police services in the field of ensuring proper implementation of normative orders and prohibitions, as well as the implementation of preventive powers. Correlation of the above function as: 1) control and supervision over the observance of public security and order, as well as prevention of cases of violation of normatively established prohibitions; 2) control over observance of rights and freedoms of citizens; supervision over the observance by individual citizens of restrictions and requirements established in accordance with the legislation (persons under administrative supervision and other categories of persons); 3) control and supervision over the criminological situation in the state, identification of potential socially dangerous acts.

The legal grounds for the implementation of the control and supervisory function of the National Police for the following groups have been standardized and clarified: 1) constitutional principles for regulating control and supervisory activities; 2) provisions of national regulations on the implementation of control and supervisory activities; 3) international legal and European standards for the implementation of control and supervisory activities. It is determined that administrative legislation within the framework of police control and supervisory activities is aimed at regulating public relations in the sphere of executive power, in particular, at determining the powers and content of executive activities of law

enforcement agencies and their officials, determining the forms and methods of exercising control and supervisory functions, as well as the procedure for applying administrative and legal sanctions for violation of the provisions of regulatory legal acts.

It is substantiated that the main directions of implementation of control and supervisory activities are ensuring public security and order, prevention of administrative and criminal offenses, as well as measures aimed at regulating public relations in separate, specific sectors. These directions are external and will include such areas as: ensuring the mode of functioning of the objects of the permitting system; ensuring road safety; control and supervision over persons released from places of deprivation of liberty.

The concept of the form of administrative and legal mechanism of control and supervisory activity has been improved, by which it is recognized as expedient to understand the normatively defined procedural activities of law enforcement agencies aimed at normalizing administrative activities in a certain area in order to prevent and prevent violations of the law, the result of which is an administrative act. It is determined that the essence of the administrative and legal mechanism of control and supervision activity lies in the clear formation of the procedural component.

The classification of forms of administrative and legal mechanism of control and supervisory activities of the police has been improved on the following grounds: 1) on an institutional basis: internal and external control and supervisory activities; 2) on a functional basis: preventive police measures and special administrative measures; 3) by direction: general administrative control and supervisory activities and sectoral control and supervisory activities; 4) according to procedural registration: control and supervisory proceedings and supervisory and restoration proceedings.

Differentiation of supervision methods is proposed: 1) according to the content of activities: planning (identification of threats and shortcomings in compliance with the principle of legality); forecasting (setting out the expected

consequences of supervisory activities); observation (ensuring compliance with the principle of legality and regulatory regulations); 2) the content of the powers of the subjects: supervision carried out by the central police management body (ensuring supervisory activities both over the exercise by territorial units of their powers and the observance of the rule of law by law enforcement officers themselves); supervision carried out by interregional territorial bodies (ensuring supervisory activities in accordance with authority); supervision carried out by territorial units of the National Police (direct exercise of supervisory powers); 3) in the direction: direct (administrative) and indirect (means of optional influence).

The classification of methods of the administrative and legal mechanism of control in the National Police is substantiated: 1) in the direction: direct (administrative) and indirect (means of optional influence, mainly means of social, economic and organizational nature); 2) by source: documentary (means of control that are displayed on paper and / or related to the provision of documentary instructions); actual (controls that are implemented through the implementation of administrative actions); 3) by nature: imperative (means of influence and coercion); dispositive (means of encouragement); advisory (means of persuasion); 4) in form: verification (definition and analysis of the object for compliance with regulatory requirements); audit (verification of financial and economic activities, in connection with which it is not widely applicable in administrative activities of the police); 5) according to the peculiarities of implementation: procedural (clearly defined by regulatory legal acts); non-procedural (not defined in regulations, but not prohibited by law and can be used in policing).

Foreign experience of administrative and legal regulation of control and supervisory activities in the National Police of Ukraine can be used at a broad methodological and practical level, through the implementation of basic theoretical and legal structures and means in the internal control activities of police units, both at the level of the central police management body and in the context of control and supervision over the functioning of territorial (interregional) police units.

It is important to note that the plane of control and supervisory activities in the National Police of Ukraine is a rather large-scale concept used to characterize various work processes – for example, the implementation of administrative and jurisdictional activities, the implementation of licensing procedures, as well as in the context of the implementation of managerial functions and forms and methods of managing a public authority as a large-scale and multicomponent legal entity.

That is why we support the position on the need to integrate automatic fixation systems and comprehensive public control over these processes into the control and supervisory activities of the National Police of Ukraine, by analogy with the processes launched in Poland, the Czech Republic, the United Kingdom and Germany. The successful launch of such projects as "Automatic system for fixing traffic violations", "Unified register of civil firearms" or "Electronic document management system of the National Police of Ukraine" will conceptually positively affect the implementation of control and supervisory activities in the National Police of Ukraine both in ensuring the rights and freedoms of man and citizen, and in internal organizational activities.

Among the areas of improvement of administrative and legal regulation of control and supervisory activities in the National Police of Ukraine there are a number of important aspects that require significant clarification and systematization. So, among the areas of improvement we stand out:

organizational and managerial, consisting in the need to improve the personal component of the functioning of the mechanism of control and supervisory activities (staffing);

regulatory and legal, the content and essence of which, first of all, lies in rule-making and the draft law, which actually determines the boundaries and method of activity of the police as a public authority (legislative support);

material and technical direction, which includes both the development of new forms of simplification of basic administrative procedures in the mechanism of control and supervisory activities, and the direct implementation of such

mechanisms and means (by analogy with the previously mentioned – electronic bracelets, information portal "Unified Register of Weapons", etc.).

We emphasize that only systematic and gradual provision of the basic needs for improving the administrative and legal mechanism of control and supervisory activities in the National Police of Ukraine will allow and enable improvement of the quality of police services, eliminate the presence of a corruption component and will reduce labor costs for the main processes related to the organization of activities.

Keywords: administrative and legal mechanism, control and supervisory mechanism, police, supervisory activity, control activity.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Целенко В. Види форм адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Юридична наука*. 2019. № 8 (98). Т. 2. С. 56–61.

2. Целенко В. Підходи до визначення напрямків адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Юридична наука*. 2020. № 2 (104). Т. 2. С. 126–132.

3. Целенко В. Методи адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Юридичний науковий електроний журнал*. 2022. № 12. С. 562–564. URL: http://www.lsej.org.ua/12_2022/134.pdf

4. Целенко В. Правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. Вип. 1. С. 187–190.

5. Целенко В. Функції поліції в контексті реалізації контрольно-наглядової діяльності. *KELM*. 2023. № 4. С. 172–177 (Республіка Польща).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Целенко В. Підходи до визначення структурного наповнення системи суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 12–13 серп. 2020 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. С. 33–35.

7. Целенко В. Контрольно-наглядова діяльність: зміст та сутність адміністративно-правового механізму. *Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 22–23 верес. 2021 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 22–24.

8. Целенко В. Понятійни підхід до визначення змісту контрольно-наглядової діяльності. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 21–22 лют. 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 39–41.

9. Целенко В. До питання здійснення контрольно-наглядової діяльності дільничними офіцерами поліції та поліцейськими офіцерами громад. *Актуальні проблеми взаємодії правової науки та практики її застосування*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 16–17 березня 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 18–20.

10. Целенко В. Завдання та функції адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 25–26 січ. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 39–41.

ЗМІСТ

ВСТУП	18
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	28
1.1. Поняття та структура адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України	28
1.2. Суб'єкти контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції та місце серед них центрального органу управління поліцією	46
1.3. Завдання та функції адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в національній поліції України	62
1.4. Правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності в національній поліції України та місце серед них адміністративного законодавства	77
Висновки до розділу 1	92
РОЗДІЛ 2. ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	98
2.1. Напрямки реалізації адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України	98
2.2. Сутність та види форм адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України	114
2.3. Поняття та система методів адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України	131
Висновки до розділу 2	149

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	154
3.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України	154
3.2. Напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України	167
Висновки до розділу 3	179
ВИСНОВКИ	181
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	188
ДОДАТКИ.....	210

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Актуальність теми дослідження обумовлена потребою в укріпленні інституційної спроможності органів державної влади забезпечувати права і свободи людини і громадянина, що, в свою чергу, є основоположним орієнтиром діяльності держави, її розвитку та основних суспільно-політичних процесів у країні. На сьогоднішній день питання забезпечення окремих «сервісних» інститутів у правовій системі суспільства, як основного координатора діяльності органів державної влади потребує оновлення, оскільки відкрита, широкомасштабна та багатовекторна агресія росії проти української незалежності та суверенітету суттєво ускладнила діяльність основних державних інституцій.

Національна поліція України, як один із центральних органів виконавчої влади, що підпорядковується Кабінету Міністрів України та має серед кола обов'язків забезпечення прав і свобод людини і громадянина має широкий спектр діяльності та багаторівневу організаційно-управлінську структуру. З метою забезпечення правопорядку в суспільстві, а також збереження єдності внутрішньої політики функціонування відповідного органу державної влади, в системі права існує низка «сервісних» інститутів, що забезпечують відповідні потреби.

Один із таких інститутів – контрольно-наглядова діяльність в Національній поліції України, що є досить багатоаспектним і полірівневим за своєю сутністю, оскільки охоплює як діяльність поліції та її взаємодію з суспільством, так і внутрішньоорганізаційні питання, пов'язані із забезпеченням сталого, безперешкодного та системного функціонування поліції, як багатотисячного органу державної влади, що в умовах ведення бойових дій і безпосередньої в них участі окремих представників підрозділів Національної поліції України є надзвичайно важливим і актуальним.

Основна проблематика функціонування цього інституту в діяльності Національної поліції України полягає в тому, що запропоновані теоретико-правові та прикладні конструкції, що безпосередньо є складовими відповідного адміністративно-правового механізму, що власне й функціонує в умовах забезпечення адміністративно-правових відносин, полягає у тому, що він є недостатньо дослідженим із теоретичної точки зору, оскільки поліваріативність його застосування та багатокomпонентність інструментів, засобів та способів є досить функціональною, проте, ураховуючи зазначені прогалини, не дозволяє ефективно здійснювати таку діяльність. Відповідно, усвідомлюючи конструкцію контрольно-наглядової діяльності, відповідний адміністративно-правовий механізм та його конструктивні й елементні особливості, на нашу думку було б доцільно розглянути відповідні складові на високому науково-методологічному рівні, що дозволить розробити низку практикоорієнтованих рекомендацій його оптимізації та суттєво посилить інституційну спроможність Національної поліції України щодо захисту прав і свобод людини і громадянина.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Проблематику адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності Національної поліції України досліджували різні вчені та дослідники, що досягли значних фундаментальних та локальних результатів, котрі підкріплюються відповідними напрацюваннями. Так, найбільш суттєвими на нашу думку є праці таких дослідників як: В.Б. Авер'янов, В.Г. Андросюк, О.М. Бандурка, Ю.Г. Барабаш, О.В. Батраченко, О.І. Безпалова, Ю.Є. Белінський, Г.М. Бистрик, Ю.П. Битяк, Р.В. Біла, В.В. Біліченко, В.В. Богущкий, В.Р. Булачек, М.Є. Василенко, О.М. Вдовиченко, С.С. Вітвіцький, В.В. Волинець, О.В. Волошина, В.В. Галуцький, В.М. Гаращук, Ю.В. Гаруст, Є.А. Гетьман, С.П. Головатий, І.П. Голосніченко, М.П. Гурковський, С.Л. Дембіцька, Ю.В. Демянчук, С.Ф. Денисюк,

О.В. Джафарова, В.Б. Дзюндзюк, А.В. Добровінський, Н.В. Домброван, О.Ю. Дрозд, Д.С. Дронік, Є.О. Дубовий, С.С. Єсімов, Я.В. Журавель, В.В. Зуй, К.С. Ізбаш, І.Д. Казанчук, Д.К. Катріч, М.С. Кельман, С.В. Ківалов, З.Р. Кісіль, О.Ф. Кобзар, Л.П. Коваленко, Н.В. Коваленко, М.В. Ковалів, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Константний, А.О. Корнійченко, В.В. Корольова, І.М. Коропатнік, Ю.В. Кривицький, М.Ф. Криштанович, В.А. Куліков, О.М. Куракін, І.Г. Кучеренко, Я.О. Лакійчук, Д.М. Ластович, А.А. Манжула, Н.В. Машніцька, І.В. Мельник, С.М. Мельничук, Н.М. Мельтюхова, Л.І. Миськів, М.А. Мовчан, О.М. Музичук, В.В. Мурза, Д.О. Назаренко, А.А. Нікітін, Г.Р. Парханов, В.В. Пахомов, О.С. Проневич, О.Ю. Салманова, М.Я. Сидор, А.О. Собакарь, А.А. Стародубцев, Р.В. Шаповал, С.О. Шатрава, О.М. Шевчук, Х.П. Ярмакі тощо.

Водночас основні аспекти функціонування адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України на сьогодні потребують актуалізації, зокрема й в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні, відбиття збройної агресії росії проти України, що суттєво ускладнило функціонування поліції як органу правопорядку, посилило соціально-деструктивні фактори та підвищило трудовитрати на здійснювану діяльність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.

Основна ідея підготовки дисертаційного дослідження та окреслені автором завдання корелюються з такими нормативно-правовими актами, що визначають потребу й необхідність (у тому числі актуальність) здійснення наукових доробків, як: Концепція адміністративної реформи в Україні (Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810); Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року (Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019); Національна стратегія у сфері прав людини (Указ Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021). Крім цього, дисертація

відповідає зареєстрованій у Науково-дослідному інституті темі науково-дослідної роботи («Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 012U105390).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у здійсненні комплексної характеристики адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в діяльності Національної поліції України, а також пошуку шляхів щодо оптимізації його функціонування.

Поставлена мета зумовила необхідність розв'язання ряду дослідницьких завдань, серед яких зокрема:

- надати характеристику поняттю та структурі адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України;
- окреслити суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції та місце серед них центрального органу управління поліцією;
- встановити завдання та функції адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України;
- охарактеризувати правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України та місце серед них адміністративного законодавства;
- дослідити напрямки реалізації адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України;
- вивчити сутність та види форм адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України;
- визначити поняття та систему методів адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України;

- охарактеризувати зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України;
- вказати напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері забезпечення діяльності Національної поліції України.

Предмет дослідження – адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України.

Методи дослідження. У методологічному підході реалізації та виконання поставлених завдань автором було використано широкий інструментарій, що включає як загальнонаукові, так і спеціально юридичні методи дослідження. Це дало змогу на високому науковому рівні розв'язати поставлені завдання та досягти мети дослідження, що в свою чергу складалась із розкриття змісту та сутності всіх підпунктів плану дисертаційного дослідження. Так автором було використано методологічний інструментарій філософського, загальнонаукового та спеціального характеру, а також комплексу інших методів і прийомів наукового пізнання.

Так наприклад, *формально-юридичний* і *догматичний* методи дозволили надати загальну характеристику адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України (розділ 1) та елементів відповідного механізму (розділ 2) дисертаційного дослідження. Застосування *логіко-семантичного* методу уможливило формулювання авторського розуміння основних понятійно-категоріальних елементів, що висвітлювались в основному змісті дисертаційного дослідження та склали основу його висновків (розділи 1–3).

Застосування *філософського* та *формально-логічного* методів сприяло поглибленню понятійного апарату, визначенню особливостей досліджуваних юридичних категорій (підрозділи 1.1, 1.2). *Системно-структурний* метод

дозволив здійснити аналіз правових засад здійснення контрольно-наглядової діяльності, охарактеризувати завдання, функції, та суб'єктів цього процесу (підрозділи 1.2, 1.3, 1.4), а також визначити сутність та види форм адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України (підрозділ 2.2).

Діалектичний метод дослідження та метод *абстрагування* було застосовано під час характеристики поняття та структури адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України, напрямків його реалізації та системи методів (підрозділ 1.1, 2.1, 2.3).

Використання *порівняльно-правового* методу дозволило здійснити порівняльний аналіз адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України й оцінити можливості застосування зарубіжного досвіду (підрозділ 3.1).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є одним із перших в Україні комплексних досліджень адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України, заснованого на аналізі думок вчених, нормативно-правових актів як національного, так і міжнародного рівня, судової практики та соціальної емпірики. В результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення й висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

– розроблено та диференційовано систему методів нагляду за такими підставами: 1) за змістом діяльності: планування (ідентифікація загроз та недоліків у дотриманні принципу законності); прогнозування (викладення очікуваних наслідків наглядової діяльності); спостереження (забезпечення дотримання принципу законності та нормативних приписів); 2) за змістом повноважень суб'єктів: нагляд, який здійснюється центральним органом

управління поліції (забезпечення наглядової діяльності як за реалізацією територіальними підрозділами своїх повноважень, так і за дотриманням законності працівниками правоохоронних органів); нагляд, який здійснюється міжрегіональними територіальними органами (забезпечення наглядової діяльності відповідно до повноважень); нагляд, який здійснюється територіальними підрозділами Національної поліції (безпосередня реалізація наглядових повноважень); 3) за спрямуванням: прямий (адміністративний) та непрямий (засоби факультативного впливу);

– розроблено та диференційовано елементи адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції за трьома основними напрямками: контрольно-наглядова діяльність патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; контрольно-наглядова діяльність із забезпечення дозвільного режиму; адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі;

удосконалено:

– теоретичні підходи до класифікації суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції: структурні підрозділи у складі територіальних органів поліції, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність; структурні підрозділи міжрегіональних територіальних органів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність; структурні підрозділи центрального органу управління поліції, які організують та забезпечують виконання поліцією контрольно-наглядових функцій;

– теоретичне уявлення про класифікацію форм адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності поліції: 1) за інституційною ознакою: внутрішня та зовнішня контрольно-наглядова діяльність; 2) за функціональною ознакою: превентивні поліцейські заходи та спеціально-адміністративні заходи; 3) за спрямованістю: загально-адміністративна контрольно-наглядова діяльність та галузева контрольно-

наглядова діяльність; 4) за процесуальним оформленням: контрольно-наглядове провадження і наглядово-відновне провадження;

– розуміння сутності та змісту контрольно-наглядового механізму в діяльності Національної поліції України як елемента системи стримувань і противаг, що забезпечує дотримання прав і свобод людини і громадянина як у поліцейській діяльності, під час виконання обов'язків відносно суспільства, так і у внутрішньо організаційній діяльності поліції, як органу державної влади;

дістало подальший розвиток:

– доктринальні підходи до розуміння класифікаційної диференціації принципів поліцейської діяльності: 1) інституційні принципи – базові вихідні положення, які утворюють підґрунтя для формування механізму поліцейської діяльності: принцип верховенства права; 2) конституційні принципи – вихідні положення, які утворюють правові межі реалізації поліцією своїх повноважень: принцип дотримання прав та свобод людини; 3) принципи неупередженості – вихідні положення, які гарантують об'єктивний та прозорий механізм здійснення поліцейської діяльності: принцип відкритості та прозорості; принцип політичної нейтральності; 4) принципи людиноцентризму – вихідні положення, в яких актуалізуються гуманістичні тенденції, які забезпечують акцентуацію уваги на взаємодії поліції із громадянським суспільством та орієнтування на першочерговий захист інтересів населення: принцип взаємодії із населенням на засадах партнерства; принцип безперервності;

– система наукових поглядів щодо правових підстав реалізації контрольно-наглядової функції Національної поліції, які диференційовано на три групи: 1) конституційні засади регулювання контрольно-наглядової діяльності; 2) положення національних нормативно-правових актів щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності; 3) міжнародно-правові та європейські стандарти здійснення контрольно-наглядової діяльності;

– аргументи щодо доцільності позбавлення адміністративного нагляду за

особами, звільненими з місць позбавлення волі, превентивної ознаки та розуміння такого заходу як елементу механізму утримання особи від вчинення кримінальних правопорушень та обмеження інших незаконних дій піднаглядних осіб шляхом забезпечення виконання ними окремих правил.

Практичне значення отриманих результатів. Основні положення, пропозиції, рекомендації та висновки як теоретико-правового, так і прикладного змісту використовуються та можуть бути використані в:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого розроблення концептуальних проблем, пов’язаних як із контрольно-наглядовою діяльністю Національної поліції України, так й інших органів державної влади, в яких функціонують аналогічні механізми (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *практичній діяльності* – для вдосконалення та підвищення ефективності функціонування інститутів контролю та нагляду, а також контрольно-наглядової діяльності як окремого виду та форми адміністративно-управлінського процесу у функціонуванні органу державної влади – Національної поліції України;

– *освітньому процесі* – основні теоретичні та практичні висновки дисертаційного дослідження можуть стати основою або доповненням до матеріалів (курсів лекцій, навчальних програм у цілому чи програм семінарських занять) таких навчальних дисциплін як «Адміністративне право України», «Адміністративний процес», «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу», «Взаємодія підрозділів Національної поліції з громадськістю», «Організаційно-правові основи діяльності Національної поліції», «Управління підрозділами Національної поліції» тощо, а також під час підготовки лекцій, підручників, навчальних посібників і методичних матеріалів з адміністративного права, процесу та судочинства (акт впровадження Донецького державного університету внутрішніх справ).

Апробація матеріалів дисертації. Ключові положення дисертації, висновки й рекомендації оприлюднено на міжнародних науково-теоретичних конференціях, а саме: «Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення» (м. Київ, 12–13 серпня 2020 р.), «Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення» (м. Київ, 22–23 вересня 2021 р.), «Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики» (м. Київ, 21–22 лютого 2022 р.), «Актуальні проблеми взаємодії правової науки та практики її застосування» (м. Київ, 16–17 березня 2022 р.), «Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення» (м. Київ, 25–26 січня 2023 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що вміщують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 211 сторінок. Список використаних джерел складається із 187 найменувань і займає 22 сторінки.

РОЗДІЛ 1.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

1.1. Поняття та структура адміністративно-правового механізму контролюно-наглядової діяльності в Національній поліції України.

Реформування правоохоронних органів є пріоритетним завданням держави, що зумовлено як необхідністю у формуванні та організації безпекового середовища, так і вирішенням загальних проблем, пов'язаних із незадовільними кількісно-якісними показниками кримінально протиправної діяльності. Позиціонування правоохоронних органів як частини сектору безпеки і оборони надало можливість чітко окреслити їх функціональне призначення та визначити перспективні напрями розвитку, необхідні та достатні для забезпечення національної безпеки держави.

Вказане підтверджується положеннями нормативно-правових актів, зокрема, відповідно до Закону України від 21.06.2018 № 2469-VIII «Про національну безпеку України», сектор безпеки і оборони – це система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у

забезпеченні національної безпеки України; сили безпеки – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України [138]. Отже, забезпечення громадської безпеки та порядку, а також встановлення чітких критеріїв, спрямованих на розмежування напрямів діяльності та функціональної спрямованості правоохоронних органів взагалі та Національної поліції зокрема передбачає посилення окремих їх функцій, однією із яких є контрольна-наглядова. На сьогоднішній день стан контрольна-наглядової діяльності в Національній поліції не відповідає вимогам сучасності, що зумовлено політико-економічною невривноваженістю у державі та свідчить про необхідність удосконалення адміністративно-правового механізму її реалізації.

О.М. Куракін вказує, що сприяння задоволенню інтересів суб'єктів права та їх гарантування – це мета функціонування комплексу правових засобів, організованих найбільш послідовним чином з метою подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права, тобто механізму правового регулювання. Крім цього, розрізняють змістовні та формальні ознаки механізму правового регулювання. Перша з них передбачає наявність визначених цілей, ступінь досягнення яких дозволяє говорити про рівень ефективності механізму, що класифікуються за значимістю (головні та другорядні), часом (перспективні і найближчі), результатами (кінцеві та безпосередні) тощо. Всі вони спрямовані не тільки на окремих суб'єктів, а й забезпечують загальне закріплення й стимулювання розвитку суспільних відносин, створюють умови для виникнення нових, запобігають виникненню їх суспільно шкідливих проявів, формуючи сукупність уявлень про моделі майбутнього результату, здатного задовольнити вихідні потреби в умовах існування можливостей, оцінених за результатами минулого досвіду. Не

залежно від класифікацій, будь-які цілі механізму правового регулювання вимагають застосування, серед іншого, й правових засобів, що забезпечують динаміку праворегулятивного процесу [99; 100, с. 47]. В цьому контексті мова йде про те, що захист та регулювання суспільних відносин забезпечується не тільки фактичним існуванням правових, різногалузевих норм, а і чітко визначеним порядком їх застосування. Динамізм праворегулятивного процесу знаходиться у безпосередній кореляції з процесуальним складником, який визначає процедуру реалізації норм права у кожній окремій галузі. Необхідно також звернути увагу на те, що сукупність норм матеріального та процесуального права і відтворюють регулятивну та правозастосовну функцію.

Особливості механізму правового регулювання надають можливість диференціювати його за галузевою ознакою, відповідно до умов та потреб суспільних відносин в межах яких здійснюється діяльність, яка має бути піддана регулюванню. Ототожнення правового регулювання із процесуальною діяльністю поліції (якщо мова йде саме про адміністративно-правовий механізм регулювання) пов'язано, в першу чергу, із тим, що адміністративна діяльність поліції скерована на отримання результату, яким є виконання завдання, поставленого нормативно-правовими актами.

Учені вказують, що під механізмом правового регулювання потрібно розуміти систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується стабільність суспільних відносин шляхом найбільш оптимального поєднання індивідуальних, громадських та державних інтересів членів соціуму з метою створення умов для прогресивного розвитку кожної особистості. Вчений зазначає, що означений механізм характеризується низкою ознак, у зв'язку із чим особливу увагу потрібно акцентувати на забезпеченні системно-функціонального, взаємокорелятивного бачення правових засобів, зокрема норм права та її окремих різновидів, у процесі правового регулювання суспільних відносин [78; 80; 93; 95, с. 78]. Механізм правового регулювання є більш

вузьким поняттям відносно механізму державного управління. Оскільки, фактично, правові заходи є невід'ємним елементом системи державного управління, яке надає можливість реалізувати органам виконавчої влади свої повноваження. В контексті цього цікавим також є підхід учених до розуміння взаємозалежності між механізмом державного управління та механізмом правового регулювання.

О.І. Безпалова у результаті аналізу існуючих підходів щодо визначення поняття механізму адміністративно-правового регулювання дійшла до висновку, що в цьому випадку мова йде про застосування комплексу адміністративно-правових засобів із метою забезпечення ефективної реалізації виконавчої влади в різних сферах життєдіяльності суспільства й держави в цілому. Вчена вважає, що механізмом державного управління є система необхідних засобів (правових, організаційних, економічних, інформаційних, мотиваційних), за допомогою яких органи виконавчої влади виконують покладені на них завдання у сфері державного управління. Механізм управління містить: цілі та принципи управління, сукупність правових норм, інституційну складову, форми та методи діяльності відповідних суб'єктів управління, інструменти впливу, які застосовуються суб'єктами, ресурси (матеріальні, фінансові, інформаційні), а крім цього, відповідної позиції притримуються й інші дослідники [8, с. 221–222; 66; 149]. Отже, вчена виокремлює сукупність правових норм як структурний елемент механізму управління. Такий підхід є доктринально вірним, оскільки, фактично, державне управління має бінарну функцію: воно забезпечує реалізацію державної виконавчої влади, а також створює умови для реалізації громадянами їх прав і свобод. Таким чином, за рахунок нормативно-правових актів створюється організуючий вплив на суспільство та регулювання суспільних відносин. Саме тому, здається вірною думка про те, що саме механізм адміністративно-правового регулювання виконує роль державного управління [166].

О.М. Куракін також вірно зазначає, що механізм правового регулювання – це сукупність правових засобів, що покликані моделювати поведінку осіб, за допомогою суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Форми прояву поведінки, як правило, не відносять до засобів механізму. Це пояснюється тим, що вони не мають самостійного регулятивного навантаження, а навпаки, піддаються регулюючому впливу, результативність якого, в свою чергу, безпосередньо залежить від застосування призначеного для цих цілей механізму. Досягнення визначених вище цілей здійснюється шляхом юридичного впливу на суспільні відносини, перетворюючи їх на правові за допомогою певних, різних за своєю природою та функціональним призначенням засобів, сукупність яких і складає другу, формальну ознаку механізму правового регулювання. Структурні складові кожної системи перебувають у субординації. Отже, при аналізі механізму правового регулювання завдання полягає у виділенні основних засобів, «вузлових елементів», що дозволить визначити його головне функціональне призначення. Останні повинні бути не тільки основними, але й необхідними складовими. Тому слід вести мову не про елементи, а саме про вузлові компоненти, виходячи з їх самостійної складної структури. Це дозволить не втратити в механізмі правового регулювання тісні системні зв'язки [100, с. 47]. Водночас, необхідно зауважити, що забезпечення повноцінного регулювання будь-якої діяльності правоохоронних органів реалізується, здебільшого, через адміністративно-правовий механізм, який передбачає наявність певної, чітко визначеної структури, котра регламентарно забезпечує правоохоронну діяльність.

Сучасна доктрина має декілька різних підходів до визначення дефініції адміністративно-правового регулювання та адміністративно-правового механізму. І.П. Голосніченко вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою

яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади (*цитовано за Є. Дубовим – прим. авт.*) [27, с. 14; 44, с. 100]. Запропонована дефініція видається найбільш доцільною та у повній мірі відображає функцію державного управління. Саме такий підхід надає можливість виокремити Національну поліцію серед інших суб'єктів в системі правоохоронних органів України.

На думку С. Стеценко, механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [159, с. 320]. Інші вчені зауважують на тому, що адміністративіст наводить узагальнене визначення, адже воно: по-перше, не визначає характерні ознаки даного терміну, як це притаманно для більшості наукових визначень та понять; по-друге, у самому терміні, а також у безпосередньому тлумаченні його змісту простежується дублювання слів, зокрема, автором визначено, що «... адміністративно-правове регулювання здійснює правове регулювання...». З огляду на зазначене, можна стверджувати, що науковець розглядає дану категорію у широкому розумінні. При такій постановці питання сформульоване визначення набуває фундаментального значення, оскільки дозволяє сформувати найбільш загальні уявлення про адміністративно-правовий механізм (*цитовано за А. Корнійченко – прим. авт.*) [90, с. 87]. Аналіз наведених понять дозволяє визначити, що у більшості випадків вчені визначають механізм адміністративно-правового регулювання як засіб забезпечення прав та свобод громадян, юридичних осіб, держави та суспільства в цілому. Водночас, наведені підходи, фактично, не виділяють адміністративно-правове регулювання серед правових інститутів. Необхідно також відзначити, що структурно такий підхід унеможлиблює визначення ієрархії засобів впливу на суб'єктів.

Крім цього, слід зауважити на тому, що низка дослідників і авторів, узагалі підкреслюють полі правову сутність адміністративно-правового

регулювання та зазначають на історичних передумовах його виникнення [70–72].

Отже, механізм адміністративно-правового регулювання діяльності поліції може бути диференційований за такими ознаками як: механізм адміністративно-правового регулювання організаційно-управлінської діяльності поліції (відповідно до кола повноважень окремих суб'єктів, які можуть здійснювати організаційно-управлінські функції); механізм адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності (відповідно до кола повноважень окремих суб'єктів, які можуть здійснювати контрольно-наглядові функції); механізм адміністративно-правового регулювання організаційно-управлінської та контрольно-наглядової діяльності (для центрального органу управління поліції).

Що стосується контрольно-наглядової діяльності, необхідно відзначити, що більшість регулятивних норм (зобов'язальні та заборонні норми) мають імперативний характер. Імперативний характер норм передбачає неухильне дотримання певних, чітко визначених правил. Наглядова функція правоохоронних органів взагалі та Національної поліції зокрема відтворюється саме шляхом виявлення порушень положень, визнаних на нормативно-правовому рівні обов'язковими до виконання. Саме у зв'язку із цим можна стверджувати, що *нагляд позбавлений адміністративної функції, він є самостійним елементом в механізмі адміністративно-правового регулювання.* Необхідно також зауважити, що диспозитивні норми характерні для приватного права, хоча також можна стверджувати, що окремі положення адміністративного права мають риси диспозитивності (наявність дозволів, приписів тощо). Отже, фактично, є можливість виокремити симбіоз імперативно-диспозитивного підходу, який містить приписи, заборони та дозволи, що не характерно для публічного права.

Так, учені, переслідуючи свої наукові інтереси, мету і завдання дослідження, намагаються створити власну «модель» механізму адміністративно-правового регулювання, яка б відповідала їх потребам. Переважно це призводить до помилкових уявлень про сутність, зміст та призначення механізму відповідного регулювання. Базовим критерієм можливості застосування даної категорії має бути мета. Вказана мета повинна передбачати дотримання та реалізацію законних інтересів суб'єктів адміністративно-правових відносин, що регулюються відповідними нормами права. У даному контексті до законних інтересів, передусім, слід віднести захист, реалізацію та забезпечення прав учасників адміністративно-правових відносин (*цитовано за А. Корнійченко – прим. авт.*) [90, с. 91; 125, с. 145]. На основі вказаного можна вести мову про те, що за своїм змістом категорії «механізм адміністративно-правового регулювання» та «адміністративно-правовий механізм» є тотожними. Однак, з огляду на специфіку сфери, у межах якої здійснюється дослідження, найбільш доцільним й оптимальним вбачається використання терміну «адміністративно-правовий механізм». Це обумовлено низкою причин: – по-перше, не дивлячись на синонімічність даних категорій, остання, з етимологічної точки зору, більш коректно ідентифікує окреслені механізми; – по-друге, адміністративно-правовий механізм робить акцент на тому, що цей механізм функціонує у сфері публічного адміністрування й регулюється нормами адміністративного права; – по-третє, у конструкції «механізм адміністративно-правового регулювання» термін «регулювання» безпосередньо визначає спосіб функціонування зазначеного механізму (той, що створений для регулювання діяльності або відносин), у свою чергу, у самому змісті категорії «адміністративно-правовий механізм» вже закладено те, що він здійснює регулювання, а тому не потребує додаткової деталізації й уточнення [91, с. 143]. З огляду на те, контрольна-наглядова діяльність є сферою правового регулювання адміністративного права, більш доцільним видається застосування

дефініції «адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності», під яким необхідно розуміти *сукупність заходів та засобів публічного адміністрування, спрямованих на забезпечення функцій органів державної влади та інших уповноважених суб'єктів, пов'язаних із перевіркою та реагуванням на здійснення адміністративної діяльності, передбаченої нормативними приписами, а також забезпечення конституційних прав і свобод громадян, юридичних суб'єктів та держави шляхом виявлення порушень заборон та приписів нормативно-правових актів.*

В адміністративному праві на сьогоднішній день відсутні підходи до розуміння та визначення моделі контрольно-наглядової діяльності. Водночас, вивчення положень нормативно-правових актів та доктрини надає можливість констатувати, що модель контрольно-наглядової діяльності має розумітись як актуальна, нормативно-визначена форма внутрішнього та зовнішнього забезпечення правоохоронними органами принципу верховенства права та законності.

Контроль і нагляд є важливими регуляторами всіх сфер життя держави. Якщо забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, охорона правопорядку, забезпечення законності, громадської безпеки – це зміст правоохоронної функції держави, то контроль і нагляд – це методи, в результаті використання яких проявляється правоохоронна функція. Для органів системи МВС України правоохоронна функція вважається основною, її зміст проявляється через мету охоронного правового впливу – забезпечення нормальних і безпечних умов існування людей, усунення негативних соціальних зв'язків і явищ з суспільного життя. Контрольно-наглядова функція органів системи МВС України є похідною від правоохоронної функції. Для сфери внутрішніх справ характерне злиття правоохоронної та контрольно-наглядової функцій, оскільки суть цих функцій полягає в охороні чинного законодавства та правопорядку. Значення цих функцій універсальне і охоплює

практично всі аспекти сфери внутрішніх справ. Їх реалізація дозволяє отримати інформацію про стан законності, усунути порушення закону та запобігти правопорушенням. Серед інших функцій державного управління контрольно-наглядова має юридичне значення, оскільки пов'язана з втручанням в права фізичних та юридичних осіб [151, с. 168]. Правоохоронна функція держави відтворюється, здебільшого, через функціонування правоохоронних органів, діяльність яких в сучасних реаліях розглядається з точки зору їх віднесення до сектору безпеки і оборони. Здійснення органами правопорядку контрольно-наглядових функцій надають можливість посилювати захист інтересів держави та суспільства, а також забезпечувати верховенство права.

