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

*Кваліфікаційна наукова*
*праця на правах рукопису*

**МАРЯНЯН АРТУР ГРАЧЯЙОВИЧ**

УДК 342.9

**ДИСЕРТАЦІЯ**

# АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛАМИ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

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 _____А.Г. Маранян

**Науковий керівник:** кандидат юридичних наук **Гагач Віталій Анатолійович**

**Київ – 2025**

# АНОТАЦІЯ

**Марянян А.Г. Адміністративно-правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції.** – *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, 2025.

У дисертаційному дослідженні розв'язано наукового завдання стосовно визначення та опису адміністративно-правових засад здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції.

З'ясовано, що контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції постає в якості регламентованої чинним законодавством, узгодженої з принципами права комплексної управлінської діяльності (у рамках предмета відання), здійснюваної цим суб'єктом на регулярній основі для забезпечення публічної безпеки і порядку, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, передбачаючи використання в своїй діяльності методів і засобів контролю (нагляду).

Важливим складовим елементом адміністративно-правових засад здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції є нормативно-правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності, якими охоплено чотири рівні нормативних актів. Перший – норми Конституції України. Другий – міжнародно-правовий рівень, який умовно поділяється на такі групи міжнародно-правових актів, а саме: загальні та спеціальні міжнародно-правові акти у сфері прав людини: загальні; міжнародно-правові акти у сфері запобігання та протидії окремим протиправним діям. Третій – рівень законодавчих актів, які умовно поділяються на такі групи: загальні акти, що забезпечують юридичну визначеність управлінської діяльності підрозділів превентивної діяльності;

спеціальні акти, що регламентують правовий режим контролю та нагляду; особливі законодавчі акти, що визначають особливі правові режими. Четвертий – рівень підзаконних актів, а саме відповідних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції.

Встановлено, що підрозділи превентивної діяльності Національної поліції характеризуються адміністративно-правовим статусом, яким є фундаментальна юридичну конструкцію, що виражає сукупність закріплених у нормативно-правових актах якісних характеристик (цілей, завдань, функцій, компетенції, а також прав, обов'язків і особливостей відповідальності) зазначених суб'єктів владних повноважень, їх посадових осіб, комплексно визначаючи їх організаційно-інституційне становище і потенціал взаємодії з іншими суб'єктами в системі Національної поліції та поза нею – з іншими суб'єктами адміністративного права.

У межах дисертаційного дослідження доведено, що контрольно-наглядова діяльності, яка здійснюється підрозділами превентивної діяльності Національної поліції поділяється на різні види, залежно від ряду обраного для цього критерію. При цьому найбільш практично доцільною є класифікація видів контрольно-наглядової діяльності у відповідності до напрямків реалізації контрольно-наглядової функції Національної поліції, а саме контроль та нагляд у сфері: забезпечення публічної безпеки та порядку; безпеки дорожнього руху (дотримання Правил дорожнього руху, з'ясування стану транспортних засобів); дозвільної системи; виконанням зобов'язань; дотриманням прав та захисту вразливих категорій громадян.

З'ясовано, що принципи контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції наразі слід розуміти в якості науково обґрунтованих і нормативно закріплених основоположних установок (засадничих ідей) правового та морально-етичного характеру, що спрямовують та своїми вимогами регулюють реалізацію повноважень підрозділів превентивної діяльності в рамках планування, організації та

здійснення заходів контрольно-наглядової діяльності, відображаючи накопичений досвід відповідної управлінської діяльності, забезпечуючи її правомірність, ефективність та узгодженість з метою забезпечення правопорядку, захисту прав та свобод громадян, сприяючи зміцненню публічної безпеки відповідно до мети і завдань діяльності Національної поліції.

Визначено зміст адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції, які визначаються в якості нормативно встановленим, детально регламентованим і процесуально структурованим комплексом адміністративно-правових дій, що вчиняються уповноваженими посадовими особами зазначеного органу з метою попередження правопорушень, забезпечення громадської безпеки та підтримання правопорядку.

Запропоновано адміністративно-правові інструменти здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції є системно організованою сукупністю правових, організаційно-правових, процедурних та ін. заходів, що застосовуються в межах законодавчо окресленої компетенції з метою виявлення, попередження та припинення правопорушень, а також забезпечення публічного порядку та захисту прав і свобод людини та громадянина.

Визначено, що гарантії забезпечення законності при здійсненні контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції характеризуються такими ознаками: 1) мають багаторівневий характер практичного вираження, сприяючи формуванню комплексних умов, за яких повинні бути мінімізовані випадки порушення вимоги законності; 2) мають нормативно-примусовий та превентивним характер (спрямованістю); 3) мають інституційний та суспільний вимір; 4) узгоджуються з визнанням пріоритетності прав і свобод людини; 5) не можуть знижуватися, але знаходяться не в статичному положенні, а постійно еволюціонують, адаптуються до поточних викликів і ризиків порушення

законності; 6) передбачають прозорість контрольно-наглядової діяльності, а також публічну підзвітність дій посадових осіб підрозділів превентивної діяльності; 7) охоплюються етичним вимірам.

Встановлено, що взаємодія підрозділів превентивної діяльності з територіальними громадами та юридичними особам публічного права щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності переважно виявляється у: розробці та реалізація місцевих програм безпеки, що передбачають вироблення єдиної стратегії взаємодії щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності; діяльності координаційних рад, як дорадчих органів, що формуються при районних радах або міських радах, а також безпосередня взаємодія з освітніми установами, установами охорони здоров'я, з центрами надання соціальних послуг і службами у справах дітей; укладення договорів про співпрацю, а також меморандуми; спільне патрулювання та самостійного патрулювання, яке здійснює комунальне формування з охорони громадського порядку, що знижує функціональне навантаження з поліції; здійснення спільного (з представниками центрів надання соціальних послуг та/або служб у справах дітей) профілактичного патруля.

Обґрунтовано, що удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції на сьогоднішній день повинно розпочинатись із створення та затвердження Стратегії підвищення ефективності превентивної діяльності Національної поліції до 2030 року, в якій буде враховуватись міжнародний досвід та європейські стандарти у сфері превентивної діяльності, що передбачають чітко вибудувані механізми моніторингу, аналізу даних та прогнозування криміногенних загроз, а насамперед – використання ризик-орієнтованих підходів, впровадження інноваційних технологічних рішень (Big Data, GIS-технології, предиктивної аналітики) в національну практику превентивної діяльності, що сприятиме оптимізації діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції. Структурно пропонована Стратегія може складатись із таких розділів:

а) «Вступ і загальні положення», в якому окреслюється контекст, в якому створюється цей акт, а також комплекс передумов, що мотивували скласти довгостроковий план щодо підвищення ефективності превентивної діяльності Нацполіції; б) «Оцінка поточного стану превентивної діяльності» (вказує на проблематику нормативно-правового, організаційно-інституційного, кадрового, матеріально-технічного та ін. типів забезпечення превентивної діяльності поліції); в) «Стратегічні напрямки вдосконалення превентивної діяльності», що визначатиме в якості пріоритетних такі напрямки вдосконалення превентивної діяльності: нормативно-правове вдосконалення; організаційно-управлінське вдосконалення; подальша цифровізація превентивної діяльності; накопичення та розвиток кадрового потенціалу; зміцнення взаємодії на місцевому, національному та міжнародному рівнях; г) «Показники ефективності та моніторинг реалізації Стратегії».

У рамках реалізації пропонованої Стратегії пропонується: по-перше, створення та прийняття Закону України «Про контрольно-наглядову діяльність», в якому будуть визначені: 1) цілі, завдання, сфера дії Закону, основні терміни; 2) правовий статус суб'єктів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність, їх організаційна структура; 3) організація контрольно-наглядової діяльності; 4) загальні правила і стандарти здійснення контрольно-наглядової діяльності; 5) акти в контрольно-наглядовій діяльності; 6) гарантії прав і законних інтересів суб'єктів, щодо яких здійснюються контрольно-наглядові заходи; 7) особливості забезпечення прозорості контрольно-наглядової діяльності та невідворотності відповідальності за порушення порядку здійснення контрольно-наглядових заходів; по-друге, доповнити Закон України «Про Національну поліцію» статтею 24-1 «Повноваження поліції у сфері превентивної діяльності», в якій буде визначено поняття «превентивна діяльність», мета і завдання цієї діяльності, форми, способи здійснення превентивної діяльності, перелік підрозділів Нацполіції, які є підрозділами превентивної діяльності; по-третє, розробити і затвердити наказом МВС України «Порядок здійснення

превентивної діяльності», який буде містити загальні методичні рекомендації та стандарти здійснення превентивної діяльності в цілому; по-четверте, створення постійної експертно-консультативної групи при МВС (або Нацполіції), що здійснюватиме науково-дослідне забезпечення оптимізації превентивної діяльності поліції, розроблятиме проєкти акти та методичні рекомендації щодо оптимізації методик контролю та нагляду підрозділами превентивної діяльності Нацполіції.

***Ключові слова:*** адміністративні процедури, адміністративно-правові засади, адміністративно-правові інструменти, забезпечення законності, контрольно-наглядова діяльність, підрозділи превентивної діяльності, превентивна діяльність, публічне адміністрування, управлінська діяльність.

## SUMMARY

**Marianian A.H. Administrative and Legal Foundations for the Implementation of Control and Supervisory Activities by the Preventive Activity Units of the National Police.** – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

The thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Juridical Science in speciality 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law». –Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2025.

In this dissertation, the scientific objective of defining and describing the administrative and legal foundations for implementing control and supervisory activities by the National Police's preventive activities units has been accomplished.

It was established that these control and supervisory activities, performed by the National Police's preventive units, are regulated by current legislation and align with the principles of integrated legal management. They are carried out regularly to ensure public safety and order, as well as to protect citizens' rights, freedoms, and legitimate interests. Furthermore, the execution of such activities involves the application of appropriate methods and means of control (supervision).

An essential component of the administrative and legal framework governing the control and supervisory activities of the National Police's preventive units is the regulatory framework itself, which encompasses four distinct levels of regulation. The first level consists of the constitutional norms established in the Constitution of Ukraine. The second level comprises international legal standards, which can be conditionally divided into two categories: (1) general and special international legal acts concerning human rights, and (2) international legal acts aimed at preventing and countering specific illegal activities. The third level consists of legislative acts, which may also be subdivided into three categories: (1) general acts ensuring legal certainty in the management activities of preventive

units, (2) special acts regulating the legal regime of control and supervision, and (3) special legislative acts defining particular legal regimes. The fourth level includes by-laws, namely the relevant acts issued by the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, and the National Police.

It has been established that the preventive activity units of the National Police possess an administrative and legal status functioning as a fundamental legal construct. This construct is reflected in normative legal acts that determine a set of qualitative characteristics – goals, objectives, functions, competencies, as well as rights, duties, and responsibilities – of these authorities and their officials. Collectively, these characteristics define their organizational and institutional position, as well as their capacity for interaction with other entities both inside and outside the National Police system, including other subjects of administrative law.

Within the framework of this dissertation research, it has been demonstrated that the control and supervisory activities of the National Police's preventive units can be categorized into several types, depending on a set of chosen criteria. The most practically significant classification scheme is based on the principal directions of implementing the National Police's control and supervisory function: ensuring public safety and order; maintaining road safety (including compliance with traffic regulations and examining the technical condition of vehicles); overseeing the licensing system; enforcing the fulfillment of obligations; and protecting the rights and interests of vulnerable categories of citizens.

It has been established that the principles guiding the control and supervisory activities of the National Police's preventive units should now be understood as scientifically substantiated and normatively fixed fundamental principles – legal, moral, and ethical in nature – that inform and regulate the exercise of these units' powers. Such principles underpin the planning, organization, and execution of control and supervisory activities, reflecting the accumulated experience of relevant managerial practices. They ensure legality, effectiveness, and consistency in safeguarding law and order, protecting citizens'

rights and freedoms, and strengthening public security, all in accordance with the National Police's overarching purpose and objectives.

Furthermore, the content of the administrative procedures for implementing control and supervisory activities by the National Police's preventive units is defined. These procedures constitute a legally established, thoroughly regulated, and procedurally structured set of administrative and legal actions undertaken by authorized officials. They are designed to prevent offenses, ensure public safety, and maintain law and order.

The proposed administrative and legal instruments for the implementation of control and supervisory activities by the National Police's preventive units form a coherent system of measures. These include legal, organizational, and procedural steps applied within a legally defined scope of competence. Their purpose is to identify, prevent, and suppress offenses, while ensuring public order and protecting human and civil rights and freedoms.

It has also been determined that the guarantees ensuring the rule of law, when these preventive units perform control and supervisory functions, possess several distinguishing features. First, they have a multilevel, practical expression. This characteristic allows for the creation of complex conditions under which violations of the rule of law are minimized. Second, they embody a normative, coercive, and preventive nature. Third, they possess both institutional and social dimensions. In addition, these guarantees align with the principle of prioritizing human rights and freedoms. They cannot be reduced or diminished; instead, they continuously evolve to address current challenges and risks to the rule of law. Moreover, these guarantees ensure transparency in control and supervisory activities, which leads to public accountability for the actions of officials in preventive units. Finally, they reflect an ethical dimension, guiding the conduct of these authorities in fulfilling their duties.

It has been established that the interaction of preventive activity units with territorial communities and legal entities of public law, in the course of their control and supervisory activities, is manifested through several key forms. One

such form involves the development and implementation of local security programs that set forth a unified strategy for ensuring effective cooperation. Another involves the work of coordinating councils, which serve as advisory bodies formed under district or city councils. Through these councils, direct interaction occurs with educational institutions, healthcare facilities, social service centers, and children's services.

In addition, this interaction takes shape through the conclusion of cooperation agreements and memoranda. Joint and independent patrols, conducted by communal groups tasked with maintaining public order, also represent an important method of collaboration. These patrols help distribute the functional workload more evenly, thereby reducing the burden on the police. Furthermore, the implementation of joint preventive patrols, carried out in cooperation with social service centers and children's services, underscores the multifaceted nature of such collaborative efforts.

It has been demonstrated that improving the administrative and legal regulation of the National Police's control and supervisory activities should begin with the development and approval of a "Strategy to Increase the Effectiveness of the National Police's Preventive Activities until 2030." This strategy would incorporate international experience and European standards, establish clearly structured monitoring mechanisms, and utilize data analysis and criminal threat forecasting. Above all, it would adopt risk-oriented approaches and introduce innovative technological solutions – such as Big Data, GIS technology, and predictive analytics – into the national practice of preventive activities. These measures would contribute to optimizing the operations of the National Police's preventive units.

Structurally, the proposed strategy may include the following sections:

a) "Introduction and General Provisions," outlining the context in which the strategy is developed, as well as the prerequisites motivating a long-term plan for enhancing preventive activities;

b) “Assessment of the Current State of Preventive Activities,” identifying existing regulatory-legal, organizational and institutional, personnel, and logistical challenges;

c) “Strategic Directions for Improving Preventive Activities,” highlighting priority areas such as regulatory and legal refinement, organizational and managerial improvements, digitalization, the development of human resources, and enhanced cooperation at local, national, and international levels;

d) “Performance Indicators and Monitoring of Strategy Implementation,” detailing clear metrics and evaluation methods to ensure effective oversight and ongoing improvement.

First, it is recommended to create and adopt a Law of Ukraine “On Control and Supervisory Activities.” This law would define: (1) the goals, objectives, and scope of the law, as well as key implementation timelines; (2) the legal status and organizational structure of entities engaged in control and supervisory activities; (3) the general organization of such activities; (4) basic rules and standards for implementing control and supervisory measures; (5) applicable legal acts; (6) guarantees ensuring the protection of rights and legitimate interests of those subject to these measures; and (7) mechanisms for ensuring transparency and the inevitability of liability in cases where control and supervisory procedures are violated. Second, the Law of Ukraine “On the National Police” should be supplemented with Article 24-1, entitled “Powers of the Police in the Field of Preventive Activities.” This article would define the term “preventive activities,” clarify their purpose and objectives, specify the forms and methods by which they are carried out, and identify which units within the National Police are responsible for these activities. Third, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine should develop and approve a “Procedure for the Implementation of Preventive Activities.” This document would offer general methodological guidance and establish standards for conducting preventive activities effectively and consistently. Finally, the creation of a permanent expert advisory group under the Ministry of Internal Affairs (or the National Police) is recommended. This group

would provide research support aimed at optimizing preventive police practices, as well as develop draft acts and methodological guidelines designed to refine control and supervisory methods used by preventive police units.

***Keywords:*** administrative and legal foundations, administrative and legal instruments, administrative procedures, control and supervisory activities of the preventive activities unit, ensuring legality, management activities, preventive activities, public administration.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

***в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:***

1. Марянян А.Г. Спеціальні принципи контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *KELM.* 2022. № 7 (51). С. 378–382 (Республіка Польща).

2. Марянян А.Г. Міжнародно-правовий рівень забезпечення контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *Право та державне управління.* 2023. № 4. С. 445–450.

3. Марянян А.Г. Зміст адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2023. № 9. С. 594–597.

4. Марянян А.Г. Концептуальні ознаки контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 3. С. 96–102.

5. Марянян А.Г. Поняття контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 4. С. 178–183.

***які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

6. Марянян А.Г. Загальноправові принципи контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції.

*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. 139–141.

7. Марянян А.Г. Основні види контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *Тенденції та перспективи розвитку юридичної науки сьогодення:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 16–17 квіт. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 136–139.

**ЗМІСТ**

**СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ……...….17**

**ВСТУП…….……18**

**РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛАМИ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ…...……..28**

1.1 Поняття та сутність контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється підрозділами превентивної діяльності Національної поліції…28

1.2 Нормативно-правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції…....54

1.3 Адміністративно-правовий статус підрозділів превентивної діяльності та місце їх у системі Національної поліції……..…….74

1.4 Основні види та принципи контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється підрозділами превентивної діяльності Національної поліції…86

Висновки до розділу 1……...106

**РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ЗДІЙНЕНННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛАМИ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ……112**

2.1 Адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції…...112

2.2 Адміністративно-правові інструменти здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції……..……..127

2.3 Гарантії забезпечення законності при здійсненні контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції……..……..145

Висновки до розділу 2……...……159

**РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛАМИ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ…...……163**

3.1 Особливості взаємодії підрозділів превентивної діяльності з територіальними громадами та юридичними особам публічного права щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності……...……..……163

3.2 Правові та організаційні напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції……..174

Висновки до розділу 3……...……186

**ВИСНОВКИ…….190**

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……...……..199**

**ДОДАТКИ…….224**

# СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВРУ – Верховна Рада України

ЄС – Європейський Союз

КМУ – Кабінет Міністрів України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ООН – Організація Об’єднаних Націй

# ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** З моменту створення в Україні Національної поліції та поступового впровадження сервісно орієнтованої концепції Community Policing у практику правоохоронної діяльності намітився перехід від переважно репресивних заходів впливу органів правопорядку до ранньої профілактики правопорушень, а також встановлення довірчих відносин між поліцією та населенням. Ці концептуальні зміни у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку стають дедалі очевидними під час розгляду особливостей реалізації контрольно-наглядових заходів, які в контексті діяльності підрозділів превентивної поліції демонструють найбільшу ефективність у попередженні антигромадських виявів. Причому за сучасних умов контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України набуває особливої значущості з огляду на: зростання рівня сімейно-побутового насильства, що багато в чому пов’язується з поширеністю посттравматичного стресового розладу (зокрема в населених пунктах, що систематично зазнають ракетних обстрілів); загальне зниження рівня життя населення, викликане повномасштабним військовим вторгненням в Україну, а також тривалими наслідками постковідного відновлення економіки; недостатню забезпеченість низки соціальних послуг для вразливих верств населення; культивування нігілістичних поглядів на державу та право, популяризацію кримінальної субкультури серед молоді, що формує негативне ставлення до правової культури; зниження довіри до органів правопорядку, що послаблює превентивний потенціал державних інститутів та уповільнює впровадження сервісно орієнтованих моделей поліцейської діяльності.

Поєднання цих та низки інших факторів становить серйозну загрозу для публічної безпеки й порядку, а в разі їх ігнорування ця загроза може стати довгостроковою та набути системного характеру. До ускладнення

ситуації призводить і те, що за наявності значного масиву нормативно-правових актів у сфері контрольно-наглядової діяльності донині не розв'язано низку істотних проблем адміністративного законодавства, що знижують ефективність превентивних механізмів. Зазначене засвідчує потребу в науковому осмисленні адміністративно-правових засад здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції, які відповідно до вимог принципу науковості формують основу для якісного вдосконалення чинного законодавства в цій сфері. Крім того, адміністративно-правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції донині не слугували предметом комплексного дослідження на рівні дисертаційної праці.

*Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.* Теоретико-методологічну основу дослідження становлять наукові праці юристів-адміністративістів, які вже ґрунтовно розкривали окремі аспекти змісту адміністративно-правових засад здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції, зокрема таких як Д. А. Арутюнян, Т. О. Байрачна, О. В. Батраченко, І. В. Беспалий, Т. В. Білобров, А. В. Боровик, Д. О. Булатін, І. О. Волокітенко, В. С. Воюцька, В. А. Гагач, Н. Л. Губерська, В. Ю. Дерзська, О. В. Джафарова, К. В. Довгунь, О.Ю. Дрозд, Д. С. Дронік, С. С. Єсімов, Є. С. Зеленський, Д. А. Зінченко, І. В. Іщенко, О. М. Карпенко, Д. К. Катрич, О. Ф. Кобзар, Р. С. Козьяков, О. М. Кройтор, Я. О. Лакійчук, І. Б. Мачуська, В. О. Михайлов, А. А. Нікітін, Д. Г. Оверченко, Г. Р. Парханов, І. В. Патерило, Р. А. Сербин, А. М. Сердюк, А. О. Собакарь, В. С. Сулацький, В. А. Троян, Г. В. Фоміч, В. Л. Целенко, С. О. Шатрава, В. М. Шевченко, К. В. Шкарупа, М. О. Щирук та ін. Наукові напрацювання цих та інших учених і дослідників засвідчують наявність теоретичного фундаменту, на якому може бути сформовано сучасне наукове розуміння змісту

адміністративно-правових засад здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження відповідає основним положенням Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021; Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020; Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2012 року № 333-р; Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р. *Дисертацію виконано відповідно до* плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

**Мета і завдання дослідження**. *Мета* роботи полягає в розв'язанні наукового завдання стосовно визначення та опису адміністративно-правових засад здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції.

Досягнення поставленої мети передбачає виконання таких *завдань*:

– визначити поняття та розкрити сутність контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється підрозділами превентивної діяльності Національної поліції;

– здійснити опис нормативно-правових засад здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції;

– визначити адміністративно-правовий статус підрозділів превентивної діяльності та місце останніх у системі Національної поліції;

– розкрити зміст основних видів і принципів контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється підрозділами превентивної діяльності Національної поліції;

– сформувати поняття та розкрити зміст адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції;

– розкрити адміністративно-правові інструменти здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції;

− схарактеризувати гарантії забезпечення законності під час здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції;

− з'ясувати особливості взаємодії підрозділів превентивної діяльності з територіальними громадами та юридичними особами публічного права щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності;

– встановити і розкрити правові й організаційні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають під час реалізації контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції.

**Методи дослідження.** У дисертаційному дослідженні використано сукупність як загальнонаукових, так і спеціальних методів і прийомів наукового пізнання. Методи *аналізу* та *синтезу* дозволили проаналізувати сутнісний зміст контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється підрозділами превентивної діяльності Національної поліції (підрозділ 1.1),

адміністративно-правовий статус цих підрозділів (підрозділ 1.3). *Логіко-семантичний* метод дозволив поглибити понятійно-категоріальний апарат (розділи 1, 2). *Системно-структурний* метод дозволив проаналізувати комплексний зміст контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється підрозділами превентивної діяльності (підрозділ 3.1), а також уточнити місце підрозділів превентивної діяльності в системі Національної поліції (підрозділ 1.3). Методи *класифікації* та *групування* сприяли аналізу нормативно-правових актів (підрозділ 1.2), принципів (підрозділ 1.4), адміністративних процедур та інструментів здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності, а також складових адміністративно-правового статусу підрозділів превентивної діяльності (підрозділ 1.3). *Формально-юридичний* метод і метод *логічного аналізу* дали змогу дослідити систему нормативно-правових засад здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності (підрозділ 1.2), а також систему видів і принципів контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється підрозділами превентивної діяльності (підрозділ 1.4), систему адміністративних процедур та інструментів здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності (підрозділи 2.1, 2.2). Методи *моделювання* та *прогнозування* використано під час розроблення пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності (підрозділ 3.2).

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертаційна робота є одним з перших в адміністративній науці комплексних досліджень, присвячених визначенню адміністративно-правових засад здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції. У результаті дослідження було сформульовано й обґрунтовано низку нових концептуальних положень, що мають важливе теоретичне та практичне значення, а саме:

*уперше:*

– комплексно розкрито зміст і структуру адміністративно-правових інструментів здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції як системно організованої сукупності організаційно-розпорядчих (нормативно-правові й ненормативні акти; планування та координація превентивних заходів), правозастосовних і процедурних (перевірки й інспекції; складання протоколів про адміністративні правопорушення; винесення приписів, попереджень і постанов; застосування заходів адміністративного примусу), інформаційно-аналітичних (моніторинг криміногенної обстановки; інформаційно-комунікаційна взаємодія з іншими органами публічної служби; попереднє виявлення потенційних порушників), консультативно-просвітницьких (правова просвіта й освітні заходи; індивідуальна профілактична робота) заходів, що застосовуються в межах законодавчо окресленої компетенції з метою виявлення, попередження та припинення правопорушень, а також забезпечення публічного порядку й безпеки, захисту прав і свобод людини та громадянина;

– розроблено комплексний підхід до наукового розуміння гарантій забезпечення законності під час здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Нацполіції, що поділяються на дві групи: по-перше, загальні (зокрема політичні, соціально-економічні, ідеологічні); по-друге, спеціальні (нормативно-правові, організаційні, процедурно-процесуальні, невідворотність юридичної відповідальності);

– обґрунтовано потребу в удосконаленні адміністративно-правового регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції на підставі створення та затвердження Стратегії підвищення ефективності превентивної діяльності Національної поліції до 2030 року, що має стати основним концептуально-стратегічним актом у цій сфері, який сприятиме впровадженню інноваційних технологічних рішень у реалізації контрольно-наглядової функції (Big Data,

GIS-технології, предикативна аналітика), визначатиме план нормативно-правових та інших заходів з удосконалення законодавства, інституційної основи та практики реалізації вказаної функції. На виконання завдань пропонованої Стратегії наведено конкретні пропозиції щодо: створення та прийняття Закону України «Про контрольно-наглядову діяльність», доповнення Закону України «Про Національну поліцію» статтею 24-1 «Повноваження поліції у сфері превентивної діяльності»; створення і затвердження загального Порядку здійснення превентивної діяльності; створення постійної експертно-консультативної групи при МВС (чи Національній поліції), який здійснюватиме науково-дослідне забезпечення оптимізації превентивної діяльності поліції;

*удосконалено:*

– наукове розуміння нормативно-правових засад здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції як сучасної системи, яку становлять засади таких рівнів: по-перше, конституційний; по-друге, міжнародно-правовий (загальні та спеціальні акти у сфері прав людини; акти у сфері запобігання та протидії окремим протиправним діям); по-третє, законодавчий (акти, що забезпечують юридичну визначеність управлінської діяльності підрозділів превентивної діяльності; акти, що регламентують правовий режим контролю й нагляду; акти, що визначають особливі правові режими); по-четверте, підзаконний (акти Президента України, Уряду, МВС України і Національної поліції);

– теоретичні положення щодо сутності та змісту адміністративно-правового статусу підрозділів превентивної діяльності Національної поліції, що являє собою фундаментальну юридичну конструкцію, яка виражає сукупність закріплених у нормативно-правових актах якісних характеристик (цілей, завдань, функцій, компетенції, а також прав, обов’язків і особливостей відповідальності) зазначених суб’єктів владних повноважень, їх посадових осіб, комплексно визначаючи їх організаційно-інституційне

становище й потенціал взаємодії з іншими суб'єктами в системі Національної поліції та поза нею – з іншими суб'єктами адміністративного права;

– розуміння адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції як нормативно передбаченого, регламентованого та процесуально структурованого комплексу адміністративно-правових дій, що вчиняються уповноваженими посадовими особами зазначеного органу з метою попередження правопорушень, забезпечення громадської безпеки та підтримання правопорядку;

*дістали подальшого розвитку:*

– наукові погляди на сутність контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції як регламентованої чинним законодавством, узгодженої з принципами права комплексної управлінської діяльності (у межах предмета відання), здійснюваної цим суб'єктом на регулярній основі для забезпечення публічної безпеки й порядку, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, передбачаючи використання у своїй діяльності методів і засобів контролю (нагляду);

– характеристика видів і принципів контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. Обґрунтовано, що перелік видів цієї діяльності доцільно розглядати залежно від напрямів реалізації контрольно-наглядової функції Національної поліції з урахуванням принципів, якими слід вважати науково обґрунтовані, нормативно закріплені основоположні установки (засадничі ідеї) правового та морально-етичного характеру, що спрямовують і своїми вимогами регулюють реалізацію повноважень підрозділів превентивної діяльності в межах планування, організації та здійснення заходів контрольно-наглядової діяльності, відображаючи накопичений досвід відповідної управлінської діяльності, забезпечуючи її правомірність, ефективність та узгодженість з метою забезпечення правопорядку, захисту прав і свобод громадян, сприяючи

зміцненню публічної безпеки відповідно до мети й завдань діяльності Національної поліції;

– розуміння основних форм і способів взаємодії підрозділів превентивної діяльності з територіальними громадами та юридичними особам публічного права щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності, а також основних актуальних проблем, які унеможливлюють таку взаємодію згідно із засадами Community-Oriented Policing (дефіцит ресурсів територіальних громад; відсутність комплексного нормативно-правового забезпечення такої взаємодії), та заходів, які сприятимуть розв'язанню виявлених проблем (участь територіальних громад у грантових програмах із посилення публічної безпеки й порядку на локальному рівні; створення на рівні МВС, Міністерства розвитку громад та територій України, Асоціації міст України типових меморандумів, у яких будуть чітко регламентовані алгоритми здійснення взаємодії в межах контрольно-наглядової діяльності).

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що науково-теоретичні положення, висновки, рекомендації та пропозиції, викладені в дисертаційному дослідженні, можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшого наукового вивчення проблематики здійснення контрольно-наглядових заходів підрозділами превентивної діяльності Національної поліції (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчості* – у межах удосконалення вітчизняного законодавства у сфері здійснення контрольно-наглядових заходів підрозділами превентивної діяльності Національної поліції;

– *правозастосуванні* – для оптимізації практики реалізації підрозділами превентивної діяльності Національної поліції контрольно-наглядових повноважень і реалізації таких повноважень разом з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними особами публічного права;

– *освітньому процесі* – під час розроблення навчально-методичного забезпечення та викладання навчальних дисциплін «Судові та правоохоронні органи», «Адміністративне право України», «Адміністративна відповідальність», «Контроль і нагляд у державному управлінні».

**Апробація матеріалів дисертації.** Підсумки розроблення проблеми загалом, окремих її аспектів, одержані узагальнення та висновки було оприлюднено на таких конференціях: «Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики» (м. Київ, 21–22 лютого 2022 р.), «Тенденції та перспективи розвитку юридичної науки сьогодення» (м. Київ, 16–17 квітня 2024 р.).

**Структура та обсяг дисертації** відповідають предмету, меті, завданням і методології дослідження. Робота складається із вступу, трьох розділів, що містять дев’ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 225 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 200 найменувань на 25 сторінках.

# РОЗДІЛ 1.
# ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛАМИ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

## 1.1 Поняття та сутність контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється підрозділами превентивної діяльності Національної поліції

Попередження протиправних діянь є однією з ключових форм діяльності держави, спрямованої на підтримання правопорядку, що є закономірним виразом запобіжної протидії порушенням законодавства, яке сприяє своєчасному виявленню та усуненню причин та умов, що породжують правопорушення. Реалізація цієї функції дозволяє контролювати і своєчасно нейтралізувати фактори, що сприяють порушенню закону, на ранній стадії їх прояву, тобто ще до того, як вони встигнуть негативним чином вплинути на стан правопорядку та безпеки громадян, суспільства і держави. При цьому одним із найефективніших форм адміністративно-правової діяльності щодо запобігання правопорушенням виступає контрольно-наглядова діяльність, яка здійснюється підрозділами превентивної діяльності Національної поліції України.

Одним з ключових завдань підрозділів превентивної діяльності Нацполіції є забезпечення дотримання норм законодавства, що досягається шляхом постійного нагляду та контролю за факторами ризику, що загрожують правопорядку. Однак, ця діяльність здатна виконувати відповідні завдання лише тоді, коли в державі діє ефективний механізм її забезпечення, що включає нормативно-правове, організаційно-інституційне, кадрове, фінансове, матеріально-технічне, інформаційне та інше забезпечення діяльності Нацполіції, зокрема, й в сфері її превентивної діяльності [96]. На вказану обставину також звертає увагу В.Л. Целенко, котра справедливо

зауважує, що «контрольно-наглядова діяльність як процес, безперечно має свій адміністративно-правовий механізм, що власне й є механізмом її реалізації, й відповідно сприяє втіленню в життя зазначених норм і положень законодавства України, зокрема й тих, що уможливлюють діяльність поліції в даному напрямі» [179, с. 131].

Водночас слід зауважити, що повноцінне та результативне забезпечення контрольно-наглядової діяльності підрозділів Нацполіції, удосконалення цієї діяльності можливе лише за умов глибокого розуміння сутності та особливостей контрольно-наглядової діяльності вказаних суб'єктів. Попри це, аналізуючи наявну наукову літературу можемо помітити наступне: по-перше, сутнісний зміст такої діяльності залишається недостатньо дослідженим в українській адміністративно-правовій науці питанням, що зумовлює необхідність системного аналізу та наукового осмислення контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції [96]; по-друге, багатьма українськими ученими [див., напр,: 4; 5; 9; 16; 20; 39; 42; 50; 54; 59; 62; 78; 98] вже робились спроби окреслити сутність контролю та нагляду, здійснюваного органами публічної служби та їх посадовими особами (зокрема, й Нацполіцією), що вказує на наявність теоретичного фундаменту, на основі якого може бути розкрито сутнісний зміст контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції.

Визначаючи зміст поняття «контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції», слід враховувати те, що вона є особливим виявом контрольно-наглядової діяльності, яка за своєю сутністю є діяльністю в якій знаходить вираження функція контролю та/або нагляду. У зв'язку із цим потребується попереднє уточнення змісту понять «контроль» і «нагляд», на підставі чого можна буде сформулювати узагальнене визначення поняття «контрольно-наглядової діяльності» [96].

Досліджуючи сутнісний зміст поняття «контроль», слід зауважити, що в ниці чинних і вже недіючих нормативно-правових актів міститься

визначення цього поняття. При цьому контроль правотворцем переважно розкривається в якості діяльності чи дій суб'єкта, який наділений повноваженнями здійснювати функцію контролю. Так, у п. 1.10 розділу 1 Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті, що втратив чинність з 27 січня 2006 року, поняття «контроль» визначалось в якості «заздалегідь спланованої системи професійно обґрунтованих дій перевіряючих органів виконавчої влади, спрямованих на визначання стану об'єкта контролю щодо його відповідності встановленим вимогам, нормам та стандартам, технології роботи з метою: забезпечення якості продукції чи надання послуг при повному забезпеченні безпеки людей та навколишнього середовища» [150]. У межах такого підходу слід звернути увагу й на визначення «контролю», яке міститься в підпункті 16 п. 6 Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, а саме: «комплекс заходів, що здійснюються для перевірки та оцінки виконання поставлених завдань (управлінських рішень)» [43]. Аналогічне визначення також міститься в ряді міжурядових міжнародно-правових актів [див., напр.: 175].

Також досить часто контроль розкривається в правотворчій діяльності в якості функції загалом чи функції управління, зокрема. Зокрема, в п. 2 розділу I Вимог з ядерної та радіаційної безпеки до інформаційних та керуючих систем, важливих для безпеки атомних станцій, поняття «контроль» розкривається, як «функція, метою якої є одержання, обробка, зберігання, відображення та/або реєстрація даних про вихідні події, зовнішні та внутрішні впливи, поточний стан, властивості та/або функціонування об'єкта контролю, виявлення їх відхилень від заданих або допустимих та сигналізування про них» [133]. Натомість, у розділі 3 Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України, яке втратило чинність 04 липня 2011 року, поняття «контроль» тлумачилось в якості «функції управління, яка полягає в

перевірці виконання завдань об’єктами управління, з метою отримання інформації щодо виконання завдань та вжиття своєчасних заходів для досягнення результату» [152] (у новому Положенні [151] взагалі не міститься визначення «контролю»). У п. 1.9 розділу 1 Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, що втратила чинність 10 жовтня 2023 року, під поняттям «контроль» пропонується розуміти «загальну функцію керування, що полягає у спостереженні за ходом процесів у керівній і керованій системах, порівнянні контрольованих величин параметрів із заданою програмою, виявленні відхилень, їх місця, часу, причини та характеру» [141]. Аналогічне визначення закріплено у п. 6 розділу 1 Інструкції про вимоги до оформлення документів, в яких обґрунтовуються обсяги викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами [140].

Окремо слід зауважити, що «контроль» тлумачиться й в процедурному контексті, а саме як процес. Зокрема, в Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України зазначається, що контролем є «процедура, відповідно до якої уповноважені посадові особи органів та підрозділів поліції оцінюють стан дотримання виконавської дисципліни» [135] (аналогічне визначення також міститься у Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі Державної служби України з надзвичайних ситуацій [136]).

Враховуючи викладені визначення поняття «контроль», можемо дійти висновку, що для нього в цілому характерні такі властивості: по-перше, системність і планомірність контролю, адже відповідна діяльність передбачає здійснення, як правило, спланованих і послідовно реалізованих дій, спрямованих на забезпечення виконання вимог та обов’язкових стандартів; по-друге, цілеспрямованість контролю, що обумовлено тим фактом, що

відповідна діяльність здійснюється з метою перевірки та оцінки стану об’єктів або процесів для виявлення їх відповідності встановленим нормам та стандартам, що в кінцевому підсумку спрямовано на досягнення певного результату провадження такої управлінської діяльності (підтвердження або спростування позиції, що об’єкт контролю відповідає встановленим вимогам, яким він має відповідати); по-третє, контроль, як діяльність, виявляється у реалізації відповідної управлінської функції, що передбачає збір, обробку, а також наступну оцінку отриманих даних щодо стану підконтрольних об’єктів, необхідності здійснення подальших контрольно-наглядових дій щодо такого об’єкта; по-четверте, контроль як управлінська діяльність структурно належить до комплексу об’єктивованих в системі публічного адміністрування управлінських процесів, маючи організаційний характер, методичну особливість вираження тощо [96].

Таким чином у концептуальному сенсі під *контролем* слід розуміти цілеспрямовану та комплексну діяльність, яка передбачає реалізацію функції управління, що виражається у формі спостереження, перевірки та оцінки стану об’єктів або виконання інших завдань, з метою виявлення відповідності об’єкта контролю (його діяльності) встановленим нормам та стандартам, а також своєчасного вжиття заходів для забезпечення належного (насамперед правомірного) функціонування підконтрольного об’єкту [96].

Що ж стосується загального визначення поняття «нагляд», то воно рідко визначається правотворцем. Зокрема, у розділі 3 вже недіючого Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України поняття «нагляд» тлумачилось в якості «спостереження за дотриманням об’єктами управління вимог нормативних актів із питань безпеки руху у процесі їх діяльності» [152]. При цьому переважно зміст нагляду розкривається в контексті контролю, фактично ототожнюючи ці два поняття, які не є тотожними, а розмежування цих понять не здійснюється в нормативно-правових актах жодної предметної галузі [16, с. 253]. Вказане ученими

пояснюється тим, що «на законодавчому рівні, на відміну від теоретичних праць, поняття контролю та нагляду найчастіше не розмежовуються. Отже, законодавець ці терміни принципово не розрізняє, що можна оцінювати як певну тенденцію у сучасній нормотворчості Української держави» [98, с. 465]. Сприяє цьому те, що більшість органів, які реалізують функцію контролю, також і реалізують функцію нагляду, «у зв'язку з чим діяльність, яку вони здійснюють, називають контрольно-наглядовою» [78, с. 169-170]. Показовим прикладом цьому якраз є Національна поліція, підрозділи превентивної діяльності якої виконують контрольно-наглядову діяльність. Між тим, слід погодитись із українськими ученими, котрі зазначають, що контроль і нагляд мають спільні ознаки (є ключовими функціями, які здійснюються в демократичній державі, а саме задля забезпечення законності, дотримання прав людини, їх законних інтересів), однак, це не означає, що вказані види управлінської діяльності є тотожними [62, с. 62; 66, с. 362], хоча тривала дискусія з цього питання досі продовжується [див., напр.: 5; 39; 48; 83; 98; 100; 193]. Нагляд є зовнішньо спрямованим відносно піднаглядних об'єктів (наглядаючий суб'єкт та піднаглядний об'єкт знаходяться в різних системах), а контроль може бути відомчим (внутрішнім) та зовнішнім та надає контролюючому суб'єкту можливість втручатись у діяльність підконтрольного об'єкту, притягнення порушників до юридичної відповідальності, тоді як нагляд обмежується лише констатацією встановлених в рамках нагляду фактів порушень законодавства, що є підставою для подальшого звернення із ініціюванням питання про притягнення порушника до юридичної відповідальності [166, с. 502].

Отже, цінність нагляду виявляється в тому, що він є правомірною формою фіксації порушення законодавства (з можливістю подальшого ініціювання притягнення порушників до юридичної відповідальності), а не усунення його, що здійснюється вже у рамках заходів контролю, а тому *наглядом* є особлива форма управлінської діяльності, спрямована на фіксацію відповідності чи невідповідності діяльності об'єкта, щодо якого

застосовуються заходи нагляду, встановленим законодавчим вимогам, з метою забезпечення законності, публічного порядку, а також захисту прав та законних інтересів громадян [96].