Здійснення правоохоронної та контрольно-наглядової функцій для органів системи МВС України є домінуючим способом контрольного впливу. З процесуальної точки зору, контроль і нагляд представляють адміністративний процес перевіркової, контрольної та наглядової діяльності, що здійснюється у межах відповідних проваджень, спрямованих на досягнення спільної мети. Контроль набуває першочергового значення, так як завжди передує нагляду. Контроль, спрямований на попереднє вивчення об'єкта, дослідження фактичного стану та перебігу певних процесів, проводять для досягнення розуміння про діяльність об'єкта та встановлення наявності (відсутності) загроз безпеки. Він необхідний для виявлення проблем, що виникають, доки вони не стали незворотними. Контроль встановлює фактичний стан справ, оцінює ступінь відповідності параметрам нормативно встановленої моделі, констатує безпеку ситуації або встановлює ступінь небезпеки. Нагляд, який відбувається після контролю, покликаний вирішити питання про факт невиконання піднаглядним суб'єктом вимог законодавства та про відповідальність за таке порушення. Нагляд – це діяльність, здійснювана за підсумками контролю, це наступний крок в контрольно-наглядівій діяльності, який не завжди обов'язковий [79; 88; 141; 151]. Враховуючи процесуальну змістовність як

контролю, так і нагляду, доцільно визнати неаргументованими позиції вчених щодо їх ототожнення. Є підстава вважати, що контроль та нагляд мають бути розмежовані саме за процесуальними особливостями та їх внутрішньою структурою, яка притаманна кожному із них.

Контроль проводять всі органи державної влади незалежно від основних завдань і виду діяльності. Водночас, нагляд є специфічною діяльністю і властивий не всім державним органам. На обсяг контрольної та наглядової діяльності впливають різні чинники. Кожне відомство своєрідне, обсяг контрольної та наглядової діяльності формується певним чином. Іноді контрольна діяльність об'єднується з наглядовою так, що їх важко розмежувати, а іноді в діяльності відбувається переважання ознак нагляду або контролю, в результаті чого виходить, що суб'єкти публічної влади діють, реалізуючи повноваження особливого характеру. Це можуть бути контрольні або наглядові, або контрольні-наглядові або наглядово-контрольні повноваження. До спеціальних органів, що здійснюють контрольну та наглядову діяльність, можна віднести МВС України. Його повноваження поширюються на всіх громадян України і на всі види організацій. Одне з основних завдань, покладених на МВС України – це забезпечення державного контролю (нагляду) у сфері внутрішніх справ [151]. Водночас, контроль є більш широким відносно нагляду поняттям, оскільки контроль може включати в себе декілька стадій, на яких можуть бути реалізовані повноваження поліції, на відміну від нагляду, який передбачає одну пролонговану стадію, яка може бути диференційована в залежності від об'єкту нагляду.

Сфера внутрішніх справ визначається через комплекс суспільних відносин, які пов'язані із захистом життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від протиправних посягань, підтримкою, зміцненням громадського порядку та публічної безпеки. Це одна з важливих галузей життєдіяльності суспільства та держави, в межах якої здійснюється

правоохоронна діяльність. МВС України здійснює діяльність безпосередньо або через територіальні органи, які, як спеціальні суб'єкти правоохоронної діяльності, є системою органів виконавчої влади, що здійснюють публічні функції у сфері внутрішніх справ. Одним з таких органів є Національна поліція. Основні напрями діяльності поліції, такі як захист особи, суспільства, держави від протиправних посягань, превенція та профілактика злочинів і адміністративних правопорушень, безпосередньо пов'язані з цілями та завданнями державного контролю і нагляду, визначають її правоохоронне призначення [46; 62; 142; 143; 151]. Із урахуванням сучасних безпрецедентних викликів та загроз, контрольно-наглядова діяльність поліції все частіше починає розглядатись з точки зору спроможності сприяти забезпеченню безпекового середовища та подолання наслідків ведення воєнних дій державою-агресором проти України. З моменту повномасштабного вторгнення та введення в Україні особливого правового режиму воєнного стану в Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію» було внесено низку змін, більшість яких мають організаційно-управлінський та контрольно-наглядовий характер.

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 встановленої на нормативному або індивідуальному рівні; ієрархічно побудована; знаходиться в динаміці розвитку; має службовий характер, виступає засобом реалізації суспільних відносин. Родовим поняттям щодо поняття контрольно-наглядова процедура є адміністративна процедура, яка в законодавстві визначається як логічно відособлена послідовність адміністративних дій [16, с. 178]. Під адміністративною процедурою державного контролю та нагляду

пропонується також розуміти систему передбачених нормативно-правовим актом правил, що визначають мету, вид, характер, послідовність, нормативну тривалість, циклічність, порядок документального оформлення дій і рішень уповноважених органів публічної влади, спрямованих на попередження, виявлення, припинення та усунення порушень обов'язкових вимог і правил (цитовано за Н. Бортнік та С. Єсімовим – прим. авт.) [16, с. 178; 83; 94; 148; 160, с. 185]. У сучасній доктрині адміністративного права вже сталою є проблема розмежування підходів до розуміння сутності контрольної та наглядової функції. Зокрема, більшість вчених вважають недоцільним відокремлювати ці поняття один від одного, ототожнюючи контроль із наглядом. Водночас, як вже вище зазначалось, така позиція видається помилковою, в першу чергу, із урахуванням відсутності у нагляду адміністративної функції, яка притаманна контролю. Окрему увагу необхідно приділити і суб'єктам нагляду, якими є виключно органи державної влади, у той час коли контрольна функція може реалізовуватись і громадськістю.

Контрольно-наглядові процедури визначають процесуальний порядок дій посадових осіб органів державного контролю та нагляду, визначають процесуальні права, обов'язки та гарантії підконтрольних суб'єктів. Об'єднуючи важливі риси контрольної-наглядової процедури, можна зробити висновок: контрольна-наглядова процедура закріплена нормами законодавства про державний контроль (нагляд) складається з актів поведінки, що послідовно змінюються, має модель розвитку і юридично фіксований результат, покликана впорядкувати процесуальні дії, які реалізуються посадовими особами контрольної-наглядових органів, надати їм форму процесуальних правил застосування матеріальних норм. За допомогою контрольної-наглядових процедур посадові особи Національної поліції реалізують повноваження щодо здійснення функцій контролю та нагляду, контрольна-наглядова процедура є організаційно-правовою формою реалізації функцій контролю і нагляду,

інструментом структуризації процесу прийняття і виконання управлінських рішень. Об'єднуючи дії черговістю здійснення, метою, загальним проміжним результатом, процедура утворює одиничний етап процесуальної стадії, в межах якої суб'єкти контрольно-наглядової діяльності уповноважені на вчинення передбачених законом дій. Процесуальна стадія характеризується певними ознаками і елементами, за допомогою яких встановлюються межі кожної окремо стадії [16, с. 179]. Отже, можна виокремити процедурний концепт контрольно-наглядової функції правоохоронних органів, який полягає у встановленні чітко визначеного порядку виконання Національною поліцією своїх повноважень в межах контрольно-наглядової діяльності.

Процедурою контролю (нагляду) розуміти порядок здійснення (спеціальним) суб'єктом публічної адміністрації дій і прийняття процедурних рішень посадовими особами публічної адміністрації зі встановлення відповідності діяльності суб'єктів щодо підконтрольного об'єкта обов'язковим вимогам і в разі необхідності – застосування адміністративно-попереджувальних та примусових заходів превентивного, припиняючого або карального характеру. Динамічна сторона процедури контролю (нагляду) реалізується через контрольні провадження. Беручи за основу загальні положення проектного законодавства про адміністративну процедуру та чинне спеціальне законодавство у сфері контролю та нагляду, виділяємо загальні та спеціальні підстави ініціювання контрольно-наглядового провадження. До загальних можемо віднести: звернення фізичних та юридичних осіб, державних органів і органів місцевого самоврядування про факти порушення законодавства, а також за власною ініціативою органу у порядку здійснення контрольних і наглядових повноважень із метою виявлення та припинення можливих правопорушень. Спеціальні підстави залежать від сфери контрольно-наглядової діяльності, правового регулювання, об'єкта контролю та адміністративно-правового статусу суб'єкта, який реалізує контрольні

повноваження стосовно підконтрольних суб'єктів [55; 73; 87; 109, с. 66]. У цьому контексті має бути позитивно відмічений Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX «Про адміністративну процедуру», який набере чинності 15 грудня 2023 року, який спрямований на регулювання відносин органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина [130]. Однією із функцій публічної адміністрації є здійснення інспекційної (контрольної та/або наглядової) діяльності. Управлінська ознака контрольної діяльності дозволяє виокремити такий адміністративний складник. Із урахуванням функціонування контролю виключно в межах адміністративної діяльності, стадії його здійснення можуть бути диференційовані на такі: 1) організаційна – визначення кола суспільних відносин, які є підконтрольним об'єктом, а також визначення відповідності якості їх адміністративно-правового захисту положенням нормативно-правових актів; 2) передконтрольна стадія – планування заходів контролю, ідентифікація потенційних ризиків та загроз, прогнозування поточних результатів; 3) контрольна стадія – безпосередня реалізація контрольної функції; 4) постконтрольна стадія – фактична оцінка реалізації контрольної функції.

Вчені дещо інакше підходять до процедури контролю та вказують, що останній як вид адміністративної процедури має свою внутрішню будову – структуру. У сучасній теорії адміністративного права існують різні погляди щодо виділення основних складових елементів процедури контролю. Так, досить поширеним є підхід, згідно з яким виділяють три основні стадії

процедури контролю: 1) передконтрольну стадію (планування та прогнозування контрольної діяльності, визначення об'єкта і виду контролю, встановлення меж і засобів контрольних дій тощо); 2) контрольну стадію (рішення про проведення контрольного заходу, проведення контрольних дій); 3) завершальну стадію (підсумкова аналітична робота; узагальнення виконання контрольного завдання, прийняття рішення за результатами контролю у формах рекомендації, висновків, приписів) (цитовано за О. Марковою – прим. авт.) [22, с. 483; 109, с. 66]. Відсутність у цій структурі організаційної стадії звужує контрольні межі та применшує значення контрольної діяльності. Водночас, необхідно також зауважити, що нагляд передбачає одну стадію, на якій визначається ступінь порушення закону та обираються заходи (попередження, виявлення, припинення), спрямовані на відновлення спроможності закону виконувати основну функцію.

Юридичним результатом контрольної діяльності є правозастосовний контрольний акт який містить розпорядження констатуючого порядку, тобто встановлені внаслідок перевірки позитивні моменти, а поряд з ними правоохоронні розпорядження про усунення виявлених правопорушень. Практика засвідчує, що такими актами можуть бути рішення, постанова, подання, застереження, ухвала, повідомлення тощо. Тому в юридичній літературі все більше звертається увага на нормативну регламентацію контрольної діяльності. Варто вказати, що контрольна діяльність займає особливе місце серед правових форм здійснення функцій держави, оскільки відзначається певною специфікою та властивостями, що притаманні тільки їй. Як показує аналіз вітчизняної та зарубіжної практики, дана діяльність характеризується сукупністю наступних ознак, а саме: сувора регламентація порядку здійснення контрольної діяльності держави; незалежність органів державного контролю та нагляду; висока визначеність об'єкта і суб'єкта контролю й

нагляду; правова регламентація механізмів контролю й нагляду; відкритість і прозорість методів контрольно-наглядової діяльності органів державної влади. Специфіка даної діяльності підкреслюється й можливістю її впливу не тільки на конкретні суспільні відносини, а й на інші форми здійснення функцій держави через опосередкування яких відбувається реалізація основних напрямів діяльності нашої держави [82; 112, с. 66]. Отже, можна говорити про те, що адміністративно-правовий механізм діяльності Національної поліції реалізується, здебільшого, в здійсненні контрольних функцій. Результатом контрольно-наглядової діяльності у будь-якому випадку є розпорядження, яке має чітку структуру, яка передбачає визначений порядок функціонування суспільних відносин та їх адміністративно-правового захисту.

На основі результатів вивчення праць вчені виділяють наступні елементи механізму адміністративно-правового регулювання соціально-економічних відносин: норми права; нормативно-правовий акт; правовідносини; реалізація прав; законність діяльності; правосвідомість; правомірна поведінка суб'єктів; юридична відповідальність. Адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів представлений певною сукупністю елементів, які взаємопов'язані між собою та спрямовані на виконання контрольної функції держави, при цьому з'єднуючою складовою є адміністративно-правові норми, які визначають кореспондуючі права та обов'язки відповідних суб'єктів, правовий інструментарій та принципи такої діяльності, що в сукупності надає можливість забезпечити баланс публічних та приватних інтересів [44, с. 105; 83]. Отже, *в структуру адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції входять:* 1) *організаційно-правові елементи*, якими визначені правова основа діяльності поліції, а також особливості взаємодії поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування; 2) *інституційні елементи*, якими визначені принципи діяльності поліції, у тому числі безпосередньо пов'язані із

виконанням контрольно-наглядових функцій (принципи верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості); 3) *структурно-функціональні елементи*, якими визначено систему поліції та статус поліцейського; 4) *управлінські елементи*, якими визначено особливості публічно-правових та адміністративно-процедурних відносин, крізь призму яких відтворюються контрольно-наглядові повноваження поліції та визначаються способи їх реалізації.

Таким чином, проведене дослідження дозволило підсумувати, що під адміністративно-правовим механізмом контрольно-наглядової діяльності необхідно розуміти сукупність заходів та засобів публічного адміністрування, спрямованих на забезпечення функцій органів державної влади та інших уповноважених суб'єктів, пов'язаних із перевіркою та реагуванням на здійснення адміністративної діяльності, передбаченої нормативними приписами, а також забезпечення конституційних прав і свобод громадян, юридичних суб'єктів та держави шляхом виявлення порушень заборон та приписів нормативно-правових актів.

Встановлено, що управлінська ознака контрольної діяльності дозволяє виокремити такий адміністративний складник. Із урахуванням функціонування контролю виключно в межах адміністративної діяльності, стадії його здійснення можуть бути диференційовані на такі: 1) організаційна – визначення кола суспільних відносин, які є підконтрольним об'єктом, а також визначення відповідності якості їх адміністративно-правового захисту положенням нормативно-правових актів; 2) передконтрольна стадія – планування заходів контролю, ідентифікація потенційних ризиків та загроз, прогнозування поточних результатів; 3) контрольна стадія – безпосередня реалізація контрольної функції; 4) постконтрольна стадія – фактична оцінка реалізації контрольної функції. Нагляд передбачає одну стадію, на якій визначається ступінь порушення закону та обираються заходи (попередження, виявлення,

припинення), спрямовані на відновлення спроможності закону виконувати основну функцію (позбавлену адміністративних ознак).

В структуру адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції входять: 1) організаційно-правові елементи, якими визначені правова основа діяльності поліції, а також особливості взаємодії поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування; 2) інституційні елементи, якими визначені принципи діяльності поліції, у тому числі безпосередньо пов'язані із виконанням контрольної-наглядових функцій (принципи верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості); 3) структурно-функціональні елементи, якими визначено систему поліції та статус поліцейського; 4) управлінські елементи, якими визначено особливості публічно-правових та адміністративно-процедурних відносин, крізь призму яких відтворюються контрольні-наглядові повноваження поліції та визначаються способи їх реалізації.

1.2. Суб'єкти контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції та місце серед них центрального органу управління поліції.

Контрольно-наглядова діяльність є достатньо ґрунтовним напрямом неюрисдикційної діяльності поліції, у зв'язку із чим в структурі правоохоронного органу контрольні-наглядові функції диференційовані між декількома суб'єктами. Водночас, також необхідно зауважити, що як вид державного контролю, така функція поліції дозволяє охоплювати декілька безпекових сфер, об'єднаних за єдиною ознакою – забезпечення публічної безпеки та порядку, а також запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням. Саме це завдання і зумовлює наявність розширеного

переліку суб'єктів здійснення контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. Система контрольно-наглядової діяльності Національної поліції може характеризуватись вертикальною ієрархією, що дозволяє забезпечити як належний захист суспільних відносин, громадян та держави, так і реалізацію поліцією своїх повноважень в цій сфері. Враховуючи те, що контрольно-наглядова діяльність наділена процесуальними рисами, вона передбачає потребу у певній послідовності, яка стає можливою безпосередньо завдяки вказаній ієрархії. Тому чітка структура поліції забезпечує процедурність та системність контрольно-наглядової діяльності. Необхідно також зауважити, що неюрисдикційна діяльність поліції також передбачає розмежування повноважень здійснювати контроль та нагляд серед різних суб'єктів. Це зумовлено прагненням законодавця створити універсальний механізм забезпечення публічної безпеки та порядку, а також запобігання адміністративним правопорушенням без дублювання різними підрозділами поліції однакових функцій.

В Законі України «Про Національну поліцію» у повній мірі викладено як систему поліції, так і особливості взаємодії різних суб'єктів під час реалізації чітко визначеного кола повноважень. Окремі правові акти уточнюють окремі положення Закону України «Про Національну поліцію» та спрямовані на визначення організаційних особливостей реалізації підрозділами своїх функціональних обов'язків. Водночас, варто також зауважити, що вказані документи не виділяють контрольно-наглядові функції, а передбачають їх у загальному контексті. Відповідно до ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію» систему поліції складають: 1) центральний орган управління поліції; 2) територіальні органи поліції. До складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань. У складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція;

2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення; 7) інші підрозділи, діяльність яких спрямована на виконання завдань поліції або на забезпечення її функціонування, рішення про створення яких приймається керівником поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ. У системі поліції можуть утворюватися науково-дослідні установи та установи забезпечення, заклади професійної (професійно-технічної) освіти зі специфічними умовами навчання. Загальна чисельність поліції, що утримується за рахунок коштів Державного бюджету України, до 1 січня 2018 року не може перевищувати 140 тисяч осіб [139]. Виходячи із наведеного, можна класифікувати суб'єктів контрольно-наглядової діяльності за такими підставами:

– **структурні підрозділи у складі територіальних органів поліції, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність:** 1) суб'єкти безпосереднього здійснення контрольно-наглядової діяльності – структурні підрозділи, діяльність яких пов'язана із забезпеченням публічної безпеки та порядку, а також реалізацією повноважень, спрямованих на своєчасне виявлення та припинення правопорушень (патрульна поліція); 2) суб'єкти вторинного контролю та нагляду – структурні підрозділи, які виконують окремі контрольно-наглядові повноваження з метою забезпечення інших, безпосередніх функціональних обов'язків (кримінальна поліція, органи досудового розслідування тощо); 3) суб'єкти, які здійснюють допоміжну функцію реалізації іншими підрозділами контрольно-наглядових повноважень – структурні підрозділи, які виконують спеціальні повноваження з охорони публічної безпеки та порядку (спеціальна поліція, поліція особливого призначення);

– **структурні підрозділи міжрегіональних територіальних органів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність:** 1) підрозділи загальної контрольно-наглядової діяльності – суб'єкти, які здійснюють контрольно-

наглядову діяльність щодо забезпечення охорони суспільних відносин від загально-небезпечних посягань та порушень (Департамент патрульної поліції);

2) підрозділи спеціальної контрольно-наглядової діяльності – суб'єкти, які реалізують функції із нагляду та контролю за дотриманням законності окремими особами, з метою захисту суспільних відносин у визначених нормативно-правовими актами сферах (Департамент внутрішньої безпеки);

3) підрозділи функціональної контрольно-наглядової діяльності – суб'єкти, контрольно-наглядова діяльність яких спрямована на сприяння іншим підрозділам поліції із реалізації адміністративної та іншої діяльності (Департамент поліції особливого призначення);

– **структурні підрозділи центрального органу управління поліції, які організовують та забезпечують виконання поліцією контрольно-наглядових функцій:** 1) підрозділи, які організовують та забезпечують контрольно-наглядову діяльність її основних суб'єктів (Департамент превентивної діяльності); 2) підрозділи, сприяють контрольно-наглядовій діяльності її основних суб'єктів (інші департаменти).

В.Р. Булачек вказує, що 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 функції 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. Процесуальною формою цієї діяльності є провадження у справах про адміністративні правопорушення [17, с. 59]. Притягнення до адміністративної відповідальності може розглядатись як форма або як стадія контрольно-наглядової діяльності. Такий підхід може бути аргументований з точки зору того, що притягнення до адміністративної відповідальності є результатом здійснення поліцією своїх контрольно-наглядових функцій. Водночас, аналіз нормативно-правових актів надав можливість підсумувати, що більшість контрольно-наглядових функцій покладені саме на патрульну поліцію [58; 77; 171; 89].

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 [17, с. 60]. Виходячи із аналізу нормативно-правових актів можна стверджувати, що патрульна поліція є основним суб'єктом контрольно-наглядової діяльності. Про це свідчить як перелік прав та обов'язків, так і сфер реалізації таких повноважень. Забезпечення патрульною поліцією адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності передбачає, серед іншого, вторинну превенцію, котра реалізується за рахунок здійснення нагляду за дотриманням законності у різних сферах. Отже, необхідно зауважити, що повноцінна реалізація контрольно-наглядової діяльності передбачає визначення механізму як регулювання поведінки підконтрольного об'єкта, так і самого контролюючого, що сприятиме дотриманню адміністративно-правової ієрархії. Саме з цією метою в Законі України «Про Національну поліцію» було передбачено складну структуру поліції, яка включає основний контролюючий підрозділ, допоміжний контролюючий підрозділ, а також підрозділи – безпосередні виконавці поліцейської діяльності.

В межах суб'єктного складу здійснення контрольно-наглядової діяльності також цікавими для розгляду є функції дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад, які передбачені Інструкцією з організації діяльності дільничних офіцерів поліції (далі – ДОП) та поліцейських офіцерів громад (далі – ПОГ), затвердженою Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 року № 650.

Відповідно до вказаної Інструкції, ДОП та ПОГ із метою впровадження принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства організовують роботу

за такими напрямками: 1) протидія злочинності, профілактика правопорушень та охорона публічного порядку за участю населення; 2) співпраця з органами місцевого самоврядування, представниками територіальних громад, населенням, керівниками підприємств, соціальних, навчальних та культурних закладів, закладів соціального захисту дітей із метою реалізації принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства; обмін інформацією для подальшого її використання під час виконання службових обов'язків; 3) визначення спільних пріоритетних напрямів роботи та її оцінювання з урахуванням думки і потреб громадськості; 4) вирішення в межах компетенції безпекових питань, що сприятимуть формуванню довіри до поліції; 5) налагодження ефективної комунікації з населенням громади, у тому числі із застосуванням інноваційних засобів та інформаційних платформ, проведенням тематичних зустрічей для швидкого обміну інформацією щодо вирішення проблем із безпекою, зосередження уваги на причинах учинення правопорушень із метою їх завчасного запобігання; 6) співпраця з активними мешканцями громади з метою підвищення рівня їх правової обізнаності щодо повноважень поліції. ДОП та ПОГ у взаємодії з органами соціального захисту населення місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, службами у справах дітей, благодійними, громадськими організаціями, представниками територіальних громад, спеціалізованими установами для осіб, які відбули покарання, здійснюють роботу із запобігання вчиненню правопорушень, у тому числі стосовно осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах. ДОП та ПОГ здійснюють роз'яснення серед населення громади, посадових осіб підприємств, установ та організацій у межах поліцейської дільниці положень законодавства України з питань профілактики правопорушень із метою усунення причин та умов, що сприяють їх учиненню, та відповідальності за такі діяння [133]. Поліцейський офіцер громади – новела реформи поліції, проведеної у 2015 році. Водночас, деталізація його фактичних

завдань та функцій надає можливість підсумувати відсутність чіткого їх розмежування із функціями дільничного офіцера поліції. При цьому, така ініціатива є доречною та достатньо ефективною, зокрема в частині реалізації контрольно-наглядових функцій на окремих, чітко визначених територіях. Обмеження територіального простору реалізації контрольно-наглядових повноважень сприяє поглибленню адміністративно-правового механізму їх реалізації.

ДОП та ПОГ ведуть контрольно-наглядові справи, у яких містяться відомості щодо: 1) особливостей території обслуговування, розташування й режиму роботи підприємств, установ та організацій, об'єктів дозвільної системи, об'єктів критичної інфраструктури, контактів відповідальних осіб органів місцевого самоврядування, інших довідкових та інформаційних матеріалів щодо території обслуговування; 2) кількості населених пунктів та кількості населення на їх території; 3) кількості вчинених на поліцейській дільниці адміністративних та кримінальних правопорушень, обставин, що до них призводять; 4) прикмет осіб, які підозрюються в учиненні кримінального правопорушення або вчинили його; 5) викрадених та втрачених речей, транспортних засобів, плавзасобів, мисливської вогнепальної нарізної, гладкоствольної зброї, холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, нагородної короткоствольної вогнепальної зброї, які перебувають у розшуку; 6) місць концентрації осіб, схильних до вчинення правопорушень; 7) сил та засобів, які залучаються до охорони публічного порядку на поліцейській дільниці [133]. Контрольно-наглядові справи є однією з форм закріплення результатів контрольно-наглядової діяльності дільничними офіцерами поліції та поліцейським офіцером громад. Структура таких справ передбачає внесення

основних відомостей щодо підконтрольних об'єктів, а також специфіки їх обслуговування.

ДОП та ПОГ працюють за двотижневим планом, який складається з урахуванням оперативної обстановки на поліцейській дільниці та пріоритетів громади у сфері публічної безпеки і порядку. План затверджується керівником ТВП, на території обслуговування якого розташована відповідна територіальна громада, або заступником керівника, який відповідно до розподілу обов'язків координує діяльність ДОП та ПОГ. У зазначеному плані в обов'язковому порядку зазначаються такі заходи: 1) проведення на території обслуговування превентивних заходів із метою запобігання вчиненню правопорушень, забезпечення публічної безпеки та порядку; 2) перевірка місць масового скупчення людей із метою отримання інформації про проблемні питання, які хвилюють громадян, а також отримання відомостей про осіб, які можуть бути причетними до вчинення правопорушень; 3) здійснення превентивної роботи з особами, які перебувають на обліках Національної поліції України; 4) здійснення перевірок за місцем проживання громадян - власників мисливської вогнепальної зброї, спеціальних засобів із метою забезпечення дотримання ними встановлених правил її зберігання та використання; 5) забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів; 6) відвідування закладів освіти з метою профілактики вчинення дітьми кримінальних та адміністративних правопорушень [133]. Отже, діяльність дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад передбачає застосування сукупності поліцейських заходів, які мають превентивний та контрольний-наглядний характер. Водночас, однією зі специфічних видів поліцейської діяльності є здійснення адміністративного нагляду за окремими суб'єктами. Адміністративний нагляд, який є елементом суто контрольного-наглядової діяльності, має ознаки превентивного заходу, оскільки він здійснюється з метою утримання особи від повторного вчинення

правопорушень, а також реалізації виховної функції адміністративного та кримінального права. Таким чином, можна вважати, що адміністративний нагляд є тим заходом, який підтверджує поліфункціональність дільничних офіцерів поліції та поліцейського офіцера громад [174].

Водночас адміністративний нагляд зорієнтований головним чином на досягнення однієї мети – приватної превенції. Здійснюється він, як і покарання, не пов'язані з позбавленням волі, в умовах нормального соціуму, і тому в тих правових засобах, які виділяються для досягнення мети адміністративного нагляду, є багато спільного з правовими засобами, призначеними для згаданих видів покарання [32, с. 122; 48; 51]. Встановлення адміністративного нагляду можна вважати одним із заходів, який сприяє виконанню окремих кримінально-правових заходів впливу. У цьому контексті відтворюється міжгалузевий зв'язок між адміністративним та кримінальним законодавством.

Серед обов'язків, наприклад, є такі: письмово повідомляти працівників поліції, які здійснюють адміністративний нагляд, про зміну місця роботи чи проживання, а також про виїзд за межі району в службових справах (при адміністративному нагляді). Таким чином, нами практично встановлена схожість цих обов'язків. Слід наголосити, що наявність у структурі кримінального права інституту звільнення від відбування покарання з випробуванням має багато спільних рис з інститутом адміністративного нагляду. Це положення зайвий раз демонструє юридичну природу останнього й підкреслює її зв'язок із кримінально-правовими відносинами. Наголошуючи ще раз на міжгалузевому характері адміністративного нагляду, звернемо увагу на те, що «матеріальною» галуззю права для нього є кримінальні відносини, що виникають із приводу реалізації адміністративного нагляду, а це, по суті, і є кримінально-правові відносини. Схожість адміністративного нагляду і звільнення від відбування покарання з випробуванням, звичайно, вказує на відсутність істотних відмінностей у їх правовій природі. Проте не можна

ігнорувати й те, що ця їх схожість зовсім не випадкова і не поверхова, як могло б видатися на перший погляд, а має достатньо глибоке коріння. З погляду соціальної потреби, обидва ці інститути, хоча й щодо різних категорій осіб, виконують те саме завдання – забезпечення досягнення мети спеціальної превенції. Аналіз відмінностей адміністративного нагляду від звільнення від відбування покарання з випробуванням і від покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, показує, що при адміністративному нагляді законодавець йде далі з огляду обмеження прав особи, дозволяючи застосовувати до неї правові засоби, використання яких при виконанні покарань у вигляді виправних та громадських робіт не передбачено [32, с. 122]. Якщо порівнювати наведені заходи, а також проаналізувати відповідні нормативно-правові акти, можна підсумувати, що кожен із них має різну кінцеву мету: для адміністративного права така мета полягає у забезпеченні охорони публічної безпеки та порядку; для кримінального права – це перевиховання особи, якщо це можливо зробити за рахунок мінімально репресивних заходів, а також забезпечення реалізації механізму запобігання кримінальним правопорушенням в Україні. Для адміністративного права основна функція – контрольно-наглядова, для адміністративного – виключно превентивно-виховна.

ДОП та ПОГ здійснюють превентивні заходи щодо осіб, схильних до вчинення правопорушень, та осіб, які перебувають на обліках в органах поліції, із залученням до цієї роботи громадськості, для запобігання вчинення ними правопорушень. ДОП та ПОГ ставлять на превентивний (профілактичний) облік та в межах своєї компетенції проводять профілактичну роботу з: 1) особами, звільненими з місць позбавлення волі, які відбували покарання за умисний злочин і в яких судимість не знято або не погашено в установленому законодавством порядку; 2) особами, схильними до вчинення домашнього насильства (кривдниками). ДОП та ПОГ в установленому порядку ініціюють установлення адміністративного нагляду щодо осіб, звільнених із місць

позбавлення волі, які за ознаками судимості підпадають під дію Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». На підставі аналізу додержання раніше судимими особами встановлених судом обмежень, визначених Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», ДОП та ПОГ подають керівнику ТВП пропозиції щодо продовження адміністративного нагляду [133]. Таким чином, контрольно-наглядова та превентивна діяльність здійснюється дільничним офіцером поліції та поліцейським офіцером громад спільно із громадськістю, яка у тому числі реалізує повноваження із цивільного контролю за діяльністю поліції.

ДОП та ПОГ у межах компетенції вживають усіх необхідних заходів із метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень. Припиняють виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення. Адміністративний нагляд припиняється постановою судді за поданням начальника органу Національної поліції України: у разі погашення або зняття судимості з особи, яка перебуває під наглядом; достроково, якщо піднаглядний перестав бути небезпечним для суспільства і позитивно характеризується за місцем роботи і проживання. Адміністративний нагляд автоматично припиняється після закінчення терміну, на який його встановлено, якщо органом Національної поліції України не подано клопотання про продовження нагляду або суддя відмовив у продовженні нагляду; у разі засудження піднаглядного до позбавлення волі і направлення його до місця відбування покарання; у разі смерті піднаглядного [133]. Окремі контрольно-наглядові функції також відтворюються через здійснення нагляду за особами, схильними до вчинення домашнього насильства (кривдниками). Це специфічний вид контрольно-наглядової діяльності, покладений на дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад. Отже, можна підсумувати, що наявність контрольно-наглядових функцій спрямована не тільки на забезпечення

реалізації завдань, поставлених перед адміністративним правом, а і на сприяння окремим кримінально-правовим заходам.

Координація діяльності слідчих підрозділів – це узгоджена практична робота керівників та працівників слідчих підрозділів, які в межах повноважень здійснюють контрольні функції та координують розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності слідчих органів Національної поліції. Організація взаємодії слідчих підрозділів з органами та підрозділами, що здійснюють оперативно-розшукову, судово-експертну діяльність, а також у межах компетенції з іншими правоохоронними органами, центральними органами виконавчої влади забезпечується шляхом: 1) комплексного використання сил і засобів усіх підрозділів органів поліції під час досудового розслідування кримінальних правопорушень; 2) створення для всебічного, повного і неупередженого дослідження обставин кримінального провадження слідчо-оперативних груп із включенням до їх складу працівників оперативних та інших підрозділів органів Національної поліції, а в разі необхідності – міжвідомчих слідчо-оперативних груп, а для проведення досудового розслідування обставин кримінальних правопорушень, вчинених на територіях декількох держав або якщо порушуються інтереси цих держав, - спільних слідчих груп; 3) ефективного контролю за своєчасним та повним виконанням оперативними підрозділами доручень слідчих про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, а експертними установами – за своєчасним проведенням експертних досліджень [21; 56; 147; 184]. Отже, діяльність слідчих підрозділів лише має риси контролюючо-наглядової, оскільки органи досудового розслідування частково виконують окремі контролюючо-наглядові функції, що зумовлено потребою у забезпеченні реалізації слідчих завдань. Водночас, аналогічна ситуація спостерігається і відносно інших підрозділів поліції. Виключенням є центральний орган управління поліції, який організовує та забезпечує виконання поліцією

контрольно-наглядових функцій. Так, контрольно-наглядова діяльність центрального органу управління поліції має свою специфіку, яка полягає у суміщенні функції нагляду та контролю за дотриманням законності громадянами, а також за нормативно узгодженою реалізацією територіальними підрозділами поліції своїх повноважень. Особлива контрольно-наглядова компетенція належить керівнику поліції.

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію», керівник поліції: 1) очолює поліцію та здійснює керівництво її діяльністю, забезпечує виконання покладених на неї завдань; 2) у межах компетенції організовує та контролює виконання поліцією Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, а також наказів і доручень Міністра внутрішніх справ України з питань, що належать до сфери діяльності поліції; 3) вносить на розгляд Міністра внутрішніх справ України пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання поліцейських послуг...; 21) утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, заклади та установи, затверджує їхні положення (статути), у визначеному порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, здійснює інші повноваження з управління об'єктами права державної власності, що належать до сфери управління поліції; 22) забезпечує дотримання визначеного Міністром внутрішніх справ України порядку обміну інформацією між Міністерством внутрішніх справ України і поліцією; 23) приймає у визначеному порядку рішення про розподіл бюджетних коштів, розпорядником яких є поліція; 24) виконує повноваження керівника державної служби в органі відповідно до законодавства про державну службу та здійснює інші повноваження відповідно до цього Закону [139]. Отже, в межах своїх адміністративних повноважень керівник поліції виконує як організаційно-

управлінську, так і контрольно-наглядову діяльність за територіальними органами. Роль центрального органу управління поліції як суб'єкту контрольно-наглядової діяльності відтворюється крізь призму реалізації керівником поліції, а також підпорядкованими підрозділами організаційно-управлінських та владних повноважень щодо контролю та нагляду за адміністративною діяльністю в частині організації та забезпечення виконання ними контрольно-наглядових функцій.

Таким чином, проведені дослідження дозволили підсумувати, що суб'єкти контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції можуть бути диференційовані таким чином: **структурні підрозділи у складі територіальних органів поліції, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність**: 1) суб'єкти безпосереднього здійснення контрольно-наглядової діяльності – структурні підрозділи, діяльність яких пов'язана із забезпеченням публічної безпеки та порядку, а також реалізацією повноважень, спрямованих на своєчасне виявлення та припинення правопорушень (патрульна поліція); 2) суб'єкти вторинного контролю та нагляду – структурні підрозділи, які виконують окремі контрольно-наглядові повноваження з метою забезпечення інших, безпосередніх функціональних обов'язків (кримінальна поліція, органи досудового розслідування тощо); 3) суб'єкти, які здійснюють допоміжну функцію реалізації іншими підрозділами контрольно-наглядових повноважень – структурні підрозділи, які виконують спеціальні повноваження з охорони публічної безпеки та порядку (спеціальна поліція, поліція особливого призначення); **структурні підрозділи міжрегіональних територіальних органів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність**: 1) підрозділи загальної контрольно-наглядової діяльності – суб'єкти, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність щодо забезпечення охорони суспільних відносин від загально-небезпечних посягань та порушень (Департамент патрульної поліції); 2) підрозділи спеціальної контрольно-наглядової діяльності

– суб'єкти, які реалізують функції із нагляду та контролю за дотриманням законності окремими особами, з метою захисту суспільних відносин у визначених нормативно-правовими актами сферах (Департамент внутрішньої безпеки); 3) підрозділи функціональної контрольно-наглядової діяльності – суб'єкти, контрольно-наглядова діяльність яких спрямована на сприяння іншим підрозділам поліції із реалізації адміністративної та іншої діяльності (Департамент поліції особливого призначення); **структурні підрозділи центрального органу управління поліції, які організовують та забезпечують виконання поліцією контрольно-наглядових функцій:** 1) підрозділи, які організовують та забезпечують контрольно-наглядову діяльність її основних суб'єктів (Департамент превентивної діяльності); 2) підрозділи, сприяють контрольно-наглядовій діяльності її основних суб'єктів (інші департаменти).

Роль центрального органу управління поліції як суб'єкту контрольно-наглядової діяльності відтворюється крізь призму реалізації керівником поліції, а також підпорядкованими підрозділами організаційно-управлінських та владних повноважень щодо контролю та нагляду за адміністративною діяльністю в частині організації та забезпечення виконання ними контрольно-наглядових функцій. Роль центрального органу управління поліції як суб'єкту контрольно-наглядової діяльності зумовлена реалізацією повноважень за такими напрямками: 1) адміністративна діяльність, пов'язана із вирішенням кадрових питань; 2) організаційно-розпорядча діяльність, пов'язана із виданням розпорядчих документів та письмових повноважень, скерованих на забезпечення реалізації поліцією контрольно-наглядових функцій; 3) організаційно-управлінська діяльність, пов'язана із аналізом та опрацюванням управлінських ситуацій, фіксацією та організацією виконання управлінських рішень.

1.3. Завдання та функції адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України.

Контрольно-наглядова діяльність в Національній поліції регулюється низкою нормативно-правових актів, основним із яких є Закон України «Про Національну поліцію». Принципово новий підхід законодавця до реформи поліції, який було інтегровано у 2015 році надав можливість переформувати діяльність правоохоронного органу та наблизити поліцейську діяльність до вимог міжнародної правової спільноти та європейських стандартів. В наведеному нормативно-правовому акті, із урахуванням положень та підходів Конституції України було сформовано чіткий механізм, який враховує особливості адміністративної діяльності поліції. Платформою такого механізму стало чітке визначення принципів діяльності взагалі та контрольно-наглядової зокрема.

Так, на сьогоднішній день принципи діяльності поліції сформовані відповідно до сучасної криміногенної ситуації, а також менталітету суспільства та напрямів розвитку держави. Визначення принципів поліцейської діяльності є надважливим, оскільки саме на принципах будується система завдань та функцій контрольно-наглядової діяльності. Водночас, необхідно також зауважити, що принципи формують правові та морально-етичні межі правоохоронної діяльності. Отже, структурно принципи є вихідними засадами, на яких ґрунтується механізм реалізації правоохоронних функцій взагалі та контрольно-наглядових зокрема.

Отже, принципами поліцейської діяльності у цілому є базові керівні положення, закріплені у законодавчих актах різної юридичної сили, відповідно до яких визначаються порядок, характер і межі функціонування органів Національної поліції України і правові та моральні норми поведінки їх посадових і службових осіб під час реалізації покладених на них повноважень.

Що стосується безпосередньо принципів превентивної поліцейської діяльності, то вважаємо, що їх характерними особливостями є такі. По-перше, вони формуються і розвиваються відповідно до сучасних вимог, очікувань і потреб членів суспільства та держави стосовно забезпечення й охорони їх прав, свобод та інтересів у публічно-правовій сфері; по-друге, визначають соціальну цілеспрямованість, характер, зміст і межі превентивної поліцейської діяльності; по-третє, очевидно, що всі принципи превентивної поліцейської діяльності утворюють об'єктивно обумовлену, нормативно зафіксовану, науково обґрунтовану, відносно стабільну «систему координат», елементи якої діють не відособлено, а у певній взаємозалежності, не суперечать один одному і мають обов'язковий характер під час застосування поліцейських превентивних заходів і реалізації превентивної функції органами та підрозділами Національної поліції України. Від правильного підходу до обрання критеріїв класифікації, врахування всіх найбільш характерних ознак, якостей і властивостей досліджуваного явища залежать пізнавальна значимість і науково-практична цінність самої класифікації [68; 146; 177, с. 43]. Більшість учених занадто узагальнено підходять до класифікації принципів поліцейської діяльності, зокрема, акцентують увагу на загальноприйнятих засадах адміністративно-правового механізму. Водночас, здається більш правильним ґрунтуватись на принципах, запропонованих законодавцем в Законі України «Про Національну поліцію», оскільки більша частина принципів аспектів, які враховують міжнародні та європейські орієнтири була врахована саме в цьому нормативно-правовому акті (наразі, мова йде про принципи політичної нейтральності та взаємодії з населенням на засадах партнерства).

Найбільш розповсюдженими і часто використовуваними класифікаційними критеріями принципів права у правничій літературі й досі залишаються такі, як: а) сфера поширення; б) форма нормативного закріплення; в) спосіб матеріалізації у праві; г) об'єкт впливу; г) значимість; д) дія в системі

права; е) предмет правового регулювання. Принципи превентивної поліцейської діяльності доцільно умовно поділити залежно від способу їх нормативного закріплення на такі: 1) загально-правові принципи, характерні для всіх органів публічної влади, у тому числі й для органів Національної поліції України; 2) базові принципи, які характеризують цілеспрямованість, зміст і межі поліцейської діяльності та закріплюються у нормах Закону України «Про Національну поліцію»; 3) спеціальні принципи, які характеризують специфіку превентивної поліцейської діяльності й визначаються нормами окремих законів України («Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про охорону дитинства», «Про дорожній рух», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону») й підзаконними нормативно-правовими актами [177, с. 43]. *Водночас, із урахуванням сучасних тенденцій більш доцільною видається інша класифікаційна диференціація принципів поліцейської діяльності:*

1) **інституційні принципи** – базові вихідні положення, які утворюють підґрунтя для формування механізму поліцейської діяльності: принципи верховенства права (ст. 6 ЗУ «Про Національну поліцію», в якій визначено, що поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Принцип верховенства права застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини), принцип законності (ст. 8 ЗУ «Про Національну поліцію», відповідно до якої поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази. Накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не

можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України [139]);

2) конституційні принципи – вихідні положення, які утворюють правові межі реалізації поліцією своїх повноважень: принцип дотримання прав та свобод людини (ст. 7 ЗУ «Про Національну поліцію», в якій визначено, що під час виконання своїх завдань поліція забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації. Обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції...У діяльності поліції забороняються будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками [139]);

3) принципи неупередженості – вихідні положення, які гарантують об'єктивний та прозорий механізм здійснення поліцейської діяльності: принцип відкритості та прозорості (ст. 9 ЗУ «Про Національну поліцію», відповідно до якої поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України. 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. Поліція забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом. Поліція може оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом. Нормативно-

правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління поліції. Нормативно-правові акти з обмеженим доступом оприлюднюються у випадках та в порядку, визначених законом. Проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України [139]); принцип політичної нейтральності (ст. 10 ЗУ «Про Національну поліцію», відповідно до якої поліція забезпечує захист прав та свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності. Поліція у своїй діяльності є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань. В органах і підрозділах поліції заборонено використовувати будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, та провадити політичну діяльність. Поліцейським заборонено висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження у політичних цілях [139]);

4) принципи людиноцентризму – вихідні положення, в яких актуалізуються гуманістичні тенденції, які забезпечують акцентуацію уваги на взаємодії поліції із громадянським суспільством та орієнтування на першочерговий захист інтересів населення: принцип взаємодії із населенням на засадах партнерства (ст. 11 ЗУ «Про Національну поліцію», відповідно до якої діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Оцінка

рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [139]); принцип безперервності (ст. 12 ЗУ «Про Національну поліцію», де вказано, що поліція забезпечує безперервне та цілодобове виконання своїх завдань. Кожен має право в будь-який час звернутися за допомогою до поліції або поліцейського. Поліція не має права відмовити в розгляді або відкласти розгляд звернень стосовно забезпечення прав і свобод людини, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань з посиланням на вихідний, святковий чи неробочий день або закінчення робочого дня [139]).

Разом з тим у практичній державно-владній діяльності навіть у розвинутих демократичних країнах воно не завжди реалізується у повному обсязі. На заваді цьому стоять конфлікти інтересів осіб, які перебувають при владі, особливості бюрократичного апарату, конкуренція між окремими приватними інтересами у суспільстві та державі в цілому тощо [63; 76; 85; 187]. Загальноправові принципи є основними, оскільки саме вони утворюють каркас для побудови системи та визначення кола повноважень поліції. Принципи верховенства права та законності визначають основним пріоритетом поліцейської діяльності захист прав та свобод громадян, держави та кожної окремої особи, визначають правові способи єдино можливими для реалізації поліцією своїх повноважень. Ці принципи також відтворюють таку ознаку поліції, як відношення до суб'єктів публічного адміністрування.

Законодавство про поліцію повинно бути доступним для громадськості, достатньо зрозумілим і точним, та, за необхідності, супроводжуватися чітким підзаконним регулюванням, яке також повинно бути доступним для громадськості і зрозумілим. На персонал поліції повинно поширюватися таке саме законодавство, що й на звичайних громадян, і винятки можуть бути виправдані тільки з причин належної роботи поліції в демократичному суспільстві» [41; 69; 85]. Принцип законності в діяльності поліції, на відміну

від верховенства права, адміністративістами досліджено значно повніше. Принцип законності також розглядається як своєрідний ідеал, досягти якого практично неможливо, тому що він передбачає дотримання норм права абсолютно всіма учасниками суспільних відносин без будь-якого винятку, чого в реальному житті, зрозуміло, не буває. Законність в правовій демократичній державі повинна, в першу чергу, розглядатися як засіб захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин. Вона повинна забезпечувати охорону прав, свобод і законних інтересів людини від свавілля самої держави, її органів, посадових осіб. Від стану законності залежать ступінь свободи особи, реальність її прав і свобод, рівень демократії (цитовано за А. Комзюк, О. Салмановою – прим. авт.) [3, с. 452; 84]. Отже, основною засадою ефективної реалізації поліцейських повноважень є унормування положень нормативно-правових актів, що надало можливість зрівняти у правах поліцейських та громадян. Принцип рівності перед законом є основним конституційним принципом, який передбачає попередження дискримінації за будь-якою ознакою. Це саме має стосуватись і взаємодії між поліцією та порушниками законодавства. Контрольно-наглядова діяльність у жодному разі не повинна передбачати невинуватого застосування заходів примусу, а також інших заходів та засобів, які зокрема можуть мати і дискримінаційний характер. Отже, контрольно-наглядова діяльність є визначальною для поліції сферою, яка відображає охоронну функцію органу правопорядку.

Принцип законності щодо її практичного застосування означає, що будь-яке рішення державних і недержавних органів, уповноважених на те осіб не повинно суперечити чинному законодавству; має бути прийняте в межах компетенції органу або посадової особи, що його приймає; з додержанням необхідної процедури; мусить сприяти створенню, закріпленню або розвитку корисних для суспільства відносин. Законність розуміють також як ідею, вимогу і систему (режим) реального вираження права в законах держави, у

законотворчості та підзаконній нормотворчості (*цитовано за А. Комзюк, О. Салмановою – прим. авт.*) [84; 113, с. 216]. Зміст законності становлять певні вимоги, до основних з яких, що стосуються і діяльності поліції, в літературі відносять: необхідність розвинутого, досконалого законодавства – такого, за якого всі суспільні відносини, що потребують юридичного опосередкування, регулюються законом, а не сваволею, розсудом, чиеюсь примхою; в законодавстві не повинно бути таких суттєвих прогалин та недосконалостей, які давали б можливість для свавільних дій; рівність всіх перед законом, пред'явлення до всіх учасників суспільних відносин однакових вимог, відсутність у кого-небудь привілеїв; наявність соціальних та юридичних механізмів, які забезпечують реалізацію прав (найсуворіше дотримання і виконання обов'язків; безперешкодне використання суб'єктивних прав); гарантоване, якісне застосування права, активна і рішуча боротьба з правопорушеннями, невідворотність юридичної відповідальності для всіх, хто порушив закон; стабільність, сталість правопорядку, ефективна робота всього механізму правового регулювання (*цитовано за А. Комзюк, О. Салмановою – прим. авт.*) [84; 157, с. 16–17]. Отже, принцип законності є загальноприйнятою засадою поліцейської діяльності, крізь призму якої відтворюються міжнародні рекомендації та європейські орієнтири реалізації правоохоронними органами своїх повноважень, зокрема і у галузі контрольної-наглядової діяльності.

Своєю чергою принципи як підґрунтя поліцейської діяльності закладають підвалини для визначення основних завдань поліції. Сьогодні законодавець визначає такі завдання: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидія злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [139]. Ключовим у викладеному є нова законодавча конструкція «поліцейські послуги», визначення

сутності якого не врегульовано на законодавчому рівні. В той же час, ведучи мову про надання «поліцейських послуг», ми маємо змогу говорити про зміну парадигми системи поліції – від карального органу до органу європейського зразка (цитовано за Г. Шевчук – прим. авт.) [178, с. 123]. Введення до законодавства поняття «поліцейських послуг» надало можливість спростити взаємодію поліції та населення, а також продемонструвати провідну роль громадян у державотворенні, а поліцію як орган, основною метою якого є забезпечення безпеки населення та держави. Варто також зазначити, що контрольно-наглядова діяльність також повинна передбачати основним завданням регулювання процесу дотримання положень нормативно-правових актів з метою забезпечення найвищих інтересів держави та суспільства.

Все вищезазначене повинно сприяти створенню поліції саме як сервісної служби, що відображає прагнення влади змусити правоохоронну систему служити інтересам громадян і суспільству в цілому, захищати та сприяти їх нормальній реалізації [178, с. 123]. Таким чином, реалізація завдань Національної поліції в Україні означає, що поліцейська діяльність відбувається на основі закріплених у чинному законодавстві принципів з урахуванням сучасних тенденцій європейської інтеграції. Принципи як керівні ідеї, що покладені в основу функціонування кожного органу та підрозділу поліції, покликані сприяти подальшій розбудові поліції як інституту європейського зразка. Своєю чергою завдання поліції визначають засоби здійснення поліцейської діяльності, що базуються на відповідних принципах [178, с. 123]. Отже, *під принципами контрольно-наглядової діяльності поліції необхідно розуміти вихідні, системоутворюючі, процедурні засади, які є підґрунтям для формування завдань та функцій поліції як суб'єктів публічного адміністрування в частині забезпечення неухильного дотримання положень нормативно-правових актів, забезпечення публічної безпеки та порядку, а також реалізації функцій превенції.*

Надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, є ще одним завданням діяльності органів Національної поліції України. Включення до завдань Національної поліції функції надання послуг є дещо іншим, оскільки це змінює роль поліції, яка перестає бути «силою», яка застосовується до суспільства, і стає органом надання «послуг» суспільству [33; 52, с. 8]. Водночас слід акцентувати увагу на тому, що надання поліцією допомоги стосується конкретних ситуацій, в яких вона повинна бути зобов'язана втручатися, наприклад, коли потрібно надати допомогу людині в небезпеці або допомагати людям зв'язатися з іншими органами влади або соціальними службами, при цьому аспект «послуг» у діяльності поліції залишається розмитим, і він важко піддається визначенню [33; 158, с. 32]. Отже, виходячи із наведених положень можна вважати, що теоретично функції адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності поліції є похідними від завдань. Положення ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» дозволяє стверджувати, що всі перелічені завдання поліції передбачають реалізацію інтересів держави, які полягають у забезпеченні захисту суспільних відносин, а також прав та свобод громадян. В цій же нормі є вказівка на те, що основним завданням є надання поліцейських послуг.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», одним із завдань поліції є надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [139]. Введення поняття поліцейські послуги, в першу чергу, пов'язана із прагненням відійти від сталого розуміння поліції як органу, діяльність якого безпосередньо пов'язана зі здійсненням примусу та іншими обмеженнями прав та свобод громадян. Такий підхід є наслідком рудиментарних радянських настанов, основною метою яких

було залякування та підпорядкування населення шляхом формування негативного уявлення про правоохоронні органи. Відхід від радянського уявлення надав можливість позиціонувати поліцію з точки зору контролюючого органу, основним завданням якого є охорона та захист, а примус є виключно винятковим заходом забезпечення публічної безпеки та порядку, а також запобігання злочинності. У зв'язку із цим наразі в науці також відсутнє стале розуміння щодо наявності/відсутності диференціюючих ознак між завданнями та функціями адміністративно-правового механізму поліцейської діяльності взагалі та контрольної-наглядової зокрема. Серед іншого цьому також сприяє чітке визначення в Законі України «Про Національну поліцію» завдань правоохоронного органу та відсутність розуміння функцій.

Розуміння функцій поліції вченими насамперед пов'язується із певними нормативно визначеними напрямками діяльності. Виходячи з того, що поліція – є явищем складним, багатоаспектним, діяльність якого реалізується в межах різних сфер життєдіяльності суспільства, є підстави для виокремлення функцій поліції, під якими розуміють сукупність напрямів діяльності поліції. Таке розуміння функцій поліції, є одним із найпоширеніших в юридичній науці та, на наше переконання, його можливо умовно назвати як такий, що має формально-юридичний характер. Відповідно до зазначеного підходу функції поліції визначаються як чітко визначені та закріплені на правовому рівні напрями діяльності суб'єктів поліцейської діяльності, які є взаємопов'язаними і взаємоузгодженими. Досить поширеним в юридичній літературі є розуміння функцій поліції, що розкривається шляхом конкретного перерахування напрямів діяльності поліції та визначення змісту функціонування поліції в межах цих напрямів. При такому підході вчені намагаються розкрити предметно, які напрями функціонування в правовій сфері забезпечує поліція, в чому полягає їх зміст та яким чином досягається результат функціонування поліції. Такий підхід умовно можливо назвати діяльнісним, який в основу

розуміння функцій поліції закладає ідею конкретних напрямів діяльності поліції, їх змісту, механізму здійснення та конкретного результату, що має бути досягнуто [92, с. 71]. Діяльнісний підхід до оцінки функцій поліції взагалі надає можливість також розглядати функцій поліції у тісному взаємозв'язку із завданнями та напрямами діяльності та реалізації цих завдань. В контексті контрольної-наглядової діяльності, доцільно говорити про те, що її адміністративно-правовий механізм функціонує в нормативно визначених межах, а отже серед складників такого механізму необхідно викоремити інституційно-конституційні та галузеві елементи. Інституційно-конституційні визначають правові підстави та сфери реалізації контрольної-наглядової функції, а також межі, якими вони обмежуються. Галузевий елемент визначає суспільні відносини, відносно яких будуть реалізовуватись контрольні-наглядові повноваження. Отже, функціональний аспект адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності відтворюється крізь призму диференціації напрямів реалізації правоохоронними органами своїх повноважень [175].

М.Ф. Криштанович пропонує такі функції поліції: 1) адміністративну, яка характеризує виконавчо-розпорядчу діяльність її апаратів, служб і підрозділів щодо організації та практичного здійснення забезпечення публічної безпеки й порядку. У межах цієї функції Національна поліція може застосовувати заходи адміністративного примусу у вигляді поліцейських заходів, здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймати рішення про застосування адміністративних стягнень і забезпечувати їх виконання; 2) профілактичну (превентивну). У межах цієї функції поліція вживає заходів для забезпечення публічної безпеки й порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях; регулює дорожній рух і здійснює контроль за дотриманням правил дорожнього руху його учасниками; 3) кримінально-

процесуальну, в межах якої поліція організовує своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення, а також здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності;

4) оперативно-розшукову, яка передбачає здійснення нею оперативно-розшукової діяльності, спрямованої на розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом;

5) дозвільну, яка характеризується, зокрема тим, що вона має право видавати та погоджувати дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху; здійснювати контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту й активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система органів поліції, здійснювати у визначеному законом порядку приймання, зберігання та знищення вилученої, добровільно зданої або знайденої вогнепальної, газової, холодної та іншої зброї, боєприпасів, набоїв, вибухових речовин, пристроїв, наркотичних засобів або психотропних речовин;

6) охоронну, яка спрямована на здійснення охорони об'єктів державної власності у випадках та порядку, які визначені законом та іншими нормативно-правовими актами, а також має право на участь у здійсненні державної охорони;

7) сервісну, яка передбачає вживання нею всіх можливих заходів для надання невідкладної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я [97, с. 193–194].

Водночас, виходячи із аналізу наведених вченим функцій, можна підсумувати, що більшість із них можуть бути об'єднані за ознакою контрольно-наглядової діяльності. Остання передбачає

реалізацію поліцією повноважень за декількома напрямками, зокрема тими, що враховують превентивну, дозвільну та інші функції.

Вчений також виокремлює функції: ...8) інформаційного забезпечення, яка передбачає, що поліція в межах визначеної законодавством інформаційно-аналітичної діяльності має право: формувати бази (банки) даних; користуватися наявною базою даних і базою даних інших органів державної влади; здійснювати належну всю інформаційно-пошукову та аналітичну роботу; здійснювати інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав і міжнародними організаціями. Ця функція передбачає, що Національна поліція може створювати власні бази даних, необхідні для забезпечення щоденної діяльності своїх органів (закладів, установ) у сфері трудових, фінансових відносин, відносин документообігу, а також використовувати міжвідомчі інформаційно-аналітичні системи, необхідні для виконання покладених на неї повноважень; 9) міжнародного співробітництва, відповідно до якої Національна поліція має право виконувати в межах своєї компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) [97, с. 193–194]. Отже, виходячи із викладеного, а також із результатів аналізу нормативно-правових актів, на наш погляд, доречно вважати, що основною функцією адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції є надання поліцейських послуг у сфері забезпечення належного виконання нормативних приписів та заборон, а також реалізації превентивних повноважень. Кореляція наведеної функції передбачає наявність таких завдань як: 1) контроль та нагляд за дотриманням публічної безпеки та порядку, а також недопущення випадків порушення нормативно встановлених заборон; 2) контроль за дотриманням прав та свобод громадян; нагляд за виконанням окремими громадянами обмежень та вимог, встановлених відповідно до законодавства (осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб);

3) контроль та нагляд за кримінологічною ситуацією в державі, визначення потенційних суспільно небезпечних діянь.

Таким чином, проведене дослідження дозволило підсумувати, що під принципами контрольно-наглядової діяльності поліції необхідно розуміти вихідні, системоутворюючі, процедурні засади, які є підґрунтям для формування завдань та функцій поліції як суб'єктів публічного адміністрування в частині забезпечення неухильного дотримання положень нормативно-правових актів, забезпечення публічної безпеки та порядку, а також реалізації функції превенції.

Із урахуванням сучасних тенденцій більш доцільною видається інша класифікаційна диференціація принципів поліцейської діяльності: 1) інституційні принципи – базові вихідні положення, які утворюють підґрунтя для формування механізму поліцейської діяльності: принципи верховенства права; 2) конституційні принципи – вихідні положення, які утворюють правові межі реалізації поліцією своїх повноважень: принцип дотримання прав та свобод людини; 3) принципи неупередженості – вихідні положення, які гарантують об'єктивний та прозорий механізм здійснення поліцейської діяльності: принцип відкритості та прозорості; принцип політичної нейтральності; 4) принципи людиноцентризму – вихідні положення, в яких актуалізуються гуманістичні тенденції, які забезпечують акцентуацію уваги на взаємодії поліції із громадянським суспільством та орієнтування на першочерговий захист інтересів населення: принцип взаємодії із населенням на засадах партнерства; принцип безперервності.

Основною засадою ефективної реалізації поліцейських повноважень є унормування положень нормативно-правових актів, що надало можливість зрівняти у правах поліцейських та громадян. Принцип рівності перед законом є основним конституційним принципом, який передбачає попередження дискримінації за будь-якою ознакою. Це саме має стосуватись і взаємодії між

поліцією та порушниками законодавства. Контрольно-наглядова діяльність у жодному разі не повинна передбачати невинуватене застосування заходів примусу, а також інших заходів та засобів, які зокрема можуть мати і дискримінаційний характер. Отже, контрольно-наглядова діяльність є визначальною для поліції сферою, яка відображає охоронну функцію органу правопорядку.

Основною функцією адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції є надання поліцейських послуг у сфері забезпечення належного виконання нормативних приписів та заборон, а також реалізації превентивних повноважень. Кореляція наведеної функції передбачає наявність таких завдань як: 1) контроль та нагляд за дотриманням публічної безпеки та порядку, а також недопущення випадків порушення нормативно встановлених заборон; 2) контроль за дотриманням прав та свобод громадян; нагляд за виконанням окремими громадянами обмежень та вимог, встановлених відповідно до законодавства (осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб); 3) контроль та нагляд за кримінологічною ситуацією в державі, визначення потенційних суспільно небезпечних діянь.

1.4. Правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України та місце серед них адміністративного законодавства.

Правові засади реалізації повноважень органами державної та виконавчої влади є складним феноменом, який відрізняється ознакою ієрархічності, що полягає у чіткому вертикальному взаємозв'язку між нормативно-правовими актами, що забезпечує єдиний, виважений механізм захисту прав та свобод

людини і громадянина, інтересів держави та дотримання принципу верховенства права. В сучасному суспільстві основним нормативно–правовим актом, який закладає підґрунтя для інших є Конституція України. Отже, умовно, *правові підстави для реалізації контрольної-наглядової функції Національної поліції можна диференціювати на три групи: 1) конституційні засади регулювання контрольної-наглядової діяльності; 2) положення національних нормативно-правових актів щодо здійснення контрольної-наглядової діяльності; 3) міжнародно-правові та європейські стандарти здійснення контрольної-наглядової діяльності.*

Визначення системи національної безпеки на функціональному рівні потребує розгляду цього поняття як сукупності визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія. Під системою тут слід вважати будь який предмет або явище реальної дійсності, мислення та пізнання, які складаються з відповідних частин, елементів, об'єднаних в єдине ціле. Виходячи зі сприйняття самого змісту системи як сукупності певних частин та елементів, що їй притаманні, найважливішими рисами цього явища виступають розчленованість і цілісність. Сукупність якісно визначених елементів і частин становить зміст системи, а сукупність закономірних зв'язків між цими елементами та частинами – її внутрішню структуру або форму вираження. Слід також зазначити, що природа складових елементів та характер структури системи – найрізноманітніші. І говорячи про систему національної безпеки України, необхідно підкреслити, що її змістом виступає сукупність державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влади), громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних єдиними цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, які здійснюють узгоджену діяльність у межах чинного законодавства України [5, с. 102]. Оцінка діяльності правоохоронних органів з огляду на її конституційний вимір у будь-якому випадку проводиться з огляду на розуміння поліції як частини сектору безпеки і

оборони, а також визначення її основним обов'язком захист національної безпеки та національних інтересів держави. Розуміння національної безпеки як єдиного механізму в якому функціонують інші суспільні відносини надає можливість диференціювати напрями правоохоронної діяльності відповідно до наявних загроз та очікуваних результатів.

Таким чином, система національної безпеки Української держави утворює єдиний державно-правовий механізм, у якому якісно визначені складові елементи безпеки і який вирішує завдання та виконує функції щодо захисту життєво важливих інтересів особи, держави і суспільства в межах повноважень, визначених чинним законодавством України. Іншими словами, розглядаючи систему національної безпеки України в широкому розумінні, необхідно звернути увагу на те, що вона за формою вираження виступає як державно-правова надбудова, орієнтована на практичну координацію усіх видів діяльності державних і громадських інститутів з метою досягнення стратегічної мети України – побудови суверенної, демократичної, соціально-правової держави [5, с. 102]. Отже, ця стратегічна мета, визначена в Конституції України і утворює основну платформу для побудови нормативно-правового (зокрема – адміністративно-правового) механізму для реалізації Національною поліцією контрольних повноважень. Варто також зауважити на тому, що саме побудова суверенної, соціально-правової та демократичної держави є основними цілями сталого розвитку та забезпечення національної безпеки, а отже Конституція є єдиним нормативно-правовим актом, який визначає ключові положення, спрямовані на забезпечення захисту всіх суспільних відносин в державі.

В контексті зазначеного доцільно звернути увагу на положення ст. 17 Конституції України, в якій вказано, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей. На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом. На території України не допускається розташування іноземних військових баз [86]. Вказана норма встановлює пріоритет правоохоронних органів як основних суб'єктів захисту прав і свобод людини і громадянина. Водночас наведене положення також передбачає правові засади формування та функціонування військових формувань та правоохоронних органів, а також забороняє здійснення такого роду діяльності підрозділам, створеним із порушенням нормативно-правових актів. Доцільно також звернути увагу і на положення ст. 55 Конституції України.

В наведеній нормі вказано, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом. Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи

до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [86]. Отже, на законодавчому рівні диференціюються сфери повноважень та сутність діяльності судових та правоохоронних органів. Водночас громадянам також надається право та пропонується механізм захисту їх прав і свобод від незаконної діяльності правоохоронних органів. Таким чином, можна говорити про те, що конституціоналізм є основою формування адміністративно-правового механізму контрольної діяльності Національної поліції України та інших правоохоронних органів [167].

Конституція становить правову основу системи і змісту усіх джерел права та є базою для подальшого розвитку законодавства України, на основі її положень приймаються всі інші нормативні акти, що регулюють діяльність поліції в Україні. Діяльність поліції діє в межах принципу верховенства права, відповідно до статті 3 Конституції; згідно статті 28 Конституції України ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню, отже поліцейським при застосуванні поліцейських заходів за будь-яких обставин заборонено сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання; відповідно до статті 29 Конституції України ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом; обмеження прав і свобод людини в діяльності поліції допускається виключно на підставах та в порядку, визначених статтею 64 Конституції України і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції [164]. Необхідно також звернути увагу на те, що перелічені у II розділі Конституції України права та свободи людини і громадянина утворюють сферу

діяльності поліції, чітко визначаючи пріоритет захисту. Контрольно-наглядова діяльність поліції також може здійснюватись виключно в правовому полі, яке визначає суспільні відносини, в межах яких доцільно та необхідно здійснювати такі функції як контроль та нагляд.

Розгляд правових засад функціонування органів поліції як суб'єкта сектору безпеки й оборони неможливий без з'ясування природи даної сфери життєдіяльності держави як системи відповідних суб'єктів з їх специфічними повноваженнями. Дійсно, відповідно до пункту 16 частин 1 ст. 1 Закону України «Про Національну безпеку» [138], сектором безпеки й оборони є система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених, згідно із законами України, військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і, відповідно до Конституції та законів України, за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України. Наведене визначення надає можливість виокремити наступні характерні тези поданої дефініції: 1) це система спеціально створених державою органів та підрозділів, на які покладено специфічні функції у сфері правоохоронної, безпекової діяльності особливого характеру; 2) перебування діяльності наведеної системи органів та підрозділів під демократичним цивільним контролем; 3) спрямованість цієї діяльності на захист національних інтересів України від загроз [122, с. 180]. Вказане діє підставу стверджувати, що окремі правові засади функціонування правоохоронних органів, окрім Конституції та спеціальних нормативно-правових актів, визначені також в документах, присвячених вирішенню стратегічних проблем забезпечення національної безпеки, зокрема в умовах

воєнного стану. Необхідно також зауважити, що особливий правовий режим воєнного стану значно вплинув на коло повноважень правоохоронних органів, у зв'язку із чим було посилено значення контрольної-наглядової діяльності поліції.

З огляду на виокремлені риси дефініції «поняття сектору безпеки й оборони», аналізуючи нормативний матеріал розглянутого закону щодо сутності сил безпеки як правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту та інших органів, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України, а також сутності сил оборони як Збройних Сил України, а також інших утворених, відповідно до законів України, військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави, можна переформатувати викладене визначення таким чином: сектором безпеки й оборони є система сил безпеки й сил оборони, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем, громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України [122]. Отже, Конституція України посідає центральне місце серед інших національних нормативно-правових актів, оскільки передбачає як підстави для реалізації правоохоронної функції держави, якими є необхідність захисту основних прав та свобод людини і громадянина, так і визначає способи та засоби, які можуть бути використані громадянами та державою для захисту власних інтересів.

Таким чином, законодавство надає можливість виділити три категорії суб'єктів сектору безпеки й оборони, а саме: систему сил безпеки, систему сил оборони, діяльність яких безпосередньо перебуває під демократичним цивільним контролем, а також громадян та громадські об'єднання, які

добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України. З урахуванням предмету даного дослідження необхідно встановити приналежність поліції в Україні та зарубіжних країн до однієї з перших двох груп суб'єктів. З урахуванням аналізу наявних досліджень та положень вітчизняного законодавства до сил оборони поліцію можна віднести за умови, що даний суб'єкт правоохоронної діяльності виконує функції із забезпечення оборони держави, а до сил безпеки – за умов покладення на поліцію функцій із забезпечення національної безпеки України. Оскільки, як було зазначено вище, національна безпека України включає захищеність сукупності національних інтересів України від реальних та потенційних загроз, а національними інтересами України є життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності й добробут її громадян, то цілком слушним буде обраний зазначеними вченими напрямок дослідження правових засад діяльності поліції функціонального призначення відповідних органів та підрозділів [122]. Розуміння правоохоронних органів взагалі та Національної поліції зокрема як частини сектору безпеки та оборони надає можливість переформувати підхід до визначення основних напрямів діяльності органів правопорядку як у мирний час, так і під час дії особливого правового режиму воєнного стану. Зокрема, такий підхід також дозволяє стверджувати, що контрольна-наглядова функція в межах адміністративної діяльності поліції може бути визначена як одна із основних. В структурі сектору безпеки і оборони поліція є силами безпеки, а отже функціонально законодавець виокремлює суб'єктів правового та силового захисту національної безпеки.

Таким чином, *конституційні засади здійснення контрольна-наглядової діяльності Національною поліцією полягають у формуванні нормативно-правового підґрунтя для регулювання адміністративної правоохоронної діяльності, яка відтворюється через розуміння органів правопорядку як*

невід'ємного елемента у структурі сектору безпеки та оборони, а також визнання повноцінної реалізації функції нагляду та контролю основними пріоритетними напрямками забезпечення національної безпеки.

В сучасному суспільстві створено та забезпечено функціонування низки інституцій, мета та основні завдання яких безпосередньо пов'язані як із забезпеченням реалізації правоохоронними органами своїх безпосередніх функцій, так і здійсненням контролю за діяльністю поліції (громадський контроль). Наразі головним пріоритетом держави є налагодження взаємозв'язку поліції із громадськістю, що, із урахуванням позитивного зарубіжного та міжнародного досвіду, має забезпечити повноцінний та всебічний захист прав та інтересів громадян, а також остаточно інтегрувати принцип нульової толерантності до правопорушень, який продемонстрував себе як ефективний за кордоном.

Національна поліція України, завершуючи черговий етап свого розвитку та реформ, повинна в подальшому будувати свою діяльність на основі закріплених демократичних цінностей та орієнтирів, які покладені в основу законодавства, яке визначає її статус. Без чітко визначеної мети її діяльності реалізація завдань та функцій поліції, напрями подальших реформ можуть бути ускладненими. У зв'язку з цим мету діяльності поліції слід розглядати як складне багатогранне поняття, яке з одного боку слід пов'язувати з реалізацією державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а з іншого, як діяльність, пов'язану зі служінням суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Тому мету діяльності Національної поліції можна визначити як реалізацію державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку шляхом

служіння суспільству [107, с. 190]. Особливості поліцейської діяльності, здебільшого, викладені в Законі України «Про Національну поліцію», зокрема, окрім загальних положень, в нормативно-правовому акті також викладено особливості проходження служби в поліції. Необхідно також зауважити, що окрім основних документів, а також кодифікованих актів правовою основою для поліцейської діяльності взагалі та контрольно-наглядової зокрема є низка інших нормативно-правових актів. Нормативно-правові акти, серед іншого, утворюють платформу адміністративного законодавства, визначаючи порядок та особливості здійснення поліцейськими адміністративної діяльності. Отже, можна стверджувати, що *адміністративне законодавство в межах поліцейської контрольно-наглядової діяльності спрямоване на регулювання суспільних відносин у сфері виконавчої влади, зокрема – на визначення повноважень та змісту виконавчої діяльності правоохоронних органів та їх посадових осіб, визначення форм та методів реалізації контрольно-наглядових функцій, а також порядку застосування адміністративно-правових санкцій за порушення положень нормативно-правових актів.*

Водночас, окрім національної нормативно-правової бази поліцейська діяльність також враховує позитивний досвід зарубіжних країн та ґрунтується на стандартах, визначених в міжнародних документах. Зокрема, в ст. 4 Закону України «Про Національну поліцію» вказано, що взаємовідносини у сферах діяльності поліції з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями базуються на міжнародних договорах, а також на установчих актах та правилах міжнародних організацій, членом яких є Україна. Поліцейські можуть направлятися до міжнародних організацій, іноземних держав як представники поліції з метою забезпечення координації співробітництва з питань, що належать до повноважень поліції. Поліцейські можуть залучатися до участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки [139]. Такий законодавчий підхід забезпечує мобільність правоохоронних органів, що має

наслідком підвищення якості обслуговування населення, забезпечення публічного порядку та безпеки, а також боротьби із деліктами різного ступеню тяжкості. Варто відзначити, що, здебільшого, вказані міжнародні документи регулюють діяльність поліції за рахунок визначення пріоритетів захисту прав та свобод людини та громадянина. Зокрема, це також стосується заборони на застосування окремих заходів примусу, поліцейських заходів, а також іншого негідного поведження із особами, які вчинили делікти. В цьому контексті доцільно виокремити одну із найбільш показових держав Європейського Союзу, в законодавство якої було вдало імплементовано міжнародні стандарти здійснення поліцейської діяльності, якою є Франція.