Зважаючи на викладене, можемо дійти висновку, що *контрольно-наглядова діяльність* спрямована як на безпосереднє спостереження за дотриманням норм (нагляд), так і на перевірку, аналіз та оперативне втручання за потреби (контроль), а отже, є владною управлінською діяльністю органів публічної служби та їх посадових осіб (у відповідній мірі також громадян та їх об'єднань) щодо оперативного та безперервного моніторингу (відстеження) стану, попередження, виявлення та усунення фактів порушення вимог правової законності підконтрольного об'єкта. Тією чи іншою мірою таке ж загальне розуміння контрольно-наглядової діяльності простежується й у відповідних позиціях українських вчених, в яких окреслюється зміст цієї діяльності[96]. Зокрема, В.О. Анохін вважає, що означеною діяльністю є «правова діяльність органів держави, що проявляється в провадженні юридичних дій щодо спостереження та перевірки певними організаційно-правовими засобами відповідності виконання та дотримання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень і припинення правопорушень» [4, с. 71]. Український учений О.Г. Бондар під контрольно-наглядовою діяльністю пропонує розуміти «спрямовану на забезпечення законності і правопорядку в різних сферах суспільного життя однорідну діяльність уповноважених державних органів, по своєчасному виявленню проблем, створенню умов для їх вирішення та усуненню конфліктів між владними і підлеглими структурами, що здійснюється за допомогою спеціальних правових засобів» [16, с. 253]. У свою чергу О.О. Борисова вважає, що контрольно-наглядова діяльність є «діяльністю спеціальних суб'єктів, органів державної влади, яка пов'язана з забезпеченням режиму законності та підтримання правопорядку. Також цю діяльність (контрольно-наглядову) характеризують як форму діяльності органів держави, що виражається в здійсненні юридичних дій у справі

спостереження і перевірки відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень, а також припинення правопорушень певними організаційно-правовими засобами» [18, с. 19]. Натомість Н.П. Бортник і С.С. Єсімов вважають, що під поняттям «контрольно-наглядова діяльність» слід розуміти «систему послідовних змін дій, процедур, етапів стадій, самих стадій і проваджень, що дозволяє розглядати контрольно-наглядову діяльність як самостійне цілісне системне утворення» [20, с. 179]. При цьому О.В. Джафарова, розглядаючи контрольно-наглядову діяльність Нацполіції, доходе висновку, що нею слід вважати «урегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів Національної поліції, спрямовану на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права у процесі вирішення конкретних справ (контрольно-наглядових) щодо забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб» [45, с. 470].

Таким чином, *контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції* – це регламентована чинним законодавством та узгоджена з принципами права комплексна управлінська діяльність відповідного органу публічної служби (в рамках предмета відання), здійснювана ним на регулярній основі з метою забезпечення законності, підтримання громадського порядку, захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, передбачаючи систематичне спостереження, перевірку та оцінку діяльності об'єктів, щодо яких підрозділами превентивної діяльності здійснюються заходи контрольно-наглядового характеру, з подальшим вжиттям заходів щодо попередження, виявлення та усунення порушень.

Виходячи із цього визначення можемо дійти висновку, що розглядувана діяльність характеризується комплексом особливих рис, які підлягають встановлення та аналізу [93]. При цьому слід констатувати, що хоча це питання ще не розглядалось українськими ученими і дослідниками, у

процесі аналізу наукової літератури можна помітити напрацювання учених, в яких розкриваються особливості контролю та нагляду [див., напр.: 8, с. 36; 40, с. 125; 57, с. 106-109; 89, с. 55-56; 107; 120, с. 202; 167; 189, с. 93-94], а також ознаки контрольно-наглядової діяльності [див., напр.: 16, с. 252-253; 34, с. 31-39; 99, с. 168-169; 101, с. 66; 102, с. 313-314; 116, с. 59-60]. Зокрема, Т.І. Тарахонич вважає, що контрольно-наглядову діяльність характеризують наступні її властивості: по-перше, ця діяльність є різновидом юридичної практичної діяльності; по-друге, контрольно-наглядова діяльність є складовим елементом системи державного управління; по-третє, ця діяльність реалізується суб'єктами, які в силу свого правового статусу повноважні її здійснювати; по-четверте, контрольно-наглядова діяльність передбачає використання організаційно-правових засобів; по-п'яте, логічним наслідком цієї діяльності має бути досягнення поставлених цілей, шляхом прийняття конкретного рішення; по-шосте, рішення в рамках та на підставі заходів контрольно-наглядової діяльності повинні констатувати факт наявності чи відсутності правопорушень й спрямовуватись на попередження, а також виявлення порушень законодавства, забезпечення їх усунення; по-сьоме, контрольно-наглядова діяльність постає в якості важливого чинника забезпечення ефективності правового регулювання, а також забезпечення законності та правового порядку [173, с. 89]. При цьому важливо врахувати, що в даному переліку відсутні наступні характеризуючі риси контрольно-наглядової діяльності: мета, завдання, функції цієї діяльності; обов'язкова орієнтація посадових осіб, які планують, організовують та здійснюють контрольно-наглядові заходи, в їх діяльності на професійні стандарти та правила етики професійних публічних службовців; наявність умовної адаптивності контрольно-наглядової діяльності, яка не має шкодити правовій та інституційній визначеності (передбачуваності) відповідної управлінської діяльності тощо[93].

Більш комплексний підхід до тлумачення переліку рис контрольно-наглядової діяльності використовує український учений О.Г. Бондар у

контексті розгляду ним змісту контрольно-наглядової діяльності, як окремого різновиду соціальної діяльності у цілому й юридичної діяльності зокрема. Український учений доходе висновку, що означена діяльність характеризується двома групами властивостей. Першу групу ознак складають загальні риси контрольно-наглядової діяльності, що визначають її в якості соціальної діяльності загалом, а саме: «наявність компонентів (мета, засіб, результат, процес здійснення), пов'язаних сутнісно-змістовним характером; взаємодія цих компонентів; відносна самостійність» [16, с. 252]. Другу групу ознак цієї діяльності складають спеціальні риси, що характеризують її в якості правового явища, а саме: по-перше, наявність державно-владного характеру цієї діяльності; по-друге, цілеспрямований характер контрольно-наглядової діяльності; по-третє, наявність організуючого характеру цієї діяльності, який забезпечується шляхом використання відповідних правових засобів; по-четверте, зміст цієї діяльності складають окремі дії суб'єктів, уповноважених здійснювати контрольно-наглядові заходи відносно підлеглих структур; по-п'яте, контрольно-наглядова діяльність пронизує правовим впливом практично усі сфери суспільного життя (саме ті, що регулюються законодавством), забезпечуючи ефективність відносин і процесів у цих сферах [16, с. 252-253].

Враховуючи викладене, а також визначення поняття «контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції», доходимо думки, що для цієї діяльності характерними будуть наступні ознаки [93]:

1. Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції є елементом правопорядку (регламентується чинним законодавством та узгоджується із принципами і нормами права) та особливим виразом окремої форми здійснення функцій держави. Як елемент правопорядку розглядувана діяльність підрозділів превентивної діяльності виражається у комплекс заходів, які: по-перше, спрямовані на попередження, виявлення та усунення правопорушень, зокрема, порушень прав, свобод та

законних інтересів людини та публічних інтересів у цілому. Вказане є закономірним, адже конституцієдавець не обмежується лише визнанням людини (її життя та здоров'я) найвищою соціальною цінністю, але й покладає на державу кореспондуючі обов'язки. При цьому, як зауважує Д.М. Мірковець, «практичне втілення цього постулату неможливе без функціонування системи контрольно-наглядової діяльності у різних сферах діяльності органів державної влади, насамперед тих, що пов'язані з обмеженням прав і свобод людини» [106, с. 6], зокрема, й Нацполіції. По-друге, означена діяльність є елементом правопорядку, адже контрольно-наглядові заходи поліції узгоджені з вимогами принципів права.По-третє, зазначені заходи в силу конституційних вимог, які містяться у ч. 2 ст. 19 Основного Закону України, мають здійснюватися на підставі законодавства, а тому відповідна контрольно-наглядова діяльність ґрунтується на нормах адміністративного законодавства, які визначають межі повноважень підрозділів превентивної діяльності, обставини (підстави, умови), форми, способи (методи) та засоби провадження контрольно-наглядової діяльності [93].

Крім того, важливо враховувати, що означена діяльність ученими в цілому розуміється в якості однієї з основних форм реалізації функцій держави (тобто, поряд із законодавчою, виконавчою, судовою) [27, с. 80, 152], особливе значення якої виявляється у «певній специфіці та властивостях, що притаманні тільки їй» [101, с. 66], зокрема, внаслідок поєднання рис владного впливу та правозастосування, спрямованих на забезпечення дотримання норм, встановлених державою. У цьому сенсі контрольно-наглядова діяльність зазначених суб'єктів владних повноважень характеризується певною автономією, що виражається у поєднанні контрольних та наглядових заходів, що забезпечують правопорядок через безпосереднє спостереження за поведінкою суб'єктів, а також державно-владний вплив на такі суб'єкти, що має бути пропорційним до ймовірних загроз правопорядку. Отже, контрольно-наглядова діяльність підрозділів

превентивної діяльності відрізняється високою соціальною значимістю, адже безпосередньо пов’язана із забезпеченням безпеки суспільства та підтриманням публічного порядку, що є базовими умовами для повноцінної життєдіяльності людини [93].

2. Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції є адміністративно-правовою діяльністю, що об’єктивується в системі публічного адміністрування України та має державно-владний характер. З цієї особливості розглядуваної діяльності випливає, що вона здійснюється в рамках сфери дії адміністративного права, та на відміну від державно-владної діяльності у сфері правоохорони, що охоплена сферою дії кримінального права (в ній застосовуються кримінально-правові методи впливу, а основна увага приділяється розслідуванню та припинення правопорушень, які мають відповідний рівень суспільної небезпечності), контрольно-наглядова діяльність, як державно-владна діяльність, охоплена сферою дії адміністративного права (тобто, адміністративно-правова діяльність), дозволяє поліції реагувати на фактори, що сприяють правопорушенням, а також на правопорушення, запобігаючи їм на ранніх стадіях (тобто до моменту, коли фактор, що детермінує протиправне діяння, зумовить правопорушення, а також до того моменту, коли соціально шкідливе діяння набуватиме рис суспільно небезпечного діяння). При цьому державно-владний характер контрольно-наглядової діяльності полягає в наступному: по-перше, означена діяльність забезпечується та гарантується державою, що важливо з огляду на те, що: таким чином не допускається залежність поліції від приватних осіб, громадських організацій тощо; рішення в рамках (і на підставі) контрольно-наглядової діяльності є обов’язковими для виконання і можуть припускати такі заходи, як притягнення порушників до адміністративної відповідальності або містити інші приписи, обов’язкові для виконання; по-друге, у межах цієї діяльності об’єктивуються правомочності підрозділів превентивної діяльності (їх посадових осіб) застосовувати від імені держави владні

повноваження для здійснення адміністративно-правового впливу (зокрема примусових заходів) з відповідною метою [93].

3. Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції переслідує конкретну мету та виконує комплекс завдань. Ученими зазначається, що контрольно-наглядова діяльність у цілому спрямовується на: «забезпечення цілей правового регулювання, досягнення його ефективності» [173, с. 89]; «провадження попередження та виявлення порушень обов'язкових вимог» [20, с. 179]. Відтак, контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності узгоджується із метою політики держави у сфері правоохорони, превенції загалом та з метою діяльності Національної поліції України, зокрема, а саме, зводячись до забезпечення умов правопорядку, підтримки безпеки та дотримання прав, свобод, законних інтересів громадян та публічних інтересів у цілому. Для досягнення цієї мети контрольно-наглядова діяльність зазначених суб'єктів виконує, серед іншого, такі ключові завдання: по-перше, попередження правопорушень шляхом виявлення факторів, що можуть сприяти порушенню закону, та вжиття заходів для їх усунення, а також виявлення правопорушень, що вчиняються і можуть детермінувати вчинення інших протиправних дій; по-друге, збір, аналіз та оцінка інформації щодо об'єкта контролю (нагляду) з приводу відповідності його дій (бездіяльності) та становища обов'язковим вимогам, з якими мають бути погоджені його дії та становище; по-третє, своєчасне виявлення, фіксування порушень законодавства, а також належне проведення їх правової кваліфікації, що дозволяє застосовувати адміністративно-правовий вплив на порушника відповідно до вимог принципів права та норм законодавства; по-четверте, реалізація адміністративно-правових заходів реагування на виявлені факти поведінки, яка відхиляється від норми (зокрема, здійснення запобіжних заходів, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності та ін.) [93].

4. Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції охоплює сфери суспільного життя, які окреслюються предметом відання відповідних підрозділів превентивної діяльності. У цьому контексті слід мати на увазі, що предметі відання Нацполіції, аналогічно предмету відання поліції інших європейських правових і демократичних держав зводиться до: по-перше, публічної безпеки; по-друге, цінностей, що охороняються Конституцією України (насамперед, це фундаментальні прав, свободи громадян) [19, с. 22-23]. Охоплення певних сфер суспільного життя контрольно-наглядовою діяльністю підрозділів превентивної діяльності обумовлено не лише потребою у дієвій підтримці правопорядку, але й також важливістю створення державою (також із залученням суб'єктів громадянського суспільства) умов для безпечного та стабільного функціонування суспільства. Слід мати на увазі, що аналізуючи сфери, в яких підрозділи превентивної діяльності реалізують контрольно-наглядову функцію, є найбільш чутливими до порушень законодавства, адже порушення правопорядку в них може призвести до суттєвих негативних наслідків (порушення прав людини, створення факторів, які обумовлюють соціальну небезпеку тощо), а також до соціальної напруги.

5. Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності виконує певні функції. Ключовою функцією контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції є превентивна функція, реалізація якої (насамперед, за рахунок своєчасного виявлення факторів, що можуть призвести до порушень, а також внаслідок здійснення профілактичних заходів, спрямованих на мінімізацію чи усунення правопорушень) дозволяє запобігати правопорушенням та забезпечувати сприятливі умови для підтримки стабільності публічного порядку, заснованого на повазі до людської гідності, прав, свобод та законних інтересів людини, а також поваги до інших конституційних цінностей. При цьому важливо розуміти, що превентивна функція є комплексною, і тому

охоплює, серед іншого, функції контролю (дозволяє підрозділам превентивної діяльності проводити регулярні перевірки, виявляти відхилення від встановлених норм, фіксувати правопорушення та вживати відповідних заходів) та нагляду (дозволяє здійснювати адміністративно-правові дії, спрямовані на виявлення та фіксування порушень, інших відхилень від норми без прямого втручання у діяльність об'єктів нагляду). Крім того, як функція контролю, так і функція нагляду також є комплексними функціями (зокрема, ученими визнається, що «функція контролю носить узагальнюючий, комплексний характер» [117, с. 229]), що охоплюють, зокрема [93]:*охоронну* функцію, що полягає у створенні умов, за яких не допускається порушення прав, свобод та законних інтересів громадян, громадського порядку, а також умов, за яких усі суб'єкти права можуть бути задіяні у процесі захисту прав людини та інших конституційних цінностей;*мотиваційно-стимулюючу* функцію, спрямовану на культивування правової культури серед населення (зниження рівня правового нігілізму насамперед серед верств населення, які характеризуються схильністю до маргінального способу буття соціального буття), формування у громадян глибоких (усвідомлених) переконань у необхідності дотримання нормативно-правових актів, позитивного ставлення до правопорядку та його закономірного розвитку, а також на стимулювання правомірної поведінки (коли мотиваційні заходи вважаються недостатніми); *виховну* (корекційну) функцію, що посилює дію мотиваційно-стимулюючої функції контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності. Виокремлена функція цілісно орієнтована на корекцію антисоціальної поведінки в рамках профілактичних бесід, роботи з потенційними правопорушниками та інформування населення про юридичну відповідальність та покарання за порушення норм законодавства [93];*прогностичну* функцію, яка дозволяє оцінювати потенційні ризики та планувати превентивні заходи для їх мінімізації, забезпечуючи запобіжний підхід в адміністративно-правовому впливі на об'єкт контролю (нагляду), який є важливою особливістю

контрольно-наглядової діяльності, а також дозволяє накопичувати досвід планування, організації та реалізації контрольно-наглядових заходів; функцію *планування*, що узгоджується із прогностичною функцією та забезпечує систематичне практичне вираження контрольно-наглядових заходів, передбачуваність контрольно-наглядової діяльності в цілому (це обумовлено тим, що розглядувана функція дозволяє вибудовувати послідовність дій підрозділів превентивної діяльності, визначати пріоритетні завдання та напрямки їх діяльності, оптимізувати використання ними ресурсів, що виділені на забезпечення діяльності підрозділів превентивної діяльності тощо) [93];функцію *регулювання*, що дозволяє забезпечувати відповідність дій підрозділів превентивної діяльності Нацполіції встановленим нормативам, стандартам та процедурам, що сприяє універсалізації виконання службових обов'язків посадовими особами вказаних підрозділів;*забезпечувальну* функцію, яка пов'язана зі створенням комплексу належних умов для ефективного виконання поставлених завдань у рамках контролю та нагляду (на практиці виражається у кадровому, матеріально-технічному, інформаційному, освітньому, соціально-правовому та іншому забезпеченні діяльності цих підрозділів та їх посадових осіб); *координаційну* функцію, що дозволяє організовувати взаємодію та координувати взаємодію між різними підрозділами Нацполіції, а також між поліцією та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та суб'єктами громадянського суспільства (колективного та індивідуального характеру) у сфері правоохорони загалом та в частині контролю та нагляду, зокрема (у межах предмета відання Нацполіції загалом та відповідного підрозділу превентивної діяльності, зокрема); *інформаційну* функцію, що полягає у збиранні, обробці, зберіганні та розповсюдженні даних, які необхідні для виконання контрольно-наглядових завдань, а також для опублікування періодичних звітів про роботу відповідних підрозділів, зокрема, для того, щоб підвищити ефективність внутрішнього та зовнішнього контролю (нагляду) за діяльністю підрозділів превентивної діяльності;

*інструктивну* функцію, яка спрямована на підготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб, задіяних у контрольно-наглядовій діяльності [93].

6. Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції характеризується особливим суб'єктним складом, який складають суб'єкти, що в силу свого адміністративно-правового статусу здійснюють заходи контролю і нагляду, а також суб'єкти, щодо яких ці заходи застосовуються (об'єкт контрольно-наглядової діяльності). Ключовими суб'єктами контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється підрозділами превентивної діяльності Національної поліції, є відповідні підрозділи поліції, а саме посадові особи, наділені правом здійснювати контроль та нагляд за додержанням правових норм у межах своїх компетенцій. Іншими словами, такими суб'єктами є суб'єкти, які володіють адміністративно-правовим статусом підрозділа превентивної діяльності Нацполіції, що наділений повноваженнями здійснювати контрольно-наглядову діяльність. Відтак, діяльність таких суб'єктів регламентується адміністративним законодавством і підпорядковується принципам права (перш за все, законності, професіоналізму та правової визначеності), в силу чого їх галузевий статус передбачає наявність певних повноважень, прав і обов'язків, пов'язаних з проведенням заходів з контролю і нагляду, що не суперечать, а змінюють правопорядок у державі. Крім того, що найбільш показово при аналізі адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Нацполіції, суб'єктний склад контрольно-наглядової діяльності також охоплює адресатів відповідних контрольно-наглядових заходів – тих суб'єктів, на яких спрямований вплив цих заходів. Тобто, означеними суб'єктами є підконтрольні суб'єкти, діяльність яких й самі вони (у відповідній мірі) розглядаються також як об'єкт контролю і нагляду, а саме юридичні та фізичні особи, діяльність яких може становити загрозу правопорядку або порушувати встановлені законодавчі норми.

7. Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції має організуючий характер, що слід розуміти, як те, що означена управлінська діяльність не лише фіксує та усуває порушення (або сприяє усуненню порушення законодавства), а й формує систему, цілісно спрямовану на підтримку правопорядку та забезпечення належної безпекової обстановки у сфері громадської безпеки в довгостроковій перспективі. Вказаний результат досягається за рахунок встановлення правил і стандартів (методології) здійснення контрольно-наглядових повноважень, які визначають межі, форми, способи, засоби та алгоритми дій як для посадових осіб підрозділів превентивної діяльності Нацполіції, так і для адресатів таких заходів. Завдяки цій властивості вказана управлінська діяльність набуває ознак системності та послідовності, що сприяє сталому правопорядку та зменшенню обсягу правопорушень у суспільстві. Конкретизуючи цю властивість слід зауважити, що організуючий характер контрольно-наглядової діяльності загалом передбачає: по-перше, розробку уніфікованих стандартів контрольно-наглядової діяльності, якими керуються співробітники поліції при виконанні контрольно-наглядових завдань (це питання нами більш детально розкривається у межах підрозділу 2.1 дисертації); по-друге, спрямованість на створення правового порядку, в якому відносини між поліцією і громадянами будуть чітко регламентовані (в цьому контексті поліція постає як організуючий суб’єкт, що визначає правові й загальні поведінкові стандарти, спрямовані на зміцнення правопорядку, беручи до уваги законодавчі акти і необхідність їх врахування у процесі правотворчості поліції і МВС України; це питання нами більш детально розкривається у межах підрозділу 2.1 дисертації); по-третє, здійснення планування відповідної адміністративно-правової діяльності (зокрема, дозволяє визначати пріоритетні напрямки контролю та нагляду, а також раціонально розподіляти ресурси), а також координації заходів щодо попередження та припинення правопорушень (наприклад, забезпечує злагоджену взаємодію відповідних підрозділів поліції між собою та з іншими

суб'єктами владних повноважень, а також з суб'єктами громадянського суспільства); по-четверте, не тільки нормування поведінки об'єктів контролю, а й створення сприятливих умов, за яких дотримання правових норм стає природною і бажаною практикою (зокрема, за рахунок профілактичної роботи, проведення інформаційних кампаній, науково-практичних заходів тощо); по-п'яте, постійне методичне та інформаційне забезпечення контрольно-наглядових заходів підрозділів превентивної діяльності Нацполіції.

8. Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції передбачає обов'язкову орієнтацію посадових осіб, що планують, організовують та здійснюють контрольно-наглядові заходи, на професійні стандарти та правила етики професійних публічних службовців. При цьому слід врахувати, що відповідні професійні стандарти являють собою сукупність норм, правил і процедур, які регламентують діяльність посадових осіб, визначаючи вимоги до їх компетентності, професійної кваліфікації та якості виконуваної ними роботи. Так у контексті контрольно-наглядової діяльності означені стандарти служать для посадових осіб поліції орієнтиром, який дозволяє їм діяти процедурно передбачувано, чітко (однозначно), законно та результативно (унеможливлюється формалізм діяльності, за яким може маскуватись інша діяльність, зокрема, яка пов'язана із корупцією), уникаючи порушень прав і свобод громадян, що не тільки служить цілям забезпечення правомірності публічного адміністрування, а й сприяє забезпеченню стабільності здійснення правозастосовної практики у сфері контролю і нагляду. Що ж стосується змістовної характеристики професійних стандартів, то в цьому контексті слід зазначити, що вони включають наступні важливі правила: по-перше, посадові особи поліції, котрі виконують контрольно-наглядові функції, повинні володіти знаннями та навичками, необхідними для правомірного й точного виконання покладених на них службових обов'язків (ця вимога передбачає наявність необхідного рівня і обсягу знань чинного

законодавства й особливостей його застосування, уміння аналізувати ситуацію (обстановку), прогнозувати її розвиток, а також здатність приймати оперативні та обґрунтовані управлінські рішення);по-друге, вся контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Нацполіції повинна виконуватися в рамках відповідних адміністративних процедур (ця позиція детально обґрунтовується у підрозділі 2.1 цієї дисертації), беручи до уваги вимоги принципу правової законності (посадові особи зобов'язані суворого дотримуватися норм адміністративного законодавства і вимог принципів права, а також правил процесуальної дисципліни, вимог, які стосуються звітування про їх діяльність); по-третє, дотримання принципів прозорості та підзвітності в діях посадових осіб підрозділів превентивної діяльності, що означає, що відповідні професійні публічні службовці зобов'язані пояснювати (керуючись матеріальним і процедурним законодавством, усталеною практикою його застосування, а також оцінкою обстановки, в якій норми законодавства суб'єктом владних повноважень застосовуються) свої дії і рішення, а крім того – готувати звіти щодо проведених заходів та бути готовими до незалежної перевірки правомірності (також непідкупності) та достатності (пропорційності) їх дій та рішень (зокрема, в контексті цивільного контролю), які при цьому не можуть використовуватись з метою підриву контрольно-наглядової діяльності поліції.

Що ж стосується етичних норм, то вони являють собою звід правил, спрямованих на забезпечення чесності, неупередженості та гуманного ставлення до громадян при плануванні, організації та здійсненні контрольно-наглядових заходів. Важливість таких правил обумовлена тією обставиною, що посадові особи підрозділів превентивної діяльності Нацполіції володіють публічно-владними повноваженнями, а, отже, їх дії повинні відповідати високим моральним вимогам, що дозволяє завчасно запобігати зловживань (зокрема, корупції, беручи до уваги, що корупція серед поліцейських становить собою серйозну проблему не лише для України, а й для більшості країн світу [див., напр.: 3; 183; 190; 199; 200]) і підвищити довіру населення

до правоохоронних органів. Зокрема, розглядаючи етичні норми, які повинні враховуватися в контрольно-наглядовій діяльності поліції, слід виділити, зокрема: по-перше, обов'язок посадових осіб бути вільним від упередженості та суб'єктивізму (зокрема, особистих інтересів), що в цілому дозволяє їм вчиняти об'єктивні, правомірні та справедливі управлінські дії, а також приймати відповідні рішення; по-друге, обов'язок відповідати критеріям доброчесності в усіх аспектах їх професійної діяльності (у відповідній мірі й в позаслужбовому житті), що включає як відмову від участі в корупційних практиках (нетолерантність до корупції та до діянь, пов'язаних з корупцією в цілому), так і передбачає сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, забезпечення прозорості взаємодії з суб'єктами, щодо яких поліцейським здійснюються заходи контрольно-наглядового характеру;по-третє, обов'язок поважати права та гідність кожного громадянина, з яким вони взаємодіють; по-четверте, обов'язок слідувати правилам службового етикету та поведінки, які зміцнюють у суспільній свідомості позитивний імідж поліції як правозастосовного органу, діяльність якого спрямована на утвердження правопорядку.

9. Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції передбачає використання відповідного набору способів і засобів здійснення такої управлінської діяльності. Відповідними способами контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної Нацполіції необхідно розуміти сукупність дій, методів і прийомів, що дозволяють їм виконувати наглядові та контрольні функції в різних ситуаціях практичної дійсності, яка характеризується наявністю підстав і умов для застосування таких способів управлінської діяльності. У свою чергу засоби контрольно-наглядової діяльності розглянутих суб'єктів владних повноважень є безпосередньо інструментами (є правовими, організаційними і технічними, кожен з яких виконує свою специфічну функцію), використовуваними для досягнення мети і завдань нагляду та

контролю (означені способи і засоби більш детально нами розкриваються у межах підрозділу 2.2 цієї дисертації).

10. Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції своїм змістом передбачає виникнення, перебіг, призупинення та припинення адміністративно-правових відносин з приводу контролю (нагляду), що здійснюється підрозділами превентивної діяльності. Такі правовідносини виникають з моменту початку контрольно-наглядових заходів (хоча в більш широкому контексті їх осмислення можна припустити, що їх початок іноді прослідковується вже у процесі організації таких заходів) згідно норм адміністративного законодавства, яке визначає повноваження підрозділів превентивної діяльності Нацполіції, а також норм, які регламентують планування, організацію та здійснення адміністративних процедур у рамках здійснення контрольно-наглядової діяльності поліції.Отже, важливо зазначити, що ці відносини виникають у разі, якщо існують нормативні підстави для проведення контрольно-наглядових дій, які підкріплюються процедурними підставами (відповідним актом про здійснення контрольно-наглядових заходів), а також за наявності достовірних даних про існування фактичної підстави виникнення таких відносин (наприклад, за результатами планового моніторингу безпекової обстановки у сфері громадської безпеки) або ж за наявності обґрунтованого переконання, що така підстава може мати місце в дійсності (наприклад, за наявності інформації про можливі правопорушення, отриманої в результаті звернень громадян). При цьому в Україні, як у правовій та демократичній державі, при виникненні розглядуваних адміністративно-правових відносин не можна недооцінювати насамперед процедурну підставу виникнення цих відносин, яка пов’язана зі встановленням правового статусу об’єктів контролю, їх ідентифікацієюта, що надзвичайно важливо, – своєчасним повідомленням їх про початок контрольно-наглядових заходів. У зв’язку із цим вже на етапі виникнення таких відносин вони набувають юридично значимий характер, а тому кожна зі сторін цих відносин отримує процедурний статус і відповідні

адміністративно-правові гарантії. Вже на етапі проведення контрольно-наглядових заходів відносини між суб’єктами і об’єктами розвиваються у рамках конкретних адміністративних процедур в контексті реалізації функції контролю (нагляду) підрозділів превентивної діяльності, що включають перевірку, документування, збір доказів, прийняття рішень тощо.У процесі таких відносин посадові особи підрозділів превентивної діяльності Нацполіції взаємодіють з адресатами контрольно-наглядових заходів, перевіряючи їх діяльність на відповідність правовим нормам, фіксуючи виявлені відхилення (за їх наявності) або ж констатують правомірність діяльності таких суб’єктів. Також важливо враховувати й те, що відповідні правовідносини можуть на підставі норм законодавства припинятися, а насамперед у разі, якщо обставини, що перешкоджають продовженню контрольно-наглядових заходів, тимчасово унеможливлюють їх закономірний розвиток (тобто досягнення мети контрольно-наглядової діяльності). Відповідними причинами можуть бути серед іншого форс-мажорні ситуації, оскарження дій (рішень) поліції, необхідність отримання додаткових даних або залучення інших суб’єктів владних повноважень у діяльність підконтрольного суб’єкта. Важливо відзначити, що на етапі призупинення відносин контрольно-наглядові дії повинні тимчасово припинятися, хоча сам правовий зв’язок між суб’єктом і об’єктом триватиме.Що ж стосується припинення таких відносин, то цей етап їх закономірного розвитку (правовий зв’язок між підрозділом превентивної діяльності Нацполіції та об’єктом контролю припиняється) відбувається по завершенні заходів з нагляду і контролю, й переважно пов’язується на практиці із винесенням приписів і усуненням виявлених поліцією порушень та ін., що також обумовлює обставини, з урахуванням яких поліція більше не матиме правових підстав для продовження перевірок.

11. Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції завершується прийняттям рішення, яке має юридичне значення, сприяючи досягненню мети цієї управлінської

діяльності. Ученими справедливо зазначається, що «юридичним результатом контрольно-наглядової діяльності є правозастосовний контрольно-правовий акт який містить розпорядження констатуючого порядку, тобто встановлені внаслідок перевірки позитивні моменти»[101, с.65]. З цього приводу слід зауважити, що прийняття правозастосовного рішення є ключовим етапом контрольно-наглядової діяльності, адже воно в дійсності забезпечує юридичне закріплення всіх виявлених фактів, результатів і висновків в контексті здійснення відповідної управлінської діяльності поліції. Це рішення відображає оцінку дій або поведінки об’єктів контролю (нагляду), виявлених в ході заходів. Відповідно, винесення такого юридично значимого акта робить підсумки перевірки офіційними і обов’язковими для виконання, що сприяє досягненню цілей контрольно-наглядової діяльності, сприяючи також гарантованому забезпеченню правового порядку на підставі проведених заходів, що в решті позначається на безпековій обстановці у сфері громадської безпеки (це питання більш детально розкривається нами в підрозділі 2.2 дисертації).

12. Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції є умовно адаптивною без шкоди правовій та інституційній визначеності (передбачуваності) відповідної управлінської діяльності.Осмислюючи таку властивість контрольно-наглядової діяльності, як її адаптивність, важливо підкреслити, що ця властивість розглянутої діяльності виражається в здатності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції оперативно реагувати на зміни законодавства, що змінюванубезпекову обстановку в сфері громадської безпеки, в якій виникають нові ризики і загрози правопорядку, а також різні інші фактори, що впливають на правопорядок і стан безпеки в суспільстві. При цьому важливо враховувати і те, що відповідна гнучкість контрольно-наглядової діяльності поліції обмежується принципом правової визначеності, згідно з яким дії поліції повинні залишатися передбачуваними та строго відповідати встановленим нормам законодавства (це, зокрема, не дозволяє поліції

адаптуватися до зміни політичної обстановки держави, обумовленої зміною політичної влади). У цьому контексті коректніше таку адаптивність називати «умовною адаптивністю», яка вказує на те, що розглядувані підрозділи поліції можуть оперативно змінювати тактику, методи та логіку витрачання ресурсів, проте їх дії та рішення в контексті відповідної зміни об'єктивації контрольно-наглядової діяльності не можуть виходити за межі правових приписів та встановлених організаційно-інституційних меж реалізації контрольно-наглядової діяльності.Отже, у відповідному контексті можна виокремити: по-перше, адаптивність методів і тактики діяльності в залежності від обстановки, в якій ця діяльність здійснюється. Зокрема, посадові особи підрозділу превентивної діяльності Нацполіції можуть змінювати способи контролю і нагляду залежно від специфіки ризиків і загроз, особливостей об'єкта та обставин, які в об'єктивній дійсності часто виникають і розвиваються нелінійно, зокрема, в умовах реалізації конституційної свободи на мирне зібрання, яке в певний момент може радикалізуватися і перетворитися на масовий захід, що використовується для заподіяння шкоди іншим громадянам, їх майну.По-друге, можемо виокремити властиву контрольно-наглядовим органам властивість оперативного реагування на нові ризики і загрози, в силу чого підрозділи превентивної діяльності Нацполіції повинні адаптувати контрольно-наглядові заходи для запобігання та боротьби з новими або раніше невідомими формами правопорушень (наприклад, шляхом розширення законних заходів нагляду, виключаючи довільні дії поліції). По-третє, адаптивність також пов'язана з використанням співробітниками поліції сучасних технологій (зокрема, відеоспостереження, бази даних, а також засоби аналізу даних з камер відеоспостереження тощо), що дозволяють поліції бути більш ефективною, раціональною і оперативною в реалізації контрольно-наглядових функцій.

Разом з тим, вказуючи на те, що адаптивність контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції є умовною, слід

зазначити, що це має на увазі те, що відповідна управлінська діяльність в процесі адаптації і в результаті адаптації буде відповідати таким стандартам гармонійної стабільності публічного адміністрування:по-перше, вимогам правової передбачуваності; по-друге, вимогам організаційно-інституційної стабільності; по-третє, вимогам принципів адекватності та пропорційності.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції характеризується сукупністю унікальних концептуальних рис, які дозволяють її осмислити в якості комплексного адміністративно-правового явища, спрямованого на підтримку правопорядку та забезпечення публічної безпеки. З огляду на ці особливості відповідна діяльність є строго регламентованою чинним законодавством адміністративно-правовою діяльністю Нацполіції, яка здійснюється відповідно до принципів права, що в сукупності забезпечує її правомірність, законність, передбачуваність та сприяє підтриманню правопорядку в Україні, як у сучасній правовій та демократичній країні. Розглядаючи цю діяльність в теоретико-практичному аспекті, перш за все слід брати до уваги той факт, що вона, будучи елементом системи публічного адміністрування у сфері правоохорони, є формою реалізації державних функцій у відповідній сфері, поєднуючи в собі адміністративно-правовий, державно-владний характер, а також, будучи спрямованою на формування (шляхом використання сукупності правових та інших інструментів контролю та нагляду) комплексу умов, за яких можливий правопорядок, як найважливіший чинник належного (гармонійного) співжиття членів суспільства [93]. Таким чином, ця діяльність має чітко визначену цільову спрямованість, яка охоплює виконання комплексу завдань, спрямованих на запобігання, виявлення та усунення правопорушень, а також факторів, що спричиняють їх виникненню або перетворенню у злочинну діяльність. Для забезпечення більш ефективного досягнення цих цілей контрольно-наглядова діяльність виконує низку функцій, кожна з яких

підсилює вплив контрольно-наглядових заходів на суспільні відносини та суб'єктів права.

## 1.2 Нормативно-правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції

Ефективна реалізація превентивної діяльності Нацполіції України (зокрема, контрольно-наглядова діяльність її підрозділів)обумовлюється«належним правовим регулюванням даного питання, яке основується на правових засадах» [12, с. 52], а насамперед – на адміністративно-правових засадах управлінської діяльності, які ще перебувають на стадії активного становлення [11, с. 53]. При цьому слід зауважити, що правовими засадами (основами) учені в цілому розуміють: по-перше, комплекс нормативно-правових актів (інакше – сукупність правових норм), згідно яких здійснюється діяльність відповідного органу публічної служби, регламентується поведінка суб'єктів права; по-друге, те, що закріплює принципи, алгоритми, а також правила реалізації певної діяльності органів публічної служби, їх посадових осіб; по-третє, те, що закріплює права та обов'язки учасників конкретних правовідносин, межі їх позитивної та негативної відповідальності [див., напр.: 15, с. 23; 23, с. 126; 79, с. 168]. Разом із тим, зокрема, Р.С. Козьяков вказує на те, що правовими засадами (у контексті контрольно-наглядової діяльності Нацполіції України) постає правова основа діяльності відповідного суб'єкта права, а основа, що «складається з сукупності законодавчих актів, спрямованих на реалізацію адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України» [63, с. 143]. Тобто, можемо дійти висновку, що ученими, котрі розглядають основи превентивної діяльності Нацполіції загалом та контрольно-наглядової діяльності цього суб'єкта владних повноважень зокрема, поняття «правові засади діяльності» фактично

ототожнюються із «нормативно-правовими засадами діяльності», які є окремим видом правових засад.

Загалом, слід зауважити, що правові та нормативно-правові засади діяльності Нацполіції вже розкривались багатьма українськими ученими [див., напр.: 11, с. 54-64; 23, с. 126-130; 31, с. 50-95; 110; 174, с. 51-70; 196]. Зокрема, В.Л. Целенко зазначає, що законодавча основа, в якій визначається правомірність дій працівників патрульної поліції, ґрунтується на двох основних групах норм. Перша групу складають законодавчі положення, що регулюють суспільні відносини, захист яких законодавець закріпив за компетенцією патрульної служби. До них належать норми, які встановлюють правила поведінки контрольованих суб'єктів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а також норми, що передбачають відповідальність за порушення цих вимог учасниками правовідносин. Саме ця група нормативно-правових положень слугує основою для ухвалення суб'єктом контролю і нагляду управлінських рішень відносно поведінки контрольованого суб'єкта, а також визначає правомірність подальших дій у межах суб'єкта контролю і нагляду. Друга група охоплює правові норми, що регламентують владні повноваження працівників патрульної поліції як суб'єктів управлінської діяльності. До цієї групи належать положення, що визначають правовий статус посадових осіб патрульної служби як представників поліції, зокрема ті, що встановлюють загальні права, обов'язки поліцейських під час виконання службових обов'язків, а також принципи функціонування поліції. Крім того, до цієї групи входять норми, які визначають правовий статус поліцейських як суб'єктів наглядової та контрольної діяльності у сфері забезпечення дорожньої безпеки, з урахуванням особливостей займаної посади в структурному підрозділі. Також ця група норм регулює підстави та процедуру застосування поліцейськими заходів примусового характеру [179, с. 127-128]. У свою чергу І.В. Беспалий зазначає, що адміністративно-правове регулювання превентивної діяльності Нацполіції охоплює широкий спектр нормативно-

правових актів різної юридичної сили, які визначають такі аспекти: по-перше, повноваження, основні напрями та завдання діяльності Нацполіції у сфері запобігання та протидії злочинності, а також іншим порушенням законодавства; по-друге, порядок і специфіку взаємодії уповноважених суб'єктів у межах зазначеної сфери управлінської діяльності; по-третє, правовий статус, функції та значення підрозділів Нацполіції у здійсненні ними превентивних заходів і операцій та ін. [13, с. 270-271]. Натомість Р.С. Козьяков, розглядаючи особливості нормативно-правового забезпечення діяльності поліції в сфері здійснення поліцією функції контролю і нагляду, доходе думки, що такі акти являють собою систематизований комплекс нормативних документів. При цьому, як зауважує науковець, вказана система включає закони, підзаконні акти, а також відомчі нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, які визначають цілі, завдання, правила, порядок і процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності уповноваженими суб'єктами Нацполіції. Для цих актів спільним є те, що вони спрямовані на регулювання адміністративно-правових відносин, що виникають у процесі виконання контрольних і наглядових функцій Нацполіції, і охоплюють взаємодію між органами і підрозділами поліції та об'єктами їх контрольно-наглядової діяльності. Таким чином, вони забезпечують правову основу для реалізації контрольних повноважень відповідно до встановлених нормативних вимог [63, с. 143].

Враховуючи викладене та чинне законодавство України зазначимо, що сучасні нормативно-правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Нацполіції поділяються на такі рівні:

1. Конституційний рівень нормативно-правового регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції. Насамперед, слід зауважити, що Конституція України [77], як і будь-якої іншої сучасної держави вважається документом, який «не складається із комплексу явних інструктивних

регуляторів суспільного життя, а вміщує лише загальні параметри побудови та функціонування держави, юридичного статусу людини і громадянина в тій мірі, порядку та у спосіб, що задовольняв би носія влади. Тобто, Основний Закон фактично будь-якої держави, в якій діє конституція, врегульовує найбільш значущі соціально-правові, економічні, культурні та політичні питання» [36, с. 10]. Поряд із тим, слід зауважити, що в нашій державі відповідний документ «є правовим джерелом, відповідно до норм якого формуються механізми правового регулювання всіх, без виключення, суспільно-правових відносин на території України, у тому числі в сфері правоохоронної та превентивної діяльності за участі Національної поліції України» [12, с. 52]. Крім того, Конституція містить низку статей, в яких визначаються повноваження органів публічної служби, які здійснюють заходи нормативно-правового, інституційного та іншого забезпечення суб'єктів публічної адміністрації [див., напр.: 63, с. 142], зокрема, й підрозділів превентивної діяльності Нацполіції. Також важливого значення в контексті питання, що нами розглядається мають норми Основного Закону України, які проголошують права, свободи людини і громадянина, які мають враховуватись під час контрольно-наглядової діяльності (статті 23, 27–34, 55, 57 та ін.), а також ч. 2 ст. 19 Конституції України, в якій окреслюється засада правової законності.