Реалізація контрольно-наглядової функції правоохоронних органів має здійснюватись спільно із зацікавленими сучасними інститутами. Як і контроль за роботою поліції, контроль та нагляд за дотриманням положень нормативно-правових актів є невід'ємним складником будь-якої стратегії запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням. Отже, можна констатувати, що наразі Закон України «Про Національну поліцію» не в повній мірі відображає етику взаємовідносин поліцейського та громад, що, з огляду на рекомендації європейської правової спільноти, можна вважати серйозною прогалиною. Зокрема, із урахуванням інтеграції в діяльність поліції моделі «Community Policing», внесення такого роду змін до нормативно-правового акту є своєчасною.

Основні європейські стандарти діяльності поліції закріплені в Резолюції № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію», прийнятій 08.05.1979, Рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» від 19.09.2001; а також у відповідних документах ООН – Резолюції 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку» від 17.12.1979; Основних принципах застосування сили та

вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, прийняті восьмим Конгресом ООН 07.09.1990. Виходячи із аналізу «Декларації про поліцію» від 08.05.1979 року можемо виділити наступні стандарти діяльності поліції: поліцейський повинен чесно, об'єктивно і з почуттям власної гідності виконувати свої повноваження; поліція є державною службою; поліція повинна протидіяти корупції; поліцейський зобов'язаний не виконувати злочинний наказ; поліцейський не повинен сприяти в переслідуванні осіб, які не вчинили жодного злочину, лише за їх расову, релігійну чи політичну приналежність; повинна існувати чітка ієрархія вказівок, для того, щоб була змога відслідкувати працівника поліції, який надав своїм підлеглим до виконання незаконний наказ; професійні, психологічні та матеріальні умови, в яких поліцейський виконує свої завдання повинні захищати його честь, гідність та неупередженість та інші (цитовано за А. Добровінським – прим. авт.) [30; 38]. Наведені особливості та стандарти, у переважній більшості, було інтегровано в Закон України «Про Національну поліцію», зокрема в частині, присвяченій принципам поліцейської діяльності. Водночас, необхідно зауважити, що вказаний нормативно-правовий акт, окрім вказаного також значно відрізняється від своїх попередників. В Законі вперше було впроваджено поняття поліцейських заходів, диференційовано їх та надано тлумачення. Окремі із запропонованих заходів було втілено із урахуванням тенденцій до розвитку співпраці поліції із громадами (наприклад, поліцейське піклування).

Зазначені стандарти повинні стати основними в питанні забезпечення виконання Національною поліцією України тих завдань, що на неї покладені українським суспільством, та формування в ньому вотуму довіри до системи правоохоронних органів. Яскравим маркером реальної відповідності діяльності поліції в Україні вказаним стандартам є суспільна підтримка правоохоронного органу, яка надається у випадку досягнення публічності, аполітичності, децентралізації та декорумпованості. Європейським кодексом поліцейської

етики, прийнятим 19.09.2001, встановлено, що основними цілями поліції є: підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві; захист і дотримання основоположних прав і свобод особи, закріплених, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; запобігання та подолання злочинності; виявлення злочинів; надання допомоги і послуг суспільству (*цитовано за А. Добровінським – прим. авт.*) [38; 132]. Частково окремі із зазначених стандартів відображені в Законі України «Про Національну поліцію», прийнятому 02.07.2015, однак основною проблемою їх реалізації є відсутність комплексного характеру впровадження таких стандартів. Наприклад, статтею 10 Закону України «Про Національну поліцію» визначено принцип політичної нейтральності правоохоронного органу, даний стандарт повністю відповідає європейській практиці організації роботи поліції. В той же час, існує ряд правових норм, які перешкоджають реалізації принципу деполітизації Національної поліції. Зокрема, ч. 2 ст. 21 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що керівник Національної поліції призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ України (*цитовано за А. Добровінським – прим. авт.*) [38; 139]. Процес деполітизації є одним із основних завдань правоохоронних органів, оскільки лише за наявності політичної нейтральності поліції здатна забезпечувати реалізацію принципу верховенства права. Водночас, в умовах особливого правового режиму воєнного стану, коли пройшло вимушене реформування правоохоронних органів, що, зокрема, мало наслідком внесення близько семи змін до Закону України «Про Національну поліцію». На сьогоднішній день можна стверджувати, що Закон України «Про правовий режим воєнного стану» також утворює правові підстави діяльності поліції в Україні. Отже, ведення військових дій державою-агресором проти України загальмувало інтеграцію міжнародних та європейських стандартів поліцейської діяльності.

Міністерство внутрішніх справ контролює діяльність територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС (ч. 3 п. 5 Положення про Міністерство внутрішніх справ), здійснює добір кадрів в апарат МВС, територіальні органи (ч. 2 п. 5 Положення про Міністерство внутрішніх справ); керівник поліції звітує перед Міністром внутрішніх справ України про виконання покладених на поліцію завдань і повноважень (п. 5 ч. 1 ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію»); територіальні органи поліції утворює, ліквідує та реорганізовує Кабінет Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України на підставі пропозицій керівника поліції. Структуру територіальних органів поліції затверджує керівник поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України. (ч. 2, 3 ст. 15 Закону України «Про Національну поліцію») [38; 139].

Отже, можна підсумувати, що *міжнародні та європейські стандарти забезпечення контрольної-наглядової діяльності поліції є сукупністю загальновизнаних та загальноприйнятих орієнтирів, які визначають основні вимоги до змісту на результатів адміністративної діяльності правоохоронних органів із урахуванням пріоритетів верховенства права та забезпечення найвищих інтересів держави та суспільства. Міжнародні та європейські документи є підґрунтям для формування національної нормативно-правової бази, якою визначено правові засади контрольної-наглядової діяльності поліції взагалі та застосування поліцейських заходів та заходів примусу зокрема.*

Таким чином, проведене дослідження дозволило підсумувати, що правові підстави для реалізації контрольної-наглядової функції Національної поліції можна диференціювати на три групи: 1) конституційні засади регулювання контрольної-наглядової діяльності; 2) положення національних нормативно-правових актів щодо здійснення контрольної-наглядової діяльності; 3) міжнародно-правові та європейські стандарти здійснення контрольної-наглядової діяльності.

Конституційні засади здійснення контрольно-наглядової діяльності Національною поліцією полягають у формуванні нормативно-правового підґрунтя для регулювання адміністративної правоохоронної діяльності, яка відтворюється через розуміння органів правопорядку як невід'ємного елемента у структурі сектору безпеки та оборони, а також визнання повноцінної реалізації функції нагляду та контролю основними пріоритетними напрямками забезпечення національної безпеки.

Основними національними нормативно-правовими актами, які утворюють правову основу поліцейської діяльності, визначені в ст. 3 Закону України «Про Національну поліцію», якими є Конституція України, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, ций та інші закони України, акти Президента України та постанови Верховної Ради України, прийняті відповідно до Конституції та законів України, акти Кабінету Міністрів України, а також видані відповідно до них акти Міністерства внутрішніх справ України, інші нормативно-правові акти. На працівників поліції (поліцейських та державних службовців) поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» [139]. Адміністративне законодавство в межах поліцейської контрольно-наглядової діяльності спрямоване на регулювання суспільних відносин у сфері виконавчої влади, зокрема – на визначення повноважень та змісту виконавчої діяльності правоохоронних органів та їх посадових осіб, визначення форм та методів реалізації контрольно-наглядових функцій, а також порядку застосування адміністративно-правових санкцій за порушення положень нормативно-правових актів.

Міжнародні та європейські стандарти забезпечення контрольно-наглядової діяльності поліції є сукупністю загальновизнаних та загальноприйнятих орієнтирів, які визначають основні вимоги до змісту на результатів адміністративної діяльності правоохоронних органів із урахуванням пріоритетів верховенства права та забезпечення найвищих інтересів держави та

суспільства. В умовах особливого правового режиму воєнного стану пройшло вимушене реформування правоохоронних органів, що, зокрема, мало наслідком внесення близько семи змін до Закону України «Про Національну поліцію». На сьогоднішній день можна стверджувати, що Закон України «Про правовий режим воєнного стану» також утворює правові підстави діяльності поліції в Україні. Отже, ведення військових дій державою-агресором проти України загальмувало інтеграцію міжнародних та європейських стандартів поліцейської діяльності.

Висновки до 1 розділу

1. Під адміністративно-правовим механізмом контрольно-наглядової діяльності необхідно розуміти сукупність заходів та засобів публічного адміністрування, спрямованих на забезпечення функцій органів державної влади та інших уповноважених суб'єктів, пов'язаних із перевіркою та реагуванням на здійснення адміністративної діяльності, передбаченої нормативними приписами, а також забезпечення конституційних прав і свобод громадян, юридичних суб'єктів та держави шляхом виявлення порушень заборон та приписів нормативно-правових актів.

Із урахуванням функціонування контролю виключно в межах адміністративної діяльності, стадії його здійснення можуть бути диференційовані на такі: 1) організаційна – визначення кола суспільних відносин, які є підконтрольним об'єктом, а також визначення відповідності якості їх адміністративно-правового захисту положенням нормативно-правових актів; 2) передконтрольна стадія – планування заходів контролю, ідентифікація потенційних ризиків та загроз, прогнозування поточних результатів; 3) контрольна стадія – безпосередня реалізація контрольної функції;

4) постконтрольна стадія – фактична оцінка реалізації контрольної функції. Нагляд передбачає одну стадію, на якій визначається ступінь порушення закону та обираються заходи (попередження, виявлення, припинення), спрямовані на відновлення спроможності закону виконувати основну функцію (позбавлену адміністративних ознак).

В структуру адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції входять: 1) організаційно-правові елементи, якими визначені правова основа діяльності поліції, а також особливості взаємодії поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування; 2) інституційні елементи, якими визначені принципи діяльності поліції, у тому числі безпосередньо пов'язані із виконанням контрольної-наглядових функцій (принципи верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості); 3) структурно-функціональні елементи, якими визначено систему поліції та статус поліцейського; 4) управлінські елементи, якими визначено особливості публічно-правових та адміністративно-процедурних відносин, крізь призму яких відтворюються контрольні-наглядові повноваження поліції та визначаються способи їх реалізації.

2. Суб'єкти контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції можуть бути диференційовані таким чином:

– структурні підрозділи у складі територіальних органів поліції, які здійснюють контрольні-наглядову діяльність: 1) суб'єкти безпосереднього здійснення контрольної-наглядової діяльності – структурні підрозділи, діяльність яких пов'язана із забезпеченням публічної безпеки та порядку, а також реалізацією повноважень, спрямованих на своєчасне виявлення та припинення правопорушень (патрульна поліція); 2) суб'єкти вторинного контролю та нагляду – структурні підрозділи, які виконують окремі контрольні-наглядові повноваження з метою забезпечення інших,

безпосередніх функціональних обов'язків (кримінальна поліція, органи досудового розслідування тощо); 3) суб'єкти, які здійснюють допоміжну функцію реалізації іншими підрозділами контрольно-наглядових повноважень – структурні підрозділи, які виконують спеціальні повноваження з охорони публічної безпеки та порядку (спеціальна поліція, поліція особливого призначення);

– структурні підрозділи міжрегіональних територіальних органів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність: 1) підрозділи загальної контрольно-наглядової діяльності – суб'єкти, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність щодо забезпечення охорони суспільних відносин від загально-небезпечних посягань та порушень (Департамент патрульної поліції); 2) підрозділи спеціальної контрольно-наглядової діяльності – суб'єкти, які реалізують функції із нагляду та контролю за дотриманням законності окремими особами, з метою захисту суспільних відносин у визначених нормативно-правовими актами сферах (Департамент внутрішньої безпеки); 3) підрозділи функціональної контрольно-наглядової діяльності – суб'єкти, контрольно-наглядова діяльність яких спрямована на сприяння іншим підрозділам поліції із реалізації адміністративної та іншої діяльності (Департамент поліції особливого призначення);

– структурні підрозділи центрального органу управління поліції, які організують та забезпечують виконання поліцією контрольно-наглядових функцій: 1) підрозділи, які організують та забезпечують контрольно-наглядову діяльність її основних суб'єктів (Департамент превентивної діяльності); 2) підрозділи, сприяють контрольно-наглядовій діяльності її основних суб'єктів (інші департаменти).

Роль центрального органу управління поліції як суб'єкту контрольно-наглядової діяльності відтворюється крізь призму реалізації керівником поліції, а також підпорядкованими підрозділами організаційно-управлінських та

владних повноважень щодо контролю та нагляду за адміністративною діяльністю в частині організації та забезпечення виконання ними контрольно-наглядових функцій. Роль центрального органу управління поліції як суб'єкту контрольно-наглядової діяльності зумовлена реалізацією повноважень за такими напрямками: 1) адміністративна діяльність, пов'язана із вирішенням кадрових питань; 2) організаційно-розпорядча діяльність, пов'язана із виданням розпорядчих документів та письмових повноважень, скерованих на забезпечення реалізації поліцією контрольно-наглядових функцій; 3) організаційно-управлінська діяльність, пов'язана із аналізом та опрацюванням управлінських ситуацій, фіксацією та організацією виконання управлінських рішень.

3. Під принципами контрольно-наглядової діяльності поліції необхідно розуміти вихідні, системоутворюючі, процедурні засади, які є підґрунтям для формування завдань та функцій поліції як суб'єктів публічного адміністрування в частині забезпечення неухильного дотримання положень нормативно-правових актів, забезпечення публічної безпеки та порядку, а також реалізації функції превенції.

Із урахуванням сучасних тенденцій більш доцільною видається така класифікаційна диференціація принципів поліцейської діяльності: 1) інституційні принципи – базові вихідні положення, які утворюють підґрунтя для формування механізму поліцейської діяльності: принципи верховенства права; 2) конституційні принципи – вихідні положення, які утворюють правові межі реалізації поліцією своїх повноважень: принцип дотримання прав та свобод людини; 3) принципи неупередженості – вихідні положення, які гарантують об'єктивний та прозорий механізм здійснення поліцейської діяльності: принцип відкритості та прозорості; принцип політичної нейтральності; 4) принципи людиноцентризму – вихідні положення, в яких актуалізуються гуманістичні тенденції, які забезпечують акцентуацію уваги на

взаємодії поліції із громадянським суспільством та орієнтування на першочерговий захист інтересів населення: принцип взаємодії із населенням на засадах партнерства; принцип безперервності.

Основною функцією адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції є надання поліцейських послуг у сфері забезпечення належного виконання нормативних приписів та заборон, а також реалізації превентивних повноважень. Кореляція наведеної функції передбачає наявність таких завдань як: 1) контроль та нагляд за дотриманням публічної безпеки та порядку, а також недопущення випадків порушення нормативно встановлених заборон; 2) контроль за дотриманням прав та свобод громадян; нагляд за виконанням окремими громадянами обмежень та вимог, встановлених відповідно до законодавства (осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб); 3) контроль та нагляд за кримінологічною ситуацією в державі, визначення потенційних суспільно небезпечних діянь.

4. Правові підстави для реалізації контрольно-наглядової функції Національної поліції можна диференціювати на три групи: 1) конституційні засади регулювання контрольно-наглядової діяльності; 2) положення національних нормативно-правових актів щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності; 3) міжнародно-правові та європейські стандарти здійснення контрольно-наглядової діяльності. Конституційні засади здійснення контрольно-наглядової діяльності Національною поліцією полягають у формуванні нормативно-правового підґрунтя для регулювання адміністративної правоохоронної діяльності, яка відтворюється через розуміння органів правопорядку як невід'ємного елемента у структурі сектору безпеки та оборони, а також визнання повноцінної реалізації функції нагляду та контролю основними пріоритетними напрямками забезпечення національної безпеки. Адміністративне законодавство в межах поліцейської контрольно-наглядової

діяльності спрямоване на регулювання суспільних відносин у сфері виконавчої влади, зокрема – на визначення повноважень та змісту виконавчої діяльності правоохоронних органів та їх посадових осіб, визначення форм та методів реалізації контрольно-наглядових функцій, а також порядку застосування адміністративно-правових санкцій за порушення положень нормативно-правових актів. Міжнародні та європейські стандарти забезпечення контрольно-наглядової діяльності поліції є сукупністю загальновизнаних та загальноприйнятих орієнтирів, які визначають основні вимоги до змісту на результатів адміністративної діяльності правоохоронних органів із урахуванням пріоритетів верховенства права та забезпечення найвищих інтересів держави та суспільства. В умовах особливого правового режиму воєнного стану пройшло вимушене реформування правоохоронних органів, що, зокрема, мало наслідком внесення близько семи змін до Закону України «Про Національну поліцію». На сьогоднішній день можна стверджувати, що Закон України «Про правовий режим воєнного стану» також утворює правові підстави діяльності поліції в Україні. Отже, ведення військових дій державою-агресором проти України загальмувало інтеграцію міжнародних та європейських стандартів поліцейської діяльності.

РОЗДІЛ 2.

ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

2.1. Напрямки реалізації адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України.

Реалізація адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності передбачає забезпечення нормального функціонування правових інститутів, а також захист суспільних відносин за основними, пріоритетними напрямками. Відповідно до чинного законодавства, зокрема до Закону України «Про Національну поліцію», основними напрямками реалізації контрольно-наглядової діяльності є забезпечення публічної безпеки та порядку, запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням, а також заходи, спрямовані на регулювання суспільних відносин, в окремих, специфічних галузях. Наведені напрями є зовнішніми та включають в себе такі напрями як: забезпечення режиму функціонування об'єктів дозвільної системи; забезпечення безпеки дорожнього руху; контроль та нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

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 підконтрольного 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 [17]. Отже, сфера контрольно-наглядової діяльності взагалі та патрульної служби, зокрема передбачає наявність системи положень, якими регулюються суспільні відносини у сфері забезпечення дорожнього руху. При цьому, такі положення забезпечують не тільки захист безпосередніх інтересів учасників дорожнього руху та його безпеку, а і унормовують діяльність поліції в цій частині. Отже, на нормативному рівні законодавець створив розгалужену систему внутрішнього та зовнішнього контролю та нагляду [168].

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 [139]. 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 (*цитовано за В. Булачком – прим. авт.*) [17; 29, с. 79]. Забезпечення внутрішнього контролю за діяльністю поліції є також важливим складником реалізації адміністративно-правової політики. Адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності передбачає наявність взаємозалежних контрольно-наглядових та організаційно-управлінських елементів, а також частково – профілактичних, що у сукупності надає можливість вирішити основне завдання поліції, яким є загальна превенція. Отже, налагодження внутрішніх та зовнішніх взаємозв'язків між контролюючим та підконтрольним суб'єктами є важливим етапом контрольно-наглядової діяльності поліції [169].

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 (*цитовано за В. Булачеком – прим. авт.*) [17; 75]. Водночас варто зауважити, що нормативно-правові акти чітко формують загальне уявлення про сферу повноважень Національної поліції у забезпеченні безпеки дорожнього руху (ст. 52-3 Закону України «Про дорожній рух»). При цьому в нормі наведено узагальнений перелік, яким сформовано механізм реалізації поліцією своїх функціональних обов'язків, без наведення диференціації за окремими напрямками (організаційно-управлінська, контрольно-наглядова діяльність тощо).

Відповідно до ст. 52-3 Закону України «Про дорожній рух», до повноважень Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху належать: – участь у реалізації в межах своїх повноважень державної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; – забезпечення безпеки дорожнього руху; – організація супроводження і забезпечення безпечного руху транспортних засобів спеціального призначення; – погодження відповідно до вимог цього Закону, інших законодавчих актів проектів на будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг, залізничних переїздів, комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг; – погодження поданих у встановленому порядку пропозицій стосовно обладнання засобами організації дорожнього руху місць виконання дорожніх робіт, проектів та схем організації дорожнього руху, маршрутів руху пасажирського транспорту, маршрутів організованого руху громадян і місць їх збору, порядку проведення

спортивних та інших масових заходів, які можуть створити перешкоди дорожньому руху; – видача в установленому порядку у випадках, передбачених законом, дозволів на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні; – здійснення контролю за безпекою дорожнього руху під час надання послуг з перевезення пасажирів чи вантажів, у тому числі небезпечних, додержанням законодавства у зазначеній сфері, розробленням і видачею в установленому порядку документів щодо погодження маршрутів руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів; – інформування учасників дорожнього руху про фіксацію фактів правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі. Національна поліція також здійснює контроль за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі, виконанням установлених Кабінетом Міністрів України правил паркування транспортних засобів у частині забезпечення безпеки дорожнього руху на майданчиках для паркування, а у випадках та порядку, визначених законом, тимчасово затримує і доставляє транспортний засіб, у тому числі з використанням спеціальних транспортних засобів (коли розміщення затриманого транспортного засобу суттєво перешкоджає дорожньому руху), на спеціальні майданчики чи стоянки для тимчасового зберігання, відповідно до закону тимчасово вилучає посвідчення водія [131]. Отже, в наведеній статті наведено чіткий перелік повноважень Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Водночас, останнім часом більшість вчених акцентують увагу на наявності прогалин в Законі України «Про дорожній рух», більшість із яких безпосередньо пов'язані із необхідністю унормування поліцейської діяльності щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в умовах дії особливого правового режиму воєнного стану.

Широкий розподіл сфери повноважень поліції у забезпеченні дорожнього руху, як здається, не є доцільним, оскільки, по-перше, варто погодитись із

недоцільністю виокремлювати нормотворчу функцію патрульної поліції, оскільки це виходить за межі її повноважень. По-друге, адміністративно-юрисдикційну діяльність патрульної поліції більш логічним розглядати у розчленованому на адміністративно-регулятивну та адміністративно-деліктну діяльність вигляді. Це може бути пояснено прагненням уникнути широкого підходу до розуміння адміністративно-юрисдикційної діяльності патрульної поліції, оскільки не всі її елементи входять до кола її повноважень. По-третє, більшість із наведених завдань та функцій входять до контрольно-наглядової діяльності та можуть бути розглянуті в її межах.

Вчені також вказують, що виконання повноважень патрульної поліції в межах певного напрямку адміністративної поліцейської діяльності може одночасно стосуватися реалізації декількох функцій патрульної поліції, що обумовлюється специфікою поставленої мети. Наприклад, такий напрям, як обліково-аналітична діяльність може стосуватися здійснення превентивної функції, якщо реалізовані повноваження спрямовані на виявлення причин та умов, що сприяють учиненню правопорушень; юрисдикційної функції, якщо забезпечується моніторинг та аналіз якості оформлення працівниками патрульної поліції матеріалів у справах про адміністративні правопорушення; функції забезпечення безпеки дорожнього руху, якщо результати обліково-аналітичної діяльності спрямовані на підвищення її безпеки тощо [43; 131]. Таким чином, така деталізована диференціація негативним чином впливає на етапізацію діяльності патрульної поліції із забезпечення безпеки дорожнього руху, що призводить до підміни понять та перерозподілу пріоритетних напрямів реалізації адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції.

Отже, діяльність патрульної поліції на сучасному етапі розвитку поліцейської системи України є багатогранною і різноплановою, характеризується реалізацією переважної більшості напрямів діяльності поліції

в цілому – так званих універсальних напрямів поліцейської діяльності, а також комплексом специфічних напрямів, властивих лише діяльності зазначених підрозділів. Напрями адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції створюють тріаду структурних елементів «функції – напрями – повноваження», що характеризує адміністративно-правовий статус зазначених структурних підрозділів Національної поліції України. Викладені міркування дають змогу зробити висновок, що напрями адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції – це складники функцій, що реалізуються цими підрозділами, у межах яких виконуються нормативно визначені повноваження із застосуванням певних форм та методів діяльності. Саме з урахуванням наведених вище напрямів адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції повинно здійснюватися планування роботи зазначених підрозділів, а також оцінка ефективності їхньої діяльності [43].

Із урахуванням ст. 52-1 Закону України «Про дорожній рух» [131] *пропонуємо таку диференціацію реалізації адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової функції МВС:*

- 1) реалізація повноважень із проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів;
- 2) спільна участь у складенні переліку кваліфікаційних вимог до спеціалістів, які здійснюють таку підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів;
- 3) ведення обліку суб'єктів господарювання, які здійснюють торгівлю і оформлення документів на реалізацію транспортних засобів та їх складових частин, що мають ідентифікаційні номер;
- 4) здійснення державної реєстрації та обліку транспортних засобів;
- 5) забезпечення дотримання законності при реєстрації транспортного засобу особами, внесеними до Єдиного реєстру боржників;
- 6) забезпечення господарської діяльності у сфері безпеки дорожнього руху.

Із урахуванням того, що загальні положення щодо повноважень Національної поліції у забезпеченні дорожнього руху передбачені в ст. 53-2 Закону України «Про дорожній рух» [131], виокремимо саме елементи

контрольно-наглядової діяльності патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: 1) забезпечення безпеки транспортного засобу (дотримання власником технічних вимог, які ставляться до такого транспортного засобу, а також перевірка його на відповідність державним стандартам); 2) забезпечення безпеки водіїв та пасажирів (контроль за дотриманням водіями та пасажирями правил дорожнього руху та особистої безпеки під час пересування на транспортному засобі); 3) забезпечення безпеки інших учасників дорожнього руху; 4) забезпечення безпеки синхронної взаємодії учасників дорожнього руху (зокрема – забезпечення технічного контролю за безпекою дорожнього руху та можливості своєчасного реагування на її порушення).

Окреме місце серед напрямів реалізації адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності поліції належить дозвільному режиму. Так, в постанові Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему» закріплено наступне базове поняття дозвільної системи, як особливого порядку виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян [136]. В аспекті зазначеного варто вести мову, що дозвільна система становить собою в деякій мірі спеціальний режим функціонування об'єктів дозвільної системи, спрямований на створення таких умов, які б перешкождали їх неконтрольованому використанню [9, с. 117], і потреба в існуванні такого режиму пов'язана з необхідністю забезпечення публічної безпеки та порядку. На сьогоднішній день, постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 чітко визначає перелік об'єктів, які відносяться до дозвільної системи. В контексті нашої праці, підрозділи Національної поліції відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576

здійснюють превентивну роботу за дотриманням порядку на об'єктах дозвільної системи із вогнепальною, пневматичною, холодною і охолощеною зброєю, пристроями вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів (*цитовано за Г. Пархановим – прим. авт.*) [127; 135]. Отже, у загальному розумінні, дозвільна система є сукупністю правил та вихідних положень, спрямованих на унормування порядку обігу зброї та її складових частин в Україні. Національна поліція є одним із основних суб'єктів забезпечення дотримання громадянами дозвільного режиму, що реалізується, зокрема, також через взаємодію та співпрацю з іншими підрозділами та установами системи Міністерства внутрішніх справ (зокрема, це також стосується науково-дослідних та експертних установ, наприклад, Експертної служби, що зумовлено необхідністю забезпечення технічного складника реєстраційного процесу).

На думку С.В. Діденко, дозвільна система у сфері обігу зброї – це визначений нормами адміністративного права спеціальний інститут адміністративного права, який визначає для суб'єктів права звужений правовий «коридор» щодо видання дозволів на право придбання, зберігання, носіння, перевезення визначених видів зброї, а також проектування, будівництва, відкриття та функціонування об'єктів, де зберігається чи використовується зброя, а також чіткий (дозвільний) перелік можливих і необхідних варіативних дій для суб'єктів правовідносин у цій сфері, вихід за який є адміністративним правопорушенням і тягне за собою притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності [36, с. 122–123]. В цьому контексті можна говорити про те, що забезпечення дозвільного режиму передбачає необхідність здійснення поліцією контрольно-наглядової діяльності, спрямованої реалізовувати превентивну функцію, якою, здебільшого, є забезпечення

публічної безпеки та порядку, а також утримання громадян від вчинення адміністративних та кримінальних правопорушень, із застосуванням зброї або відносно неї.

В той же час, Ю.Є. Белінський здійснив дослідження адміністративно-правового регулювання реалізації громадянами України права на придбання і зберігання зброї та спеціальних засобів. Дійшов висновку, що дозвільну систему необхідно розглядати у двох вимірах – функціональному та структурному. У першому випадку дозвільна система являє собою спеціальний режим функціонування об'єктів дозвільної системи, спрямований на створення таких умов, які б перешкождали їх неконтрольованому використанню. Потреба в існуванні такого режиму пов'язана з необхідністю забезпечення охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. Що ж до структурного виміру дозвільної системи, то він виявляється у функціонуванні суб'єктів владних повноважень, покликаних забезпечувати спеціальний режим функціонування об'єктів дозвільної системи. У процесі такого функціонування відбувається реалізація адміністративно-правових норм, які регулюють порядок реалізації громадянами права на придбання зброї та спеціальних засобів (*цитовано за Г. Пархановим – прим. авт.*) [9, с. 117; 42; 127; 150]. На сьогоднішній день ведеться активна робота, спрямована на спрощення реалізації правоохоронними органами своїх функцій із забезпечення дозвільного режиму. Зокрема, це також стосується запровадження єдиного реєстру зброї. З одного боку, така новела спрощує доступ громадян до дозвільних послуг, з іншого – значно удосконалюється процедура контролю та нагляду за дотриманням законності в цій сфері. Контрольно-наглядова діяльність поліції також спрощується з точки зору утримання громадян, які не відповідають вимогам нормативно-правових актів від отримання дозволу на зброю.

О.В. Джафарова вважає, що підґрунтям для визначення змісту таких категорій, як «дозвільна система», «дозвільна діяльність» та «дозвільні відносини» є правові норми, в яких закріплюються правові засоби, що безпосередньо реалізуються в правовідносинах (об'єкт, суб'єкт, зміст), що є юридичною конструкцією (макетом) дозвільної діяльності та дозвільної системи. На думку вченої доцільно взагалі вести мову не про «дозвільну систему», а про окремий публічно-правовий інститут, адже саме таке визначення є найбільш прийнятним для юридичної термінології та найбільш повно розкриває сутність і призначення цього правового явища, оскільки забезпечує цілісне, закінчене регулювання відносин з приводу реалізації та охорони суб'єктивних прав та виконання обов'язків, спрямованих на забезпечення безпеки життя, здоров'я та майна громадян, природного навколишнього середовища, суспільства, держави та національних інтересів (*цитовано за Г. Пархановим – прим. авт.*) [35, с. 41; 127]. На наш погляд, поняття дозвільної системи має розглядатись з точки зору нормативно визначеного порядку обігу зброї в Україні. Водночас, дозвільна діяльність та дозвільні відносини більш взаємозалежні між собою, оскільки дозвільна діяльність передбачає діяльність, спрямовану на забезпечення суспільних відносин у сфері обігу зброї. Отже, дозвільні відносини є складником дозвільної діяльності, що у свою чергу входить у зміст поняття дозвільної системи. У зв'язку із вказаним, розчленовувати наведені поняття варто тільки з точки зору унормування конкретних положень. У всіх інших випадках, доцільно розглядати їх у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності.

Аналіз наукових позицій вчених-адміністративістів надає можливість зробити проміжний висновок, що дозвільну систему слід дійсно розглядати у функціональному та структурному аспекті, і основне призначення – це забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів. В умовах сьогодення Національна

поліція України діяльність щодо здійснення дозвільної системи організовує через свої структурні підрозділи: 1) уповноважений підрозділ із контролю за обігом зброї центрального органу управління поліцією (УП ЦОУП); 2) уповноважений підрозділ з контролю за обігом зброї та дозвільної системи головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях та м. Києві; 3) територіальні (відокремлені) підрозділи поліції в районах, містах, районах у містах. Отже, побудована відповідна система підрозділів Національної поліції, які наділені відповідною компетенцією у сфері дозвільної системи [35, с. 41; 127]. Отже, із урахуванням наведеного, *до адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності забезпечення дозвільного режиму можна віднести*: 1) участь в унормуванні трудових відносин, предметом яких є виконання робіт, пов'язаних з виконанням дій щодо предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система; 2) участь у перевірці належності приміщень для експлуатації у якості підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система; 3) забезпечення дотримання порядку придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної зброї, бойових припасів до неї, інших предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система.

Інститут адміністративного нагляду органів Національної поліції за поведінкою осіб, звільнених з місць позбавлення волі, є персоніфікованим поліцейським наглядом. В останні роки в Україні проходить жвава дискусія між прибічниками жорстких заходів боротьби зі злочинністю та представниками правозахисних організацій, які вважають, що адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, порушує конституційні права громадян. Тим часом, розглядаючи адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, з правозахисної точки зору, не можна не помітити, що, обмежуючи права осіб, які вчинили тяжкі злочини і є схильними

до їх повторення, зазначений Закон тим самим безпосередньо захищає права й інтереси правослухняної частини населення, що також є завданням держави. Прикладом тут може бути поліція Ізраїлю, яка займається охороною громадського порядку, ліквідацією злочинності, наглядом. Уведений у 2012 році Урядом Ізраїлю план «Поворот», крім інших завдань поліції, передбачив підвищення рівня обслуговування законослухняних громадян. Одним з чинників, якій сприяє реалізації зазначеного у плані завдання, є здійснення поліцією адміністративного нагляду за окремими категоріями громадян, схильних до вчинення злочинів, відносно яких судом встановлено окремі обмеження їх прав і свобод. Здійснення поліцейського нагляду зменшують можливості піднаглядних осіб вчиняти правопорушення, у тому числі порушення прав і свобод людини та громадянина [181]. Існування такого інституту протягом останніх років спричиняє багато дискусій, більшість із яких пов'язана із ототожненнями його з окремими кримінально-правовими інститутами. Водночас, варто також акцентувати увагу на сумнівному ефекті, який має бути досягнутий через адміністративний нагляд. Нормативно-правові акти передбачають наявність симбіозу превентивної та виховної функції, які мають бути реалізовані в ході контрольної-наглядової діяльності. При цьому, зміст положень нормативно-правової бази дозволяють підсумувати майже повну відсутність як першої, так і другої.

В ст. 1 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 №264/94-ВР вказано, що адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі є системою тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюється органами Національної поліції [129]. Водночас, на сьогоднішній день значення адміністративного нагляду значно перевищено. По–перше, якщо розглядати суб'єктів забезпечення такого нагляду, а також перелік їх обов'язків

відносно підконтрольного об'єкта, можна стверджувати про те, що відбувається ототожнення обов'язків поліції та персоналу пенітенціарної служби. По-друге, превентивна функція поліції в цьому контексті зводиться до контролю та нагляду за дотриманням особою встановлених обмежень. Умовно кажучи, завдання щодо здійснення виховного впливу на осіб, звільнених з місць позбавлення волі, поставлене в ст. 2 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» не може бути виконане априорі, оскільки така особа виключно частково ізольована, водночас в жодному із заходів, які вона має виконувати, не має виховного складника.

В ст. 2 Закону «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» зазначено, що адміністративний нагляд встановлюється з метою запобігання вчиненню злочинів окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них [129]. З цього приводу вчені вказують на доцільність замінити словосполучення «запобігання вчиненню злочинів» на «запобігання вчиненню правопорушень», оскільки систематичне порушення громадського порядку, прав інших громадян, вчинення інших правопорушень (п. «в» ст.3 Закону «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі») є приводом для встановлення адміністративного нагляду. Крім того, ст. 2 Закону «Завдання адміністративного нагляду» необхідно доповнити і такими: 1) перевиховання засуджених у дусі чесного ставлення до праці, дотримання норм законів та правил співжиття; 2) ресоціалізація та соціальна адаптація засуджених. Отже, головне завдання адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, полягає у їх ресоціалізації та соціальній адаптації. Так, під ресоціалізацією ст. 6 Кримінально-виконавчого кодексу України розуміється свідоме відновлення засудженого в соціальному статусі повноправного члена суспільства; повернення його до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві [111]. Отже, *адміністративно-правовий*

механізм контрольно-наглядової діяльності в частині адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі полягає в такому:

1) здійснення виховного впливу – шляхом встановлення обов'язку дотримуватись визначеного переліку вимог; 2) запобігання вчиненню кримінальних правопорушень окремими особами: – обмеження дій піднаглядних осіб шляхом забезпечення виконання ними окремих правил; – забезпечення припинення адміністративного нагляду у випадках, передбачених законодавством (зокрема за позитивних для піднаглядного підстав).

Таким чином, проведене дослідження дозволило підсумувати, що основними напрямками реалізації контрольно-наглядової діяльності є забезпечення публічної безпеки та порядку, запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням, а також заходи, спрямовані на регулювання суспільних відносин, в окремих, специфічних галузях. Наведені напрями є зовнішніми та включають в себе такі напрями як: забезпечення режиму функціонування об'єктів дозвільної системи; забезпечення безпеки дорожнього руху; контроль та нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Із урахуванням ст. 52-1 Закону України «Про дорожній рух» запропоновано таку диференціацію реалізації адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової функції МВС: 1) реалізація повноважень із проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів; 2) спільна участь у складенні переліку кваліфікаційні вимоги до спеціалістів, які здійснюють таку підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів; 3) ведення обліку суб'єктів господарювання, які здійснюють торгівлю і оформлення документів на реалізацію транспортних засобів та їх складових частин, що мають ідентифікаційні номер; 4) здійснення державної реєстрації та обліку транспортних засобів; 5) забезпечення дотримання законності при реєстрації транспортного засобу особами,

внесеними до Єдиного реєстру боржників; б) забезпечення господарської діяльності у сфері безпеки дорожнього руху.