2. Міжнародно-правовий рівень нормативно-правового регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції, що умовно поділяється на такі групи міжнародно-правових актів:

1) міжнародно-правові акти у сфері прав людини, як джерела, що визначаються межі реалізації повноважень підрозділів превентивної діяльності Національної поліції в контексті планування, організації та реалізації ними контрольно-наглядових заходів. Означена група міжнародно-правових актів встановлює універсальні права і свободи людини, які мають поважати, дотримуватися, захищати та забезпечувати все державні органи,

включаючи й поліцію (у відповідності до ст. 7 Закону України «Про Національну поліцію» [158] та з урахуванням ст. 9 Конституції України [77]), у процесі планування, організації та реалізації контрольно-наглядових заходів. Отже, ці міжнародно-правові акти обтяжують державу загалом і поліцію, зокрема, міжнародними зобов'язаннями, які є орієнтиром у здійсненні своїх повноважень (також у сфері контролю та нагляду), забезпечуючи єдині стандарти взаємодії органів публічної служби та людини, зокрема, яка підлягає контролю (нагляду) [94]. При цьому, аналізуючи сукупність цих міжнародно-правових актів, доходимо висновку, що їх слід поділити на загальні та спеціальні.

Серед *загальних міжнародно-правових актів* у сфері прав людини, що враховуються в контрольно-наглядовій роботі підрозділів превентивної діяльності Нацполіції є Загальна декларація прав людини 1948 року [52]. Серед множини прав і свобод, які закріплюються у цьому документі підрозділи превентивної діяльності особливу увагу повинні звертати на необхідність врахування у своїй діяльності права людини на життя, свободу та особисту недоторканність (ст. 3), а також заборони на жорстоке та принижуюче людську гідність поводження (ст. 5). Додатково слід виокремити й Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року [104], що є міжнародно-правовим документом, який розширює зміст та перелік прав, закріплених у Загальній декларації, зокрема, встановлює зобов'язання держав щодо захисту прав людини, включаючи право на життя (ст. 6), заборону тортур та жорстокого поводження (ст. 7), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 9), право на вільне пересування та свобода вибору місця проживання для тих, хто законно знаходиться на території держави (ст. 12), право на визнання правосуб'єктності людини (ст. 16) та інші права, свободи, які мають враховуватися в ході планування, організації та реалізації контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції [94].

Враховуючи той факт, що Україна є країно-членом Ради Європи, цілком закономірно, що підрозділи превентивної діяльності Нацполіції в своїй контрольно-наглядовій діяльності також повинні керуватись загальними регіональними міжнародно-правовими актами у сфері прав людини, а насамперед Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод 1950 року [72], а також протоколами до неї. Цей конвенційний акт, як фундаментальний в країнах Європи нормативний інструмент формування умов поваги органами публічної служби прав, свобод і законних інтересів кожної людини, покладає на підрозділи превентивної діяльності комплекс обов'язкових зобов'язань щодо дотримання низки прав людини, серед яких право на життя (ст. 2), право не наражатися (не зазнавати) на катування, нелюдське або принижуюче людську гідність поводженню (ст. 3), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 5), право не піддаватися юридичній відповідальності всупереч закону (фактично випливає зі ст. 7), право на повагу до приватного та сімейного життя (ст. 8), право на ефективні засоби правового захисту (ст. 13), право на рівність та заборону дискримінації (ст. 14) [94].

Крім того, розглядаючи міжнародно-правові акти у сфері прав людини як джерела, що визначають рамки діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції в контексті планування, організації та реалізації контрольно-наглядової діяльності, слід враховувати *спеціальні міжнародно-правові акти*, спрямовані на нормативно-правове забезпечення захисту окремих прав людини (зокрема, це Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження та покарання 1984 року) [74], Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року [103] та ін.) або окремих груп людей (наприклад, Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року [70], Конвенція про права осіб з інвалідністю 2006 року [73], Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами 2011 року [75] та ін.),

які в силу об'єктивних чи суб'єктивних факторів є вразливими верствами населення, а отже в контексті застосованих до них заходів контролю (нагляду) можуть потрапити в складні життєві обставини тощо [94].

2) міжнародно-правові акти у сфері запобігання та протидії окремим протиправним діям, як джерела, що визначаються межі реалізації повноважень підрозділів превентивної діяльності Національної поліції в контексті планування, організації та реалізації ними контрольно-наглядових заходів. Означена група міжнародно-правових документів: складає міжнародно-правову основу для дій та рішень поліції у сфері запобігання та протидії окремих видів протиправних діянь; наголошує на необхідності використання превентивного підходу, застосування профілактичних заходів у роботі поліції, що дозволяє знизити ймовірність протиправних дій ще до їх вчинення; окреслює нормативну основу для запобігання протиправним діям поліції в цілому та в рамках контрольно-наглядової діяльності, зокрема [94]. Аналізуючи міжнародно-правові акти, можемо дійти висновку, що до цієї групи слід віднести насамперед Керівні принципи для запобігання злочинності, що були затверджені 24 липня 2002 року резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН № 2002/13 [195]. Цей документ визначає стандарти для розробки та реалізації ефективної системи запобігання правопорушенням у державі, що ґрунтується на визнанні необхідності використання комплексного, довгострокового підходу до превенції протиправних дій (передусім з урахуванням превентивного потенціалу взаємодії поліції з іншими органами публічної служби, а також суб'єктів громадянського суспільства). Відповідна взаємодія крізь призму положень Керівних принципів є важливою, адже цим документом передбачається необхідність здійснення державою превентивних заходів з урахуванням особливостей забезпечення реалізації права на зайнятість, освіту, охорону здоров'я, а також, враховуючи особливості міського планування, що сукупно впливає на загальний фон дії адміністративно-правового режиму запобігання порушенню законодавства, а тому формує

умови для ефективного здійснення контрольно-наглядових заходів підрозділами Національної поліції [94]. Крім того, слід виокремити й Конвенцію ООН проти корупції 2003 року [71], що встановлює універсальні стандарти та механізми протидії корупції на всіх рівнях функціонування публічної влади, включаючи також органи правопорядку (тобто і поліцію). В силу норм цієї Конвенції підрозділи превентивної діяльності повинні мінімізувати корупційні ризики під час здійснення контрольно-наглядових заходів, а також запроваджувати політику нульової толерантності до корупційних дій посадових осіб поліції. Виходячи з цього, у Національній поліції мають розроблятися механізми внутрішнього контролю та нагляду за дотриманням антикорупційного законодавства, зокрема, антикорупційна стратегія та програми її реалізації, які враховуватимуть корупційні ризики в рамках планування, організації та реалізації заходів контролю (нагляду) [94].

3. Законодавчий рівень нормативно-правового регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції. Насамперед слід зауважити, що законодавчі акти, будучи невід'ємною частиною нормативно-правового забезпечення діяльності поліції в сфері здійснення поліцією функції контролю і нагляду, являють собою систематизований комплекс нормативних документів [63, с. 143]. З вказаним слід погодитись, адже розглядуваний рівень нормативно-правового регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності вказаними підрозділами охоплює джерела права, що забезпечують стабільність, однаковість та юридичну визначеність у правовому регулюванні діяльності поліції на найвищому (після конституційного) рівні. Зокрема, саме законодавчими актами встановлюються: по-перше, загальні принципи та засади функціонування поліції, включаючи виконання контрольних та наглядових функцій;по-друге, спеціальний порядок взаємодії органів поліції з суб'єктами правових відносин; по-третє, особливості правового регулювання в умовах різних правових режимів (наприклад, адміністративний нагляд, соціальний захист або протидія домашньому

насильству). Зважаючи на це, відповідні законодавчі акти доцільно класифікувати на три умовні групи в залежності від їх спрямованості і змісту, а саме:

1) загальні законодавчі акти, що забезпечують юридичну визначеність управлінської діяльності (загальної функціональної ролі) підрозділів превентивної діяльності Нацполіції. Насамперед, серед таких актів слід виокремитиЗакон України «Про Національну поліцію» [158], щохарактеризується винятковим значенням, адже саме його положення регулюють цілі і завдання поліції, а також окреслюють коло її повноважень. Зокрема, він закріплює фундаментальні принципи діяльності поліції, такі як законність, пропорційність, повага до прав і свобод людини, прозорість і професіоналізм. У ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» визначаються основні завдання поліції, серед яких – забезпечення публічної безпеки і порядку, охорона прав і свобод людини, протидія злочинності, захист інтересів суспільства та держави. Ці завдання реалізуються через широкий спектр повноважень, встановлених насамперед у ст. 23 цього Закону. Особлива увага серед таких повноважень законодавцем приділяється саме контрольній та наглядовій діяльності поліції, що охоплює різні сфери суспільних відносин. Наприклад, поліція наділена повноваженнями з регулювання дорожнього руху та контролю за дотриманням правил його учасниками, а також за технічним станом транспортних засобів. Підрозділи Нацполіції також відіграють ключову роль у забезпеченні радіаційної безпеки в зонах радіоактивного забруднення, а також у здійсненні нагляду за дотриманням вимог дозвільної системи, включаючи правила зберігання та використання зброї, боєприпасів та вибухових речовин. Також у контексті норм Закону важливими аспектами контрольно-наглядової діяльності поліції є діяльність цього органу публічної служби у сфері захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У цьому контексті підрозділи превентивної діяльності виконують наглядові функції, спрямовані на запобігання дитячої бездоглядності, правопорушень серед неповнолітніх і

забезпечення дотримання прав дітей в рамках системи опіки та піклування [158]. Відтак, необхідно зазначити, що діючий Закон України «Про Національну поліцію» формує основу для реалізації як загальних, так і спеціалізованих напрямів контрольно-наглядової діяльності поліції в Україні.

До числа загальних законодавчих актів слід віднести також і Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [61], що являє собою фундаментальний нормативний акт, який визначає ключові засади притягнення до адміністративної відповідальності, а також окреслює окремі аспекти взаємодії органів поліції з суб'єктами правових відносин у сфері контролю і нагляду. Відзначимо, що у ст. 1 Кодексу закріплено ключові завдання адміністративного права України, такі як охорона прав і свобод громадян, зміцнення правової законності, запобігання правопорушенням та забезпечення конституційного ладу, що сукупно визначає засадничі орієнтири в реалізації контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції. Крім того, для підрозділів превентивної діяльності особливе значення має глава 19 КУпАП, що регулює порядок складання протоколів про адміністративні правопорушення. У відповідності до положень цієї глави Кодексу поліцейські наділяються повноваженнями фіксувати порушення, пов'язані з недотриманням правил дорожнього руху, невиконанням вимог про зупинку транспортного засобу, а також інші правопорушення, пов'язані із забезпеченням публічного порядку та громадської безпеки.

Як убачається, значимість загальних законодавчих актів полягає в тому, що вони формують універсальну правову основу для всіх напрямків діяльності поліції, включаючи і ту, що пов'язана з реалізацією контрольно-наглядової функції розглядуваного органу публічної служби. Ці акти визначають основні стандарти правозастосовної практики, а разом з тим також і забезпечують захист прав і свобод громадян, мінімізуючи ризики перевищення повноважень з боку поліції;

2) спеціальні законодавчі акти, що регламентують правовий режим контролюта нагляду. Відповідною групою законодавчих актів охоплюються закони, особливість яких полягає в детальній регламентації процедур і правил, які лежать в основі специфічних напрямків поліцейської діяльності, що пов'язані з реалізацією ними контрольно-наглядової функції Нацполіції. Так на відміну від загальних законодавчих актів, що формують базис правового регулювання контрольно-наглядової діяльності поліції, відповідні спеціальні законодавчі акти спрямовані на впорядкування окремих (часто вузькоспеціалізованих) сфер, що вимагають підвищеної уваги з боку поліції в силу повноважень, які поліція зобов'язана виконувати.Зокрема, слід зазначити такі законодавчі акти:

- Закон України «Про адміністративні послуги» [124], основне призначення якого полягає у створенні правових основ для реалізації публічних повноважень у сфері надання адміністративних послуг. В даному контексті адміністративна послуга розуміється як результат здійснення владних повноважень органом, що надає послугу, спрямованих на виникнення, зміну або припинення прав і обов'язків фізичних (або юридичних) осіб. Відносно підрозділів превентивної діяльності Національної поліції даний закон має першорядне значення, адже він регулює порядок надання таких послуг, як видача ліцензій, дозволів та інших документів, які виступають інструментами контролю за дотриманням встановленого порядку;

- Закон України «Про адміністративну процедуру» [125], що є нормативним актом, який спрямований на регулювання відносин між суб'єктами публічної адміністрації та громадянами (також юридичними особами) у процесі розгляду адміністративних справ. Для підрозділів превентивної діяльності цей Закон забезпечує процесуальну ясність і передбачуваність здійснення дій поліції при розгляді адміністративних справ. Так, його положення зобов'язують підрозділиНацполіції дотримуватися встановленого Законом порядку, включаючи надання суб'єктам права на

оскарження рішень або дій, що є важливою процедурною гарантією захисту їх прав та законних інтересів;

- Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [128], який також є важливим елементом нормативного регулювання контрольно-наглядової діяльності поліції. Його норми визначають правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи, в рамках якої поліція здійснює контроль за виконанням суб'єктами господарювання відповідних вимог законодавства. Особливу роль в цьому процесі відіграють перевірки на відповідність ліцензійним умовам, наприклад, при експлуатації небезпечних об'єктів, зберіганні зброї або поводженні з вибуховими речовинами. У цьому контексті слід підкреслити, що до завдань підрозділів превентивної діяльності входить не лише контроль (нагляд) за додержанням правил безпеки, а й запобігання можливим загрозам і ризикам громадському порядку та довкіллю, а тому цей Закон можна розглядати, як нормативно-правовий акт, що створює умови для взаємодії Нацполіції та суб'єктів господарювання з метою забезпечення публічних інтересів та безпеки;

3) особливі законодавчі акти, що визначають особливі правові режими, які передбачаються контрольно-наглядове втручання в правові відносини суб'єктів правадля захисту суспільних інтересів. Отже, значимість таких законів обумовлена тим, що вони спрямовані на встановлення особливих адміністративно-правових режимів, що передбачають втручання органів поліції у правові відносини суб'єктів для захисту суспільних інтересів, беручи до уваги те, що такі режими характеризуються специфічною правовою структурою, яка враховує не лише загальний порядок реалізації контрольно-наглядної функції, а й специфічні завдання, що стоять перед Нацполіцією в окремих сферах суспільних відносин. До таких законодавчих актів слід віднести, зокрема:

- Закон України «Про запобігання корупції» [131], який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції

в Україні. Згідно з його положеннями, Нацполіція виступає спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції, наякий законодавцем покладається зобов'язання щодо виявлення, запобігання та мінімізації наслідків корупційних правопорушень (ч. 1 ст. 1 Закону).У цьому контексті важливо враховувати і те, що розглядуваний Закон закріплює принципи застосування превентивних антикорупційних інструментів і механізмів, які включають проведення спеціальних перевірок, збір інформації про притягнення осіб до юридичної відповідальності, а також забезпечення функціонування каналів для повідомлення про можливі корупційні факти. Особливе значення в цьому контексті має ч. 1 ст. 53-1 Закону, в якій закріплюються зобов'язання Нацполіції створити постійно діючі та безпечні канали для інформування про корупцію. Крім того, поліція зобов'язана здійснювати перевірку відомостей про судимість осіб, що необхідно для прийняття кадрових та управлінських рішень в інститутах публічної влади (п. 1 ч. 4 ст. 57 Закону). Таким чином, у світлі норм цього Закону контрольно-наглядова діяльність Нацполіції охоплюється механізмом захисту суспільних інтересів, а також являє собою особливий інструмент підвищення прозорості та підзвітності суб'єктів публічного адміністрування;

- Закон України «Про дорожній рух» [129]. Сфера безпеки дорожнього руху вимагає особливого регулювання, а тому зазначеним законодавчим актом Нацполіція наділяється повноваженнями з контролю за виконанням правил дорожнього руху, регулювання експлуатації транспортних засобів та забезпечення безпеки при перевезенні пасажирів і вантажів, включаючи небезпечні матеріали. Особливе значення в цьому контексті має ст. 52-3 Закону, в якій перераховані основні повноваження Нацполіції, серед яких: тимчасове затримання транспортних засобів, видача спеціальних дозволів на участь у дорожньому русі для транспортних засобів з перевищенням нормативних габаритних або вагових параметрів, а також контроль за дотриманням правил паркування. Необхідно в цьому контексті також зазначити і те, що окреслені повноваження дозволяють поліції оперативно

реагувати на порушення, що створюють загрозу для учасників дорожнього руху, та запобігати аварійним ситуаціям на дорозі. Також підкреслимо, що Законом передбачається впровадження автоматизованих систем контролю, що підвищує ефективність роботи Нацполіції, насамперед – мінімізуючи людський фактор та сприяючи зміцненню довіри громадян до результатів контрольно-наглядової діяльності поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;

- Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [123], що є нормативним актом, який упорядковує правовий режим, що встановлює тимчасові обмеження і заходи спостереження за поведінкою певних категорій осіб, звільнених з місць позбавлення волі. В рамках цього законодавчого акту адміністративний нагляд розглядається як система превентивних заходів, спрямованих на попередження вчинення повторних правопорушень. Крім того, в контексті вимог норм цього Закону підрозділи превентивної діяльності Нацполіції відіграють ключову роль у реалізації положень цього Закону, забезпечуючи систематичний моніторинг поведінки осіб, охоплених наглядовими заходами, контроль за виконанням ними встановлених обмежень та взаємодію з іншими органами, такими як служби пробації та органи соціального захисту. Важливо відзначити, що реалізація Нацполіцією норм цього законодавчого акта дозволяє системі адміністративного нагляду в цілому знижувати ризики і загрози рецидивної злочинності, а також сприяє виховному впливу на відповідних осіб, до яких застосовуються заходи нагляду і контролю, що відповідає завданням профілактичної діяльності поліції в цілому;

- Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» [132]. Протидія домашньому насильству є одним з найважливіших завдань державної політики України як сучасної європейської правової держави, що знайшло своє відображення в даному законодавчому акті. Аналізуючи норми виокремленого Закону можемо дійти висновку, що Нацполіція відіграє ключову роль у реалізації його положень,

виконуючи функції з виявлення, профілактики та реагування на випадки домашнього насильства (ч. 3 ст. 6 Закону). Так згідно зі ст. 10 цього Закону, повноваження поліції у відповідній сфері включають винесення термінових заборонних приписів щодо кривдників, реєстрацію заяв і повідомлень про домашнє насильство, а також постановку на профілактичний облік осіб, які вчиняють такі правопорушення (ці заходи спрямовані на безпосередній захист жертв насильства, запобігання повторних актів агресії і забезпечення публічної безпеки). Крім того, норми цього Закону також застосовуються в рамках міжвідомчої взаємодії, що дозволяє підрозділам превентивної діяльності Нацполіції ефективно взаємодіяти з соціальними службами, органами охорони здоров'я та громадськими організаціями для превенції правопорушень у цій сфері та для надання допомоги постраждалим від домашнього насильства;

- Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [130], що встановлює правові та організаційні засади захисту прав дітей, які залишилися без батьківського піклування. У контексті норм цього Закону Нацполіція, спільно зі службою у справах дітей, зобов'язана оперативним чином реагувати на випадки виявлення таких дітей, забезпечуючи їх захист і встановлення законного правового статусу. Зокрема, в ч. 2 ст. 30 цього Закону закріплено обов'язок поліції проводити обстеження умов перебування дитини, а також обставин відсутності батьківського піклування. Ці дії включають реєстрацію виявлених випадків у книгах первинного обліку та вжиття заходів для оформлення статусу дитини-сироти. Таким чином, реалізація контрольно-наглядової функції поліції у сфері забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є важливим інструментом забезпечення прав відповідних соціально вразливих осіб, що вказує на гуманітарну властивість діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції в Україні.

4. Підзаконний рівень нормативно-правового регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції. Розглядаючи підзаконний рівень нормативно-правових засад контрольно-наглядової діяльності розглядуваних суб'єктів слід враховувати ту обставину, що адміністративне законодавство в цілому«посідає центральне місце в системі правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України, завдяки якому забезпечується послідовне впровадження нормативно-правових вимог, норм і нормативів до системи адміністративних правовідносин у сфері контролю та нагляду» [63, с. 143]. При цьому, особливого значення набувають підзаконні акти Президента України, які містять засадничі основи для реалізації контрольно-наглядової функції підрозділами превентивної діяльності Нацполіції, зокрема: Національну стратегію у сфері прав людини, затверджену Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021 [159]; Стратегію національної безпеки України, затверджену Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020 [161]; Стратегію кібербезпеки України, затверджену Указом Президента України від 15 березня 2016 року № 96/2016 [162] та ін.

Також особливого значення в цьому питанні набувають підзаконні акти Уряду, який згідно п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» повноважний здійснювати заходи «щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» [157]. У зв'язку із цим, Уряд «встановлює правові норми за дотриманням яких має здійснювати контроль Національна поліція України (дозвільна система, правила дорожнього руху), в тойже час воно приймає документи, які спрямованіна впорядкування внутрішньої структури системи Національної поліції, здійснення її матеріального, фінансового та соціального забезпечення» [23, с. 128]. Так, в цьому контексті слід виокремити, наприклад: постанову КМУ від 16 вересня 2015 року № 730 [163];

Положення про Національну поліцію, затверджене постановою КМУ від 28 жовтня 2015 року № 877 [149]; Положення про дозвільну систему, затверджене постановою КМУ від 12 жовтня 1992 року № 576 [148]; Порядок надання підрозділами МВС, Нацполіції та Державної міграційної служби платних послуг, затверджений постановою КМУ від 26 жовтня 2011 року № 1098 [44]; Перелік платних послуг, які надаються підрозділами МВС, Нацполіції та Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання, що затверджений постановою КМУ від 4 червня 2007 року № 795 [145]; Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації Нацполіцією заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави, затверджений постановою КМУ від 7 грудня 2016 року № 907 [153]; Порядок тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Нацполіції транспортних засобів та їх зберігання, затверджений постановою КМУ від 17 грудня 2008 року № 1102 [156], Порядок направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду, затверджений постановою КМУ від 17 грудня 2008 року № 1103 [154], Порядок тимчасового вилучення посвідчення водія на транспортний засіб та його повернення, затверджений постановою КМУ від 17 грудня 2008 року № 1086 [155] та ін.

Особливого значення в рамках питання, що нами розглядається, набувають й підзаконні акти МВС України, зокрема накази, якими затверджуються: Положення про Нацполіцію [149]; Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Нацполіції [137]; Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад [134]; Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції [138]; Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному

режимі [139]; Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції [143]; 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 метальними снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів [142]; Інструкції про умови та порядок придбання, зберігання, обліку, використання та застосування пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів поліцейськими, особами, звільненими зі служби в поліції, а також колишніми працівниками міліції [144]; Інструкцію про організацію службової діяльності органів поліції охорони під час виконання заходів з фізичної охорони об’єктів та Порядок взаємодії органів та підрозділів поліції під час організації та виконання органами поліції охорони заходів з фізичної охорони об’єктів [160] та ін. Крім того, в цьому контексті слід виокремити й акти Нацполіції, які вносять юридичну визначеність у реалізацію контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності, зокрема, накази, якими затверджуєтьсяПоложення про Департамент превентивної діяльності Нацполіції [147], Положення про Департамент патрульної поліції [126] та ін. акти статутного характеру, що визначають статус структурних підрозділів Нацполіції. Таким чином слід погодитись із тим, що акти МВС України в цілому та Нацполіції зокрема«стосуються як питань поточної та інституційної організації правоохоронної діяльності Національної поліції із надання населенню поліцейських послуг, так і питань публічного адміністрування, яке стосується як побудови організаційних структур Національної поліції, так і процесу підготовки, прийняття та

контролю управлінських рішень, а також здійснення інформаційного, кадрового, документального та психологічного забезпечення роботи поліції» [23, с. 129].

Разом із тим, аналізуючи зміст законодавчого та підзаконного рівнів нормативно-правового регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції можемо дійти таких висновків: насамперед, слід погодитись із позицією учених про суттєве упущення законодавства у цій сфері, а саме– відсутність Закону України «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України», важливість якого «зумовлена нагальною потребою покращення якості, підвищення оперативності та об'єктивності надання сервісних послуг з оформлення дозволів, посвідчень, свідоцтв, довідок копій, дублікатів документів органами МВС, полегшення отримання цих послуг громадянами, запобігання проявам корупції в цій сфері» [174, с. 63-64]. Таким чином, відсутність відповідного законодавчого актуобумовлює такі практичні труднощі реалізації контрольно-наглядової діяльності: по-перше, підзаконні акти, як правило, носять фрагментарний характер і не охоплюють всі аспекти діяльності сервісних центрів, що може обумовлювати ризики широти варіативності в підходах до надання послуг, що знижує їх передбачуваність і юридичну визначеність; по-друге, юридична визначеність діяльності таких центрів, а також правомірність вимог сервісних центрів, не підкріплених чіткими законодавчими нормами, може викликати практичні питання меж їх правомірної діяльності; по-третє, відсутність відповідних законодавчих рамок сприяє можливості зловживань, так як підзаконне регулювання не завжди забезпечує достатній рівень контролю і прозорості діяльності таких центрів (більш детально це питання нами розглядається в рамках підрозділу 3.2 цієї дисертаційної роботи).

Окремою проблемою також можна вважати відсутність Закону України «Про контрольно-наглядову діяльність», який би визначав загальні правові та організаційні засади контролю і нагляду. Відсутність такого законодавчого

акту суттєво ускладнює контрольно-наглядову діяльність суб’єктів публічної адміністрації в цілому та відповідних підрозділів Нацполіції, зокрема, адже така діяльність є надзвичайно важливим інструментом забезпечення законності, дотримання прав і свобод громадян, а також захисту публічних інтересів, що вимагає уніфікованого підходу до визначення ключових засад цієї діяльності на рівні відповідного законодавчого акту. Такий закон дозволив би усунути множину проблем, пов’язаних з фрагментарністю нормативно-правового забезпеченняконтрольно-наглядової діяльності, а також недостатньою прозорістю дій органів, що здійснюють контроль і нагляд (вирішення цієї проблеми нами окреслено в рамках підрозділу 3.2 цієї дисертаційної роботи).

Також особливою проблемою чинного законодавства є те, що в ньому відсутнє чітке розуміння системи підрозділів превентивної діяльності Нацполіції, які повноважні виконувати контрольно-наглядову діяльність. Спершу слід зазначити, що вказана проблема є відображенням більш загального питання юридичної визначеності організаційно-інституційних елементів системи контролю та нагляду в Україні. На вказану обставину звертає увагу також Р.С. Козьяков, констатуючи, що законодавцем досі не було належним чином вироблено однозначний (чіткий) підхід «до визначення у спеціальному законодавчому акті кола суб’єктів контрольно-наглядової діяльності в публічному управлінні та обсягу їх компетенції в процесі реалізації контрольно-наглядових повноважень» [64, с. 217]. У зв’язку із цим, вказане питання потребує вирішення шляхом: по-перше, визначення підрозділів Нацполіції в якості суб’єктів контрольно-наглядової діяльності в Законі України «Про контрольно-наглядову діяльність», який ми пропонуємо розробити та прийняти; по-друге, окреслення в Законі України «Про Національну поліцію» переліку підрозділів превентивної діяльності Нацполіції, що повноважні виконувати контрольно-наглядову функцію.

## 1.3 Адміністративно-правовий статус підрозділів превентивної діяльності та місце їх у системі Національної поліції

Адміністративно-правовий статус Національної поліції у цілому [див., напр.: 58; 81; 111] та підрозділів превентивної діяльності Нацполіції [див., напр.: 14; 32; 47, с. 67-79; 53; 84; 114; 165; 194] складає особливе науково-практичне питання, якому вже тривалий час приділяється увага вітчизняних юристів-адміністративістів. Зокрема, Г.Р. Парханов зауважує, що адміністративно-правовим статусом Нацполіції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності доцільно розуміти «регламентовану нормами адміністративного законодавства систему структурних елементів, які об'єднують призначення,організацію діяльності, компетенцією та юридичну відповідальність посадових осіб, які працюють у цих органах, що у свою чергу допомагає органам Національної поліції реалізувати свої повноваження у сфері превентивної (профілактичної) діяльності» [114, с. 146]. Натомість Д.С. Дронік, аналізуючи особливості адміністративно-правового статусу патрульної поліції, дійшов висновку, що таким статусом є «адміністративно-правове положення патрульної поліції в структурі органів Національної поліції України, закріплене адміністративно-правовими нормами, що визначають специфічну мету, завдання, принципи, функції напрями її діяльності, спрямовані на реалізацію загальних та спеціальних поліцейських повноважень» [47, с. 116]. У свою чергу український учений О.М. Кройтор, досліджуючи сутнісний зміст адміністративно-правового статусу патрульної поліції у сфері профілактики правопорушень доходе висновку, що такий статус постає в якості «системи визначених нормативно-правовими актами цілей, завдань, функцій, структурно-організаційних і компетенційних елементів, які в сукупності дають змогу підрозділам патрульної поліції самостійно і у взаємодії з іншими суб'єктами виявляти й усувати причини та умови, що сприяють учиненню правопорушень та здійснювати профілактичний вплив щодо осіб, схильних до протиправної поведінки» [84,

с. 62-63]. Тобто, як убачається, юристи-адміністративісти пов’язують адміністративно-правовий статус підрозділів Нацполіції із їх становищем, що визначається нормами адміністративного законодавства, які відображають певний набір характеристик таких суб’єктів владних повноважень. При цьому суттєвим недоліком таких визначень є обмеженість феноменологічного підходу до тлумачення статусу, як юридичної конструкції.

Відтак, враховуючи викладене, зазначимо, що *адміністративно-правовий статус підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України* являє собою фундаментальну юридичну конструкцію, що виражає сукупність закріплених у нормативно-правових актах якісних характеристик (цілей, завдань, функцій, компетенції, а також прав, обов’язків і особливостей відповідальності) зазначених суб’єктів владних повноважень, їх посадових осіб, комплексно визначаючи їх організаційно-інституційне становище і потенціал взаємодії з іншими суб’єктами в системі Національної поліції та поза нею – з іншими суб’єктами адміністративного права.Отже, у феноменологічному та юридичному контексті цей адміністративно-правовий статус: по-перше, охоплює суто юридичні та організаційно-правові засади функціонування таких підрозділів, їх підпорядкованість та ієрархічні зв’язки, конкретизуючи межі, форми та способи здійснення повноважень у сфері попередження правопорушень, забезпечення публічної безпеки та охорони публічного порядку; по-друге,випливає з системного аналізу норм адміністративного права, що регламентують діяльність поліції, і відображає особливі механізми публічно-правового регулювання, спрямовані на реалізацію превентивної функції держави з метою своєчасного виявлення та мінімізації загроз і ризиків, які об’єктивуються у сфері громадської безпеки.

Таким чином, адміністративно-правовий статус підрозділів превентивної діяльності являє собою комплексну юридичну конструкцію публічного права, в якому органічно поєднуються правовий режим їх створення і функціонування, регламентація компетенційних меж,

процесуальні гарантії і правові обмеження їх діяльності, а також встановлені форми взаємодії з іншими органами публічної влади і суспільством. Як убачається, всі ці аспекти формують цілісну модель адміністративно-правового становища розглядуваних підрозділів, визначають їх місце в правоохоронній системі України загалом і в системі Нацполіції зокрема.

Крім того, викладене дає підстави для того, щоби дійти такого висновку: оскільки адміністративно-правовий статус підрозділів превентивної діяльності Нацполіції являє собою юридичну конструкцію, як певну систему характеристик цих підрозділів, у межах цього підрозділу дисертації вбачається потреба в розкритті складових характеристик (елементів) їх статусу. Відтак, можемо виокремити наступні складові блоки адміністративно-правового статусу розглядуваних суб'єктів:

1. *Цільовий блок* правового статусу підрозділів превентивної діяльності Нацполіції, що включає стратегічну мету та тактичні завдання та функції, які в цілому відображають мотиви створення таких підрозділів й особливості їх роботи у системі поліції [див., напр.: 55; 88, с. 75-94; 171, с. 56-73; 172; 188]. Так, розглядаючи *мету* підрозділів превентивної діяльності зазначимо, що вона полягає у запобіганні та мінімізації правопорушень, забезпеченні дотримання громадського порядку, захисті прав і свобод громадян, а також у забезпеченні належної безпекової обстановки у сфері публічної безпеки в цілому.

Що ж стосується завдань підрозділів превентивної діяльності Нацполіції, то з цього приводу слід зауважити, що на думку В.Л. Целенко, контрольно-наглядова функція Нацполіції в цілому передбачає виконання наступних завдань: «по-перше, контроль та нагляд за дотриманням публічної безпеки та порядку, а також недопущення випадків порушення нормативно встановлених заборон; по-друге, 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); по-третє, контроль та

нагляд за кримінологічною ситуацією в державі, визначення потенційних суспільно небезпечних діянь» [180, с. 300]. При цьому у відповідності до п. 1 розділу ІІ Положення про Департамент превентивної діяльності Нацполіції основними завданнями цього департаменту визнається організація та забезпечення у межах компетенції виконання Нацполіцією «покладених на неї законодавством України функцій щодо підтримання публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, загальної та індивідуальної профілактичної роботи, спрямованої на запобігання вчиненню адміністративних та кримінальних правопорушень, запобігання та протидію домашньому насильству, конвоювання осіб, затриманих за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення, взятих під варту, обвинувачених, засуджених до арешту або позбавлення волі на певний строк, а також охорони їх у залі суду» [147]. При цьому завданнями Департаменту патрульної поліції, у відповідності до розділу ІІ Положення є, зокрема, участь в реалізації державної політики у сфері охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку; забезпечення безпеки дорожнього руху; своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події [126]. Натомість Департамент кіберполіції виконує такі завдання: бере участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики щодо попередження та протидії кримінальним правопорушенням, механізм підготовки, вчинення або приховування яких передбачає використання електронно-обчислювальних машин (комп’ютерів), систем та комп’ютерних мереж і мереж електрозв’язку [146].

Отже, в узагальненому вигляді *завдання* розглядуваних суб’єктів у цілому поділяються на такі групи:

1) своєчасне попередження правопорушень і злочинних діянь через профілактичну роботу з населенням, що зокрема передбачає розробку та впровадження профілактичних програм, спрямованих на виявлення й

нейтралізацію факторів, що сприяють вчиненню правопорушень. Так, зокрема, виконання цього завдання виражається в здійсненні профілактичної роботи, яка включає в себе проведення інформаційно-просвітницьких заходів, спрямованих на підвищення правової обізнаності громадян, а також індивідуальну роботу з особами, схильними до протиправної поведінки;

2) контроль за дотриманням законодавства у різних сферах суспільних відносин, зокрема, включаючи дорожній рух, обіг зброї та запобігання домашньому насильству. Підрозділи превентивної діяльності Нацполіції здійснюють нагляд за виконанням встановлених правил і норм у зазначених сферах, проводять перевірки та вживають заходів щодо припинення порушень, що ситуативно і в цілому забезпечує захист прав громадян і належного рівня публічного порядку. Наприклад, у сфері дорожнього руху посадовими особами таких підрозділів здійснюється контроль за дотриманням правил дорожнього руху, виявлення та припинення порушень, проведення профілактичних заходів, спрямованих на зниження аварійності на дорозі. У сфері обігу зброї здійснюється контроль за дотриманням правил зберігання, носіння та використання зброї, а також запобігання її незаконному обігу. У сфері запобігання домашньому насильству підрозділи превентивної діяльності проводять роботу з виявлення та припинення випадків насильства в сім'ї, а також надають допомогу постраждалим особам, блокуючи можливість взаємодії жертви та її кривдника;

3) організація та проведення профілактичних заходів, спрямованих на мінімізацію криміногенних факторів у безпековій обстановці у сфері публічної безпеки. До таких заходів відносяться, приміром, патрулювання громадських місць, проведення рейдів, а також впровадження програм, спрямованих на усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень. Так, зокрема, патрулювання громадських місць дозволяє своєчасно виявляти та припиняти правопорушення, виявляти молодь, схильну до девіантної поведінки, а також надавати допомогу громадянам у разі виникнення такої необхідності;

4) захист вразливих категорій населення, серед яких неповнолітні, жертви домашнього насильства, особи, які перебувають у складних життєвих обставинах та ін. У контексті превентивної діяльності Нацполіції можуть бути виявлені особи, які потребують захисту, а тому відповідні підрозділи надають підтримку і захист цим групам осіб, забезпечуючи їх безпеку, надаючи необхідну допомогу і притягаючи до відповідальності осіб, які порушують їх права. Наприклад, стосовно неповнолітніх проводиться робота щодо запобігання правопорушенням серед молоді, а також захисту їхніх прав та інтересів, зокрема, коли вони стають жертвами насильства вдома чи у навчальному закладі, й відповідно вони потребують відповідної допомоги з боку держави;

5) взаємодія з громадськими інститутами (суб'єктами громадянського суспільства), органами державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення комплексної (системної) превенції порушень законодавства. Це завдання дозволяє ефективно реалізовувати превентивні заходи, координувати дії щодо попередження правопорушень та забезпечувати публічний порядок на локальному та національному рівнях, адже така взаємодія посилює ефективність профілактичних заходів, сприяє виробленню позитивних практик превентивного впливу на суспільство, а особливо на маргіналізовані верстви населення. Наприклад, спільна робота з освітніми установами дозволяє проводити профілактичні заходи серед молоді, спрямовані на формування стійкої правосвідомості та законослухняної поведінки;

6) притягнення до юридичної відповідальності. Підрозділи превентивної діяльності Нацполіції володіють не лише повноваженнями виявляти правопорушників, збирати докази, а й ініціювати процедуру притягнення їх до юридичної відповідальності відповідно до закону, забезпечуючи таким чином дієвість принципу невідворотності відповідальності (і покарання), служачи стримуючим фактором для протиправної діяльності потенційних правопорушників. Так, наприклад, у

разі виявлення адміністративного правопорушення співробітники підрозділів превентивної діяльності складають протокол про адміністративне правопорушення та направляють його до відповідного органу для розгляду та прийняття рішення про накладення адміністративного стягнення.

Що ж стосується *функцій* підрозділів превентивної діяльності Нацполіції, то їх важливість (як складових правового статусу) неможливо недооцінити, адже завдання таких підрозділів безпосередньо реалізуються через функціональний потенціал означених суб'єктів владних повноважень. При цьому, осмислюючи основні функції таких підрозділів, а також враховуючи наявні форми і методи здійснення превентивної діяльності підрозділами Нацполіції [див., напр.: 24], доходимо висновку, що ключовими з них є наступні: по-перше, інформаційно-аналітична (збір, узагальнення та аналіз даних про правопорушення); по-друге, контрольно-наглядова (здійснення контролю за дотриманням норм права); по-третє, оперативно-профілактична (патрулювання, рейди, моніторинг криміногенних факторів); по-четверте, координаційно-організаційна (взаємодія з іншими суб'єктами, які здійснюють превентивні дії або ж можуть сприяти підвищенню ефективності реалізації превентивних заходів поліції); по-п'яте, правозастосовна (складання протоколів, ініціювання притягнення до відповідальності).

2. *Компетенційний блок* правового статусу підрозділів превентивної діяльності Нацполіції, що в цілому структурно охоплює предмет відання, права (правомочності вчиняти певні юридично значущі дії), обов'язки (імперативно визначені функції і завдання), а також специфічні (конституційно-правові та адміністративно-правові) обмеження (встановлені законодавством межі використання публічної влади з метою дотримання прав і свобод людини й недопустимості погіршення безпекової обстановки у сфері публічної безпеки). Аналізуючи сутнісний зміст компетенційного блоку розглядуваного галузевого статусу зауважимо, що компетенція підрозділів превентивної діяльності в цілому являє собою нормативно

закріплену сукупність повноважень, обов'язків і елементів позитивної відповідальності, орієнтованих на досягнення цілей превенції правопорушень й забезпечення публічного порядку. При цьому в окресленому контексті слід погодитись із тим, що аналіз функціональної характеристики суб'єктів владних повноважень, які виконують превентивну функцію у цілому, дозволяє дійти думки про те, що такі суб'єкти публічної адміністрації насамперед у рамках реалізації контрольно-наглядової функції переважнохарактеризуються«повноваженнями змішаного характеру, коли для досягнення завдань, поставлених перед відомством, контроль і нагляд об'єднуються, при цьому в діяльності проявляється переважання ознак нагляду, або контролю. Тому серед контрольно-наглядових органів немає відомств, що володіють повноваженнями чистого контролю або повноваженнями чистого нагляду» [168, с. 170]. Вказана позиція є справедливою й щодо підрозділів превентивної діяльності, коло яких не зводиться лишедо Департаменту превентивної діяльності Нацполіції, але й охоплює ряд інших підрозділів поліції, до компетенції яких належить здійснення превентивних заходів у межах їх предмету відання (зокрема, в рамках сфери забезпечення кібербезпеки, безпеки дорожнього руху та ін.).

Приміром, Департамент кіберполіції Нацполіції: визначає, розробляє та забезпечує реалізацію комплексу організаційних і практичних заходів, спрямованих на попередження та протидію кримінальним правопорушенням у галузі протидії кіберзлочинності; уживає передбачених чинним законодавством заходів зі збирання й узагальнення інформації стосовно об'єктів, у тому числі об'єктів сфери телекомунікацій, інтернет-послуг, банківських установ і платіжних систем з метою попередження, виявлення та припинення кримінальних правопорушень; організовує та контролює діяльність підпорядкованих підрозділів кіберполіції щодо виконання вимог законодавства України у сфері протидії кіберзлочинності; проводить серед населення роз'яснювальну роботу з питань дотримання законодавства

України у сфері використання новітніх технологій, а також захисту та протидії кіберзагрозам у повсякденному житті [146].

Приймаючи до уваги викладене, зауважимо, що в узагальненому вигляді підрозділи превентивної діяльності наділені наступними повноваженнями:

1) розробка та реалізація документів превентивного характеру, що відображає реалізацію публічно-правової функції держави з охорони правопорядку. Так, в силу свого статусу підрозділи уповноважені розробляти цільові програми та методичні рекомендації щодо попередження правопорушень, враховуючи місцеву криміногенну ситуацію (можуть припускати організацію та проведення інформаційно-просвітницьких кампаній, спеціальних операцій), а також видавати розпорядчі документи (наказ, припис, роз'яснення), які (з урахуванням вимог принципу законності) уточнюють (пояснюють) механізм реалізації профілактичних заходів і регламентують міжвідомчу взаємодію. Крім того, в контексті цього повноваження відповідні підрозділи можуть укладати адміністративно-правові договори та меморандуми про співробітництво, які часто необхідні для розширення ресурсної бази, максимізації превентивного потенціалу держави і суспільства;

2) контрольно-наглядові повноваження у сфері публічного порядку і безпеки. Реалізуючи це повноваження посадові особи Нацполіції систематично аналізують стан громадської безпеки, виявляють можливі ознаки порушень, формують статистичні дані про правопорушення, що підлягають превентивному впливу (наприклад, у сфері дорожнього руху, обігу зброї, запобігання домашньому насильству тощо). У рамках цього повноваження посадові особи також в межах встановлених законом процедур вправі здійснювати перевірку дотримання норм законодавства, проводити профілактичні бесіди й за необхідності складати процесуальні документи про виявлені факти правопорушень. Отже, контрольно-наглядові повноваження припускають, що за підсумками контрольно-наглядових заходів можуть

виноситися рішення про застосування конкретних заходів адміністративного впливу тощо. При цьому, аналізуючи можливості застосування посадовими особами підрозділів превентивної діяльності заходів адміністративного впливу необхідно відзначити, що такий вплив у відповідність з положеннями КУпАП та інших законодавчих актів здійснюється з метою припинення протиправних дій та недопущення повторних порушень, а насамперед шляхом: офіційного попередження; складання протоколів про адміністративні правопорушення; накладення адміністративних штрафів в межах наданих законом повноважень;

3) забезпечення публічного порядку і безпеки. З приводу цього повноваження слід зазначити, що значна частина функціонального навантаження підрозділів превентивної діяльності Нацполіції пов’язана саме з безпосереднім забезпеченням публічного порядку (безпеки), включаючи: по-перше, патрулювання громадських місць (цілеспрямована присутність співробітників поліції на вулицях, у місцях масового скупчення людей (культурно-розважальних центрах, біля навчальних закладів тощо), що закономірним чином підвищує рівень безпеки та сприяє ранньому виявленню потенційних правопорушень); по-друге, участь в охороні масових заходів (зокрема, при проведенні зборів, мітингів, концертів і спортивних змагань); по-третє, посилених оперативно-профілактичних операціях (зокрема, в умовах загострення криміногенної обстановки підрозділи координують свої дії з іншими правоохоронними органами (кримінальною поліцією, спецпідрозділами) і проводять спільні рейди, спрямовані на нейтралізацію осередків злочинної активності);

4) міжвідомча та суспільна взаємодія. Зокрема, в контексті координації підрозділів превентивної діяльності з органами державної влади та місцевого самоврядування здійснюється обмін оперативною інформацією, проведення спільних навчальних і науково-просвітницьких заходів та ін., а також робота над цільовими муніципальними програмами підвищення безпеки в конкретному населеному пункті (населених пунктах), що сприяють

профілактиці правопорушень і підвищенню рівня правосвідомості населення тощо. Також важливою взаємодією в цьому контексті є партнерство з громадянським суспільством, зокрема, шляхом стимулювання участі суб'єктів громадянського суспільства в нарадах і робочих групах з проблемних питань забезпечення публічної безпеки (порядку), а також шляхом інформування громадян про права та обов'язки, залучення волонтерів до реалізації програм із запобігання противній діяльності.

3. *Блок відповідальності*, як елемент правового статусу підрозділів превентивної діяльності Нацполіції. Розглядаючи цей невід'ємний елемент відповідного статусу важливо відзначити, що підрозділи превентивної діяльності Нацполіції будучи наділеними широким спектром превентивних повноважень, займають особливе місце в механізмі державного управління, а отже – володіють суспільно значущим статусом, який підвищує й їх рівень відповідальність. Відповідну відповідальність доцільно розглядати в двох контекстах.Перший контекст – матеріально-правовий, що охоплює характеристики суб'єкта, які випливають із системи норм адміністративного, кримінального, дисциплінарного та іншого законодавства, якими регламентуються підстави, умови і порядок застосування заходів впливу до працівників поліції. Другий – процесуально-організаційний, який описує стан суб'єкта, що обумовлений сукупністю процедур, які регламентують механізм притягнення до відповідальності, включаючи внутрішні службові розслідування, діяльність дисциплінарних комісій та судовий розгляд справи про притягнення до відповідальності. При цьому, розглядаючи означений елемент адміністративно-правового статусу в цілому слід зазначити, що сучасна доктрина адміністративного права України визначає, що професійні публічні службовці в цілому повинні відповідати «підвищеним стандартам» службової дисципліни та професійної етики, що особливо актуально для посадових осіб, які реалізують повноваження у сфері профілактики правопорушень. При цьому посадові особи підрозділів превентивної діяльності, як й інші посадові особи Нацполіції, підлягають різним видам

юридичної відповідальності у разі порушення ними норм чинного законодавства або неправомірного використання своїх повноважень, зокрема, заходам: дисциплінарної відповідальності (є базовою формою реагування на неправомірну поведінку співробітників поліції, коли воно не виходить за рамки внутрішніх службових відносин і це не тягне серйозних суспільно небезпечних наслідків); адміністративної відповідальності (коли в діяннях посадової особи вбачаються ознаки адміністративного правопорушення, але відсутній склад кримінально караного діяння, зокрема, не суспільно небезпечне перевищення службових повноважень, конфлікт інтересів тощо); кримінальної відповідальності (у разі вчинення дій, що мають ознаки діянь, передбачених Законом про кримінальну відповідальність). Крім того, посадові особи підрозділів превентивної діяльності також можуть притягуватися до матеріальної та цивільно-правової відповідальності.

Беручи до уваги викладене можемо уточнити місце підрозділів превентивної діяльності Нацполіції в системі Нацполіції. Так, виходячи з системного аналізу правового регулювання, функціональної спрямованості та організаційної структури, можемо дійти логічного висновку, що підрозділи превентивної діяльності займають одне з ключових місць у системі Нацполіції, забезпечуючи фундаментальну основу для функціонування всієї системи правоохоронної діяльності у сфері попередження та недопущення правопорушень. Саме ці суб’єкти владних повноважень формують перший рубіж взаємодії з суспільством, здійснюючи профілактику протиправних (девіантних) проявів, проводячи контрольно-наглядові заходи і безпосередньо забезпечуючи публічну безпеку. Діяльність цих підрозділів органічно доповнює функції інших підрозділів поліції, створюючи цілісну «інфраструктуру» правоохоронного механізму, в якому превентивна складова служить сполучною ланкою між державною політикою забезпечення публічної безпеки і реальними потребами громадян у захисті своїх прав, свобод і законних інтересів.

Отже, в адміністративно-правовому контексті підрозділи превентивної діяльності є центральною ланкою, що консолідує основні публічно-правові інструменти впливу на потенційно криміногенні фактори та соціальне середовище в цілому. Тому, їх місце в структурі Нацполіції обумовлено багаторівневою компетенцією (зокрема, профілактичні програми, контроль і нагляд, застосування заходів адміністративного впливу) і підвищеною відповідальністю (як за власну службову діяльність, так і за результативність публічної превенції). Таким чином, превентивна функція, що реалізується через відповідні спеціалізовані підрозділи, не тільки задає вектор розвитку правоохоронної системи, а й визначає стратегічний пріоритет всієї поліцейської діяльності – формування безпечного соціального середовища і зміцнення довіри суспільства до органів правопорядку.

## 1.4 Основні види та принципи контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється підрозділами превентивної діяльності Національної поліції

Визначення вичерпного переліку видів контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється підрозділами превентивної діяльності Національної поліції України, є складною та багатогранною теоретичною та практичною проблемою. Ця обставина обумовлена насамперед різноманітністю факторів, що впливають на класифікацію такої діяльності, включаючи цілі та завдання дослідження, предмет аналізу, а також динамічність суспільних відносин, що потребують постійного оновлення підходів до контролю та нагляду [95]. У цьому контексті слушно зауважує О.Ф. Андрійко, вказуючи на те, що в дійсності немає необхідності прагнути до створення вичерпного списку видів контролю та нагляду, адже їх перелік залежить від багатьох обставин [108, с. 94], а тому класифікація видів контрольно-наглядової діяльності має бути досить гнучкою та практично

необхідною, корисною. При цьому В.С. Воюцька, розглядаючи сутність контрольно-наглядової діяльності у сфері підприємництва, дійшла висновку про складну видову структуру цієї управлінської діяльності, що в теоретичному сенсі характеризується досить широкою варіативністю [34, с. 130]. З огляду на це вчена виокремлює кілька критеріїв для класифікації контрольно-наглядової діяльності, а саме: суб'єкти здійснення контролю та нагляду; призначення цієї діяльності; об'єкти контролю (нагляду); способи проведення контрольно-наглядових заходів; характер ініціативи проведення цих заходів; тимчасові рамки реалізації контрольно-наглядових заходів; цільова спрямованість такої діяльності; міра автоматизації здійснення контрольно-наглядових заходів [34, с. 116-118]. Разом із тим О.М. Музичук підкреслює, що цінність будь-якої класифікації визначається її практичним значенням та зручністю сприйняття. Відтак, беручи до уваги той факт, що на сьогоднішній день можна виокремити безліч підстав (критеріїв) класифікації контролю (нагляду), які, безумовно, матимуть теоретичне значення, необхідно також при цьому усвідомлювати і те, що відповідні наукові напрацювання повинні мати й практичне значення [108, с. 94].

Так, виходячи з цільової характеристики контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється підрозділами превентивної діяльності Національної поліції, можемо виокремити такі види контрольно-наглядової діяльності: 1) запобіжна діяльність, спрямована на мінімізацію загроз публічній безпеці до виникнення протиправних дій, які будуть загрожувати цій безпеці; 2) реагуюча діяльність, що здійснюється у відповідь на конкретні загрози, правопорушення чи скарги громадян з метою оперативного усунення правопорушень та мінімізація їх наслідків.

Також можна виокремити види контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції на основі такого критерію як об'єкт контролю (нагляду). Крізь призму цього критерію слід виокремити: 1) контроль (нагляд) за поведінкою суб'єкта, а саме: за фізичними особами (зокрема, за громадянами, які можуть загрожувати правопорядку); за

юридичними особами і громадськими організаціями (перевірка дотримання норм законодавства, а насамперед – норм, що стосуються публічного порядку); 2) контроль (нагляд) за громадськими просторами (також будовами), а саме за порядком у місцях масового перебування людей (у тому числі за дотриманням порядку на зборах, мітингах, культурних, спортивних чи релігійних заходах).

Окремо слід виокремити види контрольно-наглядової діяльності, що здійснюються підрозділами превентивної діяльності Нацполіції за характером відповідних заходів, а саме: 1) враховуючи час та підстави проведення контрольно-наглядової діяльності: а) плановий контроль, що є періодичним контролем, який проводиться в рамках заздалегідь затвердженого плану на підставі аналізу факторів ризику та встановленого графіка заходів; б) позаплановий контроль, яким охоплюються заходи, які проводяться за наявності інформації про можливі порушення або ж у відповідь на скарги громадян, повідомлення у ЗМІ; 2) враховуючи обсяг і спрямованість аспектів, що перевіряються: а) комплексний контроль, який охоплює відразу кілька аспектів діяльності об’єкта (наприклад, одночасно безпека на транспорті та дотримання правил публічного порядку); б) цільовий контроль, який фокусується на одному конкретному аспекті вираження підконтрольного об’єкта (наприклад, перевірка лише дотримання правил масових заходів).

Крім того, слід виділити види контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції на основі часових рамок здійснення контрольно-наглядової діяльності, а саме: 1) регулярна контрольно-наглядова діяльність, що передбачає здійснення періодичного (систематичного) нагляду та контролю, незалежно від наявності конкретних відомостей про можливе порушення законодавства; 2) оперативна контрольно-наглядова діяльність, що є швидкодіючим контрольно-наглядовим заходом, який проводить посадова особа для вирішення

конкретних завдань у конкретні терміни, та (найчастіше) в умовах виникнення загрози правопорядку.

Можемо також виокремити види контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції на основі методів провадження такої діяльності, зокрема: 1) прямий нагляд, який виражається у здійсненні спостереження за обстановкою безпосередньо посадовими особами поліції в місцях, що характеризуються підвищеними ризиками (наприклад, патрулювання, інспекції, візуальне спостереження); 2) дистанційний контроль, що є контрольно-наглядовою діяльністю, яка передбачає використання інформаційно-комунікаційних та інших технічних засобів, систем для здійснення моніторингу обстановки дотримання громадянами вимог законодавства (відеоспостереження, аналіз даних, контроль через веб-платформи); 3) документальний контроль, що передбачає перевірку документації, пов'язаної зі статусом та/або діяльністю підконтрольного об'єкта, щодо відповідності встановленим вимогам (наприклад, ліцензії, свідоцтва, звіти тощо) [95].

Додатково слід виділити види контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції на підставі особливостей статусної характеристики об'єкта контролю (нагляду), а саме: 1) відомчий (внутрішньовідомчий) контроль, який передбачає перевірку об'єктів, що знаходяться в адміністративній підпорядкованості поліції (наприклад, перевірка підрозділів та співробітників Національної поліції на відповідність внутрішнім вимогам та стандартам діяльності); 2) міжвідомчий контроль, що виявляється у спільній контрольно-наглядовій діяльності з іншими органами державної влади з метою здійснення перевірки об'єктів, що перебувають у зоні спільної відповідальності; 3) позасистемний контроль, що передбачає діяльність, яка здійснюється щодо зовнішнього (стосовно Національної поліції) об'єкта контролю.

Крім того, слід зазначити можливість визначення видів контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної

поліції в контексті форми реалізації відповідних контрольно-наглядових заходів, а саме: 1) відкритий (гласний) контроль, що виражається у заходах, що проводяться у явній формі, з офіційним повідомленням об'єкта контролю про перевірку; 2) прихований (негласний) контроль, що передбачає спостереження та збирання інформації без попереднього повідомлення про це об'єкта, що проводяться в рамках оперативно-розшукової діяльності та відповідно до законодавства.

При цьому найбільш показовою можна вважати класифікацію видів контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції, яка заснована на критерії напрямків реалізації контрольно-наглядової функції Нацполіції (тобто за об'єктами управлінського впливу поліції). У цьому контексті слід погодитися з вченими, які цілком справедливо зазначають, що контрольно-наглядова функція присутня у різних сферах суспільних відносин, які є об'єктами управлінського впливу Національної поліції [65, с. 83]. З огляду на це можемо виокремити: 1) контроль та нагляд у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, що здійснюється з відповідною метою у громадських місцях, а також у місцях масового перебування громадян (включаючи масові заходи); 2) контроль та нагляд у сфері безпеки дорожнього руху, що передбачає здійснення контрольно-наглядових заходів щодо: а) дотримання Правил дорожнього руху (систематичний нагляд за виконанням водіями та пішоходами правил дорожнього руху); б) стан транспортних засобів (тобто за технічним станом транспортних засобів, включаючи також ті, що здійснюють перевезення пасажирів та небезпечних вантажів); 3) контроль та нагляд у рамках дозвільної системи, що виражається у здійсненні заходів щодо перевірки дотримання: правил зберігання, носіння та використання зброї; поводження з небезпечними матеріалами тощо; 4) контроль за виконанням зобов'язань, а саме: розпоряджень (наприклад, щодо усунення правопорушень та відновлення правопорядку) та адміністративних стягнень (зокрема, сплата штрафів з метою забезпечення правопорядку та дисципліні); 5) контроль та

нагляд за дотриманням прав та захисту вразливих категорій громадян, зокрема: а) щодо протидії домашньому насильству та за дотриманням обмежувальних заходів (зокрема, за виконанням приписів, накладених на осіб, причетних до домашнього насильства, для запобігання повторним правопорушенням); б) дотримання прав дітей та профілактика правопорушень серед неповнолітніх (наприклад, спостереження за сім'ями, у яких раніше зафіксовано випадки насильства) [95].

Визначивши ключові види контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється підрозділами превентивної діяльності Національної поліції, слід зазначити, що вони, як і будь-яка діяльність, що регламентована правом, є діяльністю, яка має цілісно ґрунтуватись на комплексі певних засадничих ідей права. Важливість розуміння цих принципів визначається тим, що ці основоположні ідеї утворюють певну систему координат правомірності та ефективності діяльності, на яку орієнтується суб'єкт правотворчості, суб'єкт правореалізації, а також суб'єкт, щодо якого здійснюються заходи контрольно-наглядової діяльності.Отже, ігнорування чи недостатнє врахування таких основоположних ідей, як набору «координат» правомірної діяльності суб'єктів владних повноважень, може призвести до волюнтаристських рішень, які не відповідають вимогам правопорядку, а разом із тим – створювати умови для довільного тлумачення законодавства в процесі реалізації його норм. У цьому сенсі принципи контрольно-наглядової діяльності дисциплінують співробітників підрозділів превентивної діяльності, встановлюючи чіткі обмеження в реалізації владних повноважень та мінімізуючи можливі спотворення в інтерпретації національного законодавства, яке нерідко характеризується прогалинами, суперечностями та іншими недоліками, які можуть бути використані для зловживання владою, а такождля вчинення порушень норм законодавства України про запобігання і протидію корупції.

Також необхідно наголосити на тому, що комплексне дослідження принципів контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної

діяльності Національної поліції відкриває важливі перспективи для теоретико-практичного осмислення всього механізму контрольно-наглядової діяльності цього органу публічної служби, включаючи виявлення та аналіз нормативно-правових, інституційних та інших факторів (детермінант), що впливають на потенціал ефективного здійснення контрольно-наглядової діяльності в Україні. Таким чином, комплексе дослідження цих засадничих ідей: по-перше, дозволить не лише у подальшомуповноцінно оцінити достатність нормативно-правового, інституційного та інших видів забезпечення контрольно-наглядової діяльності, а й виявити недоліки, які потребують виправлення з метою оптимізації цієї управлінської діяльності; по-друге, створить умови для формування довгострокової стратегії розвитку нормативно-правового регулювання та вдосконалення організаційної структури адміністративно-правового механізму реалізації превентивної функції Національної поліції; по-третє,дозволить намітити можливі шляхи усунення виявлених проблем у цій сфері.

При цьому, осмислюючи сутнісний зміст принципів контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції, слід врахуватите, що по сьогодні це питання ще комплексно не розкривалось юристами-адміністративістами, а тому потребує урахування позицій науковців стосовно визначення змісту засадничих ідей контролю та нагляду [див., напр.: 6; 7, с. 5; 10; 30, с. 58-73; 34, с. 61-69; 60, с. 98-100; 80, с. 11, 16; 86; 99, с. 77], яке в свою чергу характеризуються відсутністю єдиних підходів до тлумачення змісту поняття «принципи контролю (нагляду)». Так, наприклад, Т.А. Бутинець вважає, що принципами контролю слід вважати «результат наукового узагальнення контрольно-ревізійної практики, теоретичних досліджень цієї складної області суспільних явищ» [26, с. 21]. У свою чергу С.О. Ніщимна під принципами контролю пропонує розуміти «організаційні та правові основи здійснення контролю, які базуються на вихідній, керівній ідеї, що концентрує у собі досягнення науки і практики, й спрямована на вдосконалення та ефективність контрольної

діяльності» [112, с. 166]. При цьому більшої конкретизації зміст цих принципів набуває в наукових напрацюваннях учених, в яких розкриваються засадничі ідеї контролю (нагляду) за діяльністю суб'єктів адміністративного права. Наприклад, С.І. Віговський, досліджуючи особливості контролю за діяльністю місцевих судів, доходе думки, принципами такої управлінської діяльності є «зумовлені соціальними закономірностями, моральними засадами, звичаями, природою адміністративної діяльності та значимістю незалежного суду у правовій державі керівні та науково обґрунтовані засади (ключові вимоги), на яких системно вибудовується й у відповідності до яких узгоджено функціонує система контролю за діяльністю місцевих судів» [30, с. 58]. У свою чергу Д.А. Арутюнян, розкриваючи зміст контролю у сфері ведення лісового господарства, доходе думки, що принципами цієї діяльності постають «розроблені з урахуванням досягнень науки адміністративного права, вимог чинного законодавства та наукових концепцій, стану практики, організаційні та правові основи здійснення комплексу заходів з охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів в Україні з метою досягнення сталого розвитку із збалансованими екологічною, соціальною та економічною його складовими» [7, с. 5].

Враховуючи викладене, зазначимо, що під *принципами контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції* наразі слід розуміти науково обґрунтовані та нормативно закріплені основоположні установки (засадничі ідеї) правового та морально-етичного характеру, що спрямовують та своїми вимогами регулюють реалізацію повноважень підрозділів превентивної діяльності в рамках планування, організації та здійснення заходів контрольно-наглядової діяльності, відображаючи накопичений досвід відповідної управлінської діяльності, забезпечуючи її правомірність, ефективність та узгодженість з метою забезпечення правопорядку, захисту прав та свобод громадян, сприяючи зміцненню публічної безпеки відповідно до мети і завдань діяльності Національної поліції.

З огляду на сформульовану дефініцію зазначимо, що для сучасних принципів контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції характерним є те, що вони складають концептуально-правовускладову адміністративно-правового механізму реалізації превентивної функції Нацполіції, будучи складною, системною юридичною конструкцією, структуру якої доцільно проаналізувати в рамках цього дисертаційного дослідження.

Досліджуючи *загальноправові принципи*, як основоположні засади контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції, зазначимо, що ця діяльність «насамперед виконується суб'єктами владних повноважень відповідно до загальноправових засад, що свідчить про те, що дана адміністративно-правова діяльність є невід'ємною частиною правопорядку, а також діяльністю, яка прямо чи опосередковано забезпечує правовий порядок у державі» [91]. У зв'язку з цим, така діяльність ґрунтується на наступних загальноправових принципах:

1.Принцип верховенства права. Верховенство права є основоположною ідеєю організації діяльності та діяльності кожної правової та демократичної держави, всі дії та рішення якої (зокрема, її органів та посадових осіб), а також дії громадян (підприємств, установ, організацій) мають бути підпорядковані праву, а також узгоджені з вимогами принципів та норм права, сприяючи пануванню права у державі та суспільстві [див., напр.: 82, с. 12; 182, с. 81-82]. У контексті цієї фундаментальної ідеї не допускаються будь-які дії та рішення, які суперечать закону, узгодженому з принципами права, а також передбачається здійснення дій (з боку держави та суспільства) щодо нормативно-правового, інституційного та іншого забезпечення правопорядку. Отже, принцип верховенства права у контексті контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції виступає гарантією забезпечення правопорядку при здійсненні Нацполіцією своєї контрольно-наглядової діяльності, що передбачає обов'язкове підпорядкування дій та рішень підрозділів превентивної

діяльності принципам та нормам права, що виключає зловживання владою та корупцію. У цьому контексті співробітники підрозділів превентивної діяльності Національної поліції мають вчиняти дії та приймати рішення як виконавці вимог права та законодавства, а також як суб'єкти, котрі охороняють право та встановлений правовий порядок [91].

2.Принцип законності, який передбачає, що всі дії суб'єктів права загалом (та підрозділів превентивної діяльності Національної поліції зокрема) повинні суворо відповідати вимогам законів, а також підзаконних актів, які відповідають законам та вимогам принципів права [див., напр.: 38, с. 119-120; 121, с. 40]. Отже, у контексті вимог принципу законності службовці мають діяти та приймати рішення відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, а саме без перевищення своїх повноважень (зокрема, без довільного застосування сили та інших можливих порушень прав та свобод громадян) процедурно передбачуваним чином. У зв'язку з цим, належне виконання вимог принципу законності співробітниками підрозділів превентивної діяльності за своєю суттю визначається тим, наскільки якісною є нормативно-правова основа їхньої діяльності (юридична визначеність підстав, умов, форм, методів та засобів, а також етапності здійснення процедур реалізації контрольно-наглядової діяльності) [91].

3.Принцип поваги та дотримання прав людини, який виражає визнання та необхідність поваги людської гідності, охорони, захисту і відновлення фундаментальних прав і свобод людини, що є основоположною засадою сучасного права, яка: гарантує кожній людині відносну автономію у сфері її матеріальних, моральних, соціальних та культурних інтересів; покладає на державу та суспільство кореспондуючий обов'язок відносно створення та підтримання умов, за яких гідність, права та законні інтереси кожної людини будуть належним чином гарантовані, охоронятимуться, захищатимуться та зможуть бути повноцінно реалізовані [див., напр.: 25; 76]. З цього принципу випливає, що контрольно-наглядова детальність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції підпорядкована вимогам міжнародних та

національних стандартів у галузі прав людини, що встановлює у такий спосіб чіткі рамки взаємодії службовця та особи (осіб), щодо якої (яких) здійснюються контрольно-наглядові заходи (зокрема, недопущення надмірного обмеження прав людини, безпідставне вторгнення в особистий простір громадянина тощо). У зв'язку з цим, контрольно-наглядова діяльність передбачає, що співробітники підрозділів превентивної діяльності у своїй діяльності повинні діяти пропорційно до потенційної загрози, дієвим чином проявляючи повагу до людської гідності та захищаючи права кожного громадянина, зберігаючи при цьому баланс між виконанням своїх обов'язків та дотриманням прав, законних інтересів громадян, що узгоджується з гуманістичними цінностями діяльності Національної поліції, яка визнає цінність кожної людини, важливість недоторканності особистості, її прав на особисту безпеку та приватне життя [91].

4.Принцип рівності, який за своєю суттю [див., напр.: 17, с. 152-153; 51, с. 46] є основоположною засадничою ідеєю, яка не допускає будь-яких проявів дискримінації в контрольно-наглядовій діяльності Національної поліції. У силу вимог цього принципу підрозділи превентивної діяльності зобов'язані не лише поважати та дотримуватися прав людини, а й використовувати рівні стандарти діяльності щодо всіх громадян, незалежно від їхнього економічного статусу, етнічної приналежності, релігійних чи політичних переконань (поглядів). Таким чином, керуючись принципом рівності, співробітники підрозділів превентивної діяльності Національної поліції повинні об'єктивно (на основі конкретних підстав, умов, порядків) здійснювати контрольно-наглядові заходи, не допускаючи упередженого, вибіркового ставлення до суб'єктів, щодо яких можуть бути застосовані означені заходи [91].

5.Принцип справедливості. Хоча конкретний зміст «справедливості» є морально-етичним питанням, яке досі викликає дискусії в наукових колах [див., напр.: 119, с. 13; 186, с. 117], зауважимо, що в контексті цієї наукової роботи справедливість: по-перше, передбачає пропорційність та

обґрунтованість усіх контрольно-наглядових заходів; по-друге, необхідність використання об’єктивного підходу до вирішення ситуацій, які потребують втручання підрозділів превентивної діяльності. Таким чином, принцип справедливості у контрольно-наглядовій діяльності підрозділів превентивної діяльності національної поліції виключає: надмірне втручання, яке ставить під сумнів право на недоторканність особи; недостатню реакцію на обставини дійсності, що свідчать (як фактичні підстави) про необхідність здійснення контрольно-наглядової діяльності [91].

Наступну групу принципів контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції складають *спеціальні засадничі ідеї*, що є комплексом нормативно-ціннісних установок (засадничих ідей, які мають юридичне значення), що направляють та регулюють діяльність усіх органів професійної публічної служби в Україні, зокрема, й підрозділів превентивної діяльності Нацполіції, відповідальних за здійснення контрольно-наглядової діяльності з метою правомірного забезпечення правопорядку, захисту публічної безпеки та запобігання правопорушенням у державі. Зазначені основоположні ідеї за своєю суттю (своєю структурою) охоплюють галузеві принципи адміністративного права України та принципи державної служби, окреслені в ст. 4 Закону України «Про державну службу» [127], що конкретизують загальноправові принципи, а саме такі засадничі ідеї [97]:

1. Принцип відкритостіконтрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. Відповідний принцип передбачає: по-перше, доступність дій та рішень підрозділів превентивної діяльності, а також нормативно-правових актів, на основі яких вони діють, зокрема, здійснюючи контрольно-наглядову діяльність; по-друге, прозорість їхніх дій та рішень, що означає, що всі ці дії та рішення підлягають контролю та з обставинами (метою, завданнями, підставами, методами, засобами) їх здійснення, результатами таких рішень та дій може ознайомитися суб’єкт, що контролює їхню діяльність (зокрема, громадянин, щодо якого застосовуються

заходи контролю та нагляду); по-третє, процедурна передбачуваність дій державних органів (зокрема Національної поліції) для громадян та суспільства загалом. Отже, цей принцип вимагає: по-перше, достатньої публічності контрольно-наглядової діяльності, у контексті чого відповідні органи публічної служби, а також суспільство отримують необхідні відомості про те, як реалізуються контрольно-наглядові повноваження підрозділів превентивної діяльності Національної поліції, а також якою мірою дотримуються при цьому права громадян та законні інтереси суспільства, держави; по-друге, підзвітність контрольно-наглядової діяльності, яка виражається в тому, що підрозділи превентивної діяльності надають відповідним органам публічної служби, а також громадянам (відповідно, є найважливішим елементом засадничої основи демократичного контролю над органами забезпечення правопорядку України) та іншим зацікавленим особам інформацію про свої дії та рішення, звітують перед ними [97].

2. Принцип об’єктивності та політичної неупередженості контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. Об’єктивність є категорією, що характеризує здатність людини (або групи людей) неупереджено, вільно від зовнішнього впливу (зокрема політичного) оцінювати факти на підставі належних доказів, а також з використанням логіки та прийнятих методів у прийнятті рішень з приводу оцінки відповідних фактів. Отже, об’єктивність передбачає незалежність і неупередженість суджень суб’єкта, який оцінює факти дійсності (наприклад, на підставі наявних документів, свідчень, а не на основі упередженої думки), врахування в адміністративно-правовій діяльності суб’єкта чого забезпечує довіру до результатів прийнятих рішень та дій на основі оцінки фактів дійсності (оскільки в такому у разі порушення фіксуються та оцінюються за єдиними критеріями, а не залежать від соціального становища, статусу чи політичного впливу суб’єкта). При цьому, оскільки Національна поліція може використовуватися політичною владою з недемократичною метою (аналогічно тому, як раніше використовувалась міліція), важливо, щоб

контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності була об’єктивною, зокрема: по-перше, за рахунок недопущення впливу політичних поглядів на прийняття рішення в рамках контрольно-наглядових заходів; по-друге, шляхом утримання співробітників від демонстрації своїх політичних переконань під час планування, організації та здійснення контрольно-наглядової діяльності; по-третє, за рахунок повного та осмисленого відділення професійної діяльності від політичної ідеології та партійної приналежності кожного співробітника підрозділу превентивної діяльності Нацполіції [97].

3. Принцип пропорційності контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. Пропорційність у загальному сенсі є явищем, яке виражає узгодженість (рівномірність, відповідність) між засобами і метою, діями та результатом, а в загальноправовому сенсі – станом, в якому заходи та дії, що вживаються суб’єктами права, є адекватними та симетричними цілям, заради яких вони здійснюються. Отже, в адміністративно-правовому контексті пропорційність (як похідна концепція від німецької концепції *Verhaltnismassigkeit* [164, с. 130]) вимагає того, щоб суб’єкти владних повноважень (зокрема, підрозділи превентивної діяльності) використовували інструменти владного впливу, які відповідають меті їх застосування, а також з використанням тих методів їх застосування, які відповідатимуть конкретним потребам досягнення мети забезпечення (відновлення) правопорядку, приймаючи до уваги необхідність дотримання балансу між потребою досягнення публічно значимих цілей та захистом прав, свобод та законних інтересів індивіда. Керуючись вимогами цього принципу підрозділи превентивної діяльності повинні свідомо розуміти, що будь-які заходи контролю та нагляду, які вони здійснюють з метою профілактики та запобігання правопорушенням, мають бути симетричними (очікувані результати повинні виправдовувати заходи, що вживаються, і ці заходи мають бути розумними у контексті поставленого завдання) поставленим правомірним завданням, обмежені рівнем

необхідності для досягнення мети контрольно-наглядової діяльності в цілому та мети відповідних заходів зокрема, а також враховувати особисту недоторканність кожної людини. Отже, щоб контрольно-наглядові заходи підрозділів превентивної діяльності поліції були пропорційними, важливо забезпечувати, щоб такі заходи: по-перше, були адекватними (безумовно необхідними для досягнення поставлених правомірних цілей); по-друге, мінімізували вторгнення в особисту сферу громадянина; по-третє, ґрунтувалися на оцінці ризику та комплексно обґрунтованого вибору оптимального методу втручання; по-четверте, були узгоджені в контексті пропорційності цілей та наслідків здійснення контрольно-наглядових заходів [97]. З огляду на це, всі дії та рішення в рамках контролю та нагляду, який здійснюють підрозділи превентивної діяльності Національної поліції, мають бути обґрунтовані у загальноправовому контексті (узгоджуватись із принципами права, ґрунтуватись на нормах чинного законодавства, враховувати фактичну обставину здійснення публічно-владних дій та достатність умов здійснення таких дій), а також в соціально-правовому сенсі – з позиції їхньої відповідності оперативним потребам забезпечення правопорядку та користі для суспільства, а також потенційної шкоди для громадян, суспільства та держави.

4. Принцип професіоналізму контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. Насамперед слід зазначити, що професіоналізм є комплексом якостей та навичок, які характеризують відповідний рівень компетентності та кваліфікації спеціаліста у конкретній галузі професійної діяльності, що включає як теоретичну та практичну підготовленість (наявність знань та навичок, необхідних для виконання обов’язків), так і особистісні якості (морально-етичні властивості), що забезпечують оптимальне, сумлінне та відповідальне виконання професійних завдань. Отже, професіоналізм співробітників підрозділів превентивної діяльності Нацполіції є важливою засадничою ідеєю, адже наявність у службовців таких якостей є гарантією того, що

поліція зможе належним чином реалізувати свою превентивну функцію, зокрема, в контексті здійснення контрольно-наглядової діяльності Нацполіції та правоохоронної функції держави. Осмислюючи зміст цього принципу можемо дійти висновку, що у світлі його вимог: по-перше, кожен співробітник підрозділів превентивної діяльності має діяти компетентним чином, зі знанням нормативно-правової основи своєї діяльності, з повагою до людської гідності та дотримання прав громадян [60, с. 99]; по-друге, кадрова політика у підрозділах превентивної діяльності Національної поліції має враховувати необхідність наповнення цих підрозділів професіоналами, які зможуть належним чином здійснювати контрольні та наглядові функції [див., напр.: 34, с. 67], а саме знати та вміти обирати та застосовувати на практиці відповідні форми, методи, а також засоби превентивної діяльності, зберігаючи мотивацію систематично підвищувати свою кваліфікацію для якісного виконання своїх службових обов'язків [97].

5. Принцип патріотизму в контрольно-наглядовій діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. Патріотизм загалом є категорією, що описує: по-перше, прихильність людини до своєї країни; по-друге, наявність у неї почуття поваги, а також відповідальності перед своєю Батьківщиною (зокрема, глибока повага до історичних, культурних та соціальних цінностей нації); по-третє, усвідомлення приналежності до національної спільноти, що поділяє загальні традиції та морально-етичні ідеали – політичної нації; по-четверте, прагнення сприяти її благополуччю та процвітанню. У зв'язку з цим, принцип патріотизму в контрольно-наглядовій діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції виявляється у професійному зобов'язанні (яке було охоче взято): по-перше, захищати інтереси держави та її громадян, а також зміцнювати правопорядок, необхідний для нормального функціонування суспільства, зокрема, у контексті реалізації контрольно-наглядової діяльності поліції; по-друге, усвідомлювати свою ключову роль у захисті інтересів держави та забезпеченні безпеки громадян, що часто потребує готовності до ризику

(тобто готовності до самопожертви заради захисту публічного порядку та безпеки громадян); по-третє, виконувати свої службові зобов'язання відповідально, сумлінно тощо, що сприятиме зміцненню довіри населення до органів публічної служби та держави в цілому [97].

6. Принцип доброчесності (непідкупності) в контрольно-наглядовій діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. Доброчесність (непідкупність) є комплексом морально-етичних характеристик, що передбачає наявність в особи (громадянина в цілому та посадової особи органу публічної служби, зокрема [34, с. 62]) таких якостей, як чесність, порядність та стійкість до корупційного впливу (нелояльність до корупційних діянь та дій, що містять ознаки корупції). Комплекс зазначених якостей в адміністративно-правовому сенсі передбачає свідоме виконання публічним службовцем своїх обов'язків з безумовним дотриманням закону, без мотивів використання своїх владних повноважень та впливу для отримання особистих вигод (щодо себе та/або третіх осіб). Враховуючи викладене, можемо дійти висновку, що принцип доброчесності (непідкупності) у контрольно-наглядовій діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції передбачає наступне: по-перше, службовці уникають будь-яких дій (бездіяльності) чи рішень, які могли б бути інтерпретовані як такі, що продиктовані особистими інтересами чи впливом на них третіх осіб; по-друге, діяльність службовців спрямована на досягнення суспільно значимих цілей – захист правопорядку шляхом правомірного, об'єктивного (неупередженого), своєчасного та ефективного здійснення контрольно-наглядової діяльності; по-третє, постійна готовність службовця до самоконтролю та достовірної звітності за свою службову діяльність, а також майновий стан [97].

7. Принцип оперативності та ефективності контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. Цей принцип охоплює дві важливі характеристики адміністративно-правової діяльності: по-перше, оперативність, що є здатністю до своєчасного та

швидкого реагування на події та зміни (ця властивість є особливо значущою в умовах, що потребують негайних дій); по-друге, ефективність, яка є категорією, котрою описується здатність досягати найкращих результатів при оптимальному використанні ресурсів, а саме досягнення бажаних цілей з мінімальними витратами ресурсів (з найбільшою результативністю). Таким чином, принцип оперативності та ефективності контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції є основоположною ідеєю, яка містить у собі вимоги до дій та рішень у рамках контрольно-наглядових заходів, спрямованих на досягнення належних результатів у мінімальні строки та з оптимальним використанням ресурсів, а саме: по-перше, швидке реагування на фактичні підстави здійснення контролю або нагляду; по-друге, контрольно-наглядові заходи мають бути орієнтовані на досягнення чітко визначених цілей відповідної діяльності; по-третє, мінімізація витрат та оптимізація витрат за досягнення цілей контрольно-наглядової діяльності; по-четверте, дії та рішення контрольно-наглядового характеру мають плануватися, організовуватися та здійснюватися відповідно до вимог чинного законодавства, що виключить вчинення процедурних помилок та подальше визнання таких дій та рішень незаконними [97].

8.Принцип відповідальності контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. Відповідальність загалом є комплексною соціально-правовою та морально-етичною категорією, яка має на увазі: по-перше, усвідомлення особою (в рамках своєї діяльності) зобов’язань перед суспільством, державою чи конкретними суб’єктами, а також готовність приймати наслідки за дії чи бездіяльність, які порушують взяті зобов’язання, встановлений порядок; по-друге, несення юридично значущої відповіді за порушення норм законодавства, що тягне за собою матеріальні та/або моральні позбавлення порушника. Зважаючи на це, слід погодитися з тим, що принцип відповідальності контрольно-наглядової діяльності охоплює як позитивну, так і негативну відповідальність [див., напр.: 34, с. 67]. Отже, принцип відповідальності у контексті контрольно-

наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції «полягає у зобов'язанні службовців: по-перше, сумлінно виконувати покладені на них службові функції, усвідомлюючи та приймаючи на себе зобов'язання, а також готовність нести юридичну відповідальність за можливі порушення у процесі виконання своїх обов'язків; по-друге, не уникати та не допускати уникнення юридичної відповідальності за наявності нормативних, фактичних та процедурних підстав, а також достатніх умов для притягнення до юридичної відповідальності» [97];

9) принцип науковості контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. Цей принцип пов'язаний із таким важливим підходом до здійснення управлінських дій, який відповідає науковим методам та критеріям, зокрема: обґрунтованість, підтверджуваність (доказовість), логічність, системність. З огляду на це контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності, як і всі заходи контрольного та наглядового характеру в цілому [60, с. 100], повинні здійснюватися: по-перше, з використанням методів і підходів, заснованих на сучасних наукових знаннях, перевірених даних та об'єктивних методологіях здійснення адміністративно-правових дій; по-друге, з урахуванням потреби того, що реалізація таких заходів має орієнтуватись на досягнення таких характеристик, як точність, достовірність, аргументованість, ефективність та ін.

З урахуванням викладених аргументів, важливо підкреслити, що контрольні та наглядові заходи в межах превентивного спрямування Нацполіції не можуть обмежуватися якоюсь сталою, остаточною типологією. Подібне різноманіття пояснюється наявністю численних чинників, які визначають особливості реалізації цієї управлінської функції. Проте, при формуванні та науковому обґрунтуванні видових характеристик контрольної діяльності слід зберігати рівновагу між фундаментальністю теоретичних підходів і практичною цінністю відповідних класифікацій. Окреслений баланс в дійсності вибудовується на такі закономірності: «*що більш*

*деталізованою є класифікація з теоретичної точки зору, тим складніше її застосування на практиці; тому необхідно прагнути створення таких класифікацій, які одночасно відображають різноманіття теоретичних аспектів і залишаються зручними для практичного використання в діяльності поліції*» [95]. Разом із тим, в окресленій площині проблеми доцільно наголосити на вагомому практичному потенціалі наукових розвідок, адже саме вони дають змогу комплексно проаналізувати специфіку взаємодії контрольних і наглядових заходів із розмаїтими умовами функціонування Нацполіції, а також віднайти найбільш дієві методики та механізми реалізації зазначених управлінських завдань.