Елементи контрольної-наглядової діяльності патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є такими: 1) забезпечення безпеки транспортного засобу (дотримання власником технічних вимог, які ставляться до такого транспортного засобу, а також перевірка його на відповідність державним стандартам); 2) забезпечення безпеки водіїв та пасажирів (контроль за дотриманням водіями та пасажирями правил дорожнього руху та особистої безпеки під час пересування на транспортному засобі); 3) забезпечення безпеки інших учасників дорожнього руху; 4) забезпечення безпеки синхронної взаємодії учасників дорожнього руху (зокрема – забезпечення технічного контролю за безпекою дорожнього руху та можливості своєчасного реагування на її порушення).

До адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності забезпечення дозвільного режиму можна віднести: 1) участь в унормуванні трудових відносин, предметом яких є виконання робіт, пов'язаних з виконанням дій щодо предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система; 2) участь у перевірці належності приміщень для експлуатації у якості підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система; 3) забезпечення дотримання порядку придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної зброї, бойових припасів до неї, інших предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система.

Адміністративно-правовий механізм контрольної-наглядової діяльності в частині адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі полягає в такому: 1) здійснення виховного впливу – шляхом встановлення обов'язку дотримуватись визначеного переліку вимог; 2) запобігання вчиненню кримінальних правопорушень окремими особами: –

обмеження дій піднаглядних осіб шляхом забезпечення виконання ними окремих правил; – забезпечення припинення адміністративного нагляду у випадках, передбачених законодавством (зокрема за позитивних для піднаглядного підстав).

2.2. Сутність та види форм адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України.

Реалізація правоохоронними органами контрольно-наглядової функції передбачає наявність чіткого, нормативно-визначеного порядку, який, зокрема, включає наявність певних форм. Контрольно-наглядова діяльність Національної поліції є одним із основних напрямів, сутність якого відтворює адміністративну функцію цього правоохоронного органу. Водночас крізь форми адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності відтворюються і принципи, передбачені в ст.ст. 6–12 Закону України «Про Національну поліцію».

Так, в ст. 6 нормативно-правового акту вказано, що поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Ст. 7 передбачено, що під час виконання своїх завдань поліція забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації. Обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції. Здійснення заходів, що обмежують права та свободи людини,

має бути негайно припинене, якщо мета застосування таких заходів досягнута або немає необхідності подальшого їх застосування. Поліцейським за будь-яких обставин заборонено сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. В ст. 8 передбачено, що поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази [139]. Таким чином, можна говорити про те, що форми адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності визначені у нормативно-правових актах, які регулюють правоохоронну діяльність взагалі та діяльність Національної поліції зокрема.

Вчені також вказують, що аналізуючи Закон України «Про Національну поліцію» [139], можна стверджувати, що основною метою роботи цієї державної інституції є забезпечення прав і свобод людини, захист інтересів суспільства і держави, протидія злочинності та підтримка національної безпеки України [162]. Слід наголосити, що робота Національної поліції має забезпечувати тісну взаємодію з громадою у напрямі надання послуг із допомоги особам, які внаслідок соціально-економічних або особистісно-психологічних причин чи складних життєвих ситуацій її потребують (*цитовано за А. Танько – прим. авт.*) [139; 162]. Водночас, основним напрямом роботи Національної поліції є забезпечення прав громадян та захист держави, що акцентує увагу на контрольно-наглядовій функції. Комунікативна робота та поліцейське піклування також є невід'ємними складниками правоохоронної діяльності, спрямованими на встановлення взаємозв'язку між суспільством та органами правопорядку, а також на підвищення рівня довіри населення. При цьому позиціонування правоохоронних органів саме як частини сектору безпеки і оборони дозволяє стверджувати, що основним завданням Національної поліції

є забезпечення захисту національних інтересів та національної безпеки у їх широкому розумінні. Необхідно також розрізняти форми контрольно-наглядової діяльності різних суб'єктів Національної поліції.

В цьому контексті заслуговує на увагу підхід О.М. Бандурки, який, характеризуючи форми діяльності органів системи внутрішньої безпеки, пов'язує їх суть із зовнішніми виявами державної влади, за сприяння яких організовується і практично здійснюється виконання завдань цих правозахисних інституцій [6, с. 78]. Слід зауважити, що окрім значного кола професійних завдань і напрямів роботи, розмаїття форм поліцейської діяльності детермінує існування різноманітних її видів, а також наявність різних органів і структур, які за суттю свого адміністративно-правового призначення та особливостей організації не можуть працювати однаково. Так, організаційну структуру Національної поліції складає центральний орган управління поліцією, до складу якого входять організаційно поєднані структурні підрозділи, які забезпечують діяльність керівника поліції та виконання покладених на поліцію завдань [139], а також територіальні органи поліції, структуру яких затверджує керівник поліції за погодженням із МВС України, виходячи з наявності відповідних державних чи регіональних ресурсів і різноманітних потреб населення [162]. Наведені позиції можна об'єднати за однією суміжною ознакою, яка полягає у тому, що сутність адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності полягає у визначеному переліку повноважень суб'єктів Національної поліції України, які визначені нормативно-правовими актами та передбачають визначений алгоритм їх реалізації. Форми адміністративно-правового механізму зумовлені процедурою адміністративної діяльності поліції.

Слід зауважити, що окрім значного кола професійних завдань і напрямів роботи, розмаїття форм поліцейської діяльності детермінує існування різноманітних її видів, а також наявність різних органів і структур, які за суттю свого адміністративно-правового призначення та особливостей організації не

можуть працювати однаково. Так, організаційну структуру Національної поліції складає центральний орган управління поліцією, до складу якого входять організаційно поєднані структурні підрозділи, які забезпечують діяльність керівника поліції та виконання покладених на поліцію завдань [139], а також територіальні органи поліції, структуру яких затверджує керівник поліції за погодженням із МВС України, виходячи з наявності відповідних державних чи регіональних ресурсів і різноманітних потреб населення. Очевидно, що форми діяльності центрального органу та підрозділів поліції на місцях будуть відрізнятися за видом і суттю, хоча їх мета є спільною і полягає у захисті прав і свобод людини та підтриманні внутрішньої безпеки. Крім того, у службі Національної поліції існують окремі служби (кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення), діяльність яких є різноаспектною і спрямованою як на задоволення потреб різних верств населення і суспільних угруповань, так і на вирішення правозахисних проблем держави [162]. Диференціювання повноважень між різними підрозділами Національної поліції надають можливість встановити різнорівневий контроль за якістю захисту суспільних відносин. Водночас, процесуальне навантаження на різні підрозділи поліції також зумовлюють наявність різних форм адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності, сутність яких зводиться до забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також інтересів держави. Водночас контрольно-наглядова діяльність поліції є формою державного контролю.

За характером наслідків діяльності розрізняють правові (встановлені в нормативних правових актах, що тягнуть юридичні наслідки) і неправові (не мають юридичних наслідків) форми. Бажаними для діяльності поліції є, безумовно, правові форми. Інакше дії її співробітників може бути поставлено під сумнів, а їх зміст оскаржено в установленому законом порядку. Однак це не

означає, що владний суб'єкт у кожному конкретному випадку не може діяти на свій розсуд. Він може самостійно залежно від ситуації визначати найбільш прийнятну форму для вирішення тих чи інших завдань. Крім цього, пропонується поділ форм на гласні та негласні, процесуальні і непроцесуальні, правотворчі та правозастосовні. Правові форми класифікуються за змістом, цілеспрямованістю, способом вираження [28, с. 173]. Форми та методи контрольно-наглядової діяльності не можна вважати однорідними та тотожними поняттями. Форма діяльності це нормативно визначені способи реалізації своїх повноважень, у той час як метод діяльності це більш вузьке поняття, яке має розглядатись як інструмент реалізації повноважень [172]. Отже, форми та методи співвідносяться як ціле та частина, метод є частиною форми. Таким чином, можна підсумувати, що *під формою адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності необхідно розуміти нормативно визначену процесуальну діяльність правоохоронних органів спрямованих на унормування адміністративної діяльності у певній галузі з метою профілактики та запобігання порушенням законодавства, результатом якого є адміністративний акт.*

Для здійснення контрольно-наглядової діяльності правоохоронні органи використовують спеціальні правові форми та методи. Важливо зауважити, що саме поняття «форма державного контролю» в юридичній науці є дискусійним, оскільки науковці досі різняться у судженнях щодо даного терміну [45, с. 126]. В. Біла вважає, що правова форма є способом вираження та легітимації певної діяльності, яка може, однак не обов'язково, полягати у виробленні та виданні таких правил. Більшу частку відносин, опосередкованих правовою формою, становить власне практичне застосування нормативних приписів шляхом видання індивідуальних актів управління, вчинення юридично значущих дій, укладення та виконання адміністративних договорів [12, с. 101]. Аналіз нормативно-правових актів, а також правоохоронної практики дозволяє

підсумувати, що фактично, діяльність поліції, у тому числі – контрольна, здійснюється виключно у правовій формі. Поліцейський контроль є цілісним поняттям, який складно диференціюється на форми, у зв'язку із чим важко погодитись із запропонованими вченими кількісними, якісними та вартісними формами контролю. Виходячи з мети цієї правоохоронної функції, можна говорити про те, що кінцевою метою контролю є чітке дотримання положень нормативно-правових актів та задовільний стан захисту суспільних відносин. Кількісно-якісні показники є, скоріше, факультативним інструментом контролю, більш необхідним для реалізації наглядових повноважень.

Варто зауважити, що контрольна-наглядова діяльність є однією із форм права, яка направлена на регулювання і управління певним суб'єктом права. Наприклад, Д. Слинько пов'язує правову форму діяльності із контрольна-наглядним процесом контролюючих органів; контрольна-наглядний процес – це правова форма діяльності державних органів, посадових осіб, громадських організацій, наділених відповідними повноваженнями, яка відображена у здійсненні юридично значущих дій, пов'язаних із наглядом та перевіркою відповідності виконання і додержання підпорядкованими суб'єктами нормативно-правових приписів та застосування у випадку їх порушень відповідних організаційно-правових засобів [152, с. 19]. Г. М. Бистрик розуміє контрольна-наглядову діяльність як форму правової діяльності органів державної влади. Контрольна-наглядова діяльність – це одна з основних форм правової діяльності держави, яка здійснюється державою шляхом видання контрольна-правових актів або рішень, що приймаються відповідними органами державної влади у межах передбачених конституцією і законами повноважень, і має на меті забезпечення перевірки відповідності дій суб'єктів та об'єктів правового регулювання чинному законодавству, сприяння утвердженню режиму законності і правопорядку (*цитовано за Є. Дубовим – прим. авт.*) [10, с. 119; 45, с. 125]. Більш доцільною видається позиція Д. Слинька, оскільки

віднесення до суб'єктів контрольно-наглядового процесу виключно державні органи є помилковим, у тому числі з огляду на наявність громадського контролю, який, зокрема, має місце і відносно поліції. В Законі України «Про Національну поліцію» є вказівка на обов'язок поліції на регулярній основі інформувати громадськість про свою діяльність: стан злочинності, а також заходи, спрямовані на зниження кількісно–якісного показника. На сьогоднішній день громадський контроль розглядається як самостійна форма контрольно-наглядової діяльності, у зв'язку із чим доцільно говорити про сукупність суб'єктів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність.

Правова форма в адміністративному праві певним чином формалізує управлінську (контрольно-наглядову) діяльність правоохоронних органів. Форма правоохоронної діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку – це виражена зовні система однорідних дій, об'єднаних за ознакою їх приналежності до певного напрямку забезпечення органами Національної поліції публічної безпеки та порядку [13, с. 72]. Форми адміністративної діяльності поліції – це однорідні за характером і правовою природою групи адміністративних дій, в яких реалізується компетенція поліції в сфері підтримання публічної безпеки та порядку і боротьби зі злочинністю. За допомогою форм практично реалізуються функції адміністративної діяльності (*цитовано за Є. Дубовим – прим. авт.*) [1, с. 12; 45, с. 126]. В межах адміністративної діяльності необхідно розглядати і контрольно-наглядову діяльність, а отже доцільним є розгляд правових форм адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності Національної поліції України. На сьогоднішній день в сучасній доктрині відсутній єдиний підхід до розмежування методів та форм, водночас, у нормативно-правових актах також немає чітко визначеного переліку форм адміністративно-правової діяльності поліції з реалізації контрольно-наглядових функцій. Аналіз праць вчених-адміністративістів надав можливість підсумувати, що більшість науковців у

якості форм (методів) адміністративно-правової діяльності (адміністративно-правового) механізму реалізації контрольно-наглядової функції розглядають окремі поліцейські заходи, а також діяльність поліції за окремими специфічними напрямками (наприклад, перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб).

Формами контролю також називаються такі загальновідомі його види, як: зовнішній і внутрішній; загальний та спеціальний; постійний та тимчасовий; попередній, поточний, подальший; санітарний; фінансовий; господарський; гласний та негласний і т. д. [128, с. 160], а також конституційний, парламентський, судовий, фінансовий, громадський та прокурорський нагляд [108, с. 217], що лише вносить певну термінологічну плутанину у категорійний апарат. Не слід вважати формами контролю «інформованість, звіти; запити; доповіді; дозвільний порядок утворення; цільове утворення» [23, с. 123–124], оскільки деякі з них є самостійними формами документів, що приймаються за результатами контролю; інші – способом реагування на неправомірні дії; треті, наприклад, «інформованість» – взагалі побічно стосується контролю, як і «звернення громадян» [34, с. 83], що є автономним способом забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні. Серед форм контролю науковці називають спеціалізовані, особливість яких полягає в тому, що їх уповноважені застосовувати лише деякі із суб'єктів (парламентські слухання, парламентське розслідування, депутатський запит, розгляд звіту Уряду, прийняття законів) (*цитовано за О. Музичуком – прим. авт.*) [7, с. 72; 118; 176, с. 148–150]. Водночас, не кожен із наведених форм (методів) контролю може мати місце в діяльності поліції. Окремі, із допустимих видів можуть бути диференційовані в залежності від виду поліцейської діяльності, а також того підрозділу, в межах якого ця діяльність здійснюється. Із урахуванням результатів аналізу нормативно-правової бази, якою регулюється діяльність

Національної поліції України, більш доцільним видається вважати формами контрольно-наглядової діяльності окремі поліцейські заходи, перелічені в ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію». Такий підхід може бути також аргументований з точки зору їх нормативного віднесення саме до превентивних заходів, з урахуванням того, що контрольно-наглядова діяльність передбачає превентивний складник.

Надзвичайно велика кількість форм контролю обумовлює необхідність у визначенні їх загальних ознак та практично значимих критеріїв їх класифікації.

Зокрема, до загальних ознак форм контролю пропонуємо віднести такі:

- 1) за їх допомогою суб'єкт контролю здійснює надані йому контрольні повноваження. Чим ширші такі повноваження, тим різноманітніші форми контролю;
- 2) за їх допомогою контрольні дії суб'єкта втілюються у певні зовнішні форми;
- 3) самі ж форми контролю здійснюються за допомогою методів контролю та його заходів;
- 4) у нормативно-правових актах визначаються фрагментарно та нечітко, у зв'язку з чим ототожнюються з методами та заходами контролю;
- 5) залежать від мети та завдань контролю, компетенції та повноважень суб'єкта контролю, видів контролю, предмета контролю та багатьох інших обставин;
- 6) найбільш поширеними серед них є перевірка та спостереження, які досить часто визначаються як синоніми терміна «контроль», або використовуються під час його визначення. Варто відзначити те, що на відміну від перевірки, яка в окремих випадках передбачає втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, спостереження такого втручання не передбачає, у зв'язку з чим носить профілактичний (превентивний) характер [15; 117, с. 103];
- 7) деякі із них (службове розслідування, інспектування, інвентаризація тощо) мають суворо визначену процедуру здійснення, дотримання якої є обов'язковим для посадових осіб, що їх провадять, деякі обираються суб'єктами контролю на власний розсуд, але відповідно до наданих їм повноважень [15; 118]. На сьогоднішній день

основним завданням, спрямованим на вирішення проблеми ототожнення форм контрольної-наглядової діяльності поліції із методами, є унормування та систематизація заходів, які є контрольними-наглядовими. Такий підхід повинен бути реалізований відповідно до чіткого визначення стадій адміністративно-правової діяльності поліції взагалі та контрольної-наглядової діяльності зокрема. Отже, *сутність адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності полягає у чіткому формулюванні процесуального складника. Схематично це може бути відображено як: адміністративно-правова діяльність – мета – прогнозування/очікувані результати – стадія реалізації – контрольний/наглядовий/контрольно-наглядовий захід – метод реалізації заходу – результат.*

Вчені звертають увагу на те, що визначаючи стадії контрольного процесу в поліції, треба виходити з системи стадій управлінської діяльності. Стадія моніторингу та інформування. Стадія складається виключно з позитивних процедур контрольного характеру. Під моніторингом розуміється постійне спостереження з метою виявлення відповідності бажаному результату, тобто спостереження за об'єктом шляхом накопичення інформації. Мета моніторингу – отримати та накопичити інформацію про стан об'єкта. Інформування полягає в забезпеченні підконтрольних суб'єктів актуальною інформацією що пред'являються до діяльності, про стан законності виконання обов'язкових вимог з метою недопущення порушень. Моніторинг та інформування безперервна стадія контрольного процесу. Циклічність стадії дозволяє підтримувати зворотний зв'язок між контролером і підконтрольним, проводити збір відомостей правозастосовної практики, що містять статистику порушень обов'язкових вимог, інформацію про наслідки невиконання вимог, дані про рішення судових органів. Завдяки інформаційним технологіям в поліції створюються бази даних про підконтрольних суб'єктів, параметри функціонування, виявлені відхилення та порушення, про результати

застосування заходів юридичної відповідальності. Головне завдання даної стадії це систематичне спостереження за станом виконання обов'язкових вимог, оцінка отриманої інформації, її аналіз, прогнозування можливих змін стану виконання обов'язкових вимог, стану правозастосовної практики. Безперервно отримана інформація дозволяє своєчасно виявити відхилення від встановлених правил, оперативно реагувати та перейти до наступної стадії контрольного процесу. Стадія підготовки до заходів з контролю. Вже згадана стадія реалізується за допомогою управлінських процедур. Контролер має інформацію про підконтрольний суб'єкт і його діяльність [16, с. 180]. Отже, можна констатувати, що вже на підготовчій стадії поліція застосовує окремі заходи реалізації контрольно-наглядової функції, зокрема, пов'язаної із встановленням територіально-часових меж та параметрів оцінки потенційних порушень нормативно-правових приписів [173; 185].

Стадія підготовки до перевірочних заходів є організаційно-підготовчою включає комплекс адміністративних процедур, спрямованих на підготовку до проведення заходів з контролю. До таких належать: визначення кола контрольованих об'єктів, визначення підстав для проведення заходів контролю, вибір форм і методів контролю, процесуальне оформлення рішення. Підставами проведення заходів з контролю, реалізація яких передбачає взаємодію з підконтрольними суб'єктами, є підстави, передбачені для проведення планової та позапланової перевірок. Керівник наглядового органу видає наказ. Копія наказу надсилається підконтрольному суб'єкту, складається план перевірки, після чого приступають до третьої стадії контрольного процесу. Стадія проведення заходів контролю. Стадія вимагає проведення перевірочних дій, спрямованих на встановлення, доведення, обґрунтування фактичних даних. На стадії здійснюється перевірка фактичного результату діяльності в порівнянні з встановленими вимогами до діяльності, перевірка шляхів і засобів досягнення результату, збираються докази, встановлюються фактичні обставини, причини

допущених порушень та умови, які цьому сприяли, дається оцінка допущених порушень законності. У контрольно-наглядовому провадженні обов'язок зі збору доказів, їх аналізу та оцінки лягає на посадову особу контрольно-наглядового органу. Контролюючий зобов'язаний забезпечити встановлення об'єктивної істини у справі, аргументувати, довести висновки [16]. Отже, на цій стадії реалізуються заходи, спрямовані на визначення підстав для реалізації контрольно-наглядових функцій, а також визначення їх доцільності та вичерпності для вирішення завдань, поставлених на вирішення органами поліції.

Рішення, прийняте за результатами заходів з контролю, безпосередньо залежить від того, яким шляхом, з використанням яких засобів була отримана інформація про діяльність підконтрольного суб'єкта, наскільки вона є об'єктивною та достовірною, яким способом була закріплена. Отримані контрольно-процесуальні результати підлягають закріпленню і офіційному оформленню у відповідних актах, таких як пояснення, протоколи відбору зразків, проб, протоколи проведених досліджень, випробувань, експертиз, спеціальних розслідувань. Логічними етапами стадії будуть: встановлення фактичних обставин справи; вибір відповідної норми права, її вивчення; оцінка ознак фактичних обставин, що мають правове значення. Стадія прийняття рішення за результатами контрольних заходів. Дилема стадії проявляється в тому, що прийняте рішення може бути управлінського або юрисдикційного характеру. Рішення повинно бути обґрунтованим, оформляється документально і містить висновки про наявність (відсутність) порушень вимог в діях підконтрольного суб'єкта. Висновки повинні бути неупередженими, логічними і послідовними. На підставі зроблених висновків приймаються відповідні заходи позитивного характеру або адміністративного примусу. З метою поліпшення діяльності формуються пропозиції, даються рекомендації, видаються застереження про неприпустимість порушення обов'язкових вимог і вжиття

заходів щодо забезпечення їх дотримання. У разі виявлення порушень обов'язкових вимог видаються приписи про усунення порушень із зазначенням термінів усунення, про проведення заходів запобігання заподіяння шкоди, вживаються заходи щодо контролю за усуненням виявлених порушень і залучення осіб, які допустили порушення, до відповідальності [16]. Вказана стадія є основною, в першу чергу, з точки зору документального закріплення та фіксації результатів контрольно-наглядової діяльності. Водночас, необхідно також звернути увагу на доцільність врегулювання особливостей планування заходів, спрямованих на вирішення проблем та порушень законодавства, виявлених під час реалізації правоохоронними органами контрольно-наглядових функцій. Такі планувальні заходи також можуть розглядатись як елемент адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності.

Стадія перевірки виконання рішення, прийнятого за результатами контрольних заходів. Рішення контролера має бути виконане підконтрольним у визначені законом терміни. Зміст останньої стадії становить здійснення контролю за виконанням рішення, яке було адресовано підконтрольному суб'єкту, контроль за прийняттям конкретних заходів щодо усунення виявлених порушень законності. У разі встановлення факту невиконання рішення, проводиться позапланова перевірка, в ході якої встановлюється, яким чином, в якому обсязі виконано рішення, з якої причини не виконано. Стадія перевірки виконання рішення дозволяє оцінити ефективність контрольно-наглядової діяльності. Виділення стадій в контрольному процесі дозволяє виділити два види контрольно-наглядових проваджень в якості самостійних видів контрольно-наглядової процесуальної діяльності Національної поліції: контрольно-наглядове провадження і наглядово-відновне провадження, які реалізуються за допомогою комплексу взаємопов'язаних процесуальних дій і процедур контрольного та наглядового характеру, націлених на попередження

та припинення порушень обов'язкових вимог [16]. Отже, наведена стадія відображає процесуальне закріплення контрольно-наглядової діяльності та визначає форми та зміст його оформлення.

В ході провадження адміністративного нагляду у сфері публічної безпеки та порядку, на підставі норм Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, працівникам поліції надано право застосування превентивних поліцейських заходів та заходів примусу. Варто відзначити, що заходи попереджувального (превентивного) характеру наділяються певними специфічними ознаками. Виділення кола таких ознак дає можливість встановити механізм дії таких заходів, а також підстави та умови, форми їх застосування, що мають регламентуватись нормами чинного законодавства, з метою уникнення порушення прав людини в ході їх застосування [165, с. 135]. Отже, можна говорити про те, що до контрольно-наглядової діяльності можуть бути віднесені як превентивні заходи, так і заходи примусу. Водночас, якщо превентивні заходи є суто традиційною та прийнятною для науки адміністративного права формою адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності, то заходи примусу варто розглядати виключно з позиції факультативного складника такої діяльності, спрямованого на забезпечення позитивного результату від превентивних заходів (здебільшого – для подолання опору особи, на підставі ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію»).

Стаття 31 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII визначає перелік таких превентивних заходів: 1) перевірка документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхнева перевірка і огляд; 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи; 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх

справ; 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; 11) поліцейське піклування [139]. Підставами для застосування поліцейського заходу є юридичні та фактичні передумови. До юридичних передумов застосування поліцейського заходу слід віднести: 1) закріплення на рівні Закону України «Про Національну поліцію» покладених на поліцію повноважень щодо застосування певних поліцейських заходів; 2) законодавчо закріплені вимоги, порядок і процедура вчинення та оформлення поліцейських заходів; 3) законодавчо закріплені умови, за яких може застосовуватися той чи інший поліцейський захід. Фактичні передумови застосування поліцейських заходів також нормативно закріплені та визначаються із урахуванням покладених на поліцію повноважень. Тільки за наявності фактичних та юридичних умов поліцейські можуть учинити відповідні дії або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини, із дотриманням нормативно закріплених вимог до їх учинення (*цитовано за І. Томіліною – прим. авт.*) [39, с. 88; 165, с. 136]. В цьому контексті необхідно звернути увагу на те, що низка із наведених заходів є суто спеціальними та можуть бути застосовані лише за наявності окремих підстав. Зокрема, мова йде про перевірку дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ, а отже коло реалізації контрольно-наглядових функцій звужується до певної сукупності суб'єктів, а також обмежується обмеженими суспільними відносинами. Особливої уваги заслуговує й перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб. По-перше, окремі особливості здійснення цього заходу регулюється Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», в

якому викладені межі повноважень правоохоронних органів. По-друге, специфіка заходу також полягає в тому, що він може бути застосований до обмеженого кола суб'єктів. Те саме стосується і поліцейського піклування.

Адміністративний нагляд, як діяльність поліції превентивного характеру у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, має вчинятись з урахуванням функціональних повноважень, правових приписів, шляхом впливу на рівень правосвідомості населення, поведінку кожного суб'єкта суспільних правовідносин, заради досягнення конкретної мети – належний рівень правопорядку в державі в цілому або окремої адміністративно-територіальної одиниці безпосередньо. Така діяльність як адміністративний нагляд у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку характеризується наявністю певних форм його провадження, до яких можна віднести: - виявлення факторів та умов, що сприяють вчиненню правопорушень, які посягають на публічну безпеку і порядок, з метою упередження та/або усунення їх негативних наслідків; – моніторинг рівні правомірності поведінки всіх учасників суспільних відносин та достатності і ефективності превентивної діяльності Національної поліції у сфері публічної безпеки і порядку, шляхом здійснення патрулювання; – визначення рівня загрози публічній безпеці і порядку в діях учасників суспільних правовідносин; – пред'явлення правомірної вимоги особі щодо необхідності дотримання публічної безпеки і порядку та припинення протиправних дій; – вжиття відповідних превентивних поліцейських заходів, що відповідають рівню існуючої загрози з обов'язковим дотриманням законних прав та інтересів особи [165, с. 136]. Отже, **класифікація форм адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності поліції може бути викладена таким чином:**

1) *за інституційною ознакою: внутрішня та зовнішня контрольно-наглядова діяльність.* Внутрішня – застосування відомчо-процесуальних заходів спрямованих на забезпечення дотримання положень нормативно-правових

актів, а також здійснення внутрішньовідомчої адміністративно-профілактичної роботи. Зовнішня забезпечує виконання Національною поліцією завдань із забезпечення та охорони публічного порядку.

2) *за функціональною ознакою: превентивні поліцейські заходи та спеціально-адміністративні заходи.* Превентивні поліцейські заходи, перелічені в п.п. 1–7 ч. 1 ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію». Спеціально-адміністративними доцільно вважати заходи, передбачені в п.п. 8–11 ч. 1 ст. 32 нормативно-правового акту. Зокрема такий підхід може бути аргументований наведеними в законодавстві особливостями щодо їх застосування (обмежений перелік осіб, до яких вони можуть бути застосовані, специфічні завдання тощо).

3) *за спрямованістю: загально-адміністративна контрольна-наглядова діяльність та галузева контрольна-наглядова діяльність.* До загально-адміністративної контрольна-наглядової діяльності доцільно відносити заходи загального адміністративного впливу. До галузевої – ті заходи, які є доцільними та допустимими лише в окремій галузі (наприклад, в господарській діяльності тощо).

4) *за процесуальним оформленням: контрольна-наглядове провадження і наглядово-відновне провадження.*

Таким чином, проведене дослідження дозволило підсумувати, що під формою адміністративно-правового механізму контрольна-наглядової діяльності необхідно розуміти нормативно визначену процесуальну діяльність правоохоронних органів спрямованих на унормування адміністративної діяльності у певній галузі з метою профілактики та запобігання порушенням законодавства, результатом якого є адміністративний акт.

Сутність адміністративно-правового механізму контрольна-наглядової діяльності полягає у чіткому формулюванні процесуального складника. Схематично це може бути відображено як: адміністративно-правова діяльність – мета – прогнозування/очікувані результати – стадія реалізації –

контрольний/наглядовий/контрольно-наглядовий захід – метод реалізації заходу – результат.

Класифікація форм адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності поліції може бути викладена таким чином: 1) за інституційною ознакою: внутрішня та зовнішня контрольно-наглядова діяльність; 2) за функціональною ознакою: превентивні поліцейські заходи та спеціально-адміністративні заходи; 3) за спрямованістю: загально-адміністративна контрольно-наглядова діяльність та галузева контрольно-наглядова діяльність; 4) за процесуальним оформленням: контрольно-наглядове провадження і наглядово-відновне провадження.

2.3. Поняття та система методів адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України.

У сучасній науці адміністративного права відсутній єдиний підхід до розуміння сутності та змісту методів контрольно-наглядової діяльності. Низка вчених ототожнює їх з формами, окремі – із заходами. Теоретично всі з наведених підходів мають право на існування із урахуванням складного адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності зокрема та адміністративної діяльності взагалі. Водночас, також необхідно зауважити, що деталізація адміністративно-правового механізму і на форми, і на методи надає можливість більш комплексно підійти до аналізу процедурної діяльності поліції.

Що стосується визначення сутності та змісту методів адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності, також існує декілька поглядів на визначення їх класифікаційних ознак. Окремі вчені вказують, що у загальному розумінні, адміністративно-правові методи – це способи та прийоми

безпосереднього цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти управління. Методи досить різноманітні, однак вони мають і загальні риси. Переконавання – це один з основних адміністративно-правових методів, який проявляється в різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходах для формування волі підвладного [61, с. 54; 96]. Методи здійснення адміністративної діяльності, у будь-якому випадку, повинні розумітись як повноваження органу виконавчої влади, які реалізуються ним в межах компетенції для реалізації завдання, покладеного нормативно-правовими актами. Контрольно-наглядова діяльність є основним напрямом реалізації Національною поліцією своїх повноважень, у зв'язку із чим теоретично можна говорити про те, що, як і у більшості випадків, метод переконання може розглядатись як один із методів контрольно-наглядової діяльності в поліції.

Вчені також вказують, що в адміністративному праві переконання визнається одним з основних методів, оскільки більшість суб'єктів адміністративно-правових відносин дотримуються вимог правових норм. Переконавання в державному управлінні має величезне значення. Під час проведення соціально-економічних реформ ця роль незмірно зросла як у державному управлінні, так і загалом у суспільних відносинах [110, с. 205]. Такі універсальні методи, як переконання і примус, здавна привертали увагу вчених. Ці методи доповнюють один одного, забезпечують належну поведінку учасників управлінських відносин. Вони взаємопов'язані, мають об'єктивний характер, між ними наявна діалектична єдність, ступінь їх використання визначається рівнем розвитку суспільних відносин. У системі методів державного управління важливе місце посідає переконання – особливий засіб правового впливу. Його мета – щоб суб'єкти державного управління додержувалися визначених правил у результаті їх внутрішнього визнання, а не через сліпе підкорення велінням влади (*цитовано за С. Дембіцькою – прим.*

авт.) [4, с. 157; 31]. Метод переконання можна вважати акцесорним методом адміністративного права, що зумовлено його рекомендаційним характером. Переконання застосовується виключно у тому випадку, коли досягнення бажаного результату можливе за рахунок зміни волевиявлення суб'єкта, на якого спрямований такий метод. Водночас, в межах контрольної-наглядової діяльності застосування рекомендаційних методів у тісному взаємозв'язку із диспозитивними та імперативними надає можливість зробити адміністративно-правовий механізм більш толерантним до змін у структурі державного управління.

В юридичній літературі багато уваги приділяється співвідношенню в ідеологічній діяльності методів переконання і примусу. Такий поділ методів пов'язаний із підставою і змістом владного впливу. Переконання – це метод активного впливу на свободу і свідомість людини ідейно-моральними засобами для формування в неї поглядів і уявлень, заснованих на глибокому розумінні сутності державної влади, її цілей і функцій. Деякі громадяни виконують правові приписи тому, що знають про негативні наслідки непокорі. Залякування теж є однією з форм виховання, хоча і дуже примітивною [60, с. 114]. Загальними методами впливу на поведінку людей є переконання та примус. Їх поєднання становить універсальний принцип соціального управління, який поширюється через систему методів стимулювання, серед яких адміністративні, соціально-психологічні й економічні. Поведінка людини завжди пов'язана з її ціннісними настановами. Правопорядок у державі визначається правосвідомістю громадян та їхньою правомірною поведінкою. Для забезпечення правомірної поведінки учасників суспільних відносин держав, в особі відповідних органів виконавчої влади та їх посадових осіб, використовує різноманітні управлінські методи, серед яких найпоширенішими є переконання й примус. Проте метод переконання не завжди виявляється достатнім засобом впливу. Саме тому держава для захисту прав і свобод усіх громадян змушує

деяких із них, які не піддаються заходам переконання, дотримуватися правопорядку за допомогою застосування примусу [104, с. 192]. Влада є важливим елементом будь-якої організації соціального життя. Відповідна влада завжди містить елемент примусу, який базується на необхідності управління спільною діяльністю людей. «Примус є засобом забезпечення цінностей, який створює такий фактичний стан, який не виключає рішення індивіда з ланки детермінації, але ставить його у становище, що усуває вибір іншого варіанта поведінки» (цитовано за С. Дембіцькою – прим. авт.) [31; 179, с. 6]. Для диференціації переконання та примусу достатньо виокремити їх різну правову та соціальну природу. Зокрема, примус є імперативним методом адміністративного права, переконання – рекомендаційним. В загальному розумінні, імперативний метод є основним в адміністративному праві, що зумовлено його загальними завданнями та формами реалізації (вчиняти або не вчиняти певні дії). Водночас, звуження сфери адміністративного права виключно до регулювання та охорони суспільних відносин применшує його значення, у тому числі в частині діяльності поліції. Новий підхід законодавця до адміністративної діяльності поліції, відображений у Законі України «Про Національну поліцію» передбачає розуміння цього суб'єкта як посередника між державою та суспільства, основною функцією якого є контрольна-наглядова, а вже потім – превентивна та функція реалізації державного примусу.

Насильство як форма примусу так чи інакше притаманне суспільству, воно розглядається як об'єктивна реальність соціального існування людини, яку суспільство повинно вміти контролювати. Тому державні органи мають ухвалювати рішення за необхідності застосовувати примус (коли метод переконання не спрацював) і перешкоджати його неправомірному застосуванню. Межі примусу, умови його застосування, правові відносини, що водночас виникають, визначаються нормативно-правовими актами держави [182]. Переконання вважають системою заходів правового і неправового

характеру, які вживаються державними та громадськими органами, що виявляється у виховних, роз'яснювальних і заохочувальних заходах, спрямованих на формування в громадському розумінні необхідності чіткого дотримання вимог законів та інших правових актів (*цитовано за С. Дембіцькою – прим. авт.*) [11, с. 4; 31]. Отже, в цьому контексті можна говорити про доцільність послідовного застосування методів контрольної-наглядової діяльності із урахуванням доцільності та достатності для забезпечення реалізації завдань, покладених на правоохоронні органи. Зокрема, доцільним є застосування методів від рекомендаційних/ заохочувальних та альтернативних (превентивних) до методів примусу. За рахунок такого підходу забезпечується реалізації принципу верховенства права та дотримання рекомендацій міжнародної та європейської правової спільноти.

Отже, мета переконання як особливого засобу правового впливу полягає в тому, щоб учасники правовідносин дотримувалися вимог закону через їх внутрішнє визнання, а не завдяки сліпому підкоренню велінням влади. Це означає формування свідомої звички, спрямованої на дотримання правових вимог, встановлених обов'язкових правил поведінки в суспільстві, потреби активно боротися із правопорушеннями. Переконання і примус – універсальні методи функціонування будь-якого різновиду суспільної влади, здійснення соціального управління [31]. Варто зауважити, що сучасна адміністративно-правова політика, інтегруючи тенденції до гуманізації адміністративного законодавства, поступово втрачає риси імперативності та все більше набуває диспозитивних рис. Це саме стосується і реалізації контрольної-наглядових повноважень. Все частіше домінантними стають такі способи як дозвіл, рекомендація та заохочення. Такий підхід для контрольної-наглядової діяльності поліції є достатньо ефективним, оскільки виключно через диспозитивізм може бути відтворений імперативізм. Оскільки якщо є заборона, то має бути і дозвіл.

Дотримання балансу потребує також більш м'яких форм реалізації контрольно-наглядових функцій, таких як, наприклад, рекомендація.

Отже, *під методами адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності Національної поліції необхідно розуміти сукупність заходів реалізації повноважень, спрямованих на вирішення компетентнісних завдань поліції у сфері забезпечення законності у сфері публічного та адміністративного управління* [170]. Методи адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності враховують форми та способи реалізації заходів забезпечення законності (зокрема, мова йде про превентивні поліцейські заходи, передбачені ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію», а також в окремих випадках – про поліцейські заходи примусу, визначені в ст. 42 нормативно-правового акту). В контексті визначеного доцільним також є розгляд особливостей диференціації специфіки публічного управління та публічного адміністрування.

На думку Я.В. Журавля суттєвими відмінностями управління від адміністрування є те, що управління передбачає прямий вплив, спосіб регуляції людських дій і взаємодій, утримуючи їх у межах керованості [47, с. 54-55]. Публічне адміністрування можна визначити як цілеспрямовану та упорядковану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами щодо забезпечення реалізації законів та підзаконних актів, шляхом прийняття адміністративних рішень та надання встановлених законами адміністративних послуг. В процесі здійснення публічного адміністрування важливими складовими виступають форми та методи його здійснення [19]. Що стосується методу, то він надає безпосередню можливість проаналізувати характер взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом впливу і виражений у формі публічного адміністрування. Тобто за відсутності форми публічного адміністрування методи втрачають будь-який сенс. Слово «метод» (з грец. *mettiodos*) буквально означає «дослідження», або у широкому значенні – це

спосіб здійснення чого-небудь. В юридичній літературі під методом управління розуміють спосіб, прийом або їх сукупність цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт для досягнення конкретних цілей, здійснення конкретних практичних прийомів і способів у сфері публічного управління (*цитовано за О. Вдовиченко – прим. авт.*) [19; 180, с. 617]. В цілому правильним, на наш погляд, буде твердження про те, що адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності являє собою сукупність методів, форм та прийомів реалізації повноважень поліцією як органу публічного адміністрування спрямованих на забезпечення законності в усіх сферах державного управління. Водночас, така структура потребує чіткої ієрархічності, яка дозволяє вибудовувати вертикальну залежність елементів, з метою отримання ефективного результату.

Має сенс розглянути погляди науковців на дефініцію «методи публічного адміністрування»: зокрема, С.Г. Стеценко вважає, що це «способи й засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти; вони надають можливість визначити, як саме той чи інший суб'єкт державно-владних повноважень здійснює свою повсякденну управлінську діяльність (*цитовано за О. Вдовиченко – прим. авт.*) [19; 159, с. 223–227]. Однак, розуміння під методами публічного адміністрування виключно способи і засоби впливу звужує перелік таких методів. Вплив в юридичній науці часто асоціюється із примусом, відтворюючи сутність імперативного методу. При цьому заохочення та переконання не мають такого владно-управлінського характеру та є, як вже зазначалось, проявом диспозитивності. *У зв'язку із цим більш доречним було б вважати, що методи публічного адміністрування являють собою сукупність заходів та засобів, які застосовуються органами влади реалізації функцій державного управління в частині забезпечення дотримання керованими суб'єктами принципів законності та верховенства права. Забезпечення дотримання керованими суб'єктами принципів законності*

та верховенства права передбачає широке коло засобів, в який вплив не завжди є домінуючим.

Слід відзначити, що в юридичній літературі немає одностайного підходу до розуміння визначення поняття «переконання». Як справедливо зазначає В.В. Волинець, переконання є просоціальною категорією, що «історично виникла в процесі взаємного спілкування людей і є методом здійснення влади» (це головний метод управління) [24, с. 92–98], що «ґрунтується на авторитеті держави, Конституції та законах України, свідомому ставленні громадян до своїх обов'язків» [114]. В адмініструванні, переконання як метод застосовується у якості активного та систематичного впливу на свідомість та поведінку людей з метою добровільного виконання правових приписів; як метод адміністративного впливу правового та неправового характеру, що передбачає добровільне, усвідомлене застосування спеціальних заходів морального, психологічного та матеріального впливу на волю, поведінку, свідомість особи з метою формування правової свідомості, звички дотримуватись законів та профілактики правопорушень. Отже можна, цілком обґрунтовано визначити метод переконання як такий, що має переважати у діяльності суб'єктів публічного адміністрування. З аналізу матеріалів проведеного дослідження можна стверджувати, що на даному етапі розвитку публічного адміністрування для закріплення позитивних перетворень, які відбуваються в державі, надзвичайно важливо зосередити зусилля на виборі найбільш дієвих методів здійснення адміністрування. Застосування методу переконання вимагає пошуку нових форм управлінського впливу [19]. Контрольно-наглядова діяльність, здебільшого, має владний характер, оскільки вона наділяє суб'єктів її здійснення колом владних повноважень щодо забезпечення дотримання законності, а також здійснення інших функцій, пов'язаних із забезпеченням публічної безпеки та порядку, захисту прав і свобод громадян, інтересів держави тощо. Водночас, те, що законодавець передбачив супутні методи

реалізації контрольних-наглядових функцій, шляхом застосування інших, більш гуманних та лояльних методів свідчить про підтримання тенденції, закладеної у 2015 році із реформою поліції, яка спрямована на наближення діяльності поліції до європейських та міжнародних стандартів.

Тому реалізація інформаційно-роз'яснювальної роботи в сучасних умовах передбачає вжиття багатьох заходів, серед яких проведення агітації та пропаганди, соціальна реклама, публікації у друкованих та електронних засобах масової інформації, на офіційних сайтах, трансляція на телебаченні спеціальних навчальних програм, проведення семінарів та вебінарів, ведення офіційних Інтернет-сторінок органів публічної влади. Сьогодні при проведенні інформаційно-роз'яснювальної роботи на формування суспільної думки все більший вплив мають соціальні мережі, а отже публікації, що оприлюднюються від імені суб'єктів публічного адміністрування та їх посадовців у вказаних мережах, можна віднести до складових змісту інформаційно-роз'яснювальної роботи. Відзначаючи важливість налагодження різноманітних шляхів сучасної комунікації під час проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи, тим не менш доцільно наголосити на відсутності затверджених центральними органами виконавчої влади відповідних комунікаційних стратегій з визначеними місією, цілями та ключовими тезами, що на наш погляд, негативно впливає на результати даної діяльності [19]. З огляду на здійснений аналіз доходимо висновку, що практичне застосування методу переконання відбувається завдяки використанню конкретних форм, під якими за твердженням Я. В. Журавель слід розуміти перелік засобів впливу на свідомість і поведінку особи з метою формування в неї усвідомлення доцільності та необхідності виконання загальнообов'язкових нормативних приписів. Наведені форми використовуються суб'єктами публічного адміністрування у процесі виконання передбачених законом функцій, проте сьогодні не мають чіткого правового регулювання процедур їх реалізації (*цитовано за О. Вдовиченком – прим. авт.*)

[19; 47, с. 108]. Отже, в сучасному суспільстві контрольна-наглядова діяльність може реалізовуватись як через інформаційний вплив на громадян, так і здійснюватись у сукупності із іншими видами адміністративної діяльності, зокрема, наприклад, із організаційно-управлінською.

Правильне використання процедур і форм контролю у сфері виконавчої влади є одним із найважливіших факторів його ефективності. Виконуючи ту або ту функцію, держава за допомоги особливого механізму впливає на суспільні процеси. Сучасні органи державного контролю і нагляду можуть установлювати певні нормативи, правила, стандарти, іншими словами, виступати суб'єктами нормотворчості. З іншого боку, вказані вище органи в певних випадках і в установленому законом порядку вправі застосовувати примусові заходи (анулювання ліцензії, зупинка транспортних засобів, штраф тощо), виступаючи при цьому суб'єктом правозастосовної діяльності. Тож можна зробити висновок про поєднання правових і організаційних форм реалізації контрольна-наглядової функції держави. Важливе (якщо не ключове) місце серед елементів механізму реалізації функцій держави посідають методи їх здійснення. Палітра можливостей, що дозволяють державі як суб'єктові влади реалізовувати власну волю, надзвичайно різноманітна. Вона може досягати своїх цілей, діючи твердими і м'якими, чесними й нечесними методами, примушувати, змушувати, стимулювати, спокушати, обманювати, провокувати певну поведінку. Розглядаючи питання про реалізацію (здійснення) контрольна-наглядової функції держави, не можна обійти питання про методи державного контролю й нагляду, під якими варто розуміти сукупність засобів і способів контрольна-наглядової діяльності держави [161, с. 119]. Основною рисою контрольна-наглядової діяльності є риса супідрядності, вона передбачає наявність контролюючого та підконтрольного суб'єкта. Для першого основним завданням є ідентифікація та усунення загроз безпеці держави (як в цілому, так і в окремій сфері державного управління). Отже, контроль є сам по собі формою певного

впливу, але впливу на публічне управління, а не безпосередньо на підконтрольну особу. Саме це відрізняє контроль та нагляд від інших форм забезпечення принципів верховенства права та законності.

Комплексний, узагальнений характер методів примусу й переконання робить зайвим вирізнення імперативного, диспозитивного, заохочувального й рекомендаційного методів як самостійних. Владно-примусові, імперативні за характером дії органів влади цілком укладаються в рамки методу примусу, а заохочення, стимули, рекомендації та юридична можливість вибирати цілком відповідають елементам методу переконання. В основі контрольно-наглядової функції держави лежить поєднання переконання (стимулювання) і примусу як методів її здійснення. При цьому провідне місце, через владну природу державного контролю й нагляду, належить методів примусу. Оскільки функціонування держави обумовлено категорією володарювання, державний контроль і нагляд як одна з функцій держави є владно-примусовою діяльністю. Владність контрольно-наглядової функції проявляється в наявності в її суб'єктів повноважень, пов'язаних із можливістю: а) перевіряти, тобто втручатися в діяльність та інтереси контролюваного; б) давати підконтрольним суб'єктам обов'язкові для виконання вказівки про усунення виявлених вад; в) ставити перед компетентними інстанціями питання про притягнення до відповідальності винних у виявлених порушеннях осіб; г) безпосередньо застосовувати в ряді випадків примусові заходи (*цитовано за І. Кучеренко – прим. авт.*) [119; 102, с. 198]. Отже, методи примусу в адміністративно-правовому механізмі контрольно-наглядової діяльності є способами, прийомами та засобами здійснення управлінського впливу на підконтрольного об'єкта (суб'єкта) з метою забезпечення дотримання принципу законності. Метод примусу є провідним в контрольно-наглядовій діяльності, водночас, має виключний механізм застосування, що зумовлено доцільністю попереднього використання (за можливості) інших, менш репресивних методів.

Методи переконання (стимулювання) посідають не менш важливе місце в механізмі функціонування держави в цілому і його контрольно-наглядової функції зокрема. Деякі автори справедливо відзначають зміщення центра ваги від прямого юридично владного впливу до методів погоджень і надання допомоги. Під впливом трансформацій у державі, суспільстві закономірно виникає питання про межі використання примусу як методу здійснення функцій держави, зокрема й контрольно-наглядової. Державний контроль і відповідну функцію не можна розглядати тільки як репресивну діяльність. На жаль, світовий, зокрема вітчизняний, досвід реалізації державного контролю й нагляду наводить нам досить прикладів деформації творчої, організаторської природи контрольно-наглядової функції держави, трансформації цього політико-правового явища в інструмент придушення особистості, обопільного відчуження суспільства й держави [119, с. 113]. В контексті наведеного доцільним є акцентуація уваги на піклуванні як превентивному поліцейському засобі. По–перше, цей засіб чітко визначає роль поліцейського як посередника між державою та громадянами. По-друге, в такому контексті відтворюється метод превенції, як частини контрольно-наглядової діяльності, яким є сприяння населенню. Це є важливим аспектом з точки зору доцільності розуміння поліції, в першу чергу, як правоохоронного органу, а вже потім, як органу, наділеного владними повноваженнями та можливостями застосування засобів примусу.

В арсеналі методу переконання перебувають такі способи стимулювання, як заохочення, рекомендації, роз'яснення, виховання, договори тощо. Сьогодні органи державного контролю й нагляду недостатньо ефективно оперують цими способами впливу на підконтрольні об'єкти. Звітність контрольних і наглядових органів констатує різні відхилення, аномалії, порушення норм; містить факти про притягнення винних до відповідальності. При цьому практично не виявляються відомості про зразкове, показове виконання підконтрольними встановлених вимог і правил. Вбачається, що у звітах про свою діяльність

органи державного контролю (нагляду) повинні серед іншого наводити відомості про підконтрольні об'єкти з бездоганною та зразковою практикою. Нерідко контрольні органи й посадові особи під час проведення перевірок обмежуються констатацією фактів порушень, вказівками на них і вимогами (рекомендаціями) щодо їхнього усунення без надання практичної допомоги підконтрольному об'єкту. Контроль не повинен бути однобічним, а його завдання не можна зводити лише до виявлення фактів невиконання; не менш важливо спрямувати, націлити громадян і організації на пошук способів і засобів високоефективного виконання приписів законів. Цілком очевидно, що органи, які здійснюють контроль-наглядову функцію держави, повинні перевіряти не тільки, щоби викрити, а й для того, щоби допомогти усунути вади й не допустити їх надалі [119]. Необхідно також зауважити на тому, що методи адміністративно-правового механізму дещо відрізняються і відносно того, реалізуються вони в контексті контролю або нагляду.

Найбільш характерні риси нагляду зводяться до такого: постійне, систематичне спостереження спеціальними державними органами за діяльністю не підлеглих їм органів або осіб з метою виявлення порушень законності; оцінка діяльності піднаглядного об'єкта дається тільки з погляду законності, але не доцільності; в одних випадках наглядові органи мають право самі вирішити питання про притягнення винної особи до юридичної відповідальності, в інших – зобов'язані поставити питання про це перед компетентними органами (посадовими особами). При розмежуванні цих двох понять основна проблема, на наш погляд, полягає в тому, що вчені беруть за основу різні критерії (чи то глибину контрольної діяльності, чи можливість відміни рішення підконтрольної структури тощо). У зв'язку з цим доцільно запропонувати такі критерії розмежування контролю та нагляду: глибина перевіркової діяльності (головний критерій); характер повноважень відповідних органів контролю і нагляду; положення, яке займає кожний з них в системі державних органів; наявність

організаційної підлеглості суб'єктів контрольної-наглядової діяльності і підконтрольних або піднаглядних об'єктів [119; 154]. Вказане дозволяє відмежувати методи нагляду від методів контролю за такими класифікаційними підставами: 1) **за змістом діяльності**: планування (ідентифікація загроз та недоліків у дотриманні принципу законності); прогнозування (викладення очікуваних наслідків наглядової діяльності); спостереження (забезпечення дотримання принципу законності та нормативних приписів); 2) **за змістом повноважень суб'єктів**: нагляд, який здійснюється центральним органом управління поліції (забезпечення наглядової діяльності як за реалізацією територіальними підрозділами своїх повноважень, так і за дотриманням законності самими працівниками правоохоронних органів); нагляд, який здійснюється міжрегіональними територіальними органами (забезпечення наглядової діяльності відповідно до повноважень); нагляд, який здійснюється територіальними підрозділами Національної поліції (безпосередня реалізація наглядових повноважень); 3) **за спрямуванням**: прямий (адміністративний) та непрямий (засоби факультативного впливу).

Оскільки за функціональним призначенням контроль і нагляд є схожими, організаційні форми їх здійснення так само можуть співпадати (наприклад, цільові перевірки, інспектування), разом з тим правові форми нагляду є ширшими і різноманітнішими (наприклад, видача дозволів, ліцензій тощо). Нагляд як важливий засіб публічного адміністрування відрізняється від контролю тим, що він є постійним, систематичним спостереженням спеціальних державних органів за діяльністю не підлеглих їм органів або з метою виявлення порушень законності. При цьому оцінка діяльності піднаглядного об'єкта дається тільки з погляду законності, але не доцільності. Тому при нагляді, на відміну від контролю, втручання в поточну діяльність піднаглядного об'єкта не допускається. Ще однією особливістю означених засобів публічного адміністрування є те, що у процесі контролю можуть застосовуватися заходи

дисциплінарного впливу щодо винних осіб; в процесі ж адміністративного нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу до фізичних і юридичних осіб [154]. Таким чином, можна підсумувати, що більшість заходів, які реалізуються поліцією спрямовані на здійснення нагляду за дотриманням законності, а також з метою забезпечення публічної безпеки та порядку, а також запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням.

Без контролю неможливо успішно виконувати поставлені завдання, попереджати потенційні помилки та недоробки. Говорячи про контроль як про функції державного управління, необхідно виділити інформаційно-коригувальну функцію контролю, що дозволяє бути одним із засобів отримання об'єктивної інформації каналами зворотного зв'язку. Особливість цієї функції в тому, що вона носить загальний характер в масштабі державного управління, тобто є у всіх галузях і сферах, у тому числі охоплює виконавчо-розподільну діяльність, притаманну всім без винятку органам державного управління. Контроль як функція управління дозволяє стежити за відповідністю діяльності об'єктів контролю наміченим планом, способами та засобами реалізації плану, підвищувати виконавську дисципліну, запобігати небажаним наслідкам, оперативно реагуючи на виявлені правопорушення. Системний контроль дозволяє визначити, як зрозумів виконавець мету та сутність доведених управлінських рішень, виявити готовність і здатність кадрів втілювати ці рішення в життя [156]. Отже, *класифікація методів адміністративно-правового механізму контролю в Національній поліції може бути диференційована таким чином:* 1) *за спрямуванням:* прямі (адміністративні) та непрямі (засоби факультативного впливу, здебільшого, засоби соціального, економічного та організаційного характеру); 2) *за джерелами:* документальний (засоби контролю, які відображаються на паперових носіях та/або пов'язані із забезпеченням документальних приписів); фактичні (засоби контролю, які реалізуються за рахунок виконання адміністративних дій); 3) *за характером:*

імперативні (засоби впливу та примусу); диспозитивні (засоби заохочення); рекомендаційні (засоби переконання); 4) *за формою*: перевірка (визначення та аналіз об'єкта на відповідність нормативним приписам); ревізія (перевірка фінансово-господарської діяльності, у зв'язку із чим не є широко застосовною в адміністративній діяльності поліції); 5) *за особливостями реалізації*: процедурні (чітко визначені нормативно-правовими актами); непроцедурні (не визначені в нормативно-правових актах, але не забороні законодавством та можуть використовуватись у поліцейській діяльності).

Отже, із урахуванням наведеного, можна підсумувати, що контроль є універсальною функцією, яка застосовується до будь-якої керованої системи, включаючи державні та місцеві органи. У діяльності органів місцевого самоврядування контроль як функція управління виконує ті ж завдання, що в системі органів державної влади, представляючи сукупність заходів зі спостереження та перевірки процесу функціонування підконтрольного суб'єкта з метою недопущення відхилення від заданих параметрів. Розглядаючи контроль як форму діяльності щодо забезпечення законності, можна констатувати, що в науковій літературі сформувався солідарний підхід до цієї юридичної категорії. Більшість вчених-юристів відзначають, що контроль є активною діяльністю, що включає спостереження, аналіз, втручання в діяльність, регулювання (коригування) та відновлення, притягнення винних до відповідальності, аналіз причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушень [156]. Водночас, вивчення підходів учених до розуміння елементів контрольно-наглядової діяльності дозволяє стверджувати, що більшість складників або не правильно трактуються, або не надають можливості диференціювати методи контролю та нагляду. Це частіше за все стає основною причиною ототожнення нагляду та контролю, а також пропозицій щодо залишення виключно контролю, який сферою діяльності та потенційних повноважень є поняттям, ширшим за нагляд.

Характерною особливістю виступає об'єкт контролю, в якості якого розглядається законність і доцільність дії підконтрольного. Контролюючий може втручатися в адміністративно-господарську (поточну) діяльність підконтрольного. Закони (нормативні акти) у більшості випадків надають свободу вибору дій суб'єкту, при цьому не визначаючи конкретної моделі поведінки в кожному окремому випадку, що обумовлює необхідність контролю не тільки з точки зору законності, а й з позиції доцільності діяльності підконтрольних (підзвітних) суб'єктів. Відмінною рисою контролю є владний характер, який проявляється: в можливості проведення перевірки органом контролю за своєю ініціативою без згоди підконтрольного; в наявності у контролюючого права вимагати від підконтрольного надання документів та пояснень, звіту щодо коштів і матеріальних цінностей, давати вказівки про способи та строки усунення виявлених недоліків в діяльності підконтрольного суб'єкта, а у контрольованого – обов'язки виконувати ці вимоги [156]. Доцільно погодитись із наведеним, оскільки, дійсно, у більшості нормативно-правових актів відсутні нормативні приписи щодо чіткого адміністративно-правового механізму здійснення контрольно-наглядової діяльності, що зумовлює різні підходи до розуміння її меж, способів та засобів реалізації.

Таким чином, проведене дослідження дозволило підсумувати, що методи публічного адміністрування являють собою сукупність заходів та засобів, які застосовуються органами влади реалізації функцій державного управління в частині забезпечення дотримання керованими суб'єктами принципів законності та верховенства права. Забезпечення дотримання керованими суб'єктами принципів законності та верховенства права передбачає широке коло засобів, в який вплив не завжди є домінуючим. Під методами адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності Національної поліції необхідно розуміти сукупність заходів реалізації повноважень, спрямованих на вирішення

компетентнісних завдань поліції у сфері забезпечення законності у сфері публічного та адміністративного управління.

Система методів нагляду може бути диференційована за такими класифікаційними підставами: 1) за змістом діяльності: планування (ідентифікація загроз та недоліків у дотриманні принципу законності); прогнозування (викладення очікуваних наслідків наглядового діяльності); спостереження (забезпечення дотримання принципу законності та нормативних приписів); 2) за змістом повноважень суб'єктів: нагляд, який здійснюється центральним органом управління поліції (забезпечення наглядової діяльності як за реалізацією територіальними підрозділами своїх повноважень, так і за дотриманням законності самими працівниками правоохоронних органів); нагляд, який здійснюється міжрегіональними територіальними органами (забезпечення наглядової діяльності відповідно до повноважень); нагляд, який здійснюється територіальними підрозділами Національної поліції (безпосередня реалізація наглядових повноважень); 3) за спрямуванням: прямий (адміністративний) та непрямий (засоби факультативного впливу).

Класифікація методів адміністративно-правового механізму контролю в Національній поліції може бути диференційована таким чином: 1) за спрямуванням: прямі (адміністративні) та непрямі (засоби факультативного впливу, здебільшого, засоби соціального, економічного та організаційного характеру); 2) за джерелами: документальний (засоби контролю, які відображаються на паперових носіях та/або пов'язані із забезпеченням документальних приписів); фактичні (засоби контролю, які реалізуються за рахунок виконання адміністративних дій); 3) за характером: імперативні (засоби впливу та примусу); диспозитивні (засоби заохочення); рекомендаційні (засоби переконання); 4) за формою: перевірка (визначення та аналіз об'єкта на відповідність нормативним приписам); ревізія (перевірка фінансово-господарської діяльності, у зв'язку із чим не є широко застосовною в

адміністративній діяльності поліції); 5) за особливостями реалізації: процедурні (чітко визначені нормативно-правовими актами); непроцедурні (не визначені в нормативно-правових актах, але не забороні законодавством та можуть використовуватись у поліцейській діяльності).

Висновки до 2 розділу

1. Основними напрямками реалізації контрольної-наглядової діяльності є забезпечення публічної безпеки та порядку, запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням, а також заходи, спрямовані на регулювання суспільних відносин, в окремих, специфічних галузях. Наведені напрями є зовнішніми та включають в себе такі напрями як: забезпечення режиму функціонування об'єктів дозвільної системи; забезпечення безпеки дорожнього руху; контроль та нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Із урахуванням ст. 52-1 Закону України «Про дорожній рух» *пропонуємо таку диференціацію реалізації адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової функції МВС*: 1) реалізація повноважень із проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів; 2) спільна участь у складенні переліку кваліфікаційні вимоги до спеціалістів, які здійснюють таку підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів; 3) ведення обліку суб'єктів господарювання, які здійснюють торгівлю і оформлення документів на реалізацію транспортних засобів та їх складових частин, що мають ідентифікаційні номер; 4) здійснення державної реєстрації та обліку транспортних засобів; 5) забезпечення дотримання законності при реєстрації транспортного засобу особами, внесеними до Єдиного реєстру боржників; 6) забезпечення господарської діяльності у сфері безпеки дорожнього руху.

Елементи контрольної-наглядової діяльності патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є такими: 1) забезпечення безпеки транспортного засобу (дотримання власником технічних вимог, які ставляться до такого транспортного засобу, а також перевірка його на відповідність державним стандартам); 2) забезпечення безпеки водіїв та пасажирів (контроль за дотриманням водіями та пасажирями правил дорожнього руху та особистої безпеки під час пересування на транспортному засобі); 3) забезпечення безпеки інших учасників дорожнього руху; 4) забезпечення безпеки синхронної взаємодії учасників дорожнього руху (зокрема – забезпечення технічного контролю за безпекою дорожнього руху та можливості своєчасного реагування на її порушення).

До адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності забезпечення дозвільного режиму можна віднести: 1) участь в унормуванні трудових відносин, предметом яких є виконання робіт, пов'язаних з виконанням дій щодо предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система; 2) участь у перевірці належності приміщень для експлуатації у якості підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система; 3) забезпечення дотримання порядку придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної зброї, бойових припасів до неї, інших предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система.

Адміністративно-правовий механізм контрольної-наглядової діяльності в частині адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі полягає в такому: 1) здійснення виховного впливу – шляхом встановлення обов'язку дотримуватись визначеного переліку вимог; 2) запобігання вчиненню кримінальних правопорушень окремими особами: – обмеження дій піднаглядних осіб шляхом забезпечення виконання ними окремих правил; – забезпечення припинення адміністративного нагляду у

випадках, передбачених законодавством (зокрема за позитивних для піднаглядного підстав).

2. Під формою адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності необхідно розуміти нормативно визначену процесуальну діяльність правоохоронних органів спрямованих на унормування адміністративної діяльності у певній галузі з метою профілактики та запобігання порушенням законодавства, результатом якого є адміністративний акт. Сутність адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності полягає у чіткому формулюванні процесуального складника. Схематично це може бути відображено як: адміністративно-правова діяльність – мета – прогнозування/очікувані результати – стадія реалізації – контрольний/наглядовий/контрольно-наглядовий захід – метод реалізації заходу – результат.

Класифікація форм адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності поліції може бути викладена таким чином: 1) за інституційною ознакою: внутрішня та зовнішня контрольно-наглядова діяльність; 2) за функціональною ознакою: превентивні поліцейські заходи та спеціально-адміністративні заходи; 3) за спрямованістю: загально-адміністративна контрольно-наглядова діяльність та галузева контрольно-наглядова діяльність; 4) за процесуальним оформленням: контрольно-наглядове провадження і наглядово-відновне провадження.

3. Методи публічного адміністрування являють собою сукупність заходів та засобів, які застосовуються органами влади реалізації функцій державного управління в частині забезпечення дотримання керованими суб'єктами принципів законності та верховенства права. Забезпечення дотримання керованими суб'єктами принципів законності та верховенства права передбачає широке коло засобів, в який вплив не завжди є домінуючим. Під методами адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності

Національній поліції необхідно розуміти сукупність заходів реалізації повноважень, спрямованих на вирішення компетентнісних завдань поліції у сфері забезпечення законності у сфері публічного та адміністративного управління.

Система методів нагляду може бути диференційована за такими класифікаційними підставами: 1) за змістом діяльності: планування (ідентифікація загроз та недоліків у дотриманні принципу законності); прогнозування (викладення очікуваних наслідків наглядової діяльності); спостереження (забезпечення дотримання принципу законності та нормативних приписів); 2) за змістом повноважень суб'єктів: нагляд, який здійснюється центральним органом управління поліції (забезпечення наглядової діяльності як за реалізацією територіальними підрозділами своїх повноважень, так і за дотриманням законності самими працівниками правоохоронних органів); нагляд, який здійснюється міжрегіональними територіальними органами (забезпечення наглядової діяльності відповідно до повноважень); нагляд, який здійснюється територіальними підрозділами Національної поліції (безпосередня реалізація наглядових повноважень); 3) за спрямуванням: прямий (адміністративний) та непрямий (засоби факультативного впливу).

Класифікація методів адміністративно-правового механізму контролю в Національній поліції може бути диференційована таким чином: 1) за спрямуванням: прямі (адміністративні) та непрямі (засоби факультативного впливу, здебільшого, засоби соціального, економічного та організаційного характеру); 2) за джерелами: документальний (засоби контролю, які відображаються на паперових носіях та/або пов'язані із забезпеченням документальних приписів); фактичні (засоби контролю, які реалізуються за рахунок виконання адміністративних дій); 3) за характером: імперативні (засоби впливу та примусу); диспозитивні (засоби заохочення); рекомендаційні (засоби переконання); 4) за формою: перевірка (визначення та аналіз об'єкта на

відповідність нормативним приписам); ревізія (перевірка фінансово-господарської діяльності, у зв'язку із чим не є широко застосовною в адміністративній діяльності поліції); 5) за особливостями реалізації: процедурні (чітко визначені нормативно-правовими актами); непроцедурні (не визначені в нормативно-правових актах, але не забороні законодавством та можуть використовуватись у поліцейській діяльності).

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

3.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України.

Використання зарубіжного досвіду в адміністративно-правовому регулюванні контрольно-наглядової діяльності в органах і підрозділах поліції, як України так і світу є важливим аспектом удосконалення відповідного напрямку діяльності. Це, зокрема дозволяє невпинно та планомірно підвищувати рівень й якість виконання підрозділами та окремими працівниками покладені завдання, до кола яких віднесено, у тому числі й контрольну та наглядову діяльність. Належить зауважити, що з огляду на Євроінтеграційні намагання України, питання інтеграції відповідного міжнародного досвіду, найбільш широко розповсюджених демократичних практик світу є необхідною умовою до становлення високого рівня демократії та забезпечення невпинного взаємо обміну досвідом, що в подальшому сприятиме утворенню та укріпленню як архітектури безпеки на континенті загалом, так і у окремих її сегментах.

Крім цього, належить звернути увагу на те, що окремі аспекти контрольної та наглядової діяльності, як функції й аспекти реалізації правоохоронних обов'язків у спектрі повноважень правоохоронних органів світу реалізуються не так як в Україні, а тому, на нашу думку, потребує дослідження не лише механізм їх використання, а й стратегія імплементації до системи національного законодавства.

Ю.Я. Касараба, аналізуючи питання адміністративно-правового забезпечення впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність органів правопорядку ще 2009 року зазначав про те, що як член Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання приєднатися до міжнародних стандартів у галузі прав людини, створити внутрішньодержавні гарантії їх здійснення, що ґрунтуються на загально визнаних міжнародно-правових гарантіях, закріплених у відповідних міжнародно-правових нормах. Необхідність запровадження єдиних міжнародних стандартів у діяльність поліції зумовлена зростанням рівня транснаціональної організованої злочинності, значними темпами міграції населення у світі, суттєвими відмінностями в національних системах підготовки поліцейських кадрів, а також проблемою забезпечення прав людини в діяльності поліції [59]. Так, указане підтверджується й на прикладі контрольної-наглядової діяльності поліції України, оскільки нами попередньо було визначено, що її формами можуть бути, наприклад, здійснення контролю за обігом вогнепальної зброї та боєприпасів, а крім цього, нагляд за дотриманням правил дорожнього руху – в частині зовнішньої поліцейської діяльності, а також, забезпечення дисципліни та законності в діяльності поліції, що відноситься до внутрішньої поліцейської діяльності. Все це зумовлює потребу в розгляді окремих напрямів і методів (способів) організації відповідної діяльності поліції країн європейського простору та розробленні шляхів імплементації його, в національну правоохоронну систему.

В.В. Мозоль, досліджуючи питання зарубіжного досвіду організації діяльності поліції, ствердно переконує читача в тому, що пошук та запровадження нових підходів у сфері управління органами Національної поліції, побудови їх якісно нової моделі відповідно до стандартів, принципів і норм, що вироблені світовою спільнотою, на сьогоднішній день є досить актуальним питанням. Зарубіжними країнами накопичено значний досвід щодо підготовки кадрів для поліцейських служб, організації діяльності по

забезпеченню публічної безпеки і порядку, боротьбі зі злочинністю, проте, поліцейська діяльність у кожній країні має свою специфіку та особливості [116]. Відповідно, ми підтримуємо таку позицію, звертаємо увагу на те, що розгляд конкретних прикладів діяльності поліцій країн світу, потребує системного аналізу, а також механізму імплементації в національне законодавство. Крім цього, важливу увагу слід звернути на практики та механізми діяльності поліцій провідних демократій світу, з огляду на специфічність їх діяльності – за напрямками (до прикладу – превентивна діяльність), розглядаючи при цьому сегмент контрольно-наглядової діяльності в даному напрямі. Водночас, окремої уваги потребуватиме аналіз і дослідження контрольно-наглядової діяльності поліції, як на спосіб ефективної організації її діяльності, що загалом має відповідати стандартам ефективного урядування.

О.М. Солоненко та інші вчені звертають увагу на те, що підписання міжнародних угод також обумовлює неухильне дотримання стандартів у сфері забезпечення публічного порядку у діяльності поліції, тому постає нагальна потреба погодити засади діяльності правоохоронних органів України зі світовими стандартами. Автор має на увазі позицію про те, що перехід від карального до соціально-сервісного змісту її діяльності – є найважливішим і найбільш змістовним аспектом запозичення досвіду діяльності поліцій світу. Нагальним завданням є перетворення поліції з карального органу на правоохоронну інституцію європейського зразка, що має надавати правоохоронні послуги громадянам. В цьому випадку використання міжнародного досвіду поліцейської діяльності в сфері забезпечення публічної безпеки не уникнути [49; 120; 121; 155]. Саме тому, одним із найбільш важливих і змістовних аспектів контрольно-наглядової діяльності було визначено, зокрема й контроль за обігом цивільної вогнепальної зброї, що суттєво впливає на рівень громадського (публічного) порядку та безпеки, а також можливість органів поліції його забезпечувати.

Крім цього, важливим напрямом у даному контексті може виступати також фрагментарний нагляд і контроль за безпекою і порядком під час проведення мирних зібрань, що є широко розповсюдженою формою контрольно-наглядової діяльності європейських правоохоронних органів і може стати в нагоді, під час урегулювання окремих питань поліцейської діяльності в Україні [183; 186].

Окремо, слід звернути увагу на тому, що запозичення міжнародного досвіду не може бути хаотичним процесом, що підтверджується в дослідженнях багатьох учених. Зокрема, І.М. Охріменко підкреслює, що процес запозичення зарубіжного досвіду умовно розділив на кілька етапів: 1) збирання інформації щодо досвіду окремої держави або групи держав; 2) аналіз з метою виявлення позитивних і негативних сторін певної моделі, розповсюдженої в іншій країні (країнах); 3) встановлення ступеню прийнятності такої моделі для України; 4) вироблення наукових засад, методичних рекомендацій щодо запровадження такого досвіду в Україні; 5) реалізація моделі на практиці із постійним науковим супроводженням, спостереженням за станом «приживлення» інновацій на вітчизняній ниві; 6) супроводження освітнього процесу, починаючи від укладення розкладів занять до організації взаємодії з викладачами, робота методистів, начальників курсів [126, с. 66–67]. Крім цього, О.Ф. Кобзар, умовно процес запозичення зарубіжного досвіду розподіляє на кілька етапів: 1) збирання інформації щодо досвіду окремої держави або групи держав; 2) аналіз з метою виявлення позитивних і негативних сторін певної моделі, розповсюдженої в іншій країні (країнах); 3) встановлення ступеню прийнятності такої моделі для України; 4) вироблення наукових засад, методичних рекомендацій щодо запровадження такого досвіду в Україні; 5) реалізація моделі на практиці із постійним науковим супроводженням, спостереженням за станом «приживлення» інновацій на вітчизняній ниві; 6) коригування намічених планів і програм [64].

Відповідно, основними етапами вивчення та імплементації зарубіжного досвіду в діяльність поліції України є такі: потреба в глибокому аналізі й моніторингу найбільш провідних демократій світу, за актуальними напрямками забезпечення прав і свобод людини, керуючись при цьому основними критеріями й стандартами цього процесу; аналіз конкретних моделей і форм контрольно-наглядової діяльності поліції певної країни, підведення підсумків щодо узагальненого розуміння їх функціонування; вироблення методологічно вірних і регульованих наукових засад, щодо прийнятності алгоритму контрольно-наглядової діяльності певного типу (виду) в діяльність Національної поліції України; окреслення стратегії імплементації запропонованого в діяльність Національної поліції України, прорахунок ризиків, проведення низки консультацій з тими органами правозахисту та забезпечення правопорядку, що поряд із поліцією, забезпечують таку діяльність; фактичне впровадження в діяльність поліції запропонованого та науково-організаційне й методичне супроводження подальших напрямів розвитку указанного сегменту діяльності.