Що ж стосується сучасних принципів контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції, то для них наразі характерним є те, що вони формують засадничий правовий компонент адміністративно-правового інструментарію для реалізації превентивної функції поліції. Як особлива юридична конструкція, ці засади виражають низку характерних рис. По-перше, вони ґрунтуються на нормативно-правових положеннях адміністративного права, досвіді й досягненнях різних наукових напрямів (загальноправового, адміністративно-правового, економічного тощо), а також практиці планування та реалізації контрольно-наглядових процедур. По-друге, означеним принципам властива орієнтація на уніфікацію підходів до виконання контрольних повноважень у превентивній роботі Нацполіції по всій території України. По-третє, вони прямо чи опосередковано інституціоналізують нормативні та етичні стандарти, на яких базується діяльність органів поліції загалом і підрозділів превентивної роботи зокрема. По-четверте, у них відображено пріоритетні (стратегічні, концептуальні) цілі, що полягають у гарантованому захисті громадян і посиленні правопорядку в державі. По-п’яте, зазначені принципи формують професійні й моральні зобов’язання поліцейських перед суспільством і державою щодо сумлінного виконання ними своїх посадових функцій, включно з пошаною до людської гідності, дотриманням прав

людини і пріоритетом суспільних інтересів. По-шосте, вони дають можливість оперативним чином трансформувати контрольно-наглядову діяльність з урахуванням динаміки обставин у сфері правопорядку. По-сьоме, ці засади встановлюють рівновагу між нормами адміністративного законодавства, публічними інтересами та фундаментальними людськими правами. По-восьме, вони являють собою певну систему, що об'єднує як загальноправові підвалини (інтегрують контрольно-наглядову діяльність у загальну структуру правопорядку), так і спеціальні принципи, покликані забезпечити відповідність управлінських дій підрозділів превентивної діяльності вимогам і завданням адміністративного права України.

**Висновки до розділу 1**

1. Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції – це регламентована чинним законодавством та узгоджена з принципами права комплексна управлінська діяльність відповідного органу публічної служби (в рамках предмета відання), здійснювана ним на регулярній основі з метою забезпечення законності, підтримання громадського порядку, захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, передбачаючи систематичне спостереження, перевірку та оцінку діяльності об'єктів, щодо яких підрозділами превентивної діяльності здійснюються заходи контрольно-наглядового характеру, з подальшим вжиттям заходів щодо попередження, виявлення та усунення порушень.

2. Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Нацполіції характеризується наступними ознаками: 1) є елементом правопорядку (регламентується чинним законодавством та узгоджується із принципами і нормами права) та особливим виразом окремої форми здійснення функцій держави; 2) є адміністративно-правовою діяльністю, що об'єктивується в системі публічного адміністрування України та має

державно-владний характер; 3) переслідує конкретну мету (забезпечення умов правопорядку, підтримки безпеки та дотримання прав, свобод, законних інтересів громадян та публічних інтересів у цілому) та виконує комплекс завдань (попередження правопорушень шляхом виявлення факторів, що можуть сприяти порушенню закону, та вжиття заходів для їх усунення; збір, аналіз та оцінка інформації щодо об'єкта контролю (нагляду) з приводу відповідності його дій та становища обов'язковим вимогам; реалізація адміністративно-правових заходів реагування на виявлені факти поведінки, яка відхиляється від норми та ін.); 4) охоплює сфери суспільного життя, які окреслюються предметом відання відповідних підрозділів превентивної діяльності; 5) виконує певні функції (охоронну, мотиваційно-стимулюючу, виховну, прогностичну, планування, регулювання, забезпечувальну, координаційну, інформаційну, інструктивну); 6) має особливий суб'єктний складом, охоплюючи суб'єкти, що здійснюють контрольно-наглядові заходи та адресатів цих заходів; 7) має організуючий характер; 8) передбачає обов'язкову орієнтацію посадових осіб, що планують, організовують та здійснюють контрольно-наглядові заходи, на професійні стандарти та правила етики професійних публічних службовців; 9) передбачає використання відповідного набору способів і засобів здійснення такої управлінської діяльності; 10) передбачає виникнення, перебіг, призупинення та припинення адміністративно-правових відносин з приводу контролю (нагляду); 11) завершується прийняттям рішення, яке має юридичне значення, сприяючи досягненню мети цієї управлінської діяльності; 12) є умовно адаптивною діяльністю без стандартам гармонійній стабільності публічного адміністрування.

3. Нормативно-правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції об'єктивуються на таких рівнях:

1) конституційний рівень, адже в Конституції регламентуються засади діяльності органів публічної служби, проголошують права, свободи людини і

громадянина, які мають враховуватись під час контрольно-наглядової діяльності;

2) міжнародно-правовий рівень, який умовно поділяється на такі групи міжнародно-правових актів: а) міжнародно-правові акти у сфері прав людини: загальні (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та ін.); спеціальні (Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження та покарання, Конвенція про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами та ін.); б) міжнародно-правові акти у сфері запобігання та протидії окремим протиправним діям (Керівні принципи для запобігання злочинності, Конвенція ООН проти корупції та ін.);

3) законодавчий рівень, а саме: а) загальні акти, що забезпечують юридичну визначеність управлінської діяльності підрозділів превентивної діяльності (закони «Про Національну поліцію», КУпАП); б) спеціальні акти, що регламентують правовий режим контролю та нагляду (закони «Про адміністративні послуги», «Про адміністративну процедуру», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»); в) особливі законодавчі акти, що визначають особливі правові режими (закони «Про запобігання корупції», «Про дорожній рух», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», «Про запобігання та протидію домашньому насильству» та ін.);

4) підзаконний рівень, а саме акти Президента України (Укази № 96/2016, № 392/2020, № 119/2021 та ін.), КМУ (постанови 1992 року № 576, 2007 року № 795, 2011 року № 1098, 2015 року № 730, № 877, 2016 року № 907 та ін.), МВС України (накази, що затверджують Положення про Нацполіцію, інструкції та порядки у сфері контролю та нагляду); Нацполіція (накази, якими затверджуються положення про підрозділи превентивної діяльності);

4.Адміністративно-правовий статус підрозділів превентивної діяльності Нацполіції являє собою фундаментальну юридичну конструкцію, що виражає сукупність закріплених у нормативно-правових актах якісних характеристик (цілей, завдань, функцій, компетенції, а також прав, обов'язків і особливостей відповідальності) зазначених суб'єктів владних повноважень, їх посадових осіб, комплексно визначаючи їх організаційно-інституційне становище і потенціал взаємодії з іншими суб'єктами в системі Нацполіції та поза нею – з іншими суб'єктами адміністративного права. Структурно цей статус поділяється на такі блоки:

1) цільовий блок, а саме: мета суб'єкта, що полягає у запобіганні та мінімізації правопорушень, забезпеченні дотримання громадського порядку и безпеки, захисті прав і свобод громадян; завдання суб'єкта (своєчасне попередження правопорушень і злочинних діянь через профілактичну роботу з населенням; контроль за дотриманням законодавства у різних сферах суспільних відносин; організація та проведення профілактичних заходів, спрямованих на мінімізацію криміногенних факторів у безпековій обстановці; захист вразливих категорій населення та ін.); функції суб'єкта (інформаційно-аналітична, контрольно-наглядова, оперативно-профілактична, координаційно-організаційна, правозастосовна);

2) компетенційний блок, що охоплює предмет відання, права (правомочності вчиняти певні юридично значущі дії), обов'язки (імперативно визначені функції і завдання), а також специфічні (конституційно-правові та адміністративно-правові) обмеження суб'єкта;

3) блок відповідальності, яким вміщуються властивості суб'єкта, що випливають із комплексу норм законодавства, в яких визначаються підстави, умови і порядок застосування заходів впливу до працівників поліції, їх види, механізм притягнення до відповідальності.

5. Контрольно-наглядова діяльності, що здійснюється підрозділами превентивної діяльності Нацполіції, поділяється на різні види, залежно від ряду критеріїв, зокрема: 1) цільова характеристика контрольно-наглядової

діяльності: запобіжна і реагуюча діяльність; 2) об’єкт контролю (нагляду): контроль (нагляд) за поведінкою суб’єкта; контроль (нагляд) за громадськими просторами, будовами; 3) за характером контрольно-наглядових заходів: а) враховуючи час і підстави проведення заходів: плановий і позаплановий контроль; б) враховуючи обсяг і спрямованість аспектів, що перевіряються: комплексний і цільовий контроль. Найбільш практично доцільною є класифікація видів контрольно-наглядової діяльності у відповідності до напрямків реалізації контрольно-наглядової функції Нацполіції, а саме контроль та нагляд у сфері: забезпечення публічної безпеки та порядку; безпеки дорожнього руху (дотримання Правил дорожнього руху, з’ясування стану транспортних засобів); дозвільної системи; виконанням зобов’язань; дотриманням прав та захисту вразливих категорій громадян.

6. Принципи контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції наразі слід розуміти науково обґрунтовані та нормативно закріплені основоположні установки (засадничі ідеї) правового та морально-етичного характеру, що спрямовують та своїми вимогами регулюють реалізацію повноважень підрозділів превентивної діяльності в рамках планування, організації та здійснення заходів контрольно-наглядової діяльності, відображаючи накопичений досвід відповідної управлінської діяльності, забезпечуючи її правомірність, ефективність та узгодженість з метою забезпечення правопорядку, захисту прав та свобод громадян, сприяючи зміцненню публічної безпеки відповідно до мети і завдань діяльності Нацполіції.

Систему цих принципів складають такі групи засадничих ідей: 1) загальноправові принципи, а саме принципи: верховенства права; законності; поваги та дотримання прав людини; рівності; справедливості; 2) спеціальні принципи, головним чином: принцип відкритостіконтрольно-наглядової діяльності; принцип об’єктивності та політичної неупередженості; принцип пропорційності контрольно-наглядової діяльності; принцип

професіоналізму; принцип патріотизму в контрольно-наглядовій діяльності; принцип доброчесності (непідкупності); принцип оперативності та ефективності; принцип відповідальності; принцип науковості.

# РОЗДІЛ 2.
# ОРГАНІЗАЦІЯ ЗДІЙНЕНННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛАМИ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

## 2.1 Адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції

На сьогодні поняття «адміністративна процедура» розкривається законодавцем у п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», в якому така процедура інтерпретована, як «визначений законом порядок розгляду та вирішення справи» [125]. Оскільки таке визначення є надміру широким закономірним чином визначенню цього поняття приділяється увага вітчизняних учених. Поряд із цим, критичний аналіз наявної наукової літератури вказує на те, що серед українських юристів-адміністративістів по сьогодні не сформовано універсального підходу до тлумачення сутнісного змісту адміністративних процедур [92]. Також можемо констатувати й те, що комплексний аналіз підходів до тлумачення змісту цих процедур (зокрема, Н.Л. Губерської [41, с. 153], Є.О. Несвіта та В.В. Степаненка [109, с. 172], а також Т.М. Кравцової та О.В. Мороза [2, с. 291]) дозволяє дійти думки про те, що: по-перше, учені загалом під такими процедурами розуміють одну й ту ж саму адміністративно-правову конструкцію, що застосовується у практичній діяльності суб’єктів публічної адміністрації (зокрема й Нацполіцією); по-друге, суттєві розбіжності в окреслені авторських дефініцій поняття «адміністративна процедура» помічається в контексті визначення науковцями суто юридичної та соціально-правової місії таких процедур. Приміром, Ю.В. Єрмаков розкриває адміністративну процедуру в якості процедури, суть якої зводиться до «моделі впорядкованої послідовності дій, вжиття якої має на меті досягнення

конкретного заздалегідь очікуваного результату» [49, с. 39]. У свою чергу В.Б. Авер'янов розглядав адміністративні процедури в якості гарантії правопорядку, яка об'єктивується в забезпеченні дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а також в запобіганні свавіллю суб'єктів владних повноважень в рамках здійснення ними управлінських дій [1, с. 79]. Слід зауважити, що адміністративні процедури являють собою складну юридичну конструкцію, яка характеризується багатовимірністю вираження її юридичного та соціально-правового ефекту, врахування якого визначає не стільки саму суть цих процедур, скільки їх потенціал впливу на суб'єктів адміністративного права у контексті взаємодії таких суб'єктів у сфері дії адміністративного права.

Отже, можемо дійти висновку, що у теоретико-практичному контексті адміністративна процедура є нормативно регламентованим та інституційно упорядкованим процесом здійснення послідовних адміністративно-правових дій уповноважених суб'єктів владних повноважень, спрямованим на прийняття індивідуальних управлінських рішень, здійснення інших публічно-правових функцій щодо конкретних суб'єктів та ситуацій, що в цілому виражається у розгляді та вирішенні конкретної справи. Враховуючи це, можемо дійти попереднього висновку, що під адміністративними процедурами здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції доцільно розуміти нормативно регламентований та інституційно організований (інституціоналізований) порядок послідовних адміністративно-правових дій, що здійснюються уповноваженими посадовими особами зазначених підрозділів з метою прийняття індивідуальних, конкретизуючих управлінських рішень та реалізації наданих законом повноважень щодо запобігання правопорушенням, забезпечення публічної безпеки та підтримання правопорядку.

Задля того, щоби більш глибше осмислити зміст визначення поняття «адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності

підрозділами превентивної діяльності Нацполіції» доцільним є окреслення в рамках цього підрозділу дисертації ключових властивостей розглядуваних процедур, приймаючи до уваги наявні актуальні наукові підходи вітчизняних юристів-адміністративістів до інтерпретації обсягу основних ознак (властивостей) таких процедур [див., напр.: 22, с. 126; 68, с. 144; 185, с. 290; 191, с. 220].

Насамперед слід мати на увазі, що адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції *поєднують в собі як публічний так й індивідуальний характер*. На цю обставину звертає увагу Н.Л. Губерська [41, с. 154], з чим слід погодитись, адже зазначена ученою двоїстість характеру адміністративних процедур визначає саму їхню юридичну та управлінську природу, а також закономірності її фактичного вираження. Так, з одного боку, ці процедури реалізуються в ім'я суспільного інтересу, відбивають загальну спрямованість діяльності публічної адміністрації (Нацполіції) задля захисту, підтримки й посилення громадського порядку, безпеки, забезпечення прав і свобод громадян. У цьому контексті слід звернути особливу увагу на людиноцентричну основу адміністративних процедур, яка є закономірною, адже розвиток системи публічного адміністрування та адміністративного законодавства сучасної правової та демократичної країни пов'язується із спрямованістю такого розвитку «на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами» [2, с. 289]. З іншого боку, рішення, прийняте у межах адміністративної процедури, носить індивідуалізований характер, стосуючись конкретних суб'єктів (фізичних чи юридичних), їхніх прав, свобод, законних інтересів, а також обов'язків. Окреслена амбівалентність характеру адміністративних процедур (загалом та відповідних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності зокрема), на нашу думку, підвищує практичну значущість вичерпної регламентації адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності, адже надання посадовим особам

Нацполіції надмірної широти свободи дій в рамках таких процедур становить суттєвий ризик як для забезпечення правопорядку в цілому, так і для забезпечення права на справедливу управлінську процедуру зокрема.

2. Адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції мають нормативний характер, адже їм властива урегульованість чинним законодавством (тобто, нормативна обумовленість) та обумовлюють юридичні наслідки. Розглядаючи нормативність (підзаконність, нормативну обумовленість) цих процедур у загальному інституційному вигляді слід погодитись із Ю.В. Єрмаковим у том, що сутність їх нормативності у цілому може бути зведена до такої формули: адміністративні процедури завжди мають бути регламентовані нормативно-правовими актами [49, с. 39-40]. Водночас, критичний та більш поглиблений аналіз такої істотної якості процедури демонструє, що вони зумовлені не просто нормами чинного законодавства, а системним, інституційно вибудованим комплексом норм, які детально визначають порядок дій загалом (головним чином, всі необхідні підстави, достатні умови, суб'єктний склад тощо) характеристики правомірного, пропорційного, ефективного та раціонального впливу контролюючого суб'єкта на підконтрольний об'єкт), а також кожен аспект порядку дій відповідних органів громадської адміністрації. Таким чином, нормативність адміністративних процедур не обмежується якимось «рамковим» приписом, а потребує ретельно деталізованого, інституціоналізованого порядку, закріпленого в конкретних нормах нормативно-правових актів.

Беручи до уваги викладене, слід зазначити, що адміністративні процедури, які нами розглядаються, не виникають стихійно й не можуть також стихійно здійснюватися у практичній дійсності, адже вони являють собою результат правотворчої діяльності держави, спрямованої на створення певного алгоритму дій [див., напр.: 85, с. 340; 105, с. 29], обов'язкового до дотримання як контролюючим, так і підконтрольним суб'єктом. Так, беручи

до уваги ту обставину, що суб'єкт, який реалізує адміністративну процедуру (у нашому випадку – підрозділ превентивної діяльності Національної поліції), є суб'єктом владних повноважень, то в силу ч. 2 ст. 19 Конституції України вони не можуть діяти всупереч вимогам правової законності (тобто інакше, як на підставі, в межах і у спосіб, прямо передбачені законодавством), а отже – діють виключно в рамках відповідних порядків. Це правило, що виникає на підставі суті та вимог законності, наповнює адміністративну процедуру глибинним конституційним змістом, який виражається в наступному: кожна дія підрозділів Національної поліції у рамках контрольно-наглядових процедур має співвідноситися з запропонованими нормами, а не залежати від суб'єктивної думки посадових осіб чи інших, не передбачених законодавством факторів, що могло б нівелювати юридичну визначеність таких процедур, а отже –прогнозованість юридичного результату реалізації таких процедур, що неприпустимо в правовій державі. У контексті цього зазначимо, що нормативно-правова зумовленість процедур необхідна не тільки для забезпечення законності дій контролюючих органів, а й для створення передбачуваного, справедливого, стабільного середовища для повноцінної діяльності підконтрольних суб'єктів. Тому, як справедливо зазначає О.В. Джафарова [45, с. 469], нормативна регламентація дисциплінує органи публічної влади, знижує ризики зловживань і свавілля, а для підконтрольних суб'єктів створює необхідні умови юридичної визначеності, виключаючи або мінімізуючи дестабілізуючий вплив контролю на їх становище, діяльність. Отже, закономірним результатом цього є досягнення своєрідного балансу в сфері контролю і нагляду, а саме: контролюючий орган (відповідні підрозділи Національної поліції) діє строго в рамках нормативно-правових приписів, а підконтрольний суб'єкт може розраховувати на передбачувану і осмислену процедуру контролю, заздалегідь знаючи можливі наслідки й набуваючи в рамках процедури певного статусу, який надає суб'єкту відповідний обсяг гарантій, зокрема, на використання механізмів правового захисту.

3. Адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції мають формалізований та динамічний характер вираження [92]. Розглядаючи формалізований характер адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності відзначимо, що ця їх властивість найбільшою мірою виражається в тому, що означені процедури об'єктивуються у рамах конкретних стадій [41, с. 155], і кожен такий етап взаємодії між контролюючим органом і підконтрольним суб'єктом закріплений у певних процесуальних нормах. При цьому відповідна формалізованість адміністративних процедур служить не просто наслідком бюрократичності публічного адміністрування, а виконує важливі правові та соціальні функції, а перш за наступні: по-перше, відповідає вимозі про виконання завдань по уніфікації здійснення адміністративних процедур (в рамках конкретних видів контрольно-наглядових процедур). Наявність чітко встановлених стадій (порушення процедури, збір і оцінка доказів, прийняття рішення, доведення його до відома адресата, контроль за виконанням) обумовлює однаковість контрольно-наглядових дій по всій території держави, мінімізує ризик «творчого» підходу до інтерпретації норм законодавства про здійснення контрольно-наглядової діяльність посадовими особами, яка в такому випадку може збільшити ймовірність зловживань та інших порушень порядку контрольно-наглядової діяльності. По-друге, формалізованість адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції виражається в тому, що вона передбачає прийняття стандартизованих процесуальних документів (наприклад, акти перевірок, приписи, протоколи), що забезпечують зрозумілість, прозорість і юридичну визначеність (формуючи послідовно і логічно вибудувану доказову базу порушень або їх відсутності). По-третє, формалізованість адміністративних процедур також виражається й у тому, що в рамках цих процедур враховується гарантія

рівності суб’єктів перед законом, що виключає довільно різний (вибірковий) підхід до різних підконтрольних суб’єктів.

Що ж стосується динамічного характеру адміністративних процедур підрозділів превентивної діяльності Національної поліції, то ця їх властивість є закономірним результатом того, що розглядувані процедури, незважаючи на їх формалізованість, залишаються достатньо гнучкими та здатними до адаптації до мінливих умов, за яких та в яких вони об’єктивуються. У цьому питанні слід враховувати, що динамічність процедур, по-перше, дозволяє підрозділам превентивної діяльності Національної поліції змінювати інтенсивність контролю (нагляду), фокусуватися на найбільш вразливих ланках відповідного управлінського процесу, а також оперативним чином реагувати на нові загрози безпеці, зміну обстановки безпеки; по-друге, враховувати зміни в законодавстві, появу нових методів оцінки ризиків, впровадження технологій (наприклад, використання електронних баз даних, систем відеофіксації, аналітичних програм для прогнозування правопорушень); по-третє, здійснювати моніторинг ефективності та раціональності застосовуваних процедур з метою підвищення результативність контрольно-наглядової діяльності поліції.

Важливо підкреслити, що формалізованість і динамічність не суперечать один одному, а, навпаки, взаємно корелюють один одного, сприяючи оптимальному досягненню мети цих процедур. Так, завдяки динамізму процедур їх формалізація не стає причиною поступової втрати адекватності контрольно-наглядових заходів поліції, а також перешкоджає тому, щоб відповідні контрольно-наглядові заходи ставали інструментом імітації превентивної діяльності цього суб’єкта владних повноважень. При цьому динамічність процедур не руйнує формальні (між тим, об’єктивно виправдані) рамки практичної об’єктивації контрольно-наглядової діяльності, а лише коригує їх відповідно до нових вимог і обставин. У цьому контексті слід врахувати й те, що в сучасних умовах формалізм процедур, як невід’ємна властивість адміністративних процедур, характеризується все

більшою мобільністю в силу усталеної тенденції до цифровізації публічного адміністрування, електронного документообігу, застосування інтелектуальних систем аналізу даних робить тощо.

4. Адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції мають конкретну мету та переслідують виконання певних завдань. Адміністративні процедури в цілому не є самоціллю, адже вони завжди спрямовуються на досягнення конкретних результатів (приміром, забезпечення громадської безпеки, запобігання правопорушенням, реалізація контролюючих та наглядових функцій тощо) [92]. З цього приводу Н.Л. Губерська цілком справедливо зауважує, що кінцевий практичний результат цих процедур може бути зведений до того, що суб'єкт владних повноважень на підставі своїх повноважень, а також керуючись принципами права і нормами законодавства, приймає конкретний адміністративний акт, який за своєю суттю виражає завершеність реалізації (тобто реалізованість) тих цільових функцій, заради яких відповідна процедура й була ініційована та здійснена [41, с. 155]. Таким чином, слід зауважити, що цільовий характер розглядуваних процедур на практиці демонструє таку їх «властивість, як раціональність та інструментальність, а також їх міру інтегрованості до системи правопорядку та до загальної системи управління публічною безпекою» [92].

При цьому, зважаючи на викладене, слід зазначити, що *базовою метою адміністративних процедур* здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції є насамперед забезпечення громадської безпеки, правопорядку та захист публічних інтересів шляхом своєчасного, ефективного та правомірного застосування контрольно-наглядових повноважень підрозділами превентивної діяльності Національної поліції. Аналізуючи цю мету, можемо дійти думки, що прагнення суб'єкта владних повноважень до неї перешкоджає тому, щоб в адміністративних процедурах поступово почала переважати така її

властивість, як формалізм процедур, через що уникається демонстративна форма реалізації контрольно-наглядової функції поліції [див., напр.: 35], що в такому разі виражається лише у формальній демонстрації діяльності посадових осіб без мети досягнення реальних результатів, що підвищують рівень безпеки та стабільності у суспільстві. Проте, з широти окресленої мети ризик такої формалізації діяльності закономірно неминучий, тому відповідна базова мета підлягає конкретизації. З огляду на це важливо також відзначити й комплекс *вторинних цілей* цих адміністративних процедур (вони випливають із базової мети, пов'язуючи адміністративну процедуру з її конкретно-прикладною функціональністю), а саме такі цілі розглядуваних процедур:

1) юридична визначеність, а також правова законність, що сукупно припускають запобігання довільності дій відповідних підрозділів Національної поліції, не допускає перевищення посадовими особами поліції повноважень, а також порушення прав та законних інтересів підконтрольних суб'єктів як об'єктів контрольно-наглядової діяльності;

2) профілактика правопорушень, що виявляється у зниженні різноманітних типів ризиків виникнення правопорушень чи інших загроз громадському порядку та безпеці за рахунок здійснення поліцією заходів контролю та нагляду;

3) оперативне та ефективне реагування на особливі обставини дійсності, що свідчать про наявність ознак правопорушення або ймовірність вчинення протиправного діяння. При цьому необхідно підкреслити, що забезпечення своєчасного виявлення потенційних загроз та ризиків часто передбачає спрощення процесів прийняття управлінських рішень контрольно-наглядового характеру (без порушення ч. 2 ст. 19 Основного Закону України), щоб мінімізувати шкідливі наслідки для суспільства чи конкретних осіб;

4) врахування публічних інтересів і прав, свобод та законних інтересів людини для досягнення оптимального балансу між такими інтересами,

правами, свободами, що сукупно гарантує дотримання принципів пропорційності, доречності та недискримінації. У цьому контексті на особливу увагу заслуговує саме принцип пропорційності та доречності контрольно-наглядових заходів, який відображає ціннісну основу процедури, що виражається в тому, що вона не повинна виходити за розумні межі, торкатися прав і свобод особи більше, ніж це необхідно для досягнення публічного інтересу. Тобто через вимоги зазначених принципів жодна дія в рамках адміністративної процедури не може виявитися надмірною або невиправдано жорсткою, а заходи контролю (нагляду) будуть співвіднесені з реальним ступенем ризику та актуальними потребами забезпечення правопорядку та безпеки.

Для досягнення зазначених цілей й повноцінне їх впровадження у практичну площину необхідним є також слідування комплексу конкретних завдань, що реалізують зазначені цілі на управлінському рівні. Такими завданнями, приймаючи до уваги підходи учених до тлумачення завдань превенції та контрольно-наглядової діяльності [див., напр.: 33; 113; 118], є такі завдання:

1) практична об’єктивація розроблених, впроваджених й актуалізованих нормативно-правових актів, що визначають детальний порядок здійснення контрольних і наглядових дій (включаючи строки, форми актів, що виносяться в рамках та у результаті здійснення контрольно-наглядових заходів, порядок повідомлення зацікавлених сторін та ін.);

2) визначення кола суб’єктів та ситуацій, які можуть бути охоплені превентивними заходами контрольно-наглядової діяльності поліції. Спираючись на аналіз ризиків, статистичних даних про правопорушення, соціально-економічних факторів, органи Нацполіції встановлюють пріоритети у реалізації своїх повноважень у відповідній сфері, а також цільові групи, які потребують систематичного чи вибіркового контролю;

3) систематичний збір, перевірка та оцінка відомостей про діяльність підконтрольних суб’єктів, дотримання ними правових норм, наявності або

відсутності в їх діяльності ознак правопорушень, а також умов, здатних призвести до протиправної поведінки;

4) винесення адміністративних актів (зокрема, розпоряджень, попереджень, постанов) на основі об’єктивних та перевірених даних. Ці рішення мають бути юридично обґрунтованими (з огляду на фактичні, нормативні підстави та належні матеріально-процедурні умови їх винесення), документовані та підлягають можливому оскарженню у разі незгоди з боку підконтрольного суб’єкта;

5) відстеження виконання виданих приписів, усунення виявлених порушень, аналіз ефективності вжитих заходів, що включає зворотний зв’язок з підконтрольними суб’єктами, повторні перевірки, оцінку зміни ситуації тощо;

6) регулярна оцінка результатів контрольно-наглядових процедур, їх впливу на рівень існуючого правопорядку, аналіз виявлених проблем, удосконалення положень відповідних нормативних актів (зокрема, внутрішніх актів) для підвищення ефективності та зниження невиправдано великого адміністративного навантаження на підрозділи превентивної діляьності.

5. Адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції характеризуються особливим змістом. Ученими зазначається, що зміст адміністративної процедури загалом об’єктивується «у здійсненні владних повноважень відповідно до законодавчо встановленого порядку діяльності органів публічної адміністрації» [2, с. 289]. Так, на думку О.Р. Шевчук і Н.Ф. Ментух зміст адміністративних процедур слід зводити до «порядку розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ адміністративними органами та органами місцевого самоврядування адміністративних справ з метою захисту прав і законних інтересів, а також виконання передбачених законодавством обов’язків усіх суб’єктів

правовідносин» [185, с. 290]. При цьому зміст адміністративної процедури, як структури, характеризується наявністю таких її складових елементів:

1) наявність особливого предмету відносин в межах процедури. У наукових дослідженнях справедливо констатується, що розкриття змісту адміністративних процедур має враховувати ту обставину, що вони відображають конкретний порядок здійснення певних дій. У зв'язку із цим, постає питання про те, що таким порядком (отже, й діями в межах процедур) має впорядковуватися. Учені зауважують, що в цьому контексті логічним буде припустити, що впорядкуванню підлягають темпоральні, просторові, а також діяльнісні особливості відповідних адміністративно-процедурних відносин [див., напр.: 49, с. 40]. З цією позицією слід погодитись, враховуючи те, що «порядок здійснення адміністративних процедур впорядковує адміністративні процедурні відносини, наслідком чого має стати те, що суб'єкти цієї процедури матимуть фактичну змогу вчиняти відповідні дії, а насамперед ті, які спрямовані на предмет адміністративної процедури» [92]. Поряд із цим таким предметом у цілому постають конкретно-індивідуальна адміністративна справа несуперечливого характеру [41, с. 155], що вимагає формалізованого вирішення. Тобто, такий предмет також є й конкретизованим загальним предметом адміністративно-процедурних правовідносин, довкола якого вибудовується весь комплекс контрольно-наглядових дій підрозділів превентивної діяльності Нацполіції;

2) особлива суб'єктна складова їх змісту. Адміністративні процедури в Україні, як і в більшості сучасних держав, вимагають обов'язкової участі у них органу, наділеного публічно-владними повноваженнями [див., напр.: 41, с. 155] (в даному випадку – підрозділи превентивної діяльності Нацполіції), а також присутність адресатів контрольно-наглядових заходів (фізичних або юридичних осіб, що піддаються таким заходам). Аналізуючи особливість структури суб'єктного складу адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Нацполіції можемо дійти висновку, що такий суб'єктний склад цих процедур

обумовлює змістовне визначення означених процедур, як адміністративних процедур, адже створює асиметричні відносини публічно-владного та невладного суб'єктів (однак, хоча адресат контрольно-наглядових заходів може бути зі статусом публічно-владного суб'єкта, в адміністративно-процедурних відносинах, які охоплені адміністративною процедурою, цей юридичний факт не враховується, як обставина, що дозволяє переглянути асиметрію суб'єктів таких відносин), де в цілому перші обмежуються нормативно-правовими рамками, а другі отримують гарантії і можливості захисту своїх інтересів;

3) процедурні гарантії, що насамперед являють собою окрему, самостійну характеристику адміністративних процедур, що забезпечує їх відповідність принципу «процедурно-процесуальної справедливості». Ці гарантії охоплюють, зокрема, право на оскарження рішень, можливість подачі заперечень, залучення захисника або довіреної особи, доступ до інформації тощо. Широта розмаїття процедурних гарантій в рамках адміністративних процедурах обумовлена їх значущою роллю в забезпеченні справедливості і законності цих процедур в правовій і демократичній державі, а також ризикам того, що повноваження поліції в контексті реалізації ними контрольно-наглядової функції можуть бути використані у спосіб, який суперечить людиноцентричній парадигмі розвитку системи публічної адміністрації України. У цьому контексті важливо відзначити й те, що процедурні гарантії не лише є окремою характеристикою адміністративних процедур, що відображає їх людиноцентричну спрямованість, а й виступають елементом нормативної обумовленості таких процедур. Вони підкреслюють орієнтацію діяльності посадових осіб, в тому числі співробітників поліції, на захист прав і законних інтересів громадян, враховуючи при цьому й публічні інтереси. Тому процедурні гарантії закріплюються в нормативно-правових актах (або ж безпосередньо випливають з принципів права), що робить їх також і невід'ємною частиною правового регулювання адміністративних процедур (в цьому контексті вони

уточнюють зміст нормативності адміністративних процедур й сприяють їх правомірності та ефективності фактичної об'єктивації). Разом з тим, вважаємо, що процесуальні гарантії є перш за все найважливішою складовою самих адміністративних процедур (тобто змістовною їх характеристики), оскільки вони виступають своєрідними процедурно-процесуальними «бар'єрами», які запобігають і протидіють довільності дій і рішень посадових осіб поліції, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність (відповідно, ці гарантії є не просто формальними приписами, а й важливими інструментами, що роблять адміністративну процедуру потенційно справедливою, в якій може виражатися їх відкритість, прозорість тощо).

Отже, приймаючи до уваги викладене, можемо дійти висновку, що адміністративна процедура – це нормативно регламентований та інституційно упорядкований процес послідовних адміністративно-правових дій уповноважених органів чи посадових осіб, спрямований на прийняття індивідуальних управлінських рішень або ж здійснення публічно-правових функцій щодо конкретних суб'єктів і обставин (ситуацій). У процесі всього перебігу такої процедури гарантується юридична (зокрема, процедурно-правова) визначеність, передбачуваність, транспарентність і підзвітність дій суб'єкта владних повноважень, а також дотримання ним принципів справедливості, пропорційності і належної правової процедури, а також різних заходів, які здійснюються в рамках такої процедури. Таким чином, слід підсумувати, що *адміністративна процедура здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Нацполіції* – це нормативно встановлений, детально регламентований та процесуально структурований комплекс адміністративно-правових дій, що вчиняються уповноваженими посадовими особами зазначеного органу з метою попередження правопорушень, забезпечення громадської безпеки та підтримання правопорядку. Окреслена процедура передбачає розгляд індивідуальних адміністративних справ несуперечливого характеру, реалізацію публічно-владних повноважень з контролю і нагляду над

підвідомчими суб'єктами, а також прийняття обов'язкових для виконання адміністративних актів. При цьому в рамках такої процедури забезпечуються процесуальні гарантії (право на захист, звернення із запереченнями, оскарження рішень), інформаційно-комунікаційна та технологічна підтримка процесу (цифрові інструменти для обробки даних, електронний документообіг), дотримання принципу пропорційності та розумності застосовуваних заходів, а також досягнення оптимального балансу між публічним інтересом і правами підконтрольних суб'єктів, відповідно до правових традицій як національного законодавства, так і європейських стандартів прав людини і верховенства права.

Відтак, узагальнюючи викладене у цьому підрозділі дисертації слід зауважити, що в умовах сьогодення адміністративна процедура здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Нацполіції – це формалізований, але динамічний та відкритий до вдосконалення соціально-правовий механізм, за допомогою якого виражається імперативна воля публічної влади, спрямована на підтримку колективної безпеки та публічного порядку, при одночасній повазі й захисті людської гідності, прав і свобод особистості. У відповідній процедурі спостерігається поєднання раціональності виникнення та існування відповідних публічно-правових інститутів з етичними принципами справедливості та пропорційності (адекватності), а технологічні інструменти в контексті осмислюються як сучасні засоби, за допомогою яких можлива оптимальна, об'єктивна і раціональна реалізація цінностей права і демократії (зокрема, у частині забезпечення прозорості дій суб'єкта владних повноважень, фіксування дій такого суб'єкта, що дозволяє в подальшому оцінити його дії та рішення за критеріями правомірності, раціональності, гуманності та ін.). Крім того, осмислюючи сутність адміністративної процедури можемо відзначити і те, що вона також являє собою точку перетину прагматичних цілей публічного адміністрування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, а також усталених нормативних

стандартів правової держави і моральних імперативів сучасного гуманізму, в результаті чого відповідна адміністративно-правова діяльність постає не просто як інструмент примусу або контролю (як це було в радянський період розвитку вітчизняного механізму превенції протиправних діянь), але як, правомірна та на морально-етичному рівні обґрунтована (відповідно, й суспільно прийнятна) форма взаємодії держави і громадян.

## 2.2 Адміністративно-правові інструменти здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції

Адміністративно-правові інструменти є складним теоретико-практичним питанням, якому традиційно приділяється широка увага юристів-адміністративістів [див., напр.: 46, с. 116-133; 115; 122, с. 110-125; 192], що закономірно, приймаючи до уваги важливість чіткого розуміння сутнісного змісту цих інструментів для ефективної та раціональної діяльності суб'єктів владних повноважень у різних сферах публічного адміністрування загалом та Національної поліції, зокрема. При цьому необхідно констатувати, що на сьогоднішній день питання про те, що саме слід розуміти під такими інструментами, а також який саме обсяг цих інструментів існує в дійсності – це питання, що залишається одним з найбільш дискусійних серед юристів-адміністративістів. Між тим, вирішення цього питання виявляється вкрай важливим й у контексті питання, яке нами досліджується, адже питання про те, які саме акти (рішення та/або дії) слід відносити до адміністративно-правових інструментів контрольно-наглядової діяльності, багато в чому обумовлений теоретико-методологічними підходами до самого поняття «інструменти» в адміністративному праві та публічному адмініструванні.

Так, у межах критичного розгляду сутності цього питання в науковій літературі окремими ученими відстоюється позиція, згідно з якою

адміністративно-правовими інструментами можна визнати лише ті форми або рішення, які породжують конкретні юридичні наслідки, серед яких: виникнення, зміна чи припинення адміністративно-правових відносин (тобто безпосередньо впливають на правосуб'єктність і права/обов'язки учасників відповідних правовідносин) [див., напр.: 56, с. 203-204; 67, с. 29; 90, с. 64; 177, с. 51; 181, с. 261; 192, с. 105]. Приміром, М.О. Щирук зазначає, що систему адміністративно-правових інструментів у сфері забезпечення національної безпеки правоохоронними органами слід вважати наступні: 1) нормативні акти правоохоронних органів; 2) адміністративні акти правоохоронних органів; 3) адміністративні договори правоохоронних органів; 4) інші юридично значущі дії правоохоронних органів у сфері забезпечення національної безпеки [192, с. 105].

Однак, як ми можемо переконатися, зазначений підхід не є єдиним і незаперечним. Зокрема, українська вчена К.В. Довгунь констатує, що адміністративно-правовий інструментарій у діяльності суб'єктів в сфері запобігання і протидії домашньому насильству доцільно поділяти на два типи: по-перше, примусовий інструментарій (насамперед, постанови у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення щодо скарг громадян, офіційне попередження, обмежувальні та термінові заборонні приписи і заходи та ін.); по-друге, непримусовий інструментарій (зокрема, розроблення методичних рекомендацій, інспектування сімей, здійснення профілактичної, освітньої та інформаційної роботи, проведення нарад, конференцій та ін.) [46, с. 116-133]. У свою чергу А.В. Попик, аналізуючи сутнісний зміст адміністративно-правового інструментарію, доходе думки, що в цілому такий інструментарій постає в якості «сукупності передбачених адміністративним законодавством засобів і методів, що застосовує повноважна особа, виконуючи свої завдання у межах предмета відання, реалізуючи свої функції» [122, с. 110-125]. Крім того, в межах аналогічного підходу ученими робились спроби сформулювати визначення поняття «адміністративно-правові інструменти здійснення превентивної діяльності

Нацполіцією». Так, В.М. Шевченко вважає, що в означеному сенсі вказаними інструментами постає «комплекс засобів (заходів) в межах здійснення зовнішньої адміністративної діяльності Національної поліції, які реалізуються на підставах та в порядку, визначеному адміністративно-правовими нормами в межах законодавчо визначених повноважень органів та підрозділів поліції за допомогою яких досягається виконання визначених перед Національною поліцією України завдань щодо здійснення превентивної діяльності» [184, с. 152-153].

Більш того, допустимість більш широкого тлумачення поняття «адміністративно-правові інструменти» також прослідковується й у європейській науковій та правотворчій практиці, в якій, за спостереженнями учених, поняття «правові інструменти» використовується відносно актів, які містять імперативні норми, та у тій же мірі й щодо актів, які за своїм характером є рекомендаційними – актами м’якого права [37, с. 149]. Отже, в дійсності не всі інструменти мають обов’язкову юридичну силу в класичному розумінні; частина з них існує у форматі рекомендацій, але відіграє істотну роль у публічному адмініструванні та підготовці майбутніх правозастосовних рішень. При цьому навіть окреслений підхід нами розуміється в якості невиправдано урізаного, що пояснюється наступною обставиною: реалізація функцій держави в цілому і органів публічної служби, зокрема, вимагає використання адміністративно-правового інструментарію, який не завжди повинен зводитися до суто правових дій і виключати при цьому організаційно-правові та інші засоби і способи досягнення законної мети. Тобто, в даному випадку слід розмежовувати «адміністративно-правові інструменти регулювання» від «адміністративно-правових інструментів» у цілому (як частка та ціле), видом яких закономірним чином є також «нерегулятивні адміністративно-правові інструменти», що також у відповідній мірі сприяють досягненню мети у процесі функціонування держави та її органів.

Примітним є й те, що фактично цю позицію на дисертаційному рівні відстоює Н.Л. Губерська, котра зауважує, що «для адміністративних процедур притаманне застосування різних інструментів діяльності публічної адміністрації – адміністративних актів, нормативних актів, адміністративних договорів, актів-планів та актів-дій» [41, с. 154]. У відповідному ж контексті нами будуть і розумітися відповідні адміністративно-правові інструменти.

Беручи до уваги викладене зазначимо, що *адміністративно-правові інструменти здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції* є системно організованою сукупністю правових, організаційно-правових, процедурних та ін. заходів, що застосовуються в межах законодавчо окресленої компетенції з метою виявлення, попередження та припинення правопорушень, а також забезпечення публічного порядку та захисту прав і свобод людини та громадянина. Загалом слід зауважити, що ці інструменти реалізуються через формалізовані (правозастосовні акти, приписи, протоколи) і неформалізовані (інспекції, консультації, профілактичні заходи) механізми, які в сукупності породжують або можуть породжувати правові наслідки для учасників адміністративно-правових відносин.