Водночас, звертаючись до аналізу конкретних прикладів діяльності поліцій світу, дослідники та вчені пропонують звертати увагу на тому, що всі вони функціонують по-різному, а тому потребує окремого аналізу кожна з запропонованих країн, а також кожен із окреслених сегментів, і з метою визначення змістовних характеристик, у межах об'єкта й предмета дисертаційного дослідження.

Так наприклад, деякі дослідники пропонують зупинитись на особливостях діяльності поліції провідних країн Європи, наприклад Республіки Польщі. Управління поліцією Польщі здійснюється за централізованою схемою (Головна комендатура поліції – воєводська комендатура – повітова (районна) комендатура). Поліція Польщі складається з таких галузевих служб: кримінальної, превентивної і сприяючої (допоміжної) діяльності поліції. У

структурі поліції функціонує також судова поліція, повноваження та засади організації якої визначаються Міністром внутрішніх справ і адміністрації за погодженням з Міністром юстиції [14, с. 602]. Відповідно, належить підкреслити, що в даній системі координат присутні й елементи контрольно-наглядової діяльності, оскільки щонайменше вертикальна та горизонтальна підпорядкованість та організація діяльності поліції забезпечується саме в такий спосіб. До слова, дана концепція дещо схожа на формат організації функціонування Національної поліції України та Міністерства внутрішніх справ України.

Зокрема, одним із напрямів функціонування механізму контрольно-наглядової діяльності є організація та створення необхідних умов для забезпечення публічної безпеки та порядку поліцією, а саме тому, на нашу думку слід звернути увагу як на це, так і на формати інтеграції відповідного досвіду.

Підтвердження даної позиції можна знайти в думках інших дослідників, зокрема й молодій генерації. Так, формування державою засад забезпечення охорони публічного порядку є складним процесом, спрямованим на оновлення, удосконалення вітчизняного законодавства і адаптацію зарубіжного досвіду щодо організації засобів, інструментів і методів поліцейської діяльності. Сучасна модель демократичної, соціальної і правової держави потребує нових концептуальних підходів щодо вирішення проблем реалізації правоохоронної функції. Виключне значення має узагальнення досвіду провідних країн світу щодо управління діяльністю національних поліцейських структур. Організаційні форми діяльності поліції країн світу і принципи державного управління ними зумовлені історичними, економічними, політичними, географічними та іншими особливостями кожної конкретної країни [115]. Відповідно, з огляду на зазначене, питання контрольно-наглядової діяльності поліцій світу, зокрема Європейського союзу, як цілі інтеграції України,

потребують глибокого й структурованого аналізу, з метою подальшої імплементації в національну систему України. Це питання, водночас, також не може бути однозначним, оскільки низка дослідників вважають, що досвід євро простору також подекуди потребує вдосконалення, а тому, приклади та форми контрольно-наглядового механізму належить обирати досить комплексно, змістовно та об'єктивно.

Так, до прикладу, В.О. Заросило та інші автори начального посібника «Організація діяльності поліції зарубіжних країн», ствердно переконують, що європейська модель організації поліцейської діяльності – це далеко не кінцевий пункт реформування правоохоронної системи України. Тому практичне значення має, насамперед, запровадження європейських стандартів державного управління органами поліції. Попри широку варіативність стандартів управління поліцією в сучасних державних моделях країн Європейського союзу, загальними для них є: забезпечення верховенства закону, деполітизація, демілітаризація і децентралізація органів поліції, організація підзвітності та прозорості їх роботи, налагодження тісної співпраці цих органів з населенням та місцевими громадами та сприяння професійній підготовці персоналу поліції. Головним стандартом в діяльності органів державного управління поліцією виступає забезпечення верховенства закону [124, с. 146]. Відповідно, слід звернути увагу на те, що питання пов'язані з забезпеченням налагодження тісної співпраці з населенням, а також дії механізмів підзвітності та прозорості безперечно є дотичними до функціонування адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України та створюють обставини за яких така нормативно-правова структура залишається дієвою та системно вдосконалюється.

Важливим, на нашу думку, є питання створення таких умов і обставин, за яких контрольно-наглядова діяльність у Національній поліції України дозволяє позитивно впливати, в тому чи іншому форматі на всі сфери суспільного буття,

якісно підвищуючи ефективність діяльності поліції як органу правопорядку в очах суспільства та змістовно трансформуючи поліцейську діяльність кожного відповідного посадовця, зокрема, що власне й уплине на дотримання демократичних принципів і сприятиме становленню правової державності.

М.М. Сірант вказує, що в умовах інтеграційних процесів в Україні та Європейському Союзі поліцейська співпраця набуває особливого значення, що зумовлює не тільки необхідність об'єднання зусиль державі підвищення ефективності використання наявних можливостей міжнародної поліцейської співпраці, а й прийняття на національному та міжнародному рівнях скоординованих заходів щодо удосконалення правового регулювання. Автор посилаючись на словникові джерела вказує, що будь-які реформаційні процеси, зокрема реформування правоохоронної системи, відбуваються з урахуванням міжнародного досвіду та загальновизнаних міжнародних стандартів. Ця вимога набуває особливого значення, зважаючи на те, що одним із ключових напрямів діяльності Національної поліції України, як із відповідними правоохоронними органами зарубіжних країн, так і зі спеціалізованими міжнародними організаціями [153, с. 354; 163]. Відповідно, не менш важливу роль відіграє прийнятність напрацьованого узагальнення міжнародних практик і тенденцій у правоохоронній діяльності для окремих галузей функціонування Національної поліції України.

Важливо звернути увагу, що стандарт контрольно-наглядової діяльності, перш за все, передбачає включення до процесу поліцейської діяльності елементів контролю та нагляду, що унеможливить толерантність до корупційних проявів, порушення прав і свобод людини і громадянина в широкому розумінні та сприятиме ефективізації процесів і механізмів у внутрішньо поліцейській діяльності, котра має на меті зменшення трудовитрат під час виконання поліцейських функцій і завдань, розширення фактичної

спроможності підрозділів поліції виконувати покладені обов'язки, а також здійснювати інші, передбачені законодавством України цілі.

Так, переходячи до аналізу міжнародного досвіду конкретних країн, на нашу думку важливим є дослідження основних й найбільш сталих демократій світу, на предмет наявності в їх діяльності контрольно-наглядових функцій і реалізації контрольно-наглядової діяльності не лише в зовнішньо поліцейській діяльності, а й у процесі впорядкування внутрішньо управлінських процесів.

Тому, ми вважаємо, що належить зупинитись на одному з найбільш широко застосованих принципів аналізу міжнародного досвіду – узагальненому аналізі поліцейської діяльності в кожній країні окремо, а також виділення із загального контексту, тієї чи іншої форми контрольно-наглядової діяльності.

Контрольно-наглядова діяльність поліції Італії, характеризується широким колом повноважень, відповідного поліцейського органу відносно населення та соціуму. Наприклад, поліція громадської безпеки контролює низку правовідносин, пов'язаних із реалізацією права на мирні зібрання, на страйки та пікети, в той час як спеціальні сили поліції (автодорожня поліція, залізнична поліція, поштова поліція) мають компетенцію щодо проведення перевірок та контрольних заходів у відповідних галузях. Поряд із цим, лісова поліція має виключне коло компетенції щодо регулювання правовідносин у лісовій сфері, а також сільського господарства.

Відповідно, такий підхід в управлінні поліцейськими силами, не дозволяє широко використовувати основні напрями й способи контрольно-наглядової діяльності, це структурно-компонентне утворення робить неможливою саму суть управління, оскільки всі відповідні суб'єкти управління є де концентровані та підпорядковані різним суб'єктам, взаємонезалежним один від одного.

Поряд із цим, позитивний досвід Федеративної Республіки Німеччина має певні характерні особливості, що на нашу думку можуть позитивно вплинути на

механізм правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України.

Так, зазначити треба те, що Федеральна поліція тісно взаємодіє з організованою мережею різного роду служб безпеки федерального і земельного підпорядкування і на основі партнерства з колегами-поліцейськими федеральних земель і прикордонними службами зарубіжних країн. Поряд із цим є також органи місцевої поліції. Наприклад, територія Німеччина складається із 16 федеральних земель, що мають власні поліцейські формування, організація яких у кожній землі своя. Це зумовлено тим, що згідно з Конституцією Німеччини формування і керівництво поліцейськими структурами є власною прерогативою урядів федеральних земель. Децентралізований характер поліції також впливає на застосування цим органом превентивних заходів. В основу організації поліцейської діяльності Німеччини покладено таке: профілактика злочинності є спільним завданням держави і суспільства; нові стратегії безпеки спрямовані на суспільно-орієнтовану поліцейську роботу; громадяни залучаються як партнери поліції; профілактика злочинності є основоположним предметом кримінальної політики. До того ж кожна з федеральних земель Німеччини приймає свої програми в межах загальної політики в сфері профілактики та запобігання злочинності, наприклад: утворюються спільні робочі групи служби зайнятості і поліції; реалізується політика в сфері боротьби з наркотиками [103]. Відповідно наглядова діяльність німецької поліції, логічно полагаяє, серед інших аспектів, у здійсненні основних повноважень щодо попередження кримінально протиправної поведінки окремими членами суспільства, що загалом формує уявлення про те, що превентивний напрям у діяльність німецької поліції – є найбільш вагомим і широким.

Крім цього, з урахуванням того, що система управління поліцією Німеччини дещо нагадує Українську, окремо слід виділити, що спектр контрольно-наглядових повноважень поліцейських органів відносно таких

самих підрозділів, нижчого рівня полягає в недопущенні зловживання ними правами й повноваженнями поліції відносно мирного (цивільного) населення, а також у потребі планування поступової діяльності поліції, як органу правопорядку, що полягає в дотриманні планово-звітної дисципліни та дотриманні певних стандартів діяльності поліції, релевантно з положеннями законодавства.

Слід також звернути окрему увагу на досвід Сполучених Штатів Америки, й дуже розвинений інститут шерифства в указаній державі. Так, О.С. Доценко зазначає, що шериф округу є керівником окружної поліції. Обов'язки і взаємовідносини між шерифом і поліцією штату значно різняться від штату до штату. В основному це підтримка правопорядку, боротьба зі злочинністю, допомога у здійсненні правосуддя, функції судового пристава, адміністративне управління окружною в'язницею. Зазвичай шерифи поділяються на три основні категорії: 1) шерифи з мінімальними правами – відповідають за в'язницю, транспортування ув'язнених, вручення повісток до суду тощо; 2) шерифи з обмеженими правами – на додаток до вказаних вище виконують звичні традиційні правоохоронні функції, такі як розслідування злочинів та патрулювання в межах свого округу; 3) шерифи, що виконують весь набір правоохоронних функцій, незалежно від кордонів округу. У деяких штатах (здебільшого у північних) повноваження шерифа значно звужені. Більшу частину роботи з охорони правопорядку забезпечує поліція штату. Протилежна ситуація спостерігається у більшості південних штатів. У багатьох районах шериф сприймається як впливова політична фігура [40]. Відповідно, слід підкреслити цей надзвичайно цінний приклад діяльності поліції в окремому напрямі, що релевантний із нинішнім становищем поліції України та запуском проєкту «Дільничний офіцер громади», що й є аналогом шерифа в масштабі Сполучених Штатів Америки.

Так, спектр контрольних повноважень відносно населення, шерифів із мінімальними правами (дільничних офіцерів громад) – полягає в здійсненні спектру організаційно-контрольних повноважень превентивного (попереджувального) спрямування, що сутнісно, мають контрольний характер. Водночас, можливість використання відповідного досвіду контрольної-наглядової діяльності полягає в потребі інтерпретації й імплементації до сучасного українського законодавства системи повноважень шерифів (котра складається з трьох ступенів). Відповідно, офіцер громади, наділений низкою контрольних повноважень мав би можливість реалізовувати свої права в межах однієї громади, в той час як старший за рангом – в межах громади обласного рівня.

Крім цього, на нашу думку, спираючись на позицію авторитетного дослідника О.Ф. Кобзаря, належить чільне місце виділити досвіду Федеральної поліції Канади, котру очолює комісар, у якого є заступники з кримінальних операцій і з адміністративних питань. Дослідник указує, що першому підпорядковані оперативні підрозділи, такі як управління кримінальних розслідувань, лабораторії криміналістичних досліджень і ідентифікації, інформаційний центр, відділ оперативного зв'язку. Другому – управління кадрів, фінансів, картотеки, архів, служби матеріально-технічного забезпечення. Комісару федеральної поліції безпосередньо підпорядковані управління внутрішньої служби безпеки, відділ управління і аналізу, відділ планування, бюро зв'язку [65]. Цей приклад є безперечною й найбільш ефективною демонстрацією здійснення контрольних повноважень керівником поліції відповідно до профілів і галузей, що безперечно позитивно впливатиме на ефективність й результативність діяльності поліції загалом, а також сприятиме дотриманню та організації належного захисту прав і свобод людини і громадянина як в державі так і на міжнародному (загальноєвропейському, світовому) рівні.

Крім цього, аналізуючи контрольно-наглядові повноваження внутрішньо поліцейського характеру О.Ф. Кобзар звертає увагу, що Закон про Британську Північну Америку надає провінціям виключне право на формування власних сил поліції, юридичною основою є закони про поліцію кожної провінції, вони визначають статус і міру компетенції місцевих поліцейських органів, хоча не кожна провінція Канади має власну поліцію. В деяких провінціях існує так звана контрактна система. В цих випадках контракт укладається між урядом Канади і провінцією. Тоді охорона правопорядку в провінції здійснюється на федеральному рівні і фінансується із національного бюджету. Більше третини території Канади не входить до складу провінцій. Це території, які знаходяться в прямій юрисдикції федерального уряду. Провінційна поліція має повноваження, схожі з федеральними, але більш деталізовані і пристосовані до умов і особливостей провінцій. Муніципальна поліція Канади складається із поліцейських формувань міст і селищ. Вона представляє собою найчисельнішу поліцейську службу в державі і розслідує більшу частину злочинів [65].

Таким чином, проаналізований досвід указаних країн, дає можливість ствердно зазначити про те, що міжнародний досвід і окремі його вектори в питанні вдосконалення функціонування адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності мають надзвичайну вагу, а конкретно – виділені приклади, мають бути належним чином імplementовані в діяльність поліції України, з метою удосконалення функціонування відповідного механізму на тлі активізації сил і засобів агресора до дестабілізації суспільства та правопорядку.

На нашу думку, важливим є подальший і більше детальний розгляд діяльності поліції Італійської Республіки та Федеративної Республіки Німеччина, що вже було досліджено оглядово, через обмеженість визначеним предметом і об'єктом, оскільки певна дотичність структурних особливостей указаних органів правопорядку різних за правничими параметрами країн, дає

підстави для їх ефективного узагальнення та створення єдиного програмного документу з зазначенням пропозицій і рекомендацій щодо подальшої імплементації напрацьованих норм і положень нормативно-правових актів різного рівня, котрі мають врегулювати та оптимізувати контрольно-наглядову діяльність в Національній поліції України.

3.2. Напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України.

Питання системного удосконалення діяльності всіх без виключення органів правопорядку в державі постає системно та щораз набирає своєї актуальності, що в контексті активної Європейської інтеграції потребує низки сутнісних змін і перетворень, а також глибокого методологічно та організаційно продуманого процесу. Саме тому, на нашу думку вдосконалення адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України, зокрема й крізь призму вже напрацьованого попередньо матеріалу є надзвичайно важливим і своєчасним.

О. Ф. Кобзар зауважує, що в нашій країні триває процес реформування правоохоронної системи, тому вплив як зовнішніх, так і внутрішніх факторів зумовлює необхідність постійного вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України, зміни їх структурно-функціональної побудови, а це визначає потребу своєчасного наукового аналізу та розробок з метою їх упровадження в практичну діяльність [67]. Відповідно, в даному контексті контрольно-наглядова діяльність, як комплексний правовий механізм, так само потребуватиме змін, адже станом на сьогодні, зазначена правова конструкція широко застосовується в діяльності всіх без виключення

підрозділів поліції, що надає відповідному інституту значущості та державної ваги.

Слід звернути увагу на тому, що напрями вдосконалення будь-якої адміністративно-управлінської діяльності, перш за все характерні змістом і нарисами структури, що тісно переплітається з такими поняттями як «правове забезпечення» чи-то «правове регулювання», а саме тому, перш ніж сформулювати структуру напрямів удосконалення адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності, слід утвердити розуміння відповідного правового явища. Так, забезпечити деякими дослідниками розуміється як: 1) постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах. Надавати кому-небудь достатні матеріальні засоби до існування; 2) створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; 3) захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [20, с. 375]. Деталізуючи відповідну позицію, слід звернути увагу на думку А.Ю. Олійника, котрий звужуючи поняття забезпечення до суто правового змісту, звертає увагу на те, що ним є вплив на права і свободи громадян за допомогою певних юридичних засобів, насамперед, норм права [123, с. 160]. Ряд авторів під правовим забезпеченням визначають цілеспрямовану дію на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [50, с. 404]. Відповідно, схилиючись до позиції про те, що правове забезпечення є одним із напрямів удосконалення адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України, належить звернутись до норм законодавства України, базуючи уявлення про те, що органи державної влади, їх посадові особи, діють виключно в межах і у спосіб передбачені законодавством України, а відповідно, правове забезпечення (або ж нормативне) в питанні вдосконалення визначеного виду діяльності є стратегічно важливим.

Словникові видання поняття правового забезпечення тлумачать по різному, проте загальне уявлення залишається незмінним. Так, правове забезпечення – це сукупність правових норм, що регламентують правові взаємини та юридичний статус [20, с. 375]. Інші вчені, вказують, що правове забезпечення – це цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [25, с. 103]. Себто, слід уважати, що будь-яке правове регулювання, у тому числі адміністративно-правовий механізм – як форма практичного втілення право регулювальних норм потребує законодавчого визначення, чіткості змісту та структури, а також взаємо відповідності іншим нормам і законодавчим актам.

М.Ю. Романов і О.Ф. Кобзар зауважують, посилаючись на Закон України «Про Національну поліцію», що законодавство України чітко регламентує забезпечення публічної безпеки й порядку, охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства та держави, протидію злочинності й надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [139], поміж пріоритетних завдань поліції, що дає підстави розглядати функціонування підрозділів дізнання відповідного органу не як «ціле» та «частину», а як взаємообумовлений, систематизований і неподільний механізм, що діє для забезпечення прав і свобод людини й громадянина [145]. Відповідно, логічним буде припустити, що адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності слід розглядати як ціле та частини, в даному випадку – цілим, буде стратегічна його структура, загальні засади та принципи діяльності, а структурними елементами – конкретні напрямки реалізації контрольно-наглядових повноважень поліції, котрі фрагментовані в різноманітній та поліваріативній службовій діяльності як внутрішнього так і зовнішнього прояву.

А.А. Дмитрієв зазначає, що побудова України як європейської та демократичної держави можлива за умови забезпечення національної безпеки, що покладено саме на органи й підрозділи НП України [37], що також корелюється з позицією викладеною в дисертаційному дослідженні М.Ю. Романова, котрий звертає увагу, що неможливо здійснювати захист певних прав і свобод людини виключно окремими підрозділами Національної поліції України. Цей комплексний процес є взаємообумовленою діяльністю всіх структур й утворень, що спрямована на комплексне забезпечення прав і свобод людини та громадянина – усіх без винятку, зокрема громадян й осіб, яких підозрюють чи вже обвинувачено в учиненні кримінальних та адміністративних правопорушень. Такий зміст функціонування та основних напрямів діяльності як їх базових компонентів у кримінальній (адміністративній) процесуальній процедурі визначений змістом і спрямованістю прав людини [145]. Відповідно, логічним є припущення про те, що всі структурно-змістовні елементи адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України, так само мають взаємну кореляцію з інститутом прав і свобод людини і громадянина та взаємовідповідають йому. Кожне повноваження, з кола тих, що визначені Законом України «Про Національну поліцію», взаємо відповідає не лише канонам і стандартам (щодо можливості здійснення контрольно-наглядової діяльності), а також і можливості поліції реалізовувати відповідні процедури та втілювати в життя окремі напрями.

Відповідно до пункту 2 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 09.07.1998 № 12-рп/98, термін «законодавство», що вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним

охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [140]. Тому, законодавство, як теоретико-правова категорія, набуває в даному контексті особливого значення, та має бути використане в найширшому розумінні, що охоплює, не лише закони України, а й підзаконні нормативно-правові акти.

В.В. Галуцько звертає увагу на те, що до елементів адміністративно-правового регулювання відносяться: адміністративно-правові норми; засоби регулювання; механізм адміністративно-правового регулювання в цілому [2, с. 94]. Відповідно, напрям нормативно-правового вдосконалення функціонування адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України, має передбачати не просто внесення змін до норм і кодифікованих актів матеріального права (наявність адміністративно-правових норм у структурі законодавства України), передбачення цими нормами засобів регулювання та формування законодавчого розуміння про сутність механізму в цілому.

Водночас, уточнюючи відповідні структурні елементи цього утворення, слід зауважити, що на думку В.К. Колпакова, адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративно-правового відношення. Сутність такої конструкції полягає в тому, що норма від імені держави визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Одних вона наділяє правом володарювати, інших – обов'язком виконувати волю володарюючого суб'єкта. Вона встановлює обов'язкові правила, за якими відбувається «спілкування». Ці правила формулюються у вигляді взаємних прав і обов'язків [81, с. 79]. Відповідно, будь-які адміністративно-правові норми, що встановлюють право поліцейського здійснювати контроль та нагляд у певній галузі, мають

конструюватись в двосторонньому порядку, утворюючи законодавчі підстави для виконання обов'язку стороною, що контролюється, або ж за якою здійснюється нагляд.

Необхідність формулювання напрямів удосконалення діяльності поліції загалом, а також окремих елементів адміністративно-правового механізму, у тому числі контрольно-наглядової діяльності визначається також і низкою стратегічних нормативно-правових актів, як от Указом Президента України від 07 серпня 2019 року № 584/2019 «Питання Комісії з питань правової реформи» затверджено Положення про Комісію з питань правової реформи та її персональний склад. Пріоритетними напрямами роботи визначено внесення змін до Конституції України й законів України, спрямованих на забезпечення реалізації конституційних норм і принципів, а саме пріоритетності захисту фундаментальних прав і свобод людини й громадянина, удосконалення територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, подальший розвиток законодавства про організацію судової влади та здійснення правосуддя, удосконалення законодавства про кримінальну відповідальність і кримінального процесуального законодавства України, реформування органів правопорядку, а також створення умов для реінтеграції в єдиний конституційний простір України тимчасово окупованих територій України та населення, що на них проживає [137]. Відповідно, на нашу думку, першочерговим є питання не лише конструювання адміністративно-правових норм у законодавстві України, а й створення, на його основі, належного організаційно-управлінського підґрунтя, оскільки внутрішньо наглядова та внутрішньоконтрольна діяльність в Національній поліції України, що тісно пов'язана з виконавською дисципліною, полягає, перш за все у виданні галузевих нормативно-правових актів і потребує фрагментарної та ще більш детальної уваги, щодо визначення меж прав і обов'язків і повноважень відповідних суб'єктів.

Важливим елементом правового регулювання є його засоби. В правовій науці виділяють такі основні засоби правового регулювання: 1) надання учаснику правових відносин суб'єктивних прав – уповноваження чи дозвіл; 2) зобов'язання (розпорядження) – припис виконувати певні активні дії (власник підприємства зобов'язується сплачувати податки); 3) заборона – покладання зобов'язання утримуватись від заборонених дій, зобов'язання пасивно поводитись у передбачених законом випадках (заборона керувати транспортним засобом у стані сп'яніння). Всі способи правового регулювання обумовлені функціями права: регулятивно-динамічна – дозвіл та зобов'язання; регулятивно-статична – заборона [2, с. 95]. Відповідно, на нашу думку, структурної та змістовної деталізації потребує визначення в локальних нормативно-правових актах питання форм і методів контрольної діяльності, котрі поділяються на дозволів, уповноважень, зобов'язань (розпоряджень), заборон та інших імовірних. Наприклад, на нашу думку окремої уваги потребує аналіз норм і положень законодавства котрі можуть стати підґрунтям для подальшого впровадження на загально поліцейському рівні.

Наприклад, у відповідності до вимог наказу МВС України від 13.06.2016 № 503 «Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України», контрольна діяльність включає в себе: 1) постійний моніторинг стану виконання завдань шляхом отримання від виконавців відповідної попередньої та підсумкової відповіді, а також контролю за дотриманням попередніх та кінцевих термінів, установлених для виконання документів; 2) перевірку досягнутих результатів та співставлення їх із результатом, які передбачено отримати під час виконання поставлених заходів; 3) виявлення причин та умов, що призвели до невиконання, неналежного та (або) невчасного виконання документів, за виконанням яких здійснюється контроль, їх усунення та своєчасне інформування керівництва; 4) проведення у

разі потреби поглибленого вивчення і перевірки стану виконання документів із залученням відповідних органів і фахівців, заслуховування на нарадах відповідальних виконавців і їх керівників; 5) підготовку пропозицій керівництву органу та підрозділу щодо застосування заходів дисциплінарного впливу до працівників, які порушують виконавську дисципліну; 6) надання практичної допомоги органам і підрозділам поліції та окремим працівникам в організації контролю [134]. Відповідно, важливими напрямками вдосконалення контрольно-наглядової діяльності внутрішнього типу, є удосконалення форм і методів моніторингу стану виконання завдань шляхом запровадження системи внутрішнього (та інтеграція зі зовнішньою) системи електронного документообігу та системний аналіз заходів, що здійснюються на реалізацію прийнятих рішень, визначення індикаторів їх виконання, структурних компонентів форм і методів управління.

Звертаючись до іншого аспекту особливостей адміністративно-правового регулювання відповідного сегменту правовідносин, важливо указати, що С.С. Лукаш виділяє такі особливості адміністративно-правових норм: 1) вони покликані забезпечити повне і точне вираження суспільно-державної волі, яка стосується правоохоронної і правозабезпечувальної діяльності органів, структур та підрозділів Національної поліції України; 2) вони є необхідною умовою правового регулювання суспільних відносин, оскільки виступають безпосередньо формою доведення даної суспільно-державної волі до спеціально уповноважених суб'єктів. Для того, щоб воля громадянського суспільства щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин справила необхідну дію, спеціально уповноважені суб'єкти конкретної правоохоронної діяльності повинні бути ознайомленими з нею; 3) вони прямо пов'язані з виховним впливом на свідомість людей [106, с. 48]. Наведене дає підстави аргументувати позицію про те, що адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності Національної поліції України: 1) має ціллю

свого функціонування забезпечити повне і точне вираження суспільно-державної волі, яка стосується внутрішньої та зовнішньої контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України; 2) є єдиним організаційно-управлінським механізмом чіткого визначення «правил» функціонування контрольно-наглядової діяльності як суспільно-політичного та правового явища, що чітко окреслює низку суб'єктів, об'єктів, а також коло їх взаємної компетенції; 3) контрольно-наглядова діяльність є інструментом забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина як у внутрішньополіцейській діяльності так і зовнішньому контексті.

Водночас, як і попередньо, нами лобіюється питання пов'язане з важливістю нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України, а також визначення форм і методів (рівнів) унормування відповідного інституту на різних рівнях законодавства України.

Наприклад, сучасні науковці зауважують, що нормативно-правове забезпечення національної безпеки – це процес створення та підтримання нормативно-функціональних характеристик системи національної безпеки за допомогою впорядкувального впливу нормативно-правових засобів [26], що в цілому відповідає нормативно-правовим і науковим стандартам у вказаній сфері. У той же час, В.В. Крутов, доводить, що система нормативно-правового забезпечення національної безпеки становить норми Конституції України, а також сукупність законів і підзаконних нормативних актів [98], що на нашу думку підтверджує позицію як законодавця так і науковців теоретиків і правозастосовців, щодо необхідності чіткого розмежування видів і форм контрольно-наглядових повноважень, а також визначення місця й ролі їх у структурі відповідного законодавства. Безперечно, найбільш важливі з них мають міститись на загальному рівні – в Конституції України, а фрагментарні та ситуативні – на законодавчому чи вузькому (галузевому) рівнях.

Як зазначає О.М. Куракін і М.Ю. Романов, посилаючись на позицію В.А. Ліпкана, ключовим видається підхід, за яким право створене суспільством, а закон – державою [105], що засвідчує співвідношення верховенства права та закону в контексті соціологічної концепції праворозуміння, що дає підстави ствердити про верховенство природного права над законами, а також обов'язок будь-якої держави «санкціонувати» такі права в спосіб, визначений загальнонародним договором про юридичні засади співіснування – конституцією [101]. Це, додатково обґрунтовує позицію про те, що місце й вид унормування контрольних-наглядних повноважень поліції, мають бути обрані з урахуванням важливості, змісту та форми такого повноваження, а також рівня контролюючого суб'єкта (наглядача) та об'єкта такого процесу.

Досліджуючи питання адміністративно-правового регулювання міжнародного співробітництва в діяльності Національної поліції України А. Калайда пропонує, з метою більш якісного та ефективного забезпечення їх діяльності реалізувати: запровадження спеціальних міжнародних програм із підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації поліцейських кадрів в різних сферах їхньої діяльності; налагодження тісних партнерських міжнародних взаємовідносин; створення розгалуженої мережі консультативних центрів при закладах зі специфічними умовами навчання системи МВС України з метою імплементації в навчальний процес механізмів міжнародної взаємодії курсантів та слухачів магістратури й представників іноземних поліцейських (правоохоронних) організацій, установ та служб; активне впровадження електронної взаємодії між підрозділами протидії кіберзлочинності; налагодження міжнародних механізмів щодо проведення оперативно-розшукової діяльності; започаткування етичного кодексу для поліцейських з питань етичних стандартів міжнародного поліцейського співробітництва [57]. Відповідно, за аналогією, на нашу думку важливим є питання використання міжнародного досвіду в удосконаленні адміністративно-правового механізму

контрольно-наглядової діяльності. Зокрема, уваги потребує використання міжнародного досвіду стандартизації контролю та нагляду у внутрішньоорганізаційній діяльності поліції, а також стосовно зовнішньої діяльності поліції в сфері контролю за безпекою дорожнього руху. Разом із цим, потребує окремого опрацювання питання використання контрольних і наглядових повноважень за обігом цивільної вогнепальної зброї, запуск системи обігу якої заплановано на найближчі роки в Україні.

Крім цього, чільне місце слід виділити позиції С.В. Васюк та інших учених і дослідників, до структури якої віднесено те, що контроль підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування здійснюється у певних формах, які є зовнішнім виразом її внутрішнього змісту. У юридичній літературі виробився єдиний підхід, що виокремлює дві форми діяльності підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування - правову та неправову. До правової форми слід віднести видання актів управління (нормативних й індивідуальних), укладення адміністративних договорів та здійснення інших юридично значущих дій, а до неправової – здійснення організаційних заходів і виконання матеріально-технічних операцій. Особливості контрольної діяльності підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України, визначається її формами. Вони містять комплекс юридичних та організаційних дій, які безпосередньо пов'язані зі виконанням операцій із нормами права в ході контрольної діяльності, разом із цим контрольна діяльність виконується тільки компетентними органами, які наділені владними повноваженнями на проведення перевірки, а також ця діяльність складається із стадій, під час кожної із них учасниками процесу здійснюються юридичні та організаційні дії, а також досягається результат, на основі якого здійснюється перехід до наступної стадії і, вкінці, відбувається завершальне вирішення конкретних заходів і ухвалення необхідних юридичних актів [18; 53; 74; 144]. Зазначене дає

підстави сформуванню уявлення про те, що окремим напрямом удосконалення адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності має бути організаційно-управлінська діяльність, що в форматі планового, поступового та змістовного підходу до питання планування та звітності відповідної діяльності дасть підстави для створення умов, щодо вдосконалення відповідного сегменту й, що власне призведе до подальшого посилення механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні та на міждержавній арені.

Водночас, слід зауважити на позиції С.В. Васюк, котрий розглядає контроль як одну із функцій підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України та вказує, що за допомогою функції контролю підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування здійснюється перевірка:

- 1) Офіційної статистики результатів службової діяльності органів і підрозділів поліції, а також заходів боротьби зі злочинністю та їх результативність, основні показники діяльності тощо.
- 2) Організаційно-розпорядчих документів, які створюються у процесі службової діяльності органів і підрозділів поліції, зокрема щодо питань запобігання і попередження, усунення чи нейтралізації основних причин і умов злочинності.
- 3) Різноманітних відомостей про стан правопорядку та заходів його зміцнення, що оприлюднюються у засобах масової інформації.

У контексті зазначеного доцільно відмітити, що основними видами контролю підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування є: за станом виконання та дотримання вимог Конституції та законів України, підзаконних актів; за станом оперативно-службової діяльності органів та підрозділів поліції; за станом повноти та достовірності введення у підрозділах ГУНП єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення або інші події [18; 54]. Тому, на нашу думку, питання формування загального уявлення щодо структури напрямів

удосконалення адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності має враховувати всю повноту багатоаспектності відповідного концепту та сприяти всебічному та усесторонньому укріпленню як аналітико-інформаційної складової в здійсненні контрольних заходів, що в свою чергу забезпечить можливість провадження превентивних заходів, так і організаційно-управлінських форм, що впорядкує внутрішньоорганізаційну складову в даному контексті.

Висновки до розділу 3

Таким чином, у розділі було окреслено основні аспекти об'єкта й предмета дисертаційного дослідження, що пов'язані з аналізом міжнародного досвіду функціонування адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності органів правопорядку (Національної поліції та її аналогів), та сформульовано уявлення про напрями вдосконалення відповідного механізму як на загальнонаціональному так і ситуативному рівнях.

Підведено підсумок про те, що зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України у широкому методологічно-практичному контексті має бути використаним у спосіб імплементації основних теоретико-правових конструкцій і засобів у внутрішньоконтрольну діяльність підрозділів поліції, як на рівні центрального органу управління поліцією, так і в контексті контролю та нагляду за функціонуванням територіальних (міжрегіональних) підрозділів поліції.

Підтримано думку про потребу інтеграції в контрольну-наглядову діяльність Національної поліції України систем автоматичної фіксації та всебічного громадського контролю за цими процесами, за аналогією з процесами, запущеними в Польщі, Чехії, Сполученому Королівстві та Німеччині. Успішний запуск таких проєктів як «Автоматична система фіксації

порушення правил дорожнього руху», «Єдиний реєстр цивільної вогнепальної зброї» або ж «Система електронного документообігу Національної поліції України» концептуально позитивно впливатиме на забезпечення реалізації контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України як в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, так і у внутрішньоорганізаційній діяльності.

Крім цього, серед напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України виокремлено низку важливих аспектів, що потребують суттєвого уточнення та систематизації. Серед основних напрямів удосконалення зазначаються такі: 1) організаційно-управлінський; 2) нормативно-правовий; 3) матеріально-технічний.

Підкреслено, що лише системне та поступове забезпечення основних потреб удосконалення адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України дозволить та уможливить покращення якості здійснення поліцейських послуг, унеможливить присутність корупційної складової та дозволить зменшити трудовитрати на основні процеси, пов'язані з організацією діяльності.

ВИСНОВКИ

У дисертації представлено результати проведеного комплексного аналізу щодо змісту й сутності адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в діяльності Національної поліції України. Основні з них такі:

1. Уточнено поняття адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності, під яким запропоновано розуміти сукупність заходів та засобів публічного адміністрування, спрямованих на забезпечення функцій органів державної влади та інших уповноважених суб'єктів, пов'язаних із перевіркою та реагуванням на здійснення адміністративної діяльності, передбаченої нормативними приписами, а також забезпечення конституційних прав і свобод громадян, юридичних суб'єктів та держави шляхом виявлення порушень заборон та приписів нормативно-правових актів.

Доопрацьовано елементи, які утворюють структуру адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції:

- 1) організаційно-правові елементи, якими визначені правова основа діяльності поліції, а також особливості взаємодії поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- 2) інституційні елементи, якими визначені принципи діяльності поліції, у тому числі безпосередньо пов'язані із виконанням контрольно-наглядових функцій (принципи верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості);
- 3) структурно-функціональні елементи, якими визначено систему поліції та статус поліцейського;
- 4) управлінські елементи, якими визначено особливості публічно-правових та адміністративно-процедурних відносин крізь призму яких відтворюються контрольно-наглядові повноваження поліції та визначаються способи їх реалізації.