Беручи до уваги, викладене можемо дійти висновку, що основними ознаками таких адміністративно-правових інструментів є наступні їх особливості:

1) підзаконність (нормативна обумовленість), що пояснюється тією обставиною, що вказані інструменти мають нормативно-правову основу в нормах адміністративного законодавства – законодавчих та підзаконних актах, що визначають компетенцію та порядок дій підрозділів превентивної діяльності Нацполіції;

2) володіють публічно-владним характером адже ці адміністративно-правові інструменти використовуються органами, наділеними публічно-владними (державними) повноваженнями, й застосування такими суб’єктами

відповідних інструментів прямо пов’язане з виконанням превентивної функції держави у сфері забезпечення публічного порядку і безпеки;

3) розглядувані адміністративно-правові інструменти знаходяться в безпосередньому зв’язку із контролем і наглядом, що закономірно оскільки відстеження дотримання норм права, виявлення та припинення порушень, а також профілактика правопорушень у цілому, є вираженням контрольно-наглядової функції, яка постає в якості однієї з ключових функцій підрозділів превентивної діяльності Нацполіції;

4) для адміністративно-правових інструментів характерним є наявність або ж можливість виникнення правових наслідків. Так, якщо відповідний інструмент орієнтований не лише на примус, а й на профілактику правопорушень (наприклад, консультація, інструктаж), його застосування може в підсумку призводити до зміни або конкретизації правового статусу суб’єктів (осіб, фізичних або юридичних). Отже, хоча правозастосовні акти безпосередньо породжують юридичні наслідки (виникають, змінюються або припиняються права і обов’язки), ряд інших інструментів, які безпосередньо не обумовлюють юридичних наслідків, можуть сформувати умови за яких у перспективі будуть можливі сприятливі юридичні наслідки для публічної безпеки і порядку;

5) процедурна регламентованість інструментів. Відповідні інструменти застосовуються у встановленому процедурно-процесуальному порядку (дотримання строків, форми актів, реквізитів, повноважень), що виключає довільне використання владних повноважень у контексті застосування таких інструментів, і зважаючи на це – гарантує захист прав і законних інтересів суб’єктів, на яких спрямований ефект від застосування таких інструментів;

6) орієнтація на превентивні цілі. Так, на відміну від каральних заходів, адміністративно-правові інструменти превентивної діяльності в цілому спрямовані не стільки на покарання, скільки на попередження правопорушень, формування законослухняної поведінки, зміцнення довіри між поліцією і суспільством, а отже – на недопущення ситуації, за яких

суб’єкт набуває статусу учасника відносин з приводу притягнення його до юридичної відповідальності.

Враховуючи викладене доходимо думки, що *основними адміністративно-правовими інструментами здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Нацполіції* є такі групи інструментів:

1. Організаційно-розпорядчі інструменти, а саме:

1) нормативно-правові та ненормативні акти. Цей підвид адміністративно-правових інструментів охоплює формально закріплені документи, якими уповноважені суб’єкти (Нацполіція в цілому, окремі її структурні підрозділи превентивної діяльності, зокрема) визначають процедуру, зміст і порядок реалізації контрольно-наглядових повноважень. Важливо відзначити, що незважаючи на ту обставину, що ці акти не завжди обумовлюють негайні юридичні наслідки для зовнішніх суб’єктів (громадян, юридичних осіб), вони формують правову та організаційну основу для майбутніх правозастосовних актів і визначають алгоритми дій посадових осіб поліції при виконанні превентивних завдань. Зокрема, особливого значення в цьому контексті набувають нормативні та рекомендаційні акти МВС України.

У відповідному контексті насамперед відзначимо накази Міністерства, які приймаються на підставі Закону України «Про Національну поліцію» та інших нормативних актів, що регламентують процеси і відносини у сфері забезпечення публічного порядку і безпеки, характеризуючись підзаконним характером, властивістю конкретизувати норми законодавства, дозволяючи підрозділам превентивної діяльності діяти в умовах високої нормативно-правової та процедурної визначеності. Зокрема, ряд інструкцій, затверджених наказами МВС, деталізують окремі аспекти службової діяльності (приміром, щодо організації роботи підрозділів ювенальної превенції, щодо оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, а також поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері

забезпечення безпеки дорожнього руху та ін.), що дозволяє краще розуміти загальні, спеціальні та особливі методичні принципи здійснення превентивних заходів (зокрема, алгоритм профілактичної бесіди з особами, схильними до сімейного насильства). Необхідно зазначити, що відповідні нормативно-правові акти сприяють уніфікації контрольно-наглядових процедур, у силу чого посадові особи підрозділів превентивної діяльності Нацполіції в різних населених пунктах діють за узгодженими алгоритмами здійснення управлінських дій превентивного характеру. Крім того, ці формалізовані правила допомагають виключити довільний розсуд, сприяють дотриманню принципів правової законності, справедливості, рівності, пропорційності, професіоналізму тощо. У цьому контексті також важливо звернути увагу і на те, що накази МВС, в яких закріплюються положення, порядки та інструкції, по-перше, є обов'язковими для виконання всіма посадовими особами поліції, й невиконання або відступ від запропонованих правил є підставою для притягнення до юридичної відповідальності, що являє собою важливу гарантію належного використання таких інструментів. По-друге, ці акти можуть періодично змінюватися або ж скасовуватися відповідно до динаміки розвитку нормативно-правової бази, організаційно-інституційних перетворень в системі Нацполіції, а також в силу певних оперативних потреб, які відображаються на потенціалі реалізації превентивної функції поліції. Означена обставина є відображенням динаміки правотворчості, яка надає можливість своєчасно реагувати на нові виклики у сфері публічного порядку (наприклад, на поширення нових форм правопорушень або виникнення умов особливого періоду).

Також важливими виявляється й ненормативні акти МВС, зокрема, методичні рекомендації Міністерства (приміром, щодо організації роботи із запобігання корупції юридичних осіб, що належать до сфери управління МВС; оформлення Свідоцтва про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів; проведення оперативно-тактичних навчань на основі інформаційного моделювання дій нарядів та

інших підрозділів), що зазвичай орієнтовані на розкриття особливостей практичних аспектів розуміння норм і процедур, містять сценарні плани, приклади документування, структуру можливих взаємодій, описують найбільш ефективні тактики превентивної діяльності, підкріплені емпіричними даними і статистикою тощо;

2) адміністративно-правові договори та меморандуми, адміністративно-правова сутність яких виражається в тому, що вони є різновидом адміністративно-правових актів двостороннього (чи багатостороннього) характеру, що укладаються в межах публічної компетенції сторін, мають на меті координацію превентивних заходів і встановлюють взаємні зобов'язання (наприклад, про проведення тематичних навчальних програм, інформаційних кампаній, рейдів тощо). При цьому ключовими завданнями таких адміністративно-правових інструментів, як правило, є: по-перше, об'єднання і раціоналізація використання ресурсів (шляхом обміну інформацією, надання матеріально-технічної підтримки, залучення фахівців для успішної реалізації спільних заходів превентивного характеру тощо); по-друге, підвищення ефективності превентивної діяльності (це досягається в результаті того, що спільними зусиллями цілком очевидно легше досягти цілей превентивної діяльності, серед яких – попередження правопорушень, мінімізація ризиків і загроз у сфері публічного порядку і безпеки, а також усунення криміногенних факторів в обстановці в сфері безпеки); по-третє, взаємодія підрозділів превентивної діяльності Нацполіції з місцевими органами влади та/або суб'єктами громадянського суспільства формує більш високий рівень довіри і поваги суспільства до управлінських дій та рішень таких підрозділів поліції). Відповідно, важливість таких взаємодій складно недооцінити, що також виражається в тому, що співпраця (взаємодія) підрозділів превентивної діяльності, зокрема, з органами місцевого самоврядування часто виражається в розробці і реалізація муніципальних програм забезпечення безпеки, проведення спільних патрулювань та ін., що в цілому узгоджується із підходом у щоденній роботі поліції, побудований на

принципах постійної комунікації поліції та місцевої громади (тобто, на основі принципу *Community Policing* чи інакше – на організаційній стратегії *Community-Oriented Policing* [див., напр.: 29; 197; 198]);

3) планування та координація превентивних заходів. Аналізуючи особливості розробки планів превентивної діяльності Нацполіції зазначимо, що планування в цілому є базовою управлінською функцією та постає ключовим адміністративно-правовим інструментом у структурі організаційно-розпорядчих інструментів діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції. Так у діяльності зазначених суб'єктів владних повноважень планування орієнтоване на системний підхід до реалізації контрольно-наглядової функції, в якій враховується динаміка розвитку криміногенної обстановки в сфері публічної безпеки та мінливості ресурсних можливостей поліції. Серед таких планів превентивної діяльності слід виокремити: по-перше, оперативний план превентивних дій, що розрахований на короткі періоди реалізації, враховуючи поточні показники розвитку обстановки безпеки (зокрема, на основі звернень, що надійшли, про можливе збільшення активності маргіналізованих груп суспільства в певних районах міста). Означені плани, як правило, визначають і розподіляють оперативні завдання між виконавцями, місця і час проведення превентивних заходів (наприклад, посилення патрулювання у вихідні та святкові дні на території масових заходів). По-друге, необхідно виокремити короткострокові (тактичні) плани превентивної діяльності, що орієнтовані на вирішення конкретних тактичних завдань (зокрема, скорочення кількості адміністративних правопорушень в окремих районах населеного пункту) й можуть включати здійснення комплексу превентивних заходів (зокрема, читання лекцій в школах, виступи на телеефірі, організація та проведення зустрічі з громадянами, здійснення інформаційних кампаній), а також проведення оперативних перевірок та інспекцій по лінії превенції. По-третє, довгострокові (стратегічні) плани, які розписуються на рік і більше, встановлюючи ключові пріоритетні напрямки превентивної діяльності

(наприклад, системне зниження рівня вуличної злочинності або розробку довгострокових програм запобігання домашньому насильству), будучи частиною загальної політики Нацполіції і МВС України, а також узгоджуваною з політикою держави у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Загалом слід зазначити, що важливість таких планів здійснення превентивної діяльності обумовлена тією обставиною, що планування і результат планування управлінської діяльності: по-перше, дозволяють раціонально та добросовісно розподіляти, а також витрачати різні ресурси (зокрема, людські, матеріально-технічні та ін.), уникати неприпустимої практики стихійних організацій превентивних заходів, які в силу неорганізованості часто не досягають своєї мети і ставлять під сумнів професіоналізм поліції, як органу професійної публічної служби; по-друге, слугують основою для контролю й оцінки результативності посадових осіб підрозділів превентивної діяльності Нацполіції; по-третє, формують емпірично обґрунтовану управлінську практику планування, організації та здійснення превентивних заходів.

Що ж стосується такого інструменту, як координація дій підрозділів превентивної діяльності з іншими підрозділами та органами публічної служби, то цей інструмент нерозривно пов’язаний з плануванням, адже без узгодженої взаємодії з іншими підрозділами та зовнішніми органами діяльність по контрольно-наглядовій лінії втрачає свою ефективність і практичну значимість у цілому. Розглядаючи взаємодію всередині системи Нацполіції відзначимо, що зокрема дільничні офіцери поліції (чи поліцейські офіцери громад) можуть спільно з підрозділами превентивної діяльності визначати зони підвищеної криміногенної активності, обмінюватися даними про правопорушників, погоджувати плани проведення рейдів і профілактичних заходів, а патрульна поліція у свою чергу може забезпечувати оперативне реагування на правопорушення, фіксувати порушення в громадських місцях, і вже в рамках планування визначати, які

локації найбільш вразливі і потребують координованого спільного впливу в межах такої локації.

2. Правозастосовні та процедурно-процесуальні інструменти, а саме:

1) перевірки та інспекції. Насамперед слід зазначити, що в контексті діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції перевірки та інспекції являють собою комплекс процесуально оформлених заходів, спрямованих на контроль дотримання громадянами та юридичними особами вимог законодавства, а також на всебічне виявлення і запобігання потенційним правопорушенням. Ці інструменти охоплюють широкий спектр ситуацій їх застосування (від періодичного обстеження територій та проведення патрулювань до цільових рейдів та інспектування різних типів об'єктів, зокрема, на предмет продажу алкоголю та тютюнових виробів неповнолітнім, порушення режиму комендантської години тощо), сприяючи: по-перше, ефективному виявленню правопорушень, факторів, що сприяють правопорушенням; по-друге, отриманню актуальної інформаційної основи для підвищення ефективності здійснення наступних превентивних заходів; по-третє, безпосередній профілактиці правопорушень, адже, крім безпосереднього контролю, перевірка може мати профілактичне значення в силу того, що офіційний візит посадових осіб поліції часто мотивує суб'єктів до добровільного усунення порушень і відвернення від протиправної діяльності.

Необхідно підкреслити, що перевірки та інспекції не однорідні за своєю формою вираження, а тому можуть об'єктивуватися в наступних формах: по-перше, здійснення патрулювання громадських місць (приміром, вулиць, парків, зон відпочинку) для оперативного виявлення адміністративних порушень (розпивання алкогольних напоїв в заборонених місцях, порушення комендантської години, перевищення швидкісного режиму водіями та ін.), а також здійснення рейдів, зокрема, у вигляді інспекцій розважальних закладів у вечірній і нічний; по-друге, обстеження територій та житла (за наявності законних підстав та з дотриманням свободи

приватного життя), зокрема, з метою: перевірки повідомлень про систематичні порушення громадського порядку, сімейне насильство, незаконне зберігання зброї, виготовлення та/або зберігання, продаж наркотичних засобів; актуалізації даних про жителів, проведення профілактичних бесід, а також виявлення осіб, потенційно схильних до правопорушень; по-третє, здійснення контролю за окремими об'єктами або категоріями осіб, зокрема: контроль дотримання правил зберігання і носіння зброї, перевірка документів, сертифікатів і сейфів, в яких зберігається вогнепальна зброя; інспектування автотранспорту, придорожніх сервісів, зупинка транспортних засобів для перевірки документів (на основі законних підстав), огляд водіїв на стан сп'яніння; профілактичний (адміністративний) нагляд за раніше судимими особа або особами, котрі перебувають на певному обліку (приміром, за кривдниками); по-четверте, спеціальні профілактичні операції, а саме: сезонні (наприклад, стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху біля навчальних закладів у перший місяць початку навчального року) та тематичні (з протидії домашньому насильству, незаконному обігу наркотичних засобів); цільові рейди по зонах підвищеної криміногенної активності та ін.

Також слід зауважити, що перевірки та інспекції, як інструменти, що охоплені групою правозастосовних і процедурно-процесуальних інструментів, супроводжуються процесуальним оформленням та документуванням результатів таких заходів (зокрема, акти та рапорти про перевірку, протоколи про адміністративні правопорушення, приписи про усунення порушень), що у свою чергу є окремими адміністративно-правовими інструментами, охопленими цією підгрупою (тобто, правозастосовних і процедурно-процесуальних) таких інструментів.

2) складання протоколів про адміністративні правопорушення, що являє собою формалізовану процедуру документування відповідно до положень глави 19 КУпАП [61] факту виявленого адміністративного правопорушення, що включає опис обставин порушення законодавства,

встановлення особи порушника та збір первинних доказів (пояснення, фото- чи відеоматеріали, речових доказів). Важливість такого інструменту складно недооцінити адже він формує процедурну основу для подальшого процесуального розгляду справи уповноваженими органами, а також: по-перше, впорядковує доказову базу, фіксує ключові обставини правопорушення та гарантує дотримання принципів верховенства права, законності у подальшому процесі притягнення порушника до юридичної відповідальності; по-друге, формує умови для усвідомлення невідворотності документування правопорушення, що сприяє дотриманню правопорядку та дисциплінує правопорушника;

3) винесення приписів, попереджень і постанов. Крім фіксації факту адміністративного правопорушення, підрозділи превентивної діяльності Нацполіції мають повноваження на винесення різних правозастосовних актів, які формують правові наслідки для правопорушників чи інших суб'єктів суспільних відносин. До таких актів відносять: по-перше, приписи, що являють собою обов'язкову вимогу до суб'єкта усунути порушення або припинити протиправну діяльність (наприклад, припис демонтувати незаконно встановлену торговельну палатку, виконати правила зберігання зброї, забезпечити безпеку при експлуатації приміщення), й переважно застосовується у випадках, коли порушення не носить високої суспільної небезпеки, може бути усунуто без застосування до правопорушника додаткових засобів впливу, за умови добровільного виконання припису у встановлений строк (це підлягає перевірці). По-друге, попередження, яке може бути усним або ж письмовим, виражається у вказівці посадовою особою на неправомірну поведінку суб'єкта, і не передбачає вчинення щодо нього будь-яких інших негативних заходів впливу, будучи окремою мірою адміністративного впливу. Оскільки попередження фіксує факт правопорушення для статистики та подальшого розгляду повторних випадків, виконує дисциплінуючу роль (нагадує суб'єкту про відповідальність), а також виховну функцію (роз'яснює правопорушнику

наслідки невиконання вимог законодавства), то в разі якщо попередження не набуло необхідної дії й правопорушення триває або повторюється, посадові особи підрозділів превентивної діяльності можуть перейти до більш суворих заходів адміністративного впливу на правопорушника. По-третє, постанова про адміністративне правопорушення та накладення відповідних санкцій;

4) застосування заходів адміністративного примусу. Для оперативного припинення протиправних дій та захисту правопорядку підрозділи превентивної діяльності наділяються повноваженнями невідкладного впливу на правопорушника. Ці заходи включають, зокрема (при дотриманні принципів законності і пропорційності): по-перше, адміністративне затримання (при вчиненні адміністративних правопорушень, що вимагають негайного припинення (наприклад, порушення громадського порядку, дрібне хуліганство), коли відсутність затримання утруднить нормалізацію обстановки публічної безпеки і порядку, а також подальше притягнення порушника до відповідальності); по-друге, огляд, вилучення речей і документів (з метою виявлення та вилучення предметів, пов’язаних з правопорушенням (зброя, наркотичні речовини, викрадені речі), або коли є підстави підозрювати, що людина приховує при собі заборонені предмети; за наявності необхідності упевнитися в достовірності документів або у процесі оформлення правопорушення); по-третє, обшук транспортних засобів; по-четверте, застосування спеціальних засобів (наприклад, наручників).

3. Інформаційно-аналітичні інструменти, тобто:

1) моніторинг криміногенної обстановки, що передбачає безперервний процес збору і систематизації даних про стан правопорядку (зокрема, інформація про зареєстровані правопорушення, динаміку їх розвитку і географічної локалізації), а також аналізу цих даних, виявленні тенденцій та факторів ризику і загроз (наприклад, вивчаються соціально-економічні умови, демографічні характеристики, рівень алкоголізації, наркоманії, наявність конфліктних груп в суспільстві та ін., на основі чого відповідальна посадова особа формує профілактичні програми, а також вносить

керівництву пропозиції стосовно посилення контрольно-наглядових заходів у конкретних районах населеного пункту чи сферах суспільного буття). Відповідно, у сфері діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції моніторинг постає в якості основи для розробки цільових заходів щодо попередження правопорушень, що закономірно, адже на основі актуального статистичного аналізу підрозділ превентивної діяльності набуває можливість своєчасно коригувати стратегічні орієнтири, переглянути підхід до розподілу ресурсів тощо;

2) інформаційно-комунікаційна взаємодія з іншими органами публічної служби. Діяльність підрозділів превентивної діяльності Нацполіції тісно пов'язана з обміном інформацією та даними між різними органами публічної влади, що закономірно, адже подібна взаємодія для поліції дозволяє сформувати повноцінну картину загроз публічному порядку і безпеці та оперативним чином реагувати на правопорушення, а для інших органів публічної служби – більш ефективно планувати свою діяльність, здійснювати правотворчу та правозастосовну діяльність. Зокрема, органи прокуратури надають інформацію про процесуальний статус досудових розслідувань, дані про рецидиви, професійних злочинців тощо, а суди передають відомості про винесені судові рішення (вироки). При цьому важливою особливістю відповідної інформаційно-комунікаційної взаємодії є також використання спільних баз даних;

3) попереднє виявлення потенційних порушників. Ключовим аспектом інформаційно-аналітичних інструментів є виявлення та облік осіб, які вже є схильними до правопорушень або перебувають у зоні ризику вчинення протиправних дій. При цьому, підрозділи превентивної діяльності, звісно, особливу увагу в цьому контексті приділяють саме своєчасній превентивній роботі з особами, які належать до «групи ризику», щоб завчасно знизити їх рівень девіації та відповідно мінімізувати загальний рівень злочинності та негативних соціальних явищ у суспільстві. Між тим, використання розглядуваного інструменту передбачає те, що підрозділи превентивної

діяльності: по-перше, ведуть профілактичний облік осіб, які вже вчинили адміністративні правопорушення, а також є умовно засудженими, чи тими, хто проявляє агресивну та асоціальну поведінку (перш за все, у сімейно-побутовій сфері). В рамках відповідного обліку відзначається наявність будь-яких залежностей, стабільності психічної обстановки, наявність неблагополучного оточення та ін., що допомагає вибудовувати індивідуальну схему профілактики. По-друге, підрозділи превентивної діяльності Нацполіції використовують сучасні технології, зокрема, системи відеоспостереження в громадських місцях (парках, на вулицях, у транспорті), сигнали яких в подальшому можуть оброблятися програмним забезпеченням, яке передбачає використання штучного інтелекту, здатного досить точно виявляти підозрілі дії осіб у натовпі або збої у звичайному потоці руху автотранспортного засобу на дорозі.

4. Консультативно-просвітницькі інструменти, тобто:

1) правова пропаганда (просвіта) і освітні заходи, що є підгрупою інструментів, яка носить ідеологічно-виховний характер і спрямована на формування у громадян усвідомленої, законослухняної поведінки, оскільки в довгостроковій перспективі знижує рівень правопорушень, так як означені заходи спроможні попереджувати їх вчинення за рахунок підвищення стійкої правової культури суспільства. Слід зазначити, що ключовими формами реалізації цього інструменту є:

- роз’яснювальна робота серед населення, яка охоплює регулярні бесіди, проведення консультацій, на яких представники підрозділів превентивної діяльності пояснюють норми законодавства, роз’яснюють відповідальність за правопорушення та способи захисту прав і свобод, зокрема, шляхом звернення до Національної поліції;

- проведення круглих столів, семінарів, тематичних зустрічей, які часто організовуються спільно з органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями (в тому числі під егідою міжнародних організацій), науково-освітніми установами. Слід зазначити, що тематика

таких заходів може варіюватися від питань забезпечення безпеки дорожнього руху до профілактики домашнього насильства і насильства у навчальних закладах. При цьому вкрай важливим є проведення відповідний заходів саме у навчальних закладах, в рамках яких співробітники поліції читають лекції, проводять інтерактивні заняття, присвячені правилам дорожнього руху, безпечної поведінки в Інтернеті, недопущення булінгу, неприпустимості домашнього насильства, небезпеки ризикованої поведінки і важливості звернення за психологічною підтримкою у випадках відчуття потреби отримання відповідної підтримки тощо;

- поширення інформаційних матеріалів (буклетів, брошур, плакатів, пам'яток про права та обов'язки громадян, а також про специфіку відповідальності за різні види правопорушень). Крім того, на сьогоднішній день в умовах розвитку цифрової епохи доцільним є також поширення медіа-роликів, інфографіки в соціальних мережах та на офіційних сайтах МВС України та Нацполіції;

- проведення бліц-опитувань і анкетування, в рамках чого виявляється поточний рівень правової грамотності населення, обізнаності про ризики і загрози в сфері безпеки тощо. На основі отриманих даних у межах цих досліджень підрозділами превентивної діяльності Нацполіції повинні розроблятися цілеспрямовані програми просвіти населення або ж окремих верств населення;

2) індивідуальна профілактична робота, що являє собою інструмент впливу, превентивний вплив якого сконцентрований на персоналізованій взаємодії з особами, які перебувають у «зоні ризику» (регулярні порушення адміністративного законодавства, рецидиви, умовно засуджені особи). Ключовою метою застосування такого інструменту є соціальна реабілітація відповідного кола осіб, а також попередження повернення до девіантної поведінки, виявлення персональних проблем (залежності, конфлікти в сім'ї, безробіття), які можуть провокувати на вчинення правопорушень.

Розглядаючи цей інструмент зазначимо, що його основними формами практичного вираження є:

- профілактичні бесіди, в рамках яких співробітники поліції проводять бесіди на дому або в службових приміщеннях, налагоджуючи контакт з особою, котра потребує профілактичного впливу. На практиці такий контакт дозволяє уточнити особисті обставини, попередити громадянина про відповідальність й переконати в подальших позитивних перспективах правомірної поведінки, запропонувати направлення в соціальні служби (реабілітаційні центри, центри психологічної підтримки) для отримання необхідної допомоги;

- реалізація спеціалізованих програм, зокрема: для неповнолітніх, в рамках яких може надаватися послуга наставництва, залучення до участі в спортивних і творчих заходах, які будуть відволікати підлітка від несприятливого (насамперед – криміногенного) середовища; для жертв домашнього насильства, в контексті якого жертва інформується про варіанти доступної для неї підтримки, отримує консультації про алгоритм дій і рішень щодо захисту від домашнього насильства (кривдника); для осіб, які страждають різними залежностями (алкогольними, наркотичними), у рамках яких проводяться роз’яснювальні курси, здійснюється направлення до соціальних працівників, а також до закладів охорони здоров’я та ін.;

- документування профілактичних заходів та контроль за результатами профілактичного втручання. Зокрема, підрозділи превентивної діяльності ведуть профілактичні обліки, фіксують кожну проведену бесіду та її результати, а також здійснюють контроль динаміки виконання приписів або ж спостереження за динамікою поведінки особи, на яку було спрямовано профілактичний вплив.

Таким чином, підводячи підсумок викладеному слід зазначити, що адміністративно-правові інструменти контрольно-наглядової діяльності являють собою комплекс взаємодоповнюючих правових, організаційно-правових, інформаційно-аналітичних, консультативно-просвітницьких і

технічних засобів, що регулюють і забезпечують реалізацію завдань з підтримання публічного порядку, попередження та припинення правопорушень, захисту прав і свобод громадян. Відповідні інструменти охоплюють весь цикл превентивної діяльності Нацполіції, а саме: починаючи з моніторингу криміногенної обстановки і планування оперативно-тактичних заходів і завершуючи прийняттям правозастосовних рішень (протоколи, постанови), консультування та просвіти населення.Зважаючи на це, адміністративно-правові інструменти, які нами розглядалися в цьому підрозділі дисертації, виступають багатофункціональною і взаємопов'язаною системою елементів – правових та організаційно-правових форм, методів і матеріально-технічних ресурсів, належне використання яких гарантує своєчасне та ефективне реагування на фактори правопорушень, а також сприяє систематичній профілактики правопорушень, зокрема, за рахунок адресної роботи з «групами ризику», культивування та зміцнення правосвідомості населення тощо.

## 2.3 Гарантії забезпечення законності під час здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції

Гарантії забезпечення законності в діяльності органів публічної служби в цілому та підрозділів Національної поліції зокрема тривалий час становлять особливе питання для вітчизняних юристів-адміністративістів [див., напр.: 21; 28; 87; 169; 170]. При цьому необхідно мати на увазі, що по сьогодні серед учених відсутній єдиний підхід до тлумачення змісту та структури гарантій законності загалом та у діяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема. При цьому найбільшого поширення наразі набув підхід, у межах якого ці гарантії поділяються на дві групи – загальні та спеціальні. Одними з перших, хто обґрунтував поділ таких гарантій на дві групи були

В.К. Колпаков і О.В. Кузьменко, на думку яких, ці гарантії складаються із: 1) загальних – тих, що визначають загальний (зокрема, економічний, соціальний, політичний) фон законності у державі; 2) спеціальний – тих, що є правовими (організаційно-структурними та організаційно-правовими) [69, с. 332-333]. Утім, якщо з приводу загальних гарантій забезпечення законності учені в цілому погоджуються із їх обсягом, то в процесі осмислення спеціальних гарантій можемо помітити суттєві розбіжності в інтерпретації змісту таких гарантій. Так, наприклад, С.М. Шило, розглядаючи спеціальні правові гарантії забезпечення законності доходе думки, що ними є «специфічні юридичні засоби та внутрішні юридичні механізми, що є реальним втіленням законності в правовій сфері, а також закріплення прав та обов'язків в правових нормах та система норм, яка регулює, гарантує і захищає від порушень порядок реалізації цих норм» [187, с. 290]. Натомість, В.С. Венедиктов вважає, що «юридичні гарантії забезпечення законності в діяльності особового складу органів, служб та підрозділів внутрішніх справ за цільовою ознакою слід поділити на: превентивні, припиняючи, відновлювальні, каральні або штрафні» [28, с. 24].

О.М. Ботнаренко, досліджуючи зміст гарантій законності у діяльності органів внутрішніх справ України доходе висновку, що ці гарантії поділяються на дві групи. Першу групу складають загальні гарантії забезпечення дотримання законності в органах внутрішніх справ, під якими варто розуміти певні об'єктивні чинники суспільного життя, в межах яких вибудовується правове регулювання та функціонує правова система. Завдяки цим факторам формується відповідне правове середовище, що визначає дієвість правових норм і, як наслідок, впливає на стан законності. Саме ці умови, на думку науковця, створюють підґрунтя для системного вдосконалення правової бази та, зрештою, сприяють посиленню правомірних засад у діяльності органів внутрішніх справ. Другу групу гарантій, як вважає науковець, складають спеціальні гарантії, що ним визначаються як певна сукупність юридичних та організаційних засобів, що були створені та

існують безпосередньо для забезпечення ефективної дії режиму законності в діяльності органів публічної служби. При цьому в діяльності ОВС спеціальні гарантії законності О.М. Ботнаренко поділяє на: морально-ідеологічні; матеріально-економічні; організаційні; професійно-службові [21, с. 52-53].

У свою чергу українські юристи-адміністративісти А.О. Собакарь і В.О. Михайлов вказують на те, що гарантії забезпечення законності у цілому постають в якості «певної системи, яка містить у собі передумови, засоби і способи, що надають можливість будь-якому суб'єктові реалізовувати права та обов'язки» [169, с. 16], а гарантії законності у діяльності поліції таким чином є «взятими в сукупності об'єктивними умовами і спеціальними засобами, що застосовуються для дотримання принципу точного і неухильного виконання вимог закону співробітниками поліції при виконанні ними своїх службових обов'язків і вирішенні завдань» [169, с. 17]. При цьому, на їх думку, гарантії забезпечення законності у діяльності патрульної поліції необхідно поділяти на дві основні групи: 1) група загально-соціальних гарантій, якими охоплюються: політичні гарантії (демократичний устрій, політична система суспільства у цілому); соціальні гарантії, які формують стан соціально безпечного буття працівників поліції; 2) група спеціальних (тобто юридичних) гарантій, якими охоплено: нормативні гарантії (сукупність спеціалізованих правових норм, зокрема, про юридичну відповідальність); організаційні гарантії (суб'єкти, які реалізують правотворчі та правозастосовні повноваження, функції, у результаті чого формуються належні умови для дотримання вимог законності); фінансово-економічні та матеріально-технічні гарантії правомірної діяльності (наявність приміщень для виконання службових обов'язків, засобів зв'язку, відповідного транспорту тощо); професійно-компетентнісні гарантії; психологічно-професійні гарантії [169, с. 16-19].

Отже, можемо дійти висновку, що гарантії забезпечення законності дійсно поділяються на дві групи – загальні та спеціальні. При цьому саме спеціальні гарантії складають особливий інтерес цього підрозділу наукової

праці та є питанням, до вирішення якого неоднаково підходять науковці. На нашу думку такий стан справ обумовлений рівними методологічними підходами до тлумачення широти таких спеціальних гарантій, в результаті чого у наукових джерелах спостерігаються відповідні розбіжності. Між тим, враховуючи вимоги до обсягу дисертації ми зосередимось у цьому підрозділі дисертації насамперед на основних спеціальних гарантіях забезпечення законності.

Вирішуючи це питання насамперед зазначимо, що під гарантіями забезпечення законності при здійсненні контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції доцільно розуміти систему нормативно передбачених та організаційно-процедурних механізмів, орієнтованих на безумовне дотримання правових норм та захист основних прав і свобод громадян під час реалізації наглядово-контрольних повноважень відповідними суб'єктами владних повноважень. Відповідно, гарантії забезпечення законності, які нами розглядаються, являють собою багатогранне правове і морально-етичне явище, в рамках якого реалізується гармонійна взаємодія принципів верховенства права, законності, поваги прав, свобод людини і її людської гідності, а також принципу відповідальної реалізації функцій публічної влади. Дані гарантії являють собою сукупність інституційних (законодавчих), організаційних (процедурних) і морально-етичних опор, покликаних захищати суспільство від ймовірності поліцейського свавілля, а також сприяти формуванню довірчих відносин між органами поліції та громадянським суспільством на основі ідеалів справедливості, прозорості та поваги до людської особистості.

Враховуючи викладене також важливо зазначити, що основні особливості (риси) гарантій забезпечення законності при здійсненні контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції характеризуються такими особливостями:

1) гарантії забезпечення законності мають багаторівневий характер практичного вираження, сприяючи формуванню комплексних умов, за яких

повинні бути мінімізовані випадки порушення вимоги законності під час планування, організації та здійснення заходів контрольно-наглядового характеру. Вказане пояснюється тим, що розглядувані гарантії об'єктивуються як на загальному, так і на спеціальному рівнях, а разом із тим – на законодавчому, відомчому, процедурно-процесуальному та ін. підрівнях (крім того, й у рамках зовнішнього контролю);

2) гарантії забезпечення законності мають нормативно-примусовий та превентивним характер (спрямованістю). Розглядаючи сутнісний зміст цих гарантій відзначимо, що вони, з одного боку, мають примусово-правовий елемент (у вигляді відповідальності, можливостей проведення службового розслідування дій посадових осіб), а, з іншого боку, вони часто є попереджувальними, оскільки правила і стандарти здійснення контрольно-наглядових дій орієнтують посадових осіб підрозділів превентивної діяльності Національної поліції на правомірну поведінку, виключаючи в їх діях свавілля. Додатково слід підкреслити, що основна частина контрольно-наглядової діяльності таких посадових осіб здійснюється в рамках відповідних планів, які узгоджуються з концептуально-стратегічними та програмними актами у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку;

3) гарантії забезпечення законності мають інституційний та суспільний вимір, що означає, що забезпеченню законності підрозділів превентивної діяльності сприяють як внутрішні інститути (які забезпечують внутрішню безпеку, відомчий організаційний порядок, а також дисциплінованість посадових осіб), так і суб'єкти поза системою Національної поліції (зокрема, суд, Уповноважений ВРУ з прав людини, правозахисні організації та ін.). Крім того, поряд із зазначеними суб'єктами, які здійснюють дисциплінуючий вплив на співробітників поліції, істотну роль в дотриманні законності також відіграють ЗМІ, а також незалежні журналісти (перш за все, блогери – т. зв. «лідери думок»), які спеціалізуються на відстеженні правомірності дій поліції або ж на ін. питаннях, однак можуть надати порушенню відповідний резонанс завдяки своєму впливу;

4) гарантії забезпечення законності узгоджуються з визнанням пріоритетності прав і свобод людини, а саме визнають такий пріоритет, не допускаючи пріоритезації інтересів держави або ж Нацполіції, яка повинна досягатися за будь-яку ціну. Зважаючи на це, усі втручання поліції в сферу особистої свободи кожної людини мають обґрунтовуватися правовими нормами, принципом пропорційності та належними процедурними документами;

5) гарантії забезпечення законності не можуть знижуватися, але знаходяться не в статичному положенні, а постійно еволюціонують, адаптуються до поточних викликів і ризиків порушення законності. Ця обставина пояснюється тим, що і право, і суспільні відносини за своєю суттю динамічні, а тому гарантії забезпечення законності в тій чи іншій мірі на різних етапах розвитку суспільства вимагають своєчасного вдосконалення та адаптації до нових викликів і ризиків (в тому числі технологічних, соціальних). У цьому ключі (враховуючи ту обставину, що Україна є невід'ємною частиною Європи та європейського культурного правового простору) важливим видається обмін досвідом і практикою впровадження міжнародних стандартів забезпечення законності у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які випливають з рекомендацій Ради Європи, а також успішного відповідного досвіду держав-членів Європейського Союзу;

6) гарантії забезпечення законності передбачають прозорість контрольно-наглядової діяльності, а також публічну підзвітність дій посадових осіб підрозділів превентивної діяльності (насамперед, відкриті для громадського контролю звіти, статистика), що також передбачає можливість оскарження контрольно-наглядових заходів у судовому та адміністративному порядку. Крім того, така властивість гарантій законності, як підзвітність, вказує і на те, що посадові особи, які здійснюють контрольно-наглядові заходи, зобов'язуються не тільки діяти в межах закону, як того вимагає ч. 2 ст. 19 Конституції України, а й пояснювати, чому ними застосовуються

конкретні заходи, і якими нормативними, фактичними і процедурними обставинами та умовами вони обґрунтовані;

7) гарантії забезпечення законності охоплюються етичним вимірам, оскільки гарантії законності не зводяться до формальної фіксації тих чи інших правил поведінки в нормах права, а по суті вплетені в професійну культуру Національної поліції, яка заснована на сумлінності, непідкупності, повазі до людської особистості і гідності.

Враховуючи викладене, зазначимо, що структурно розглядувані гарантії поділяються на такі рівні:

1. Група загальних гарантії забезпечення законності при здійсненні контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Нацполіції, зокрема:

1) політичні гарантії, які формують загальноправові та суспільно-політичні умови, за яких в об’єктивній мірі можуть виконуватись вимоги щодо прозорості та підзвітності контрольно-наглядових дій усіх суб’єктів владних повноважень і підрозділів превентивної діяльності Національної поліції, зокрема, перешкоджаючи таким чином концентрації публічної влади в межах одного суб’єкта владних повноважень, а також створюючи умови для постійного і систематичного контролю з боку незалежних суб’єктів контролю та суб’єктів громадянського суспільства за правомірністю діяльності у сфері контрольно-наглядової діяльності в цілому. Відтак, ключовими політичними гарантіями законності слід назвати, зокрема наступні засади:

- демократична форма правління та наявний політичний плюралізм, що є гарантією того, що: по-перше, поліція не превалює над іншими гілками влади, будучи підзвітною органам законодавчої і виконавчої влади, що перешкоджає зловживанню контрольно-наглядовими повноваженнями; по-друге, контрольно-наглядова діяльність не може перетворюватися на інструмент репресій проти окремих груп чи меншин, оскільки громадська

думка та опозиційні політичні сили можуть публічно та дієвим чином реагувати на факти таких зловживань;

- поділ публічної влади, а також наявність системи стримувань і противаг, що передбачає наступне: по-перше, жоден орган, в тому числі поліція, не концентрує в своїх руках безмежні повноваження; по-друге, система стримувань і противаг інституційно обмежує ризики поліцейського свавілля;

2) соціально-економічні гарантії, які створюють стійку матеріальну та професійну підставу для коректного виконання службових обов'язків, сукупно забезпечуючи моральну та фінансову незалежність посадових осіб підрозділів превентивної діяльності та виключаючи вплив на їх діяльність економічних факторів, що обумовлюють стан соціальної вразливості, а саме такі гарантії:

- стабільне фінансування Національної поліції, а також забезпечення діяльності поліції достатньою матеріально-технічною базою (тобто, транспортом, спеціальним обладнанням, засобами зв'язку та спостереження, інформаційно-комунікаційними системами), що дозволяє посадовим особам підрозділів превентивної діяльності ефективно, своєчасно та коректно здійснювати контрольно-наглядові функції (наприклад, оперативним чином реагувати на виклики, документувати порушення за допомогою відеофіксації тощо);

- соціальна захищеність і конкурентоспроможна заробітна плата в поліції, що є важливо гарантією забезпечення законності, адже це сукупно формує умови соціальної безпеки службовців поліції, в силу того, що: по-перше, надійна соціальна підтримка та гідний рівень заробітної плати знижують ризики корупції і перевищення влади; по-друге, наявність реальних можливостей для кар'єрного зростання, доступ до служб психологічної підтримки і страхування (включаючи медичне страхування) зміцнюють внутрішню дисципліну, мінімізують рівень психологічного

вигорання та формують стійке прагнення неухильно дотримуватись норм права;

3) ідеологічні (морально-ціннісні) гарантії, які охоплюють наступні засади:

- публічне визнання пріоритету прав і свобод людини, верховенства права, значення чого обумовлено тим фактом, що: по-перше, повага до прав і свобод людини як до вищої цінності прописана в Конституції України, і ця обставина формує коригувальний вектор для діяльності суб'єктів публічної адміністрації в цілому та підрозділів превентивної діяльності Національної поліції, зокрема (приміром, якщо суспільство в цілому визнає людину центральною фігурою правопорядку, то в такому разі виникає морально-правовий консенсус у розумінні обмеженості публічно-владних повноважень органів публічної служби); по-друге, верховенство права передбачає, що будь-які поліцейські заходи повинні проводитися з дотриманням правової процедури, а співробітники не можуть діяти з організаційної, політичної, революційної та іншої «доцільності», ігноруючи вимоги панування права в державі і суспільстві (у цьому контексті принципи права і норми права, які узгоджені з ідеєю верховенства права, мають безумовний пріоритет перед будь-якими груповими інтересами і негласними «установками» керівництва системи публічної адміністрації, які декларуються у сфері контролю;

- високий рівень правової культури суспільства, який підтримується системою освіти, ЗМІ, громадянським суспільством, що в цілому характеризується важливою стримуючою якістю, адже передбачає, що: по-перше, правова культура включає не тільки знання законодавства, а й прийняті цінності жити в дусі вимог законодавства, прояв активної громадянської позиції в разі, коли права когось порушуються; по-друге, громадянське суспільство систематично стежить за законністю поліцейської діяльності, і в разі виявлення фактів порушень виникає широкий суспільний резонанс, що сприяє виправленню ситуації та притягненню винних до відповідальності.

2. Група спеціальних гарантії забезпечення законності при здійсненні контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Нацполіції, що охоплює сукупність юридично та організаційно оформлених інструментів, безпосередньо діючих у сфері контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності. Ці гарантії можна поділяти на такі чотири основні категорії:

1) нормативно-правові гарантії, обсяг яких в цілому відповідає нормативно-правовим засади здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності, що нами були окреслені в рамках підрозділу 1.2 дисертації. Так, слід зазначити, що закладені в Конституції України та інших законодавчих актах вимоги щодо правового статусу відповідного суб'єкта владних повноважень та особливостей його реалізації служать верховними орієнтуючими засадами для поліції, а тому будь-яка дія посадової особи підрозділу превентивної діяльності має ґрунтуватися виключно на нормах закону. При цьому, враховуючи широту норм законодавчих актів, які регламентують діяльність Нацполіції, нормативно-правова гарантія законності також виражається й у відповідних підзаконних актах, забезпечуючи таким чином: однаковість дій контрольно-наглядового характеру і неприпустимість т. зв. «вільної інтерпретації» норм закону; чіткі нормативні орієнтири для керівництва з відстеження дій співробітників поліції, а також здійснення контролю виконання ними службових обов'язків тощо. Крім того, у контексті нормативно-правової гарантії слід також виокремити й адміністративно-правові договори, які являють собою гнучкий адміністративно-правовий інструмент співробітництва та координації, що встановлюють взаємні зобов'язання сторін і тим самим «розширюють» сферу законності за рахунок суспільної та міжвідомчої участі, але не дозволяє використовувати таку широту дії для вчинення протиправних дій.

2) організаційні гарантії, до основних з яких слід віднести наступні засади:

- система відомчого управління і контролю, яка передбачає: по-перше, підпорядкованість і узгодженість між центральним апаратом, профільними департаментами та територіальними (регіональними) управліннями, що спрощує планування та здійснення контрольно-наглядових заходів, а також відстеження правомірності дій поліції щодо здійснення таких заходів; по-друге, чітке розмежування завдань між рівнями управління, що виключає дублювання функцій та хаотичний перетин повноважень, беручи до уваги також і ту обставину, що верхній рівень здійснює загальний стратегічний контроль, затверджує накази, а нижні ланки безпосередньо виконують контрольно-наглядові завдання на відповідному рівні; по-третє, наявність єдиної організаційної політики, що передбачає наявність обов'язкових для виконання наказів, розпоряджень та інших внутрішніх актів у сфері превентивної діяльності, забезпечуючи таким чином однаковість правозастосовної практики. Крім того, відповідною гарантією передбачається наявність внутрішніх суб'єктів з контрольно-наглядовими повноваженнями, які систематично відстежують неправомірні дії, що вчиняються посадовими особами поліції, а також організаційні та ін. ризики, що можуть обумовити порушення з боку посадових осіб поліції. Відтак, зазначені суб'єкти: по-перше, здійснюють оперативний контроль за дотриманням співробітниками службової дисципліни, запобігають корупційним проявам, проводять розслідування за скаргами громадян і сигналами про порушення законодавства; по-друге, розглядають факти недотримання посадовими особами законодавства та етичних стандартів, а у разі виявлення порушень можуть вносити рекомендації про відсторонення порушника від посади, пониження у званні або його звільнення;

- підготовка та підвищення кваліфікації посадових осіб, а також атестування посадових осіб підрозділів превентивної діяльності Нацполіції, що означає, що: по-перше, кожен службовець проходить курс початкової підготовки, де вивчає основи адміністративного та адміністративно-процедурного права, процедури документування правопорушень, правила

застосування примусових заходів, разом з чим також зміцнюється правосвідомість (чітке усвідомлення меж своїх повноважень і розуміння пріоритету прав людини); по-друге, службовці регулярно вдосконалюють навички, відвідуючи тренінги по темі комунікації, деескалації конфліктів, профілактики дискримінаційних практик на службі та у взаємодії з підконтрольним суб'єктом; по-третє, в програму навчання поліцейських часто включаються модулі з професійної етики, ґендерно-чутливого підходу в роботі, запобігання тортур і жорстокого поводження тощо. Також, важливо звернути увагу і на те, що проходження відповідних освітніх курсів є важливою гарантією законності в тому випадку, якщо такі заходи не будуть характеризуватися лише формальним бар'єром для подальшого проходження служби. Тому, зазначена гарантія доповнюється регулярним тестуванням службовців на знання ними актуальної нормативної бази, етичних стандартів і службової дисципліни;

- матеріально-технічне забезпечення, яке виражається у забезпеченні наявності в підрозділів превентивної діяльності технічних засобів контролю (систем відеоспостереження, мобільних комплексів, планшетів тощо);

- достатнє фінансування та забезпечення ресурсами, зокрема: транспортом і засобами зв'язку, що дозволяє службовцям оперативним чином прибувати на місце передбачуваного правопорушення або ефективно патрулювати відповідні локації; належної екіпіровкою, а також доступом до баз даних, використання безпілотних пристроїв в особливо складних операціях тощо;

3) процедурно-процесуальні гарантії, які виражаються у наступному:

- наявність регламентованих адміністративних процедур, які визначають: по-перше, порядок проведення перевірок, рейдів, наглядових заходів, чітко фіксуючи підстави, умови, етапи та алгоритми здійснення таких контрольно-наглядових заходів (та їх документування), що мінімізує можливість довільного використання цих заходів, зокрема, з прихованим корупційним мотивом. Крім цього, слід погодитись із тим, що правильне

використання процедур і форм контролю є не лише важливою гарантією законності, а й одним із ключових факторів ефективності контролю [178, с. 563]. По-друге, застосування принципів адекватності та пропорційності, в силу чого: адміністративне затримання, огляд особистих речей, вилучення документів та ін. заходи можуть здійснюватися виключно за наявності конкретних норм КУпАП або іншого закону, що дозволяє вдатися до застосування таких заходів; для кожного виду обмежень (затримання, огляд, вилучення) передбачені чіткі підстави і порядок, що виключають довільне тлумачення широти відповідних повноважень;

- наявність механізмів службового розслідування та оскарження дій і рішень посадової особи підрозділу превентивної діяльності, що передбачає: по-перше, можливість подання громадянином заяви про неправомірні дії (рішення) та прийняття, розгляд цієї скарги, за результатами чого у разі підтвердження факту порушення службовця можуть притягнути до дисциплінарної відповідальності або передати (за наявності на те підстав) відповідні матеріали справи до органів правопорядку, що будуть продовжувати розслідувати цю справу; по-друге, можливість оскаржити дії (бездіяльність) та рішення поліції в судовому порядку – подаючи відповідну скаргу до адміністративного суду;

- наявність процедурно-процесуальних гарантій прав людини, які: по-перше, при здійсненні контрольно-наглядових дій повинні бути роз’яснені відповідній особі посадовою особою поліції – а при затриманні – доповнені можливістю невідкладного повідомлення близьких про факт затримання; по-друге, припускають користуватися допомогою адвоката з моменту початку контрольно-наглядових заходів, що часто сприяє коректному оформленню адміністративних протоколів, недопущення незаконних методів психологічного або фізичного тиску під час застосування заходів контролю тощо;

- обов’язкові стандарти щодо форми та порядку складання протоколів про адміністративні правопорушення, зокрема: час складання та направлення

протоколу на розгляд, що запобігає невиправданому «затягуванню» відповідного процесу; відомостей про місце, час, суть правопорушення, відомості про правопорушника, показання свідків та ін.; передачі копії протоколу особі, щодо якої він складений;

4) невідворотність юридичної відповідальності, що є фундаментальним принципом права, яким передбачається, що будь-яка особа, котра є суб'єктом правопорушення, стає учасником відносин стосовно притягнення її до юридичної відповідальності відповідного виду, зокрема:

- дисциплінарної відповідальності, що є базовою (реактивною службово-правовою) формою реагування на проступки посадових осіб поліції, що не містять ознак кримінального правопорушення, і настає у тому випадку, якщо актом про притягнення службовця до відповідальності було констатовано недотримання ним службової дисципліни, порушення інструкцій про здійснення контрольно-наглядових дій, недбале ставлення до службових обов'язків та ін. При цьому одним із заходів негативного дисциплінарного впливу на порушника може бути звільнення зі служби, що застосовується при грубих або повторних порушеннях;

- адміністративної відповідальності, заходи впливу якої застосовуються до посадової особи в тому випадку, якщо її дії (або бездіяльність) підпадають під склад адміністративного правопорушення (наприклад, порушення Правил дорожнього руху при виконанні посадових обов'язків);

- кримінальної відповідальності, до якої посадова особа притягується у разі наявності в її діяннях усіх істотних ознак кримінального правопорушення (наприклад, вимагання та/або одержання неправомірної вигоди, зловживання службовим становищем, перевищення влади, здійснення насильницьких дій при здійсненні контрольно-наглядових заходів з метою впливу на підконтрольний суб'єкт тощо).

Важливість юридичної відповідальності обумовлена насамперед тим фактом, що вона виконує виховну функцію та дисциплінуючу роль, що має вкрай важливе значення, приймаючи до уваги ту обставину, що «поведінка

публічних службовців та те, як вона сприймається суспільством, має досить важливе значення для зміцнення авторитету та довіри до публічної служби. Адже вона на рівні дотримання закону та дисципліни має важливе значення не тільки для зміцнення авторитету всього інституту публічної служби, але й для зміцнення репутації кожного службовця» [176, с. 169].

Підводячи підсумок викладеному слід зазначити, що загальні гарантії виступають своєрідним фундаментом правової держави, на якому вже можуть ефективно функціонувати спеціальні гарантії. Це пояснюється тією обставиною, що в умовах, коли в державі і суспільстві дійсно існує демократія, спостерігається політичний плюралізм, має місце належне фінансування органів правопорядку і спостерігається достатньо висока правова культура в суспільстві і системі Нацполіції, тоді підрозділи превентивної діяльності Нацполіції: по-перше, не можуть виявитися інструментом політичного тиску, зокрема, на підконтрольних їм суб'єктів; по-друге, отримують ресурси для якісної і прозорої контрольно-наглядової роботи; по-третє, діють в атмосфері суспільної довіри і поваги, а також залученості суб'єктів громадянського суспільства у процес забезпечення правопорядку та публічної безпеки. Таким чином, загальні гарантії створюють сприятливі комплексні умови, за яких ні поліцейське свавілля, ні корупція, ні системні зловживання фактично не життєздатні, а в разі виникнення подібних практик вони відразу ж припиняються як органами державної влади, так і суб'єктами громадянського

**Висновки до розділу 2**

1. Адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Нацполіції – це нормативно встановлений, детально регламентований та процесуально структурований комплекс адміністративно-правових дій, що вчиняються уповноваженими

посадовими особами зазначеного органу з метою попередження правопорушень, забезпечення громадської безпеки та підтримання правопорядку. Основними ознаками таких процедур є те, що вони: 1) поєднують в собі як публічний так й індивідуальний характер; 2) мають підзаконний характер (нормативна обумовленість) та обумовлюють юридичні наслідки; 3) мають формалізований та динамічний характер вираження; 4) мають конкретну мету (забезпечення громадської безпеки, правопорядку та захист публічних інтересів шляхом своєчасного, ефективного та правомірного застосування контрольно-наглядових повноважень підрозділами превентивної діяльності) та переслідують виконання певних завдань (практична об'єктивація розроблених, впроваджених й актуалізованих нормативно-правових актів, що визначають детальний порядок здійснення контрольних і наглядових дій; визначення кола суб'єктів та ситуацій, які можуть бути охоплені превентивними заходами контрольно-наглядової діяльності; систематичний збір, перевірка та оцінка відомостей про діяльність підконтрольних суб'єктів та ін.); 5) характеризуються особливим змістом: наявність особливого предмету відносин в межах процедури (конкретно-індивідуальна адміністративна справа несуперечливого характеру); особлива суб'єктна складова їх змісту; процедурні гарантії.

2. Адміністративно-правові інструменти здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Нацполіції є системно організованою сукупністю правових, організаційно-правових, процедурних та ін. заходів, що застосовуються в межах законодавчо окресленої компетенції з метою виявлення, попередження та припинення правопорушень, а також забезпечення публічного порядку та захисту прав і свобод людини та громадянина. Ключовими ознаками цих інструментів є такі їх особливості: 1) підзаконність (нормативна обумовленість); 2) володіють публічно-владним характером; 3) знаходяться в безпосередньому зв'язку із контролем і наглядом; 4) окремі з них можуть обумовлювати юридичні

наслідки; 5) процедурна регламентованість таких інструментів; 6) орієнтованість на превентивні цілі.

3. Основними адміністративно-правовими інструментами здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Нацполіції є: 1) організаційно-розпорядчі інструменти: нормативно-правові та ненормативні акти; планування та координація превентивних заходів; 2) правозастосовні та процедурно-процесуальні інструменти: перевірки та інспекції; складання протоколів про адміністративні правопорушення; винесення приписів, попереджень і постанов; застосування заходів адміністративного примусу; 3) інформаційно-аналітичні інструменти: моніторинг криміногенної обстановки; інформаційно-комунікаційна взаємодія з іншими органами публічної служби; попереднє виявлення потенційних порушників; 4) консультативно-просвітницькі інструменти: правова пропаганда (просвіта) і освітні заходи; індивідуальна профілактична робота.

4. Гарантії забезпечення законності при здійсненні контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Нацполіції характеризуються такими ознаками: 1) мають багаторівневий характер практичного вираження, сприяючи формуванню комплексних умов, за яких повинні бути мінімізовані випадки порушення вимоги законності; 2) мають нормативно-примусовий та превентивним характер (спрямованістю); 3) мають інституційний та суспільний вимір; 4) узгоджуються з визнанням пріоритетності прав і свобод людини; 5) не можуть знижуватися, але знаходяться не в статичному положенні, а постійно еволюціонують, адаптуються до поточних викликів і ризиків порушення законності; 6) передбачають прозорість контрольно-наглядової діяльності, а також публічну підзвітність дій посадових осіб підрозділів превентивної діяльності; 7) охоплюються етичним вимірам.

5. Гарантії забезпечення законності при здійсненні контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Нацполіції поділяються на такі рівні:

1) загальні гарантії, а саме: політичні гарантії (демократична форма правління та наявний політичний плюралізм; поділ публічної влади, а також наявність системи стримувань і противаг); соціально-економічні гарантії (стабільне фінансування Нацполіції, а також забезпечення діяльності поліції достатньою матеріально-технічною базою; соціальна захищеність посадових осіб поліції та конкурентоспроможна заробітна плата в поліції); ідеологічні (морально-ціннісні) гарантії (публічне визнання пріоритету прав і свобод людини, верховенства права; високий рівень правової культури суспільства, який підтримується системою освіти, ЗМІ, громадянським суспільством);

2) спеціальні гарантії, тобто: нормативно-правові гарантії (наявний обсяг нормативно-правових засад контрольно-наглядової діяльності, що має узгоджуватись із принципами права); організаційні гарантії (система відомчого управління і контролю; підготовка та підвищення кваліфікації посадових осіб, а також атестування посадових осіб підрозділів превентивної діяльності Нацполіції; матеріально-технічне забезпечення; достатнє фінансування та забезпечення ресурсами); процедурно-процесуальні гарантії (наявність регламентованих адміністративних процедур, які визначають; наявність механізмів службового розслідування та оскарження дій і рішень посадової особи підрозділу превентивної діяльності; наявність процедурно-процесуальних гарантій прав людини; обов’язкові стандарти щодо форми та порядку складання протоколів про адміністративні правопорушення); невідворотність юридичної відповідальності.

# РОЗДІЛ 3.
# ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛАМИ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

## 3.1 Особливості взаємодії підрозділів превентивної діяльності з територіальними громадами та юридичними особами публічного права щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності

У поточних умовах децентралізації та реформування правоохоронної системи України особливе місце в механізмі підтримання публічної безпеки займає взаємодія підрозділів превентивної діяльності Національної поліції з територіальними громадами та юридичними особами публічного права на місцях. Даний формат співпраці обумовлений не тільки оновленими вимогами вітчизняного законодавства (закони України «Про Національну поліцію», «Про місцеве самоврядування в Україні»), а й необхідністю оперативного реагування на локальні виклики, які не завжди можуть бути адекватно вирішені на центральному рівні (зокрема, проникнення і культивування державою-агресором сепаратистського впливу).

В силу цього, саме територіальні громади, наділені компетенцією у сфері місцевого самоврядування, виступають природним партнером поліції в здійсненні контрольно-наглядової діяльності, оскільки вони найкраще знайомі з реальною ситуацією «на місці» і мають прямий контакт з населенням. З іншого боку, юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, служби соціального захисту, освітні установи та ін.) володіють інституційними ресурсами і практичними інструментами, які дозволяють посилити превентивний потенціал правоохоронних органів на місцевому рівні. При цьому правова практика останніх років показує, що міжвідомчі угоди, спільні програми та меморандуми про співпрацю вже не є просто

формальним атрибутом «демократичності» сфери правоохорони, а реальною платформою для обміну інформацією, колективного моніторингу правопорушень і розробки комплексних заходів профілактики, а також взаємного пливу на безпекову обстановку в сфер публічної безпеки та порядку на локальному та національному рівнях.

Разом з тим, специфічні «особливості» такої взаємодії, будь то організаційно-правові або соціально-психологічні, вимагають додаткового наукового аналізу. Питання про чіткість розмежування компетенцій, дотримання принципу пропорційності при спільних рейдах, роль місцевих ресурсів та *IT*-інструментів у забезпеченні прозорості контрольно-наглядової діяльності – все це формує актуальну площину для дослідження, що безпосередньо впливає на ефективність превентивної роботи поліції. Більш того, успішна взаємодія з органами місцевого самоврядування та установами публічного права виявляється ключем до формування стійкої довіри громадян до поліції і утвердження законності на місцях, що в свою чергу є надзвичайно важливим компонентом забезпечення належної обстановки безпеки, а особливо в умовах розширення територій, які отримують статус тимчасово окупованих.

Отже, в рамках цього підрозділу дисертації доцільним буде комплексно висвітлити правові, організаційні та соціально-комунікаційні аспекти відповідної взаємодії, виявити його слабкі місця і запропонувати шляхи їх подолання.

Розглядаючи це питання перш за все доцільно сконцентруватись на формах і способах відповідної взаємодії, а перш за все наступних:

1) розробка та реалізація місцевих програм безпеки, що передбачають вироблення єдиної стратегії взаємодії щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності, зокрема, на основі таких стратегій підрозділи превентивної діяльності спільно з виконкомами місцевих рад (міських рад, районних рад) визначають основні ризики та загрози, специфічні для даної території (підліткова злочинність, вуличне хуліганство, крадіжки, незаконна

торгівля алкоголем тощо). На цій основі розробляються комплексні плани або програми, які містять цільові превентивні дії, серед яких: регулярне патрулювання, відкриття опорних пунктів поліції, реалізація просвітницьких кампаній. Крім того, в рамках такої стратегії можуть формуватися «дорожні карти» оптимізації цієї взаємодії, а саме акти, що зазвичай узгоджуються на сесіях місцевої ради, та в яких окреслюватимуться: конкретні терміни реалізації плану дій, виконавці, механізм фінансування тощо.

Разом з тим, важливо підкреслити, що розробка та успішна реалізація місцевих програм безпеки припускають залучення громадськості, в результаті чого: проводяться публічні слухання, круглі столи, опитування жителів, що розширює інформаційну базу, на якій ґрунтується превентивна діяльність, оскільки самі жителі вказують на актуальні проблеми в сфері публічного порядку і безпеки. Таким чином, розробка місцевих програм безпеки являє собою не просто створення формального документа, хоча він звісно може стати таким за несприятливих умов, а насамперед – за умови недостатнього фінансування та ігнорування необхідності реальної, а не удаваної участі територіальної громади;

2) організація регулярних координаційних рад, як дорадчих органів, які формуються при районних радах або міських радах. До їх складу входять співробітники підрозділів превентивної діяльності, представники органів місцевого самоврядування (депутати, профільні фахівці), керівники соціальних та освітніх установ, комунальних служб та ін. Періодичність та інтенсивність проведення засідань цих координаційних рад залежить від криміногенної ситуації у відповідному населенному пункті. Так, в екстрених ситуаціях (зокрема, через сплеск зростання вуличної злочинності, наявність підозри на серію квартирних крадіжок із залученням дітей та ін.) може розглядатися в якості достатньої підстави для проведення позапланових засідань. Отже, важливість координаційних рад обумовлена принаймні тією обставиною, що:

- спираючись на статистику правопорушень і скарг від громадян, зазначає місця ймовірних правопорушень (сквери, пустирі, дороги без освітлення) або періоди підвищеної небезпеки (вечірні години, вихідні);

- погоджує тактичні заходи впливу на обстановку безпеки в населеному пункті. Наприклад, радою можуть прийматися рішення про організацію спільних патрулів («Муніципальної варти» і поліції), проведення сезонних рейдів (по точках незаконної торгівлі алкоголем), підготовці інформаційних буклетів для жителів;

- періодично звітують про виконання прийнятих рішень, аналізують, наскільки ефективно знизився рівень правопорушень, і можуть вносити відповідні зміни до відповідних планів;

Розглядаючи координаційні ради необхідно також відзначити, що представники поліції можуть взаємодіяти з соціальними та освітніми установами, в результаті чого: по-перше, має місце регулярна присутність посадових осіб підрозділів превентивної діяльності Нацполіції на радах керівників шкіл, коледжів, центрів соціально-психологічної допомоги, що дозволяє своєчасно виявляти соціальні кризи (сплеск підліткового булінгу, зростання сімейного насильства, динаміку маргіналізації вуличних груп); по-друге, з урахуванням думки представника поліції та інших зацікавлених осіб приймаються рішення (зокрема, на радах керівників шкіл, коледжів тощо) про виїзні лекції в школах, спеціалізацію патрулів біля навчальних закладів або формування «груп швидкого реагування» за підтримки місцевих комунальних служб;

3) укладення договорів про співпрацю, а також меморандуми. Практика показує, що при формалізації зобов’язань у формі меморандумів та адміністративно-правових договорів ефективність взаємодії у сфері превентивної діяльності істотно зростає. При цьому слід врахувати, що в таких документах прописуються: зобов’язання громади (надання приміщень під опорні пункти, виділення матеріальної допомоги на закупівлю камер відеоспостереження, забезпечення житлом іногородніх поліцейських тощо);

обов’язки поліції (проведення регулярних звітів перед населенням, своєчасне реагування на заявки комунальних структур, патрулювання в ключові години підвищеної криміногенної активності). Також у цих договорах можуть окреслюватись алгоритми взаємодії при надзвичайних ситуаціях, а також регулярність обміну статистичними даними (наприклад, поліція передає відомості про динаміку правопорушень, громада – про нові проблемні локації, соціальну обстановку). Крім цього, в цих договорах додатково можуть прописуватися механізми оперативного повідомлення, спрямовані на припинення окремих видів правопорушень (торгівля алкоголем неповнолітнім, нелегальна торгівля на ринках, сімейне насильство). Важливо зазначити, що відповідні документи підписуються керівниками підрозділів превентивної діяльності та виконавчим органом громади (виконком, голова ОТГ). У цьому контексті, слід також зазначити, що іноді в меморандумі бере участь і третя сторона – суб’єкт громадянського суспільства (зокрема, волонтерські організації, благодійні фонди та ін.).

На окрему увагу заслуговують форми та способи взаємодії у контрольно-наглядовій діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції та юридичних осіб публічного права, а насамперед – взаємодія поліції із комунальними підприємствами та з «Муніципальною вартою», що є комунальним формування з охорони громадського порядку, який все частіше створюється у низці міст України. Ключовими формами такої взаємодії є:

1) спільне патрулювання та патрулювання, яке здійснює комунальне формування з охорони громадського порядку, що знижує функціональне навантаження з поліції. Так необхідно відзначити, що і в разі спільного патрулювання, і в разі, коли «Муніципальна варта» патрулює самостійно, знімається частина навантаження з поліції, в силу чого вона приділити виконанню функцій, які не підлягають делегуванню, а службовці " Муніципальної варти» можуть виявляти дрібні адміністративні правопорушення (розпивання алкоголю в громадських місцях, незаконна

торгівля на тротуарах) і оперативним чином інформувати поліцейських про відповідні порушення законодавства;

2) здійснення спільного контролю транспортної сфери. Комунальні транспортні підприємства (міські автобуси, тролейбуси, метрополітен) передають поліції інформацію про часті випадки хуліганства, безквиткового проїзду, пошкодження муніципального майна. При цьому, ґрунтуючись на цій інформації поліція разом з представниками комунального підприємства може організовувати проведення спільних профілактичних заходів (наприклад, щодо попередження вандалізму в громадському транспорті або щодо скорочення числа крадіжок), що супроводжуються роз'яснювальними заходами для пасажирів;

3) взаємодія з центрами надання соціальних послуг і службами у справах дітей, що дозволяє виявляти сімейно-побутові конфлікти і неблагополучних сімей. Зокрема, слід мати на увазі, що соціальні працівники, які регулярно відвідують соціально вразливі сім'ї, а відповідно можуть першими виявити ознаки домашнього насильства, алкоголізму, наркоманії, ігроманії, бездоглядності дітей. Відповідно, володіючи законним правом доступу до певної закритої інформації, служби соціального захисту повноважні в рамках взаємодії з Національною поліцією передавати поліції попередню інформацію про можливі ризики, що дозволяє підрозділам превентивної діяльності вчасно зайнятися профілактикою девіантної поведінки (застосовуючи такі заходи, як опитування сусідів, організація спільного профілактичного патруля). Важливо відзначити, що організація спільного профілактичного патруля являє собою міжвідомчий виїзд, в якому бере участь посадова особа поліції і соціальний працівник, що дозволяє їм виважено відреагувати на сімейні конфлікти, не доводячи справу до рівня, коли потребується застосування більш серйозних заходів адміністративного примусу;

4) взаємодія з освітніми установами та установами охорони здоров'я. Так, в рамках взаємодії з освітніми установами ці установи надають

можливість співробітнику поліції проводити лекції та тренінги для учнів за темами особистої безпеки, правової грамотності, протидії булінгу, кіберзнущань тощо. У свою чергу психоневрологічні диспансери, наркологічні центри спільно з поліцією можуть проводити профілактику наркоманії, виявляти на локальному рівні певне коло громадян, що потребують лікування або реабілітації, а за згодою хворого й згідно з правовими процедурами – можливі спільні заходи з медичної та соціальної адаптації.

Враховуючи викладене слід зазначити, що взаємодія в рамках контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності, а також органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права характеризується низкою позитивних особливостей, частина з яких нами вже була розкрита в контексті підрозділу 2.2 цієї дисертації. Зокрема, описуючи відповідні вигоди слід виділити можливість повноцінної реалізації принципу «поліції, орієнтованої на суспільство» (*Community-Oriented Policing*), у результаті чого, зокрема:

1) формуються довірчі відносини між поліцією і суспільством, а тому: по-перше, підрозділи превентивної діяльності можуть встановити прямий діалог з жителями громади, враховувати їх думку при плануванні патрульних маршрутів, часу рейдів, форм превентивних акцій; по-друге, в рамках вуличних зустрічей з жителями населеного пункту можуть дізнаватися про локальні проблеми (зростання вуличного хуліганства, недостатнє вуличне освітлення тощо);

2) виникає можливість для оперативного та ефективного здійснення спільного патрулювання, що важливо в силу того, що в деяких випадках поліція формує «змішані патрулі» за участю представників громади або «Муніципальної варти». Жителі району, знайомі з місцевими особливостями, підказують поліції, де частіше відбуваються порушення (які двори і вулиці вважаються «проблемними»).

Водночас слід зазначити, що на сьогоднішній день взаємодії підрозділів превентивної діяльності з територіальними громадами та юридичними особам публічного права щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності характеризуються множинними проблемами, які необхідно розглянути в цьому підрозділі дисертації. Серед таких актуальних проблем слід назвати наступні:

1. Брак ресурсної бази для ефективної взаємодії підрозділів превентивної діяльності Національної поліції з відповідними суб'єктами. Розглядаючи цю проблему насамперед слід зазначити фінансову обмеженість низки населених пунктів України, в силу чого багато територіальних громад об'єктивно не спроможні виділяти достатні кошти на планування, організацію та реалізацію спільних проєктів у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, зокрема, не можуть профінансувати закупівлю камер відеоспостереження, оснащення опорних пунктів, надати транспорт для здійснення патрулювання. Обумовленим фінансовою обмеженістю територіальних громад є й те, що вони не завжди володіють достатнім інформаційно-комунікаційним забезпеченням, в силу чого у органів місцевого самоврядування часом відсутні надійні канали зв'язку, необхідне для ефективної взаємодії обладнання та кваліфіковані фахівці для обробки даних. Так, цілком очевидним можна вважати те, що без базового набору технічних засобів (автомобілів, рацій, комп'ютерів для електронного документообігу) якість взаємодії різко падає (точніше – взагалі нівелюється), оскільки інформація часто надходить із затримкою та ін. Разом з тим, беручи до уваги важливість забезпечення публічного порядку і безпеки по всій Україні вирішення проблеми фінансової обмеженості в цій сфері може бути вирішено: по-перше, в результаті того, що органи місцевого самоврядування спільно з керівництвом поліції можуть щорічно коригувати пріоритети фінансування на користь задоволення дійсно критичних потреб населеного пункту; по-друге, за рахунок успішної участі територіальних громад в грантових програмах ЄС, а також різних міжнародних благодійних фондів.

2. Проблема нормативно-правового забезпечення взаємодії Національної поліції з відповідними суб’єктами. На сьогоднішній день взаємодія підрозділів превентивної діяльності з комунальними підприємствами, соціальними службами або «муніципальною вартою» часто протікає за відсутності чітких уніфікованих актів, оскільки в силу повноважень кожного органу місцевого самоврядування кожна громада розробляє власні інструкції або положення, керуючись локальними потребами, що призводить до неоднорідної практики і неузгодженим формам співпраці. Наприклад, в одному місті можуть існувати налагоджені протоколи на випадок рейдів або спільних патрулів, а в сусідньому – все здійснюється на основі усних домовленостей. Підсумком стає «винахід велосипеда» в кожній територіальній громаді, наприклад: відсутні типові методики обміну інформацією при виявленні правопорушень, не закріплені у внутрішньовідомчих актах алгоритми взаємодії при організації патрулів, що знижує ефективність контрольно-наглядової діяльності в масштабах держави.

Наступним аспектом цієї проблеми є і правова фрагментація взаємодії, що виражається в тому, що іноді діючі договори або меморандуми про співпрацю не прописують чітко обов’язки і відповідальність сторін. У таких випадках не завжди ясно, хто саме забезпечує матеріально-технічне забезпечення взаємодію, хто фінансує забезпечення відповідних осіб транспортом, яка періодичність звітності та який порядок розірвання угоди при зміні політичних чи економічних умов у громаді. Також важливо відзначити і те, що в разі конфлікту інтересів, зміни керівництва місцевої ради або виникнення фінансових труднощів, подібна «сірість» в документації дає можливість саботувати Угоди або просто відмовитися від участі в спільних заходах.

Для подолання даних пробілів потрібно кілька системних кроків. По-перше, доцільно розробити типові меморандуми та/або локальні інструкції на рівні МВС, Міністерства розвитку громад та територій України, Асоціації

міст України, в яких будуть чітко регламентовані алгоритми здійснення спільних операцій, механізми фінансування та методики обміну інформацією. По-друге, необхідно інституційне закріплення у вигляді розпоряджень КМУ або наказів МВС, що передбачають основні форми взаємодії в таких ключових сферах, як протидія домашньому насильству, профілактика підліткової злочинності або попередження незаконної торгівлі. І нарешті, обов'язковою умовою стає постійний моніторинг діючих документів і їх регулярна актуалізація (раз на два роки), що дозволяє усунути виявлені прогалини і адаптувати нормативно-правову базу до нових викликів і ризику, тим самим формуючи єдину, прозору і ефективну модель взаємодії по всій країні.

Підводячи підсумок викладеному слід зазначити, що аналіз особливостей взаємодії підрозділів превентивної діяльності Національної поліції з територіальними громадами та юридичними особами публічного права в контексті контрольно-наглядової діяльності дає підставу стверджувати, що дана взаємодія виступає ключовим фактором комплексної та результативної превенції правопорушень на місцевому рівні. Воно відображає як технічно-організаційне зближення різних суб'єктів публічного адміністрування, так і виражає соціально-правовий синергетичний процес, де громади і муніципальні структури фактично доповнюють обмежені ресурси і компетенції поліції. При цьому в рамках такої взаємодії контрольно-наглядова функція поліції перестає сприйматися як суто каральна і трансформується в модель «*Community Policing*», в рамках якої превентивні підрозділи Національної поліції формують довірчі відносини з громадянами, враховують специфіку територій і залучають юридичні особи публічного права в систему превентивної роботи на основі взаємодії. Так, по-перше, специфіка взаємодії з територіальними громадами ґрунтується на принципі субсидіарності та децентралізації: виконавчі комітети місцевих рад, комунальні підприємства та органи публічної служби у сфері соціальної безпеки надають поліцейським підрозділам фактори оперативного та

ресурсного посилення (інфраструктура, локальні програми безпеки, фінансування), а також забезпечують зворотній зв’язок та контроль з боку мешканців. Вказана обставина не лише підвищує швидкість реагування на правопорушення, а й знижує рівень недовіри до поліції, адже територальна громада відчуває себе повноправним учасником у забезпеченні правопорядку. В результаті чого формується стійка система спільного планування та реалізації профілактичних операцій, в тому числі за допомогою адміністративно-правових договорів та меморандумів про співпрацю. По-друге, залучення юридичних осіб публічного права-муніципальних служб (включаючи «Муніципальну варту»), установ соціального захисту, освітніх і медичних організацій – сукупно дає можливість «диверсифікувати» дію механізму контрольно-наглядової діяльності. Завдяки регулярному обміну інформацією з комунальними структурами, поліція отримує додаткові дані (наприклад, про хронічних правопорушників ЖКГ-сфери або залежних осіб), що сприяє підвищенню точності та вибірковості превенції. У свою чергу залучення служб соціально захисту та освітніх установ означає, що превентивна робота виходить за рамки репресивних заходів і набуває соціальний, просвітницький характер, орієнтований на роботу з групами ризику (підлітки, неблагополучні сім’ї), а також попередження рецидивів. По-третє, комплекс взаємодії, вибудований на принципі «*Community Policing*», стає центральним методологічним орієнтиром: ця засаднича ідея зміщує акценти з постфактум-реагування (тобто, реактивне реагування) на правопорушення до їх ранньої профілактики та формування правової культури громадян. Організація спільних патрулів («Муніципальної варти» та поліції), а також проведення регулярних звітів перед громадами, публічні консультації та зустрічі безпосередньо впливають на зміцнення довіри до поліції та партнерства з поліцією. Поліція, орієнтована на потреби і специфіку кожної громади, отримує більш адекватну картину проблем, а жителі відчувають свою включеність в процес управління безпекою.

По-четверте, необхідно підкреслити ключові бар’єри вдосконалення взаємодії: недостатнє фінансування, прогалини в правовій регламентації співробітництва (відсутність типових актів, єдиних алгоритмів адміністративно-правових договорів), інформаційні бар’єри та корупційні ризики. Їх подолання вимагає цілеспрямованих системних рішень – від розширення можливостей співфінансування і розробки модельних положень про кооперацію до впровадження уніфікованих електронних реєстрів і вироблення жорстких антикорупційних стандартів при укладенні меморандумів.

Таким чином, взаємодія підрозділів превентивної діяльності Національної поліції з територіальними громадами та юридичними особами публічного права у сфері контрольно-наглядової діяльності є вирішальною ланкою модернізації системи Національної поліції. Означена взаємодія носить комплексний характер: вона закладає фундамент для ефективного, адресного і прозорого здійснення правопорядку, посилюючи соціальну складову і формуючи умови для підйому рівня суспільної довіри до органів правопорядку. У сукупності, це дозволяє вибудувати стабільну "мережу безпеки «на місцевому рівні, в якій громади і поліція діють не ізольовано, а в якості взаємодоповнюючих партнерів, максимально розкриваючи потенціал концепції «*Community Policing*».

## 3.2 Правові й організаційні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції

Правове регулювання контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції, як вже нами було раніше продемонстровано, являє собою складний комплекс норм, що визначають

механізми, процедури і принципи взаємодії зазначених суб'єктів владних повноважень з іншими суб'єктами правовідносин. Однак, як випливає з висновків, сформованих нами в попередніх розділах дисертації, а також враховуючи позиції вчених з цього питання, існуюча нормативно-правова база нерідко характеризується фрагментарністю, недостатньою конкретизацією повноважень підрозділів превентивної діяльності, а також відсутністю чітко сформульованих стандартів здійснення превентивних заходів. В результаті ефективність цих підрозділів у сфері попередження правопорушень та забезпечення громадського порядку виявляється далекою від такої, в якій оптимальним чином поліція може досягти мети реалізації контрольно-наглядової діяльності.

Також слід врахувати і те, що процес вдосконалення адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності вже давно виступає в якості важливої теоретичної та практичної проблемою, яка не завжди належним чином вирішується на рівні нормативно-правового та організаційно-інституційного забезпечення діяльності поліції. Зокрема, як уже нами зазначалося, по сьогоднішній день спостерігається фрагментарність нормативно-правового регулювання превентивної діяльності в цілому та контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції, зокрема. На додаток до цього слід конституювати і те, що на сьогоднішній день існує проблема недостатньої конкретизації принципів, цілей і завдань превентивної діяльності, а також критеріїв оцінки її ефективності. Тим часом, відсутність зрозумілих і вимірюваних параметрів контрольно-наглядових механізмів перешкоджає формуванню ризик-орієнтованих стратегій, підвищує можливість довільного втручання в діяльність суб'єктів, щодо яких здійснюються превентивні заходи, і негативно позначається на якості правоохоронної роботи.

При цьому окреслена проблема є не лише типовою для України, в якій досі формується сучасне законодавство про публічне адміністрування у сфері діяльності Нацполіції. Так важливо підкреслити, що сучасний світовий

досвід у цьому питанні є відображенням тривалого етапу розробки ризик-орієнтованих методик здійснення контрольно-наглядової діяльності, алгоритмів забезпечення прозорості процедур превентивної діяльності поліції, методик використання гнучких інструментів планування та контролю, а також впровадження інноваційних технологій у контрольно-наглядову діяльність. Отже, врахування існуючих проблем модернізації нормативно-правової бази та організаційно-управлінських механізмів здійснення контрольно-наглядової діяльності (беручи до уваги світовий досвід у цьому питанні) дозволяє підвищити ефективність діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції, а також знизити корупційні ризики в роботі поліції, оптимізувати використання ресурсів у сфері превентивної діяльності тощо.

Беручи до уваги викладене зазначимо, що на сьогоднішній день вирішення цих питань має бути розпочато з розробки та прийняття Стратегії підвищення ефективності превентивної діяльності Національної поліції до 2030 року, що є важливим адміністративно-правовим інструментом у цій сфері, який покликаний комплексно відобразити бачення модернізації превентивної діяльності, надати їй системний характер, порівняти національні особливості здійснення контрольно-наглядової функції поліції з відповідним міжнародним досвідом, а також окреслити конкретні кроки щодо впровадження інноваційних механізмів до 2030 року. Таким чином, важливість розробки і прийняття Стратегії сприятиме систематизації, конкретизації цілей, завдань і принципів превенції, а сам цей акт виступатиме в якості концептуального фундаменту, на якому базуватиметься подальше вдосконалення законодавства, підзаконних актів і відомчих актів поліції, що регулюють превентивну роботу в цілому і контрольно-наглядову діяльність, зокрема. При цьому важливою особливістю цього акта має стане те, що в ньому буде враховуватись міжнародний досвід та європейські стандарти у сфері превентивної діяльності, що передбачають чітко вибудувані механізми моніторингу, аналізу даних та прогнозування

криміногенних загроз, а насамперед – використання ризик-орієнтованих підходів, впровадження інноваційних технологічних рішень (*Big Data, GIS*-технології, предиктивної аналітики) в національну практику превентивної діяльності, що сприятиме оптимізації діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції.

Розвиваючи нашу пропозицію відзначимо, що пропоновану стратегію доцільно створити в межах такої структури:

- Розділ І. «Вступ і загальні положення», в якому окреслюється контекст, в якому створюється цей акт, а також комплекс передумов, що мотивували скласти довгостроковий план щодо підвищення ефективності превентивної діяльності Національної поліції, серед яких: по-перше, поширені недоліки існуючої системи превенції, такі як фрагментарність правового регулювання, недостатність інноваційних підходів, відсутність узгодженості між різними підрозділами, а також зниження рівня суспільної довіри до поліції; по-друге, збільшення динаміки розростання злочинності, виникнення нових форм правопорушень (зокрема, з використанням цифрових технологій), наявність транснаціональних загроз і необхідність до них адаптувати безпекову обстановку в сфері забезпечення публічної безпеки.

Також у цьому розділі важливо зазначити, що ключовою метою цього документа є формування системного, інноваційного, передбачуваного та орієнтованого на інтереси громадян підходу до превентивної діяльності, що означає, що превентивні заходи поліції повинні спиратися на чітку нормативну базу, інноваційні методи аналізу та прогнозування, а також враховувати потреби різних соціальних груп, дотримуючись прав людини. При цьому серед ключових завдань Стратегії слід назвати, наприклад: удосконалення нормативно-правових засад діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції; перехід від недостатньо ефективних перевірок і заходів (в силу їх формальності і широкої предметної об’ємності) до точкових, заснованим на оцінці ризиків і прогнозуванні заходи

контрольно-наглядового характеру; підвищення кваліфікації особового складу, впровадження міжнародних стандартів навчання ефективної реалізації контрольно-наглядових заходів, розробка програм постійного розвитку компетенцій, етичних норм і цінностей; комплексна цифровізація процесів планування і реалізації превентивних заходів, застосування предиктивної аналітики, автоматизація планування, розробка індикаторів ефективності управлінської діяльності, впровадження технологій аналізу даних для раннього виявлення загроз тощо.