2. Конкретизовано систему суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції: 1) структурні підрозділи у складі територіальних органів поліції, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність: а) суб'єкти безпосереднього здійснення контрольно-наглядової діяльності – структурні підрозділи, діяльність яких пов'язана із забезпеченням публічної безпеки та порядку, а також реалізацією повноважень, спрямованих на своєчасне виявлення та припинення правопорушень; б) суб'єкти вторинного контролю та нагляду – структурні підрозділи, які виконують окремі контрольно-наглядові повноваження з метою забезпечення інших, безпосередніх функціональних обов'язків; в) суб'єкти, які здійснюють допоміжну функцію реалізації іншими підрозділами контрольно-наглядових повноважень – структурні підрозділи, які виконують спеціальні повноваження з охорони публічної безпеки та порядку;

2) структурні підрозділи міжрегіональних територіальних органів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність: а) підрозділи загальної контрольно-наглядової діяльності – суб'єкти, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність щодо забезпечення охорони суспільних відносин від загально-небезпечних посягань та порушень; б) підрозділи спеціальної контрольно-наглядової діяльності – суб'єкти, які реалізують функції із нагляду та контролю за дотриманням законності окремими особами, з метою захисту суспільних відносин у визначених нормативно-правовими актами сферах; в) підрозділи функціональної контрольно-наглядової діяльності – суб'єкти, контрольно-наглядова діяльність яких спрямована на сприяння іншим підрозділам поліції із реалізації адміністративної та іншої діяльності;

3) структурні підрозділи центрального органу управління поліції, які організують та забезпечують виконання поліцією контрольно-наглядових функцій: а) підрозділи, які організують та забезпечують контрольно-наглядову діяльність її основних суб'єктів; б) підрозділи, що сприяють контрольно-наглядовій діяльності її основних суб'єктів.

Аргументовано, що роль центрального органу управління поліції як суб'єкта контрольно-наглядової діяльності зумовлена реалізацією повноважень за такими напрямками: 1) адміністративна діяльність, пов'язана із вирішенням кадрових питань; 2) організаційно-розпорядча діяльність, пов'язана із виданням розпорядчих документів та письмових повноважень, скерованих на забезпечення реалізації поліцією контрольно-наглядових функцій; 3) організаційно-управлінська діяльність, пов'язана з аналізом та опрацюванням управлінських ситуацій, фіксацією та організацією виконання управлінських рішень.

3. Обґрунтовано, що основною функцією адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції є надання поліцейських послуг у сфері забезпечення належного виконання нормативних приписів та заборон, а також реалізації превентивних повноважень. Кореляція наведеної функції передбачає наявність таких завдань як: 1) контроль та нагляд за дотриманням публічної безпеки та порядку, а також недопущення випадків порушення нормативно встановлених заборон; 2) контроль за дотриманням прав та свобод громадян; нагляд за виконанням окремими громадянами обмежень та вимог, встановлених відповідно до законодавства (осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб); 3) контроль та нагляд за кримінологічною ситуацією в державі, визначення потенційних суспільно небезпечних діянь.

4. Унормовано та уточнено правові підстави для реалізації контрольно-наглядової функції Національної поліції за такими групами: 1) конституційні засади регулювання контрольно-наглядової діяльності; 2) положення національних нормативно-правових актів щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності; 3) міжнародно-правові та європейські стандарти здійснення контрольно-наглядової діяльності. Визначено, що адміністративне законодавство в межах поліцейської контрольно-наглядової діяльності

спрямоване на регулювання суспільних відносин у сфері виконавчої влади, зокрема – на визначення повноважень та змісту виконавчої діяльності правоохоронних органів та їх посадових осіб, визначення форм та методів реалізації контрольно-наглядових функцій, а також порядку застосування адміністративно-правових санкцій за порушення положень нормативно-правових актів.

5. Обґрунтовано, що основними напрямками реалізації контрольно-наглядової діяльності є забезпечення публічної безпеки та порядку, запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням, а також заходи, спрямовані на регулювання суспільних відносин, в окремих, специфічних галузях. Наведені напрями є зовнішніми та включають такі напрями як: а) забезпечення режиму функціонування об'єктів дозвільної системи; б) забезпечення безпеки дорожнього руху; в) контроль та нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

6. Доопрацьовано поняття «форми адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності», під якими запропоновано розуміти нормативно визначену процесуальну діяльність правоохоронних органів, спрямованих на унормування адміністративної діяльності у певній галузі з метою профілактики та запобігання порушенням законодавства, результатом якого є адміністративний акт. Визначено, що сутність адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності полягає у чіткому формуванні процесуального складника.

Доопрацьовано класифікацію форм адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності поліції за такими підставами: 1) за інституційною ознакою: внутрішня та зовнішня контрольно-наглядова діяльність; 2) за функціональною ознакою: превентивні поліцейські заходи та спеціально-адміністративні заходи; 3) за спрямованістю: загально-адміністративна контрольно-наглядова діяльність та галузева контрольно-

наглядова діяльність; 4) за процесуальним оформленням: контрольно-наглядове провадження і наглядово-відновне провадження.

7. Запропоновано диференціацію методів адміністративно-правового механізму нагляду: 1) за змістом діяльності: планування (ідентифікація загроз та недоліків у дотриманні принципу законності); прогнозування (викладення очікуваних наслідків наглядової діяльності); спостереження (забезпечення дотримання принципу законності та нормативних приписів); 2) за змістом повноважень суб'єктів: нагляд, який здійснюється центральним органом управління поліції (забезпечення наглядової діяльності як за реалізацією територіальними підрозділами своїх повноважень, так і за дотриманням законності самими працівниками правоохоронних органів); нагляд, який здійснюється міжрегіональними територіальними органами (забезпечення наглядової діяльності відповідно до повноважень); нагляд, який здійснюється територіальними підрозділами Національної поліції (безпосередня реалізація наглядових повноважень); 3) за спрямуванням: прямий (адміністративний) та непрямий (засоби факультативного впливу).

Обґрунтовано класифікацію методів адміністративно-правового механізму контролю в Національній поліції: 1) за спрямуванням: прямі (адміністративні) та непрямі (засоби факультативного впливу, здебільшого, засоби соціального, економічного та організаційного характеру); 2) за джерелами: документальні (засоби контролю, які відображаються на паперових носіях та/або пов'язані із забезпеченням документальних приписів); фактичні (засоби контролю, які реалізуються за рахунок виконання адміністративних дій); 3) за характером: імперативні (засоби впливу та примусу); диспозитивні (засоби заохочення); рекомендаційні (засоби переконання); 4) за формою: перевірка (визначення та аналіз об'єкта на відповідність нормативним приписам); ревізія (перевірка фінансово-господарської діяльності, у зв'язку із чим не є широко застосовною в адміністративній діяльності поліції); 5) за

особливостями реалізації: процедурні (чітко визначені нормативно-правовими актами); непроцедурні (не визначені в нормативно-правових актах, але не заборонені законодавством та можуть використовуватись у поліцейській діяльності).

8. Визначено, що зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України може бути використаний як на широкому методологічно-практичному рівні шляхом імплементації основних теоретико-правових конструкцій і засобів у внутрішньоконтрольну діяльність підрозділів поліції, як на рівні центрального органу управління поліцією, так і в контексті контролю та нагляду за функціонуванням територіальних (міжрегіональних) підрозділів поліції.

Площина контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України є досить масштабним поняттям, що використовується для характеристики різноманітних робочих процесів – наприклад здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, реалізації дозвільних процедур, а також у контексті втілення в життя управлінських функцій та форм і методів керування органом державної влади як масштабною та багатокomпонентною юридичною особою. Саме тому нами підтримується позиція про потребу інтеграції в контрольну-наглядову діяльність Національної поліції України систем автоматичної фіксації та всебічного громадського контролю за цими процесами, за аналогією з процесами, запущеними в Польщі, Чехії, Сполученому Королівстві та Німеччині. Успішний запуск таких проєктів як «Автоматична система фіксації порушення правил дорожнього руху», «Єдиний реєстр цивільної вогнепальної зброї» або ж «Система електронного документообігу Національної поліції України» концептуально позитивно впливатиме на забезпечення реалізації контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України як в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, так і у внутрішньоорганізаційній діяльності.

9. Серед напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України є низка важливих аспектів, що потребують суттєвого уточнення та систематизації. Виокремлено такі напрямки удосконалення в досліджуваній сфері:

1) організаційно-управлінський, що полягає в необхідності удосконалення персональної складової функціонування механізму контрольно-наглядової діяльності (кадрове забезпечення);

2) нормативно-правовий, зміст і сутність якого, перш за все, полягає в нормотворчій діяльності та законопроектному процесі, що власне й визначає межі та спосіб діяльності поліції як органу державної влади (законодавче забезпечення);

3) матеріально-технічний напрям, що включає як розроблення новітніх форм спрощення основних адміністративних процедур у механізмі контрольно-наглядової діяльності, так і безпосереднє започаткування використання конкретних механізмів і засобів (електронні браслети, інформаційний портал «Єдиний реєстр зброї» та інше).

Підкреслено, що лише системне та поступове забезпечення основних потреб удосконалення адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України дозволить та уможливить покращення якості здійснення поліцейських послуг, унеможливить присутність корупційної складової та дозволить зменшити трудовитрати на основні процеси, пов'язані з організацією діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна діяльність Національної поліції : навч. посіб. / О. М. Калюк, С. Ф. Константинов, В. А. Куліков та ін. / за ред. В. А. Кулікова. Київ : Освіта України, 2016. 230 с.
2. Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т. Т. 1 : Загальне адміністративне право./ В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін. ; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : Херсон. міська друк., 2011. 320 с.
3. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2011. 584 с.
4. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
5. Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія / наук. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : ТАЛКОМ, 2017. 576 с.
6. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків : Основа, 1996. 398 с.
7. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2004. 205 с.
8. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: сутність і структура. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридичної академія»*. 2014. Т. 15. С. 218–226.
9. Белінський Ю. Є. Адміністративно-правове регулювання реалізації громадянами України права на придбання і зберігання зброї та спеціальних засобів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 196 с.

10. Бистрик Г. М. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади. *Держава і право*. 2009. Вип. 46. С. 115–123.
11. Битяк Ю. П. Переконавання і примус у державному управлінні. *Адміністративна відповідальність : конспект лекцій*. Харків : Укр. юрид. акад., 1994. 44 с.
12. Біла В. Правова форма як категорія науки адміністративного права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2017. № 876. С. 98–104. (Серія «Юридичні науки»).
13. Біліченко В. В. Поняття та форми правоохоронної діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки в державі. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Т. 2. № 6. С. 69–72.
14. Білоконь М. В. Державне управління у сфері охорони громадського порядку : монографія. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. 700 с.
15. Бойко І. В. Окремі аспекти діяльності суб'єктів з проведення перевірок як основної форми контролю органів системи МВС України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 5. С. 203–208. URL: http://lsej.org.ua/5_2023/50.pdf.
16. Бортник Н., Єсімов С. Процесуальна діяльність національної поліції під час реалізації контрольно-наглядової функції. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2020. № 4 (28). С. 177–184. (Серія «Юридичні науки»).
17. Булачек В. Р. Зміст законності контрольно-наглядової діяльності патрульної поліції у сфері дорожнього руху. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 58–61.
18. Васюк С. В. Контроль як одна із функцій підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 3. С. 148–151. URL: http://lsej.org.ua/3_2022/33.pdf.

19. Вдовиченко О. М. Застосування методів публічного адміністрування в сучасних умовах: теоретичні та практичні аспекти. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 3. С. 124–132. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2022/3/20.pdf>.
20. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
21. Визнання доказів недопустимими в кримінальному провадженні: аналіз слідчої практики крізь призму судових рішень : монографія / В. Г. Дрозд, В. В. Бурлака, Л. В. Гаврилюк та ін. Київ : 7БЦ, 2021. 420 с.
22. Виконавча влада і адміністративне право / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін Юре, 2002. 668 с.
23. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 178 с.
24. Волинець В. В. Засоби переконання та стимулювання (заохочення) у забезпеченні зобов'язань за трудовим договором. *Форум права*. 2009. № 1. С. 92–98.
25. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
26. Глобальна та національна безпека : словник-довідник / уклад.: Г. П. Ситник, О. І. Пошедін, М. М. Шевченко та ін. ; за заг. ред. Г. П. Ситника. Київ : НАДУ, 2016. 164 с.
27. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії та поняття) : посібник. Ірпінь : ДПА України, 1998. 232 с.
28. Гурковський М. П., Єсімов С. С. Основні форми та методи діяльності поліції у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 171–186.

29. Гурковський М. П., Сидор М. Я. Принципи процесуального режиму державного нагляду (контролю) у сфері діяльності МВС України. *Соціально-правові студії*. 2020. Вип. 3 (9). С. 77–83.
30. Декларація про поліцію : резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи від 08 трав. 1979 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/mu79314>.
31. Дембіцька С. Л. Особливості застосування основних адміністративно-правових методів переконання та примусу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. № 32. С. 31–34. (Серія «Юриспруденція»). URL: <https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc32/9.pdf>.
32. Демянчук Ю. В. Адміністративно-правовий нагляд та засоби його реалізації. *Право та інновації*. 2014. № 1–2. С. 119–126.
33. Денисюк Д. Завдання Національної поліції України: проблеми законодавчого закріплення. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 100–104.
34. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності в адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні. Харків : Золота миля, 2010. 368 с.
35. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 572 с.
36. Діденко С. В. Адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 443 с.
37. Дмитрієв А. А. Принципи та правове регулювання діяльності органів Національної поліції України з протидії організованим злочинності. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2016. № 1 (12). С. 164–166.

38. Добровінський А. В. Європейські стандарти діяльності поліції та їх реалізація в Україні. *Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України*. Харків, 2019. С. 102–104. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/11_04_2019/pdf/47.pdf.
39. Домброван Н. В., Избаш К. С. Превентивні заходи реагування поліції на правопорушення. *Соціально-правові студії*. 2020. Вип. 3 (9). С. 84–90. URL: <https://dspace.oduvs.edu.ua/items/f9ec0cb4-b764-4947-b99e-a9d2b81356ae>.
40. Доценко О. С. Основні напрями діяльності поліції зарубіжних країн, основним завданням яких виступає забезпечення громадської безпеки. *Митна справа*. 2014. № 2 (92). Ч. 2. Кн. 2. С. 217–220.
41. Дрозд О. Ю. Деякі питання адміністративно-правового регулювання підготовки поліцейських у вищих навчальних закладах системи МВС України. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2016. № 2. С. 62–74.
42. Дрозд О. Ю., Волуйко О. М. Основні напрями службової діяльності муніципальної поліції Європейських країн, щодо охорони громадського порядку. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. № 2. Т. 1. С. 69–72. (Серія «Юридичні науки»).
43. Дронік Д. С. Напрями адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право». Кропивницький, 2023. URL: <https://ljd.dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2022/06/dronik.pdf>.
44. Дубовий Є. О. Адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 4. С. 98–106.
45. Дубовий Є. О. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 312 с.

46. Єсімов С. С., Перепелиця А. В. Адміністративно-правове регулювання внутрішньовідомчого контролю в органах Національної поліції. *Соціально-правові студії*. 2021. Вип. 2 (12). С. 72–78.

47. Журавель Я. В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 517 с.

48. Завальнюк В. В. Принципи антропологічної парадигми права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 66. С. 474-476.

49. Завгородній В. А. Регулятивний вплив практики Європейського Суду з прав людини на юридичну діяльність в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 4 (65). С. 64–65.

50. Загальна теорія держави і права : підручник [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів освіти] / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова, та ін. ; М. В. Цвік (ред.). Харків : Право, 2002. 432 с.

51. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

52. Зарубіжний досвід ефективної комунікації поліцейських : аналіт. огляд / В. Г. Андросюк, О. В. Волошина та ін. Київ : НАВС, 2018. 31 с.

53. Захарова В. І., Філіпова В. Я. Основи інформаційно-аналітичної діяльності. Київ : Центр учб. літ., 2013. 336 с.

54. Іванова Ю. С. Поняття професійного навчання працівників: теоретико-правовий аналіз. *Право та інновації*. 2014. № 4 (8). С. 148–155. URL: <https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2015/03/Ivanova8.pdf>.

55. Ізбаш К. С. Теоретичні, організаційні та правові питання роботи з персоналом органів досудового слідства МВС України : монографія. Одеса : НікаНова, 2011. С. 133–135.

56. Інструкція з організації діяльності слідчих підрозділів Національної поліції України : наказ МВС України від 06 лип. 2017 р. № 570. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0919-17#Text>.

57. Калайда А. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання міжнародного співробітництва в діяльності поліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 115–119. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2020/11/20.pdf>.

58. Каленіченко Л. І. Юридична відповідальність як явище об'єктивного права. *Право і Безпека*. 2016. № 2 (61). С. 31–37.

59. Касараба Ю. Я. Адміністративно-правове забезпечення впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність органів міліції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 190 с.

60. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права: методологічні проблеми розвитку та системний аналіз : монографія. Тернопіль : Тернограф, 2007. 152 с.

61. Ківалов С. В., Біла Р. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. 3-тє вид., переробл. і доповн. Одеса : Фенікс, 2008. 394 с.

62. Ключев О. М. Компетенція органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку на регіональному рівні. *Право і безпека*. 2006. № 4–5. С. 61–63.

63. Кобзар О. Ф. Взаємодія як вид соціальної діяльності в боротьбі зі злочинністю. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2011. № 3. С. 27–32.

64. Кобзар О. Ф. Використання досвіду поліцейської діяльності провідних країн світу у діяльності правоохоронних органів України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 46–50.

65. Кобзар О. Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Харків ; Дніпропетровськ : Панов, 2015. 316 с.

66. Кобзар О. Ф. Правоохоронна діяльність: теоретико-правовий аналіз. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 7–14.

67. Кобзар О. Ф., Дараган В. В. Напрямки удосконалення підготовки фахівців для органів досудового розслідування національної поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 1. С. 158–163.

68. Кобзар О., Романов М. Організаційно-правові засади функціонування підрозділів дізнання Національної поліції України. *Вісник Університету імені Альфреда Нобеля*. 2021. № 1 (2). С. 96–101. (Серія «Право»). URL: <https://law.duan.edu.ua/images/PDF/2021/1/14.pdf>.

69. Коваленко А. В. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Національної поліції: теоретичний і практичний підхід. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. С. 250–254. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvdv_s_2018_3_51.

70. Коваленко Н. В. Вплив норм міжнародного права на правове забезпечення адміністративно-правових режимів. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 15–16 берез. 2019 р.). Харків : Асоціація аспірант.-юрист., 2019. С. 88–90.

71. Коваленко Н. В. Історичні передумови виникнення адміністративного права та адміністративних режимів. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2013. Вип. 3. Т. 2. С. 27–30. (Серія «Юридичні науки»).

72. Коваленко Н. В. Характеристика окремих адміністративно-правових відносин, що передбачають режимне регулювання. *Visegrad journal on human right*. 2016. № 6. Ч. 2. С. 54–59.

73. Коваленко Ю. О. Адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 255 с.

74. Коваль Р. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2006. № 1 (113). С. 223–226.

75. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 9073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

76. Козаченко І. П., Регульський В. Л. Правові, морально-етичні та організаційні основи оперативно-розшукової діяльності. Львів : Львів. ін-т внутр. справ при Нац. акад. внутр. справ України, 1999. С. 178–203.

77. Козенко Ю. О. Юридична відповідальність як діалектика категорій «правова свобода» та «правовий обов'язок» в поведінці особи. *Наукові записки НаУКМА*. 2012. Т. 129. С. 65–67. (Серія «Юридичні науки»).

78. Коломієць П. В., Головань В. В. Правове регулювання діяльності суб'єктів господарювання. *Формування та перспективи розвитку підприємницьких структур в рамках інтеграції до європейського простору* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Полтава, 24 берез. 2021 р.). Полтава, 2021. 426 с.

79. Коломосьць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

80. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. 2-ге вид, доопрац. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 731 с.

81. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

82. Колпаков В. М. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

83. Комарова Ю. М. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 229 с.

84. Комзюк А. Т., Салманова О. Ю. Верховенство права та законність як принципи діяльності Національної поліції. *Правова держава*. 2021. № 44. С. 45–53.

85. Константий О. В. Щодо проблеми реалізації принципу верховенства права у сфері діяльності судової влади в Україні. URL: <https://www.viaduk.net/clients/vs.nsf/0/EA724CB626C9EAB1C225762B0049C468>.

86. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

87. Контроль. *Словник іншомовних слів Мельничука*. URL: <http://slovopedia.org.ua/42/53402/284474.html>.

88. Контроль. *Тлумачний словник української мови E-slovník*. URL: <https://eslovník.com/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C/>.

89. Концепція реформування кримінальної юстиції України : Указ Президента України від 8 квіт. 2008 р. № 311/2008. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>.

90. Корнійченко А. О. Адміністративно-правовий механізм запобігання булінгу в Україні : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право». Кропивницький, 2021. 270 с.

91. Корнійченко А. О. До питання визначення дефініції адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні. *Вісник Університету імені Альфреда Нобеля*. 2020. 1 (1). С. 142–148. (Серія «Право»).

92. Корольова В. В. Функції поліції України як юридична категорія. *Legal Bulletin*. 2022. № 4. С. 69–73.

93. Косович В. Система нормативно-правових актів України: основні напрями вдосконалення. *Вісник Львівського університету*. 2011. Вип. 53. С. 33–34. (Серія «Юридичні науки»).
94. Костюченко О. Є. Визначення поняття «правове забезпечення». *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України*. 2015. № 1 (68). С. 14–19.
95. Кривицький Ю. В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 74–79.
96. Кривчик Г. Г. Основні загальнонаукові методи дослідження в історичних науках. *Грані (історія)*. 2017. № 20 (12). С. 55–61. DOI: <https://doi.org/10.15421/1717165/>.
97. Криштанович М. Ф. Функції Національної поліції України в системі забезпечення публічної безпеки й порядку в державі. *Публічне управління у сфері державної безпеки та митної справи*. 2020. № 2 (25). С. 192–195.
98. Крутов В. В. Становлення та розвиток недержавної системи безпеки підприємництва : монографія. Київ : Фенікс, 2008. 496 с.
99. Куракін О. М., Романов М. Ю. Генеза поняття «громадське суспільство». *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. 2015, № 35. С. 28–32.
100. Куракін О. М. Структура механізму правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 35. Ч. 2. Т. 1. С. 46–49. (Серія «Право»).
101. Куракін О. М., Романов М. Ю. Співвідношення верховенства права та закону в розрізі соціологічної концепції праворозуміння. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. № 2 (1). С. 33–36. (Серія «Юридичні науки»).
102. Кучеренко І. Г. Форми та методи контрольної-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель. *Юридична наука*. 2020. № 2 (104). С. 192–202.

103. Лакійчук Я. О. Міжнародний досвід здійснення превентивних заходів органами поліції та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Т. 2. Вип. 3. URL: http://www.nvppp.in.ua/vip/2019/3/tom_2/44.pdf.

104. Литвин Д. І. Особливості адміністративно-примусової діяльності підрозділів ДАІ. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2010. № 2. С. 192–194.

105. Ліпкан В. А. Національна безпека України : навч. посіб. Київ : Кондор, 2006. 552 с.

106. Лукаш С. С. Нормативно-правове забезпечення ефективності управлінської діяльності ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 192 с.

107. Майоров В. В. Мета діяльності Національної поліції України: сучасні погляди на розуміння. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С. 186–190.

108. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Вежа, 2000. 558 с.

109. Маркова О. О. Адміністративна процедура контролю (нагляду). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2021. № 49. С. 64–68. (Серія «Юриспруденція»).

110. Машніцька Н. В. Сутність переконання як методу адміністративної діяльності міліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3 (58). С. 204–211.

111. Мельник І. В. Застосування заходів адміністративного примусу в умовах розбудови правової держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 186 с.

112. Мельничук С. М. Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності: особливості теоретичного розуміння. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 62–68.

113. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. Т. 1 / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. Київ : Ін Юре, 2003. 1232 с.
114. Мовчан М. А. Застосування спеціальних засобів як захід адміністративного припинення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 137–144.
115. Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. (Львів, 11 квіт. 2014 р.). Львів, 2014. Ч. 2. С. 44–58.
116. Мозоль В. В. Зарубіжний досвід організації діяльності поліції. *Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України*. Харків, 2019. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/11_04_2019/pdf/86.pdf.
117. Музичук О. М. Види та форми контролю за діяльністю міліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 49. С. 98–105.
118. Музичук О. М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 1 (1). С. 41–48. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/3506a36a-10e0-4c4d-bfbb-87988ad24845/content>.
119. Мурза В. В. Форми та методи державної контрольно-наглядової діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2 (10). С. 110–116.
120. Наливайко Л. Р., Романов М. Ю. Поняття, ознаки та значення транспарентності в контексті євроінтеграції. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4/1. С. 152–157. URL: <https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/2026/1/10.pdf>.
121. Наливайко Л., Романов М. Поняття та ознаки транспарентності в контексті євроінтеграції. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2016, № 5 (21). С. 27–29. URL: <https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/2023/1/8.pdf>.

122. Нікітін А. А. Правові засади діяльності Національної поліції як суб'єкта сектору безпеки й оборони: зарубіжний досвід. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2022. Вип. 2 (98). С. 178–189.
123. Олійник А. Ю., Гусарев С. Д., Слюсаренко О. Л. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 176 с.
124. Організація діяльності поліції зарубіжних країн : навч. посіб. / В. О. Зарасило, В. О. Басс, І. Р. Курилін та ін. Київ : Акад. управління МВС, 2007. 250 с.
125. Остапенко О. Наукові уявлення про механізм адміністративно правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 142–149. (Серія «Юридична»).
126. Охріменко І. М. Компаративістика у дидактичному проектуванні процесу підготовки поліцейських. *Світовий досвід підготовки кадрів поліції та його впровадження в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (17 берез. 2016 р.). Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2016. С. 66–67.
127. Парханов Г. Р. Превентивна робота підрозділів Національної поліції у сфері дозвільної системи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Т. 4. Вип. 43. С. 253–258. (Серія «Право»). URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/2754e089-1720-4dbc-b113-d75882dd18e7/content>.
128. Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовною діяльністю податкових органів : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 187 с.
129. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01 груд. 1994 р. № 264/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-вр>.
130. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лют. 2022 р. № 2073-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

131. Про дорожній рух : Закон України від 30 черв. 1993 р. № 3353-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text>.

132. Про Європейський кодекс поліцейської етики : Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи, ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року на 765-му засіданні заступників міністрів. *Центр політико-правових реформ* : [сайт]. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.

133. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад : наказ МВС України від 28 лип. 2017 р. № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>.

134. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України : наказ МВС України від 13 черв. 2016 р. № 503. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0944-16#Text>.

135. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боеприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : наказ МВС України від 21 серп. 1998 р. № 622. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98>.

136. Про затвердження Положення про дозвільну систему : постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовт. 1992 р. № 576. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-п#Text>.

137. Про Комісію з питань правової реформи : Указ Президента України від 7 серп. 2019 р. № 584/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/421/2019#Text>.

138. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

139. Про Національну поліцію : Закон України від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

140. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство» від 9 лип. 1998 р. № 12-рп/98). *Офіційний вісник України*. 1998. № 32. С. 59.

141. Романов М. 2021. Поняття, сутність і значення діяльності підрозділів дізнання. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2021. Vol. 26, No. 2. P. 102–106. DOI: <https://doi.org/10.33270/01211192.102>.

142. Романов М. Організаційно-правові засади судового контролю, прокурорського нагляду та взаємодії з громадськістю в діяльності підрозділів дізнання національної поліції України. *Право і суспільство*. 2021. № 5. С. 224–231. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.5.30>.

143. Романов М. Функціонування підрозділів дізнання Національної поліції України: до питання визначення функцій як елементу організаційних засад. *Честь і закон*. 2021. № 3 (78). С. 89–93. DOI: <https://doi.org/10.33405/2078-7480/2021/3/78/244558>.

144. Романов М. Ю. Застосування новітніх інформаційних технологій у процесі післядипломної освіти фахівців для підрозділів дізнання Національної поліції України. *Retrospection and modern European approaches to jurisprudence : Collective monograph*. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2021. P. 351–373. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-140-4-13>.

145. Романов М. Ю. Організаційно-правові засади забезпечення функціонування підрозділів дізнання Національної поліції України : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право». Київ, 2022. 264 с.

146. Романов М. Ю. Організаційно-правові засади функціонування підрозділів дізнання Національної поліції України: до визначення поняття. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.* : тези доповідей Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 29-30 січ. 2021 р.) / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : Запорізький нац. ун-т., 2021. С. 111–114.

147. Романов М. Ю. Теоретичні та практичні основи формування методики досудового розслідування незаконного перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій : монографія. Київ : 7БЦ, 2022. 263 с.

148. Романов М. Ю., Кобзар О. Ф. Організаційно-правові, адміністративні та кримінальні процесуальні аспекти діяльності підрозділів дізнання Національної поліції України : монографія. Кропивницький : ДонДУВС, 2022. 498 с.

149. Романов М. Ю. Забезпечення права на свободу та особисту недоторканість дізнавачами Національної поліції України: адміністративно-правовий аспект. Діяльність органів досудового розслідування в умовах реформування правоохоронних органів : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпро, 21 трав. 2021 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т. внутр. справ, 2021. С. 76–79.

150. Романов М.Ю. Поняття та сутність функцій підрозділів дізнання Національної поліції України в контексті організаційно-правового забезпечення. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 2–6 берез. 2021 р.). Хмельницький : Хмельн. ун-т. упр. та права ім. Л. Юзькова, 2021. С. 449–452.

151. Скочиляс-Павлів О. Співвідношення контролю та нагляду в діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2020. № 3 (27). 2020. С. 166–172. (Серія «Юридичні науки»).

152. Слинько Д. Правова форма діяльності держави як критерій класифікації юридичного процесу. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2016. № 6. Ч. 2. С. 16–20.

153. Словник української мови : в 11 т. / за ред. І. К. Білодіда. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 4. 728 с.

154. Собакарь А. О. Співвідношення державного контролю та адміністративного нагляду як засобів публічного адміністрування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 3 (100). С. 86–91.

155. Солоненко О. М. Сучасні міжнародні стандарти забезпечення прав і свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 6. С. 95–103.

156. Сопільник Р. Л., Єсімов С. С., Ковалів М. В. Форми адміністративно-правового забезпечення законності в роботі органів місцевого самоврядування. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2020. № 24. С. 176–183. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/3261/1/ЛУБП%20№%2024%202020.pdf>.

157. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 1999. 176 с.

158. Статус поліції : міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О. А. Банчука. Київ : Москаленко О. М., 2013. 588 с.

159. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 624 с.

160. Сукманова О. Особливості видів адміністративних процедур щодо охорони права власності в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3. С. 184–189.

161. Сушко Л. Зміст контрольної діяльності органів державної влади. *Право України*. 2007. № 9. С. 118–131.
162. Танько А. Стратегічні завдання та форми діяльності органів Національної поліції України як суб'єкта реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод людини. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 7. С. 199–205 URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/7/35.pdf>.
163. Товпига Л. М. Міжнародний досвід регулювання поліцейської діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 333–336. URL: http://lsej.org.ua/1_2023/80.pdf.
164. Товпига Л. М. Правова основа діяльності поліції: сучасний стан в Україні і досвід країн ЄС. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 56–59. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2023/11.pdf.
165. Томіліна І. П. Превентивні заходи Національної поліції як суб'єкта адміністративного нагляду у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Наукові записки*. 2022. № 12. С. 133–137. (Серія «Право»).
166. Целенко В. Л. Види форм адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Юридична наука*. 2019. № 8. Т. 2. С. 56–61.
167. Целенко В. Л. Правові засади здійснення контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. Вип. 1. С. 89–93.
168. Целенко В. Л. Підходи до визначення напрямків адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Юридична наука*. 2020. № 2. Т. 2. С. 100–104.
169. Целенко В. Функції поліції в контексті реалізації контрольної-наглядової діяльності. *KELM*. 2023. № 4. С. 172–177 (Республіка Польща).
170. Целенко В. Л. Методи адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Юридичний*

науковий електроний журнал. 2022. № 12. С. 562–564. URL: http://www.lsej.org.ua/12_2022/134.pdf.

171. Целенко В. Л. Підходи до визначення структурного наповнення системи суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12–13 серп. 2020 р.). Київ : Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2020. С. 33–35.

172. Целенко В. Л. Контрольно-наглядова діяльність: зміст та сутність адміністративно-правового механізму. *Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 22–23 верес. 2021 р.). Київ : Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2021. С. 22–24.

173. Целенко В. Л. Понятійни підхід до визначення змісту контрольно-наглядової діяльності. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 21–22 лют. 2022 р.). Київ : Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2022. С. 39–41.

174. Целенко В. Л. До питання здійснення контрольно-наглядової діяльності дільничними офіцерами поліції та поліцейськими офіцерами громад. Актуальні проблеми взаємодії правової науки та практики її застосування: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 16–17 берез. 2022 р.). Київ : Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2022. С. 18–20.

175. Целенко В. Л. Завдання та функції адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25–26 січня 2023 р.). Київ : Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2023. С. 39–41.

176. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.- практ. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2007. 206 с.

177. Шатрава С. О., Парханов Г. Р. Принципи превентивної поліцейської діяльності: поняття, зміст та їх класифікація. *Право і безпека*. 2019. № 3 (74). С. 41–47.

178. Шевчук Г. Принципи та завдання діяльності Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С. 120–124.

179. Шевчук О. М. Засоби державного примусу у правовій системі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2003. 18 с.

180. Юридична енциклопедія : у 6 т. / за наук. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3. 792 с.

181. Ярмакі Х. П., Ярмакі В. Х. Поліцейський нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі. *Правове забезпечення адміністративної реформи*. 2019. № 3. С. 163–167. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/3/41.pdf>.

182. Ярмакі Х. П. Адміністративний нагляд міліції як засіб забезпечення громадської безпеки. *Вісник Запорізького національного університету*. 2006. № 2. С. 42–46.

183. Drozd O., Kobzar O., Romanov M., Hryhorii D., Pohoretskyi, M. (2022). Aspects of implementation of the law enforcement function of the state under the legal regime of martial law in Ukraine: Aspectos de la implementación de la función de aplicación de la ley del Estado bajo las condiciones del régimen legal de la ley marcial en Ucrania. *Cuestiones Políticas*. 2022. No. 40 (75). P. 569–580. Doi: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4075.34>

184. Drozd V., Tsutskiridze M., Burlaka V., Romanov M., Pohoretskyi M. Considerations on the reform of Ukraine's wartime criminal justice system: Consideraciones sobre la reforma del sistema de justicia penal de Ucrania en tiempos

de guerra. *Cuestiones Políticas*. 2022. No. 40 (74). P. 779–803. Doi: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4074.43>.

185. Kobzar O., Romanov M., Benkovskyi S., Povzyk Y., Trach S. Principles for pre-trial investigation planning under simplified procedure. *Amazonia Investiga*. 2021. No. 10 (47). P. 216–225. Doi: <https://doi.org/10.34069/AI/2021.47.11.22>.

186. Romanov M., Sergiienko N., Yevdokymov D., Odnolko I., Panimash Y. The essence and content of illegal obstruction of the organization or holding meetings, rallies, marches and demonstrations and forensic aspects of its analysis. *Amazonia Investiga*. 2022. No. 11 (56). P. 66–72. Doi: <https://doi.org/10.34069/AI/2022.56.08.7>.

187. Romanov M., Vasylynychuk V., Grytsyshen D., Melnyk O., Denysiuk D. (2021). Organizational and legal framework for the functioning of the National Police investigation units. *Amazonia Investiga*. 2021. No. 10 (45), P. 120–130. Doi: <https://doi.org/10.34069/AI/2021.45.09.13>.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Целенко В. Види форм адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Юридична наука*. 2019. № 8 (98). Т. 2. С. 56–61.
2. Целенко В. Підходи до визначення напрямків адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Юридична наука*. 2020. № 2 (104). Т. 2. С. 126–132.
3. Целенко В. Методи адміністративно-правового механізму контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С. 562–564. URL: http://www.lsej.org.ua/12_2022/134.pdf
4. Целенко В. Правові засади здійснення контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. Вип. 1. С. 187–190.
5. Целенко В. Функції поліції в контексті реалізації контрольної-наглядової діяльності. *KELM*. 2023. № 4. С. 172–177 (Республіка Польща).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Целенко В. Підходи до визначення структурного наповнення системи суб'єктів контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 12–13 серп. 2020 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. С. 33–35.

7. Целенко В. Контрольно-наглядова діяльність: зміст та сутність адміністративно-правового механізму. *Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 22–23 верес. 2021 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 22–24.

8. Целенко В. Понятійни підхід до визначення змісту контрольно-наглядової діяльності. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 21–22 лют. 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 39–41.

9. Целенко В. До питання здійснення контрольно-наглядової діяльності дільничними офіцерами поліції та поліцейськими офіцерами громад. *Актуальні проблеми взаємодії правової науки та практики її застосування: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 16–17 березня 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 18–20.

10. Целенко В. Завдання та функції адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 25–26 січ. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 39–41.