Крім того, в рамках цієї Стратегії необхідно визначити основні принципи подальшого вдосконалення превентивної діяльності Національної поліції, серед яких: верховенство права; законність; повага прав і свобод людини; прозорість, підзвітність; науковість; етичність і непідкупність; інноваційність і гнучкість в реагуванні; ризик-орієнтованість; доказова обґрунтованість рішень та ін.;

- Розділ ІІ. «Оцінка поточного стану превентивної діяльності». В рамках цього розділу пропонованої нами Стратегії необхідно відзначити, що на сьогоднішній день правове регулювання превентивної діяльності Національної поліції базується на ряді законів, підзаконних актів і відомчих інструкцій, які часто були прийняті в різний час, переслідували неоднакові (часто корельовані ще радянською доктриною державного впливу на суспільство) цілі ц відображали неоднорідні правові підходи до розуміння засад контрольно-наглядової діяльності та превентивної діяльності у цілому. В результаті чого, зокрема: існуюче законодавство недостатньо чітко визначає поняття «превентивна діяльність», не дає чіткого переліку її методів і форм, не закріплює вичерпно правовий статус суб’єктів превенції (зокрема, навіть у спеціальному законодавчому акті про Національну поліцію); відсутній системоутворюючий правовий документ – наприклад, окремий закон про контрольно-наглядову діяльність, який містив би ключові основи здійснення такої управлінської діяльності, і відповідно до положень якого інші законодавчі та підзаконні акти могли б бути узгоджені, здатні таким

чином бути частиною єдиної концептуально-стратегічної основи цієї діяльності не тільки різних підрозділів превентивної детальності Національної поліції, а й інших органів публічної служби тощо. Також у цьому розділі Стратегії важливо вказати на актуальні організаційно-управлінські проблеми здійснення контрольно-наглядових і суміжних функцій підрозділів превентивної діяльності Нацполіції, зокрема, недостатність сучасного і надійного обладнання, інструментів для аналітики, технічних засобів мобільного зв'язку, онлайн-платформ і передових *ІТ*-рішень, які використовуються або можуть бути використані з метою оптимізації контролю і нагляду, що здійснюють підрозділи превентивної діяльності;

- Розділ ІІІ. «Стратегічні напрямки вдосконалення превентивної діяльності», що визначатиме в якості пріоритетних, серед іншого, такі напрямки вдосконалення превентивної діяльності:

а) нормативно-правове вдосконалення превентивної діяльності Нацполіції, що передбачає, наприклад, прийняття спеціального законодавчого акта про контрольно-наглядову діяльність, який буде своєрідним нормативним фундаментом для процесу нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності органів публічної служби в цілому та Національної поліції, зокрема. Паралельно необхідно виправити суттєві недоліки Закону України «Про Національну поліцію«, які пов'язані з тим, що в них у цьому Законі відсутні чіткі положення про превентивну діяльність, про правовий статус суб'єктів превентивної діяльності та ін. Також необхідним є розробка і прийняття на підзаконному рівні інструкцій з планування, документування, оцінки ефективності превентивних заходів;

б) організаційно-управлінське вдосконалення превентивної діяльності Національної поліції, яке передбачає, зокрема: по-перше, створення єдиних стандартів планування, реалізації та оцінки контрольно-наглядових заходів; по-друге, посилення та поглиблення взаємодії підрозділів превентивної

діяльності з органами місцевого самоврядування, суб'єктами громадянського суспільства;

в) подальша цифровізація превентивної діяльності Національної поліції, що передбачає: по-перше, застосування передових технологій з обробки та аналізу великих обсягів даних, що допоможе своєчасно виявляти і осмислювати закономірності, визначати локації, на яких можуть відбуватися протиправні діяння, прогнозувати сезонні, святкові та інші сплески правопорушень; по-друге, автоматизація рутинних процесів у здійсненні контрольно-наглядової діяльності;

г) накопичення та розвиток кадрового потенціалу Національної поліції, що є необхідною умовою ефективної превентивної діяльності поліції. В силу цього необхідно, серед іншого: по-перше, модернізувати системи навчання посадових осіб підрозділів превентивної діяльності; по-друге, розробити справедливі критерії оцінки ефективності роботи службовців і підрозділів, а також заохочувати їх за прогрес у досягненні мети превентивної діяльності;

ґ) зміцнення взаємодії на місцевому, національному та міжнародному рівнях;

- Розділ IV. «Показники ефективності та моніторинг реалізації Стратегії», в якому повинні бути визначені підходи до оцінки результативності проведених перетворень, зокрема, вказуватися принципи і логіка формування системи показників (індикатори результативності). Перш за все, слід визначити базові основи, на яких будуть вибудовуватися показники ефективності, а саме: об'єктивність; обґрунтованість; конкретність; вимірність; адекватність (відповідність стратегічним цілям); прогнозованість; динамічна оцінка; достатня гнучкість. Наприклад, у напрямах нормативно-правового, інституційного а також організаційно-управлінського вдосконалення превентивної діяльності Національної поліції враховуються: кількість прийнятих та оновлених нормативно-правових актів, що регулюють превентивну діяльність; важливість таких актів, їх роль у сприянні оптимізації досягнення цілей функціонування підрозділів

превентивної діяльності поліції; наявність офіційно затверджених методичних рекомендацій та стандартів визначення якості превентивних заходів; скорочення часових рамок на прийняття рішень про проведення превентивних заходів; число спільних нарад та ін. У цілому необхідно відзначити, що для кожного такого пріоритетного напрямку доцільно встановити цільові значення показників на певні часові проміжки (наприклад, до 2028 і 2030 року), а також визначати проміжні орієнтири щорічно або раз на два роки. Такий підхід дозволить вчасно помічати відхилення від запланованих темпів реформ і при необхідності вносити відповідні поправки.

Також у Розділ IV пропонованої Стратегії, що сприяє формуванню прозорої, структурованої та адаптивної системи оцінки ефективності та моніторингу реалізації цього акта, необхідно також регламентувати ефективний організаційно-правовий моніторинг моніторингу та звітності щодо реалізації завдань цієї стратегії, що передбачає наявність спеціальних процедур та інституційних механізмів, що відповідають за збір, обробку та аналіз відповідних даних. Отже, доцільно буде в цьому документі забезпечити юридичну визначеність: суб'єктів, відповідальних за моніторинг, аналіз і підготовку звітів про реалізацію стратегії; особливості підготовка періодичних (піврічних) звітів про прогрес реалізації Стратегії, в яких порівнюються фактичні значення показників з цільовими, аналізуються причини відхилень і пропонуються заходи щодо їх усунення; зобов'язання по публікація звітів у відкритому доступі (на офіційному веб-сайті Національної поліції), організації обговорення результатів з представниками громадянського суспільства, експертних спільнот та ін.

Враховуючи запропоновану нами стратегію, видається необхідним створення й подальше прийняття Закону України «Про контрольно-наглядову діяльність», необхідність чого насамперед пояснюється тим, що на сьогоднішній день комплекс правил і стандартів, якими регулюються контрольно-наглядові механізми в Україні, розосереджений по множині

нормативних актів різного рівня – від галузевих законів до підзаконних правових актів. Відповідна фрагментарність нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності ускладнює осмислення основних принципів, засад і закономірностей цієї управлінської діяльності, які були б зразковими основами, в контексті яких регламентувалася контрольно-наглядова діяльність у різних сферах, зокрема, і контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Нацполіції.

Таким чином, розробка і прийняття цього законодавчого акта (як рамкового документу) дозволить створити єдиний закон, здатний виступити інтегративною основою, що акумулюватиме та систематизуватиме всі принципи, підходи та процедури контрольно-наглядової діяльності, перетворивши їх на цілісну концепцію, доступну для розуміння та однакового застосування. Отже, запропонований нами законодавчий акт повинен:

1) у преамбулі вказуватиме на те, що він: прийнятий з метою забезпечення системного, прозорого та ефективного правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Україні, що ґрунтується на визнанні важливості балансу між захистом публічних інтересів і безпеки та правами і законними інтересами громадян, суб’єктів господарювання, беручи до уваги необхідність профілактики порушень, запобігання корупції, підвищення ефективності системи публічного адміністрування, а також прагнення адаптувати національне законодавство до міжнародних та європейських стандартів; визначає принципи, процедури, механізми і гарантії здійснення контрольно-наглядових функцій, що сприяють зміцненню правопорядку, правової та організаційно-правової визначеності, підвищенню суспільної довіри до органів публічної служби; збільшенню потенціалу соціально-економічного розвитку України;

2) структурно складатися зокрема з таких розділів:

- Розділ І. «Загальні положення», в якому будуть визначені: а) цілі і завдання Закону; б) основні терміни («контроль», «нагляд», «контрольно-

наглядова діяльність», «контрольно-наглядові заходи», «перевірка», «моніторинг», «аудит», «об’єкт контролю», «суб’єкт контрольно-наглядової діяльності» та ін.., що дозволить уникнути широти інтерпретації цих термінів в рамках спеціального законодавства, в яких ці терміни часто знаходять спеціального змісту); в) сфера дії Закону і коло; г) принципи контрольно-наглядової діяльності (законність, пропорційність, неприпустимість надмірного втручання, прозорість, професіоналізм, підзвітність, ризик-орієнтованість);

- Розділ ІІ. «Правовий статус суб’єктів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність», в якому буде: а) визначено предмет відання, повноваження, особливості відповідальності таких суб’єктів; б) позначено загальну ієрархію таких суб’єктів; в) розмежовано повноваження таких органів; г) закріплено принцип взаємодії між цими суб’єктами;

- Розділ ІІІ. «Організація контрольно-наглядової діяльності», в якому необхідно регламентувати: а) загальні процедури планування та ініціювання перевірок; б) критерії відбору об’єктів контролю; в) види контрольно-наглядових заходів; г) основні вимоги до підготовки перевірок (мінімальні терміни повідомлення, документування підстав і цілей перевірки); г) регламентація основних прав і обов’язків посадових осіб у процесі планування, організації та здійснення контрольно-наглядових заходів;

- Розділ ІV. «Здійснення контрольно-наглядової діяльності», в якому буде описано загальний алгоритм реалізації контрольно-наглядової функції відповідних органів публічної служби, підстави та умови їх зупинення, поновлення та завершення;

- Розділ V. «Акти в контрольно-наглядовій діяльності», зокрема, доцільно регламентувати ключові вимоги до складання, винесення відповідних правозастосовних актів;

- Розділ VI. «Гарантії прав і законних інтересів суб’єктів, щодо яких здійснюються контрольно-наглядові заходи», в рамках якого доцільно визначити: а) основні форми, способи і засоби захисту прав і законних

інтересів таких суб'єктів; б) механізми компенсації шкоди суб'єкту контролю за неправомірні дії контролюючих органів;

- Розділ VII. «Прозорість контрольно-наглядової діяльності та відповідальність за порушення порядку здійснення контрольно-наглядових заходів». Особливу увагу в цьому законодавчому акті має приділятися забезпечення прозорості та систематичної підзвітності суб'єктів контролю і нагляду. Відповідним законодавчим актом необхідно регламентувати обов'язкову регулярну і змістовну звітність, що передбачає публікацію статистики перевірок, аналіз результатів і рекомендації щодо підвищення ефективності. Також законодавцем необхідно в рамках цього розділу: а) передбачити механізм внутрішнього контролю органів контрольно-наглядової діяльності; б) передбачати можливість зовнішнього аудиту з боку інших органів публічної служби та суб'єктів громадянського суспільства; в) визначити критерії ефективності роботи таких органів, що включають показники зниження адміністративного тиску і зростання задоволеності суб'єктів контролю; г) види юридичної відповідальності, до яких може бути притягнута посадова особа за порушення порядку здійснення контрольно-наглядових заходів.

Крім того, потрібно доповнити Закон України «Про Національну поліцію» статтею 24-1 «Повноваження поліції у сфері превентивної діяльності», в якій буде чітко визначено поняття «превентивна діяльність», а саме:

1) поняття та мета превентивної діяльності, яка зводиться до запобігання правопорушень до моменту їх вчинення, мінімізація ризиків антигромадської поведінки, а також зниження рівня криміногенної напруженості;

2) чітка характеристика змісту такої діяльності, головним чином: комплекс організаційних, інформаційно-аналітичних, соціально-психологічних, правових та інших заходів, спрямованих на недопущення

протиправних посягань, беручи до уваги також перелік превентивних заходів, що відображені у ст. 31 цього Закону (не повторюючи його);

3) перелік основних форм і методів здійснення такої діяльності – від раннього виявлення потенційних правопорушників до профілактичних бесід, суспільно-просвітницької роботи, патрулювання, соціального моніторингу «груп ризику» та інших заходів превентивного характеру;

4) окреслити перелік підрозділів Національної поліції, які є підрозділами превентивної діяльності.

У зв'язку із цим, на підзаконному рівні доцільно розробити та затвердити наказом МВС України «Порядок здійснення превентивної діяльності», який буде містити загальні методичні рекомендації та стандарти здійснення превентивної діяльності в цілому, зокрема:

1) використовувані аналітичні методи для виявлення криміногенних зон і груп та зон ризику, включаючи актуальні соціологічні, кримінологічні, психологічні та інші методи і технології;

2) конкретні заходи превенції, їх періодичність застосування, а також проміжні критерії визначення їх результативності (наприклад, зниження рівня рецидивної злочинності у певних районах, скорочення випадків правопорушень певного типу і тощо);

3) алгоритм взаємодії із суб'єктами громадянського суспільства та з населенням у цілому, зокрема, окреслення методики використання для цього соціальних мереж, публічних слухань, впровадження антикорупційних інструментів, опитувань та інструментів зворотного зв'язку, подальше опрацювання інформації, отриманої у результаті використання таких інструментів;

4) загальні індикатори ефективності для оцінки результатів проведених заходів, в тому числі кількісно-якісні показники (статистика правопорушень «до і після», міра задоволеності населення роботою Національної поліції, оцінка незалежних експертів);

5) спеціальні індикатори ефективності для оцінки результатів проведених заходів в окремих сферах (наприклад, у сфері превенції домашнього насильства).

Поряд із тим, враховуючи вимоги принципу науковості, який застосується не лише в процесі планування, організації та реалізації контрольно-наглядових заходів підрозділами превентивної діяльності Нацполіції, але й в процесі удосконалення нормативно-правового та організаційно-інституційного забезпечення такої управлінської діяльності, вбачається також потреба й у посиленні інституціоналізації науково-аналітичної підтримки превентивної діяльності поліції. У зв'язку із цим доцільним є створення постійної експертно-консультативної групи при МВС (або Нацполіції), що включатиме до свого складу юристів-адміністративістів, вчених-кримінологів, психологів, соціологів, фахівців з менеджменту у сфері забезпечення безпеки, представників громадянського суспільства. Основним завданням цією робочої групи буде: проведення регулярних досліджень обстановки безпеки, ефективності здійснення превентивних заходів, зіставлення статистичних даних, аналіз зарубіжної практики у сфері превенції, а також розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення правових та організаційних засад превентивної діяльності поліції. Відтак, ця робоча група не лише займатиметься відповідною науково-дослідною діяльністю у сфері превенції протиправних дій, які віднесені до сфери відання Нацполіції, а й формуватиме актуальні пропозиції щодо зміни нормативно-правової бази, здійснюватиме методичну підтримку та навчання особового складу поліції.

**Висновки до розділу 3**

1. Взаємодія підрозділів превентивної діяльності з територіальними громадами та юридичними особам публічного права щодо здійснення

контрольно-наглядової діяльності переважно виявляється у: розробці та реалізація місцевих програм безпеки, що передбачають вироблення єдиної стратегії взаємодії щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності; діяльності координаційних рад, як дорадчих органів, що формуються при районних радах або міських радах, а також безпосередня взаємодія з освітніми установами, установами охорони здоров'я, з центрами надання соціальних послуг і службами у справах дітей; укладення договорів про співпрацю, а також меморандуми; спільне патрулювання та самостійного патрулювання, яке здійснює комунальне формування з охорони громадського порядку, що знижує функціональне навантаження з поліції; здійснення спільного (з представниками центрів надання соціальних послуг та/або служб у справах дітей) профілактичного патруля.

Наразі взаємодії підрозділів превентивної діяльності Нацполіції з територіальними громадами, хоча й сприяє впровадженню принципу «Community-Oriented Policing», утім, ускладнена: 1) браком ресурсної бази для ефективної взаємодії, що є проблемою, яка мінімізується шляхом гнучкого розподілу бюджетних коштів, а також участі територіальної громади в грантових програмах ЄС, благодійних фондів та ін.; 2) недостатністю нормативно-правового забезпечення взаємодії, що є проблемою яку доцільно вирішувати шляхом: а) розробки на рівні МВС, Міністерства розвитку громад та територій України, Асоціації міст Українитипових меморандумів, в яких будуть чітко регламентовані алгоритми здійснення спільних операцій, механізми фінансування та методики обміну інформацією; створення порядку взаємодії в рамках профілактики домашнього насильства, підліткової злочинності, незаконної торгівлі алкогольними виробами та ін.

2. Удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції на сьогоднішній день повинно розпочинатись із створення та затвердження Стратегії підвищення ефективності превентивної

діяльності Національної поліції до 2030 року, в якій буде враховуватись міжнародний досвід та європейські стандарти у сфері превентивної діяльності, що передбачають чітко вибудувані механізми моніторингу, аналізу даних та прогнозування криміногенних загроз, а насамперед – використання ризик-орієнтованих підходів, впровадження інноваційних технологічних рішень (Big Data, GIS-технології, предиктивної аналітики) в національну практику превентивної діяльності, що сприятиме оптимізації діяльності підрозділів превентивної діяльності Нацполіції. Структурно пропонована Стратегія може складатись із таких розділів: а) «Вступ і загальні положення», в якому окреслюється контекст, в якому створюється цей акт, а також комплекс передумов, що мотивували скласти довгостроковий план щодо підвищення ефективності превентивної діяльності Нацполіції; б) «Оцінка поточного стану превентивної діяльності» (вказує на проблематику нормативно-правового, організаційно-інституційного, кадрового, матеріально-технічного та ін. типів забезпечення превентивної діяльності поліції); в) «Стратегічні напрямки вдосконалення превентивної діяльності», що визначатиме в якості пріоритетних такі напрямки вдосконалення превентивної діяльності: нормативно-правове вдосконалення; організаційно-управлінське вдосконалення; подальша цифровізація превентивної діяльності; накопичення та розвиток кадрового потенціалу; зміцнення взаємодії на місцевому, національному та міжнародному рівнях; г) «Показники ефективності та моніторинг реалізації Стратегії».

У рамках реалізації пропонованої Стратегії пропонується: по-перше, створення та прийняття Закону України «Про контрольно-наглядову діяльність», в якому будуть визначені: 1) цілі, завдання, сфера дії Закону, основні терміни; 2) правовий статус суб'єктів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність, їх організаційна структура; 3) організація контрольно-наглядової діяльності; 4) загальні правила і стандарти здійснення контрольно-наглядової діяльності; 5) акти в контрольно-наглядовій діяльності; 6) гарантії прав і законних інтересів суб'єктів, щодо яких

здійснюються контрольно-наглядові заходи; 7) особливості забезпечення прозорості контрольно-наглядової діяльності та невідворотності відповідальності за порушення порядку здійснення контрольно-наглядових заходів; по-друге, доповнити Закон України «Про Національну поліцію» статтею 24-1 «Повноваження поліції у сфері превентивної діяльності», в якій буде визначено поняття «превентивна діяльність», мета і завдання цієї діяльності, форми, способи здійснення превентивної діяльності, перелік підрозділів Нацполіції, які є підрозділами превентивної діяльності; по-третє, розробити і затвердити наказом МВС України «Порядок здійснення превентивної діяльності», який буде містити загальні методичні рекомендації та стандарти здійснення превентивної діяльності в цілому; по-четверте, створення постійної експертно-консультативної групи при МВС (або Нацполіції), що здійснюватиме науково-дослідне забезпечення оптимізації превентивної діяльності поліції, розроблятиме проєкти акти та методичні рекомендації щодо оптимізації методик контролю та нагляду підрозділами превентивної діяльності Нацполіції.

# ВИСНОВКИ

У **висновках** наведено теоретичне узагальнення та практичне вирішення наукової проблеми, яка полягає в розробленні адміністративно-правових засад здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції:

1. Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції – це регламентована чинним законодавством та узгоджена з принципами права комплексна управлінська діяльність відповідного органу публічної служби (у межах предмета відання), здійснювана ним на регулярній основі з метою забезпечення законності, підтримання громадського порядку, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, передбачаючи систематичне спостереження, перевірку й оцінку діяльності об’єктів, щодо яких підрозділами превентивної діяльності здійснюються заходи контрольно-наглядового характеру, з подальшим вжиттям заходів щодо попередження, виявлення та усунення порушень.

Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції характеризується такими ознаками: 1) є елементом правопорядку (регламентується чинним законодавством та узгоджується із принципами й нормами права) та особливим вираженням окремої форми здійснення функцій держави; 2) є адміністративно-правовою діяльністю, що об’єктивується в системі публічного адміністрування України та має державно-владний характер; 3) має конкретну мету (забезпечення умов правопорядку, підтримки безпеки й дотримання прав, свобод, законних інтересів громадян і публічних інтересів загалом), виконує комплекс завдань (попередження правопорушень шляхом виявлення факторів, що можуть сприяти порушенню закону, та вжиття заходів для їх усунення; збір, аналіз та оцінка інформації щодо об’єкта контролю (нагляду) з приводу відповідності його дій та становища обов’язковим вимогам; реалізація адміністративно-правових заходів реагування на виявлені факти поведінки, яка відхиляється

від норми тощо); 4) охоплює сфери суспільного життя, які окреслюються предметом відання відповідних підрозділів превентивної діяльності; 5) виконує певні функції (охоронну, мотиваційно-стимулюючу, виховну, прогностичну, планування, регулювання, забезпечувальну, координаційну, інформаційну, інструктивну); 6) має особливий суб'єктний склад, охоплюючи суб'єкти, які здійснюють контрольно-наглядові заходи й адресатів цих заходів; 7) має організуючий характер; 8) передбачає обов'язкову орієнтацію посадових осіб, що планують, організовують і здійснюють контрольно-наглядові заходи на професійні стандарти та правила етики професійних публічних службовців; 9) передбачає використання відповідного набору способів і засобів здійснення такої управлінської діяльності; 10) передбачає виникнення, перебіг, призупинення та припинення адміністративно-правових відносин з приводу контролю (нагляду); 11) завершується прийняттям рішення, яке має юридичне значення, сприяючи досягненню мети цієї управлінської діяльності; 12) є умовно адаптивною діяльністю щодо стандартів гармонійної стабільності публічного адміністрування.

2. Нормативно-правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції об'єктивуються на таких рівнях: 1) конституційний рівень, адже в Конституції регламентуються засади діяльності органів публічної служби, проголошуються права, свободи людини та громадянина, які мають ураховуватися під час контрольно-наглядової діяльності; 2) міжнародно-правовий рівень, який умовно поділяється на такі групи міжнародно-правових актів: а) міжнародно-правові акти у сфері прав людини: загальні (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права тощо); спеціальні (Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження та покарання, Конвенція про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами та ін.); б) міжнародно-

правові акти у сфері запобігання та протидії окремим протиправним діям (Керівні принципи для запобігання злочинності, Конвенція ООН проти корупції та ін.); 3) законодавчий рівень, а саме: а) загальні акти, що забезпечують юридичну визначеність управлінської діяльності підрозділів превентивної діяльності (Закон України «Про Національну поліцію», Кодекс України про адміністративну діяльність); б) спеціальні акти, що регламентують правовий режим контролю та нагляду (закони «Про адміністративні послуги», «Про адміністративну процедуру», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»); в) особливі законодавчі акти, що визначають особливі правові режими (закони «Про запобігання корупції», «Про дорожній рух», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», «Про запобігання та протидію домашньому насильству» та ін.); 4) підзаконний рівень, а саме акти Президента України (Укази № 96/2016, № 392/2020, № 119/2021 та ін.), Кабінету Міністрів України (постанови 1992 року № 576, 2007 року № 795, 2011 року № 1098, 2015 року № 730, № 877, 2016 року № 907 та ін.), МВС України (накази, що затверджують Положення про Національну поліцію, інструкції та порядки у сфері контролю та нагляду); Національної поліції (накази, якими затверджуються положення про підрозділи превентивної діяльності).

3. Адміністративно-правовий статус підрозділів превентивної діяльності Національної поліції становить фундаментальну юридичну конструкцію, що виражає сукупність закріплених у нормативно-правових актах якісних характеристик (цілей, завдань, функцій, компетенції, а також прав, обов’язків та особливостей відповідальності) зазначених суб’єктів владних повноважень, їх посадових осіб, комплексно визначаючи їх організаційно-інституційне становище, потенціал взаємодії з іншими суб’єктами в системі Національної поліції та поза нею – з іншими суб’єктами адміністративного права. Структурно цей статус поділяється на такі блоки: 1) цільовий блок, а саме: мета суб’єкта, що полягає в запобіганні та мінімізації правопорушень, забезпеченні дотримання громадського порядку й

безпеки, захисті прав і свобод громадян; завдання суб'єкта (своєчасне попередження правопорушень і злочинних діянь через профілактичну роботу з населенням; контроль за дотриманням законодавства у різних сферах суспільних відносин; організація та проведення профілактичних заходів, спрямованих на мінімізацію криміногенних факторів у безпековій обстановці; захист вразливих категорій населення та ін.); функції суб'єкта (інформаційно-аналітична, контрольно-наглядова, оперативно-профілактична, координаційно-організаційна, правозастосовна); 2) компетенційний блок, що охоплює предмет відання, права (правомочності вчиняти певні юридично значущі дії), обов'язки (імперативно визначені функції та завдання), а також специфічні (конституційно-правові й адміністративно-правові) обмеження суб'єкта; 3) блок відповідальності, що відображає властивості суб'єкта, які випливають з комплексу норм законодавства, у яких визначаються підстави, умови й порядок застосування заходів впливу до працівників поліції, їх види, механізм притягнення до відповідальності.

4. Контрольно-наглядова діяльність, що здійснюється підрозділами превентивної діяльності Національної поліції, поділяється на види залежно від низки критеріїв, зокрема: 1) цільова характеристика контрольно-наглядової діяльності: запобіжна та реагуюча діяльність; 2) об'єкт контролю (нагляду): контроль (нагляд) за поведінкою суб'єкта; контроль (нагляд) за громадськими просторами, будовами; 3) за характером контрольно-наглядових заходів: а) ураховуючи час і підстави проведення заходів: плановий і позаплановий контроль; б) з огляду на обсяг і спрямованість аспектів, що перевіряються: комплексний і цільовий контроль. Найбільш практично доцільною є класифікація видів контрольно-наглядової діяльності відповідно до напрямів реалізації контрольно-наглядової функції Національної поліції, а саме контроль і нагляд у сфері: забезпечення публічної безпеки та порядку; безпеки дорожнього руху (дотримання Правил дорожнього руху, з'ясування стану транспортних засобів); дозвільної

системи; виконання зобов'язань; дотримання прав і захисту вразливих категорій громадян.

Контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції ґрунтується на таких принципах: 1) загальноправові принципи, а саме: верховенства права; законності; поваги та дотримання прав людини; рівності; справедливості; 2) спеціальні принципи, зокрема: принцип відкритості контрольно-наглядової діяльності; принцип об'єктивності й політичної неупередженості; принцип пропорційності контрольно-наглядової діяльності; принцип професіоналізму; принцип патріотизму в контрольно-наглядовій діяльності; принцип доброчесності (непідкупності); принцип оперативності й ефективності; принцип відповідальності; принцип науковості.

5. Адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Нацполіції – це нормативно встановлений, детально регламентований і процесуально структурований комплекс адміністративно-правових дій, що вчиняються уповноваженими посадовими особами зазначеного органу з метою попередження правопорушень, забезпечення громадської безпеки та підтримання правопорядку. Основними ознаками таких процедур є те, що вони: 1) поєднують в собі як публічний, так й індивідуальний характер; 2) мають підзаконний характер (нормативна обумовленість) та обумовлюють юридичні наслідки; 3) мають формалізований і динамічний характер вираження; 4) мають конкретну мету (забезпечення громадської безпеки, правопорядку й захист публічних інтересів шляхом своєчасного, ефективного та правомірного застосування контрольно-наглядових повноважень підрозділами превентивної діяльності) та спрямовані на виконання певних завдань (практична об'єктивація розроблених, упроваджених та актуалізованих нормативно-правових актів, що визначають детальний порядок здійснення контрольних і наглядових дій; визначення кола суб'єктів та ситуацій, які можуть бути охоплені превентивними заходами контрольно-

наглядової діяльності; систематичний збір, перевірка й оцінка відомостей про діяльність підконтрольних суб'єктів тощо); 5) характеризуються особливим змістом: наявність особливого предмета відносин у межах процедури (конкретно-індивідуальна адміністративна справа несуперечливого характеру); особлива суб'єктна складова їх змісту; процедурні гарантії.

6. Основними адміністративно-правовими інструментами здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції є: 1) організаційно-розпорядчі інструменти: нормативно-правові й ненормативні акти; планування та координація превентивних заходів; 2) правозастосовні та процедурно-процесуальні інструменти: перевірки й інспекції; складання протоколів про адміністративні правопорушення; винесення приписів, попереджень і постанов; застосування заходів адміністративного примусу; 3) інформаційно-аналітичні інструменти: моніторинг криміногенної обстановки; інформаційно-комунікаційна взаємодія з іншими органами публічної служби; попереднє виявлення потенційних порушників; 4) консультативно-просвітницькі інструменти: правова пропаганда (просвіта) й освітні заходи; індивідуальна профілактична робота.

7. Гарантії забезпечення законності під час здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції поділяються на такі рівні: 1) загальні гарантії, а саме: політичні гарантії (демократична форма правління та наявний політичний плюралізм; поділ публічної влади, а також наявність системи стримувань і противаг); соціально-економічні гарантії (стабільне фінансування Національної поліції, а також забезпечення діяльності поліції достатньою матеріально-технічною базою; соціальна захищеність посадових осіб поліції та конкурентоспроможна заробітна плата в поліції); ідеологічні (морально-ціннісні) гарантії (публічне визнання пріоритету прав і свобод людини, верховенства права; високий рівень правової культури суспільства, який підтримується системою освіти, медіа, громадянським суспільством); 2)

спеціальні гарантії, тобто: нормативно-правові гарантії (наявний обсяг нормативно-правових засад контрольно-наглядової діяльності, що має узгоджуватись із принципами права); організаційні гарантії (система відомчого управління й контролю; підготовка та підвищення кваліфікації посадових осіб, а також атестування посадових осіб підрозділів превентивної діяльності Національної поліції; матеріально-технічне забезпечення; достатнє фінансування та забезпечення ресурсами); процедурно-процесуальні гарантії (наявність регламентованих адміністративних процедур, які визначають; наявність механізмів службового розслідування та оскарження дій і рішень посадової особи підрозділу превентивної діяльності; наявність процедурно-процесуальних гарантій прав людини; обов'язкові стандарти щодо форми й порядку складання протоколів про адміністративні правопорушення); невідворотність юридичної відповідальності.

8. Взаємодія підрозділів превентивної діяльності з територіальними громадами та юридичними особами публічного права щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності переважно виявляється у: розробленні та реалізації місцевих програм безпеки, що передбачають вироблення єдиної стратегії взаємодії щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності; діяльності координаційних рад як дорадчих органів, що формуються при районних радах або міських радах, а також безпосередня взаємодія з освітніми закладами, установами охорони здоров'я, з центрами надання соціальних послуг і службами в справах дітей; укладенні договорів про співпрацю, а також меморандумів; спільне патрулювання та самостійне патрулювання, яке здійснює комунальне формування з охорони громадського порядку, що знижує функціональне навантаження поліції; здійснення спільного (з представниками центрів надання соціальних послуг та/або служб у справах дітей) профілактичного патруля.

Взаємодія підрозділів превентивної діяльності Національної поліції з територіальними громадами сприяє впровадженню принципу Community-Oriented Policing, проте ускладнена: 1) браком ресурсної бази для ефективної

взаємодії, що є проблемою, яка мінімізується шляхом гнучкого розподілу бюджетних коштів, а також участі територіальної громади в грантових програмах ЄС, благодійних фондів тощо; 2) недостатністю нормативно-правового забезпечення взаємодії, що є проблемою, яку доцільно розв'язувати шляхом: а) розроблення на рівні МВС, Міністерства розвитку громад та територій України, Асоціації міст України типових меморандумів, у яких будуть чітко регламентовані алгоритми здійснення спільних операцій, механізми фінансування та методики обміну інформацією; створення порядку взаємодії в межах профілактики домашнього насильства, підліткової злочинності, незаконної торгівлі алкогольними виробами тощо.

9. Удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції на сьогодні має розпочинатися зі створення та затвердження Стратегії підвищення ефективності превентивної діяльності Національної поліції до 2030 року, у якій буде враховано міжнародний досвід та європейські стандарти у сфері превентивної діяльності, що передбачають чітко вибудувані механізми моніторингу, аналізу даних і прогнозування криміногенних загроз, передусім використання ризик-орієнтованих підходів, упровадження інноваційних технологічних рішень (Big Data, GIS-технології, предиктивна аналітика) в національну практику превентивної діяльності, що сприятиме оптимізації діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. Структурно пропонована Стратегія може складатися з таких розділів: а) «Вступ і загальні положення», у якому буде окреслено контекст, у якому створюється цей акт, а також комплекс передумов, що мотивували скласти довгостроковий план щодо підвищення ефективності превентивної діяльності Національної поліції; б) «Оцінка поточного стану превентивної діяльності» (вказує на проблематику нормативно-правового, організаційно-інституційного, кадрового, матеріально-технічного й інших типів забезпечення превентивної діяльності поліції); в) «Стратегічні напрями вдосконалення превентивної діяльності», що визначатиме пріоритетні

напрями вдосконалення превентивної діяльності: нормативно-правове вдосконалення; організаційно-управлінське вдосконалення; подальша цифровізація превентивної діяльності; накопичення та розвиток кадрового потенціалу; зміцнення взаємодії на місцевому, національному й міжнародному рівнях; г) «Показники ефективності та моніторинг реалізації Стратегії».

У межах реалізації зазначеної Стратегії запропоновано: по-перше, розробити і прийняття Закону України «Про контрольно-наглядову діяльність», у якому буде визначено: 1) цілі, завдання, сферу дії Закону, основні терміни; 2) правовий статус суб'єктів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність, їх організаційну структуру; 3) організацію контрольно-наглядової діяльності; 4) загальні правила та стандарти здійснення контрольно-наглядової діяльності; 5) акти в контрольно-наглядовій діяльності; 6) гарантії прав і законних інтересів суб'єктів, щодо яких здійснюються контрольно-наглядові заходи; 7) особливості забезпечення прозорості контрольно-наглядової діяльності й невідворотності відповідальності за порушення порядку здійснення контрольно-наглядових заходів; по-друге, доповнити Закон України «Про Національну поліцію» статтею 24-1 «Повноваження поліції у сфері превентивної діяльності», у якій буде визначено поняття «превентивна діяльність», мету й завдання цієї діяльності, форми, способи здійснення превентивної діяльності, перелік підрозділів Національної поліції, які є підрозділами превентивної діяльності; по-третє, розробити й затвердити наказом МВС України Порядок здійснення превентивної діяльності, який буде містити загальні методичні рекомендації та стандарти здійснення превентивної діяльності загалом; по-четверте, створити постійну експертно-консультативну групу при МВС (або Національній поліції), що здійснюватиме науково-дослідне забезпечення оптимізації превентивної діяльності поліції, розроблятиме проєкти актів і методичні рекомендації щодо оптимізації методик контролю та нагляду підрозділами превентивної діяльності Національної поліції.

# СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Нові риси предмета українського адміністративного права. *Персонал*. 2005. № 4. С. 76–81.

2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / [В. В. Галунько, П. В. Діхтієвський, О. В. Кузьменко та ін.] ; за ред. В. В. Галунька, О. М. Правоторової. [4-те вид.]. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

3. Азаренко Т. І. Доброчесність поліцейських як аспект протидії корупції. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимір і*: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9–10 груд. 2020 р.) : у 2 ч. / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2020. Ч. 2. С. 17–18.

4. Анохін В. О. Основні напрямки правової роботи в органах державної влади: на прикладі податкового органу. *Alfred Nobel University Journal of Law*. 2023. № 2 (7). С. 70–76. DOI:10.32342/2709-6408-2023-2-7-7.

5. Антонова Т. Л. Контроль і нагляд за поводженням з відходами. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 2 (17). С. 47–50.

6. Артюх О. В. Принципи контролю: проблематика визначення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2016. Вип. 6, ч. 1. С. 20–25.

7. Арутюнян Д. А. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у лісовому господарстві України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 22 с.

8. Байрачна Т. О. Адміністративно-правові засади контролю за діяльністю Національної гвардії України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 234 с.

9. Бакутін Є. І. Принцип законності в діяльності поліції під час використання технічних засобів фіксації адміністративних правопорушень. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 208–213.

10. Бардаш С. В. Класифікація принципів контролю як складного поліморфного явища. *Економіка та держава*. 2012. № 7. С. 4–8.

11. Батраченко О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 218 с.

12. Беспалий І. В. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності Національної поліції України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2024. 204 с.

13. Беспалий І. В. Правові засади забезпечення превентивної діяльності Національної поліції. *Європейські перспективи*. 2022. № 4. С. 267–272. DOI:10.32782/EP.2022.4.38.

14. Білобров Т. В. Адміністративно-правовий статус Департаменту кіберполіції Національної поліції України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 20 с.

15. Бойчук Р. П. Правові засади державного регулювання підприємницької діяльності: проблеми формування. *Право та інновації*. 2019. № 4 (28). С. 22–26. DOI:10.31359/2311-4894-2019-28-4-21.

16. Бондар О. Г. Поняття контрольно-наглядової діяльності як основа дослідження контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 251–255.

17. Бондарчук С. А. Принцип рівності учасників адміністративного процесу. *Право і безпека*. 2010. № 5 (37). С. 151–154.

18. Борисова О. О. Поліцейська деонтологія : навч. посіб. Одеса : ОДУВС, 2023. 164 с.

19. Боровик А. В., Йовенко І. І. Адміністративно-правові засади діяльності територіальних підрозділів Національної поліції щодо забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання : монографія. Одеса : Юридика, 2023. 264 с.

20. Бортник Н. П., Єсімов С. С. Процесуальна діяльність Національної поліції під час реалізації контрольно-наглядової функції. *Вісник*

*Національного університету «Львівська політехніка».* Серія : Юридичні науки. 2020. № 4 (28). С. 177–184. DOI:10.23939/law2020.28.177.

21. Ботнаренко О. М. Гарантії забезпечення законності в управлінській діяльності органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник Академії муніципального управління.* Серія : Право. 2014. Вип. 2. С. 49–54.

22. Братель С. Г. Ознаки адміністративних процедур. *Право в Україні – виклики сучасності* : матеріали загально-академ. підсумк. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 16 трав. 2014 р.) / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2014. С. 126–128.

23. Бугайчук К. Л. Правові основи діяльності Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2 (23), т. 3. С. 125–130.

24. Булатін Д. О. Форми та методи здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 217–219.

25. Бунчук О. Б. Юридизація принципу поваги прав людини. *Наукові інновації та передові технології.* Серія : Право. 2022. № 6 (8). С. 587–596. DOI:10.52058/2786-5274-2022-6(8)-587-596.

26. Бутинець Т. А. Принципи господарського контролю: суперечності поглядів. *Вісник ЖДТУ.* Серія: Економічні науки. 2009. № 1 (47). С. 18–26.

27. Варич О. Г. Економічні функції сучасної держави: природа, зміст, тенденції розвитку в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. 209 с.

28. Венедиктов В. С. До проблеми забезпечення законності в діяльності працівників органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2002. № 3. С. 20–24.

29. Взаємодія поліції та громади (Community Policing). Київ : МФ «Відродження», 2017. 8 с.

30. Віговський С. І. Адміністративно-правові засади контролю за діяльністю місцевих судів : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 241 с.

31. Вітик Ю. І. Забезпечення дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина в діяльності Національної поліції України : дис. … д-ра філос. : 081. Київ, 2022. 287 с.

32. Волокітенко І. О. Адміністративно-правовий статус підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6/2. С. 42–46.

33. Волокітенко І. О. Основні завдання підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України. *Організаційно-управлінські, економічні, психолого-педагогічні аспекти забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ)* : матеріали ІІ Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Черкаси, 17 берез. 2017 р.) / ЧІПБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗ України. Черкаси, 2017. С. 17–18.

34. Воюцька В. С. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю в Україні : дис. … д-ра філос. : 081. Харків, 2024. 260 с.

35. Гладкий В. В. Демонстративна форма реалізації функцій держави як прояв формально-евазивної діяльності. *Нотатки сучасної науки*. 2024. № 20. С. 19–21.

36. Гладкий В. В. Конституційний антикорупційний правовий режим. *Правовий вимір конституційної та кримінальної юрисдикції в Україні та світі. Другі юридичні читання* : матеріали Всеукр. наук. конф. (м. Одеса, 26 квіт. 2019 р.) / за заг. ред. Л. О. Корчевної, І. А. Дришлюка. Одеса, 2019. С. 9–15. DOI:10.5281/zenodo.2592083.

37. Гладкова Т. Л. Правові інструменти Європейського Союзу: загальна характеристика. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 146–150.

38. Головач А. В. Поняття та зміст законності в діяльності органів податкової служби. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 4 (51), ч. 2. С. 114–120.

39. Гончаренко О. Г. Мета і зміст державного контролю й нагляду в управлінському процесі. *Юридичний вісник*. 2017. № 1. С. 16–21.

40. Григор'єв Д. Д. Поняття та особливості бюджетного контролю в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 2. С. 124–129.

41. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 471 с.

42. Дерзська В. Ю. Контроль як основа забезпечення законності діяльності органів Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 101–104.

43. Деякі питання документування управлінської діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 17 січ. 2018 р. № 55. *Офіційний вісник України*. 2018. № 23. Ст. 770.

44. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовт. 2011 р. № 1098 ; у ред. від 28 черв. 2022 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1098-2011-п.

45. Джафарова О. В. Контрольно-наглядові повноваження органів Національної поліції: поняття та сутність. *Правова доктрина: міжнародний досвід та практична реалізація в Україні* : міжнар. наук.-практ. конф. (м. Маріуполь, 22 трав. 2019 р.) / Маріупольський держ. ун-т. Маріуполь, 2019. С. 468–471.

46. Довгунь К. В. Адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 202 с.

47. Дронік Д. С. Адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції в Україні : дис. … д-ра філос. : 081. Кропивницький, 2023. 241 с.

48. Єпринцев П. С. Співвідношення термінів державний контроль та нагляд, недержавний контроль (розмежування та схожість правової природи). *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1 (62). С. 103–107.

49. Єрмаков Ю. В. Адміністративні процедури у сфері міграції : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2020. 227 с.

50. Єсімов С. С. Контроль і нагляд поліції у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку в умовах цифрової трансформації. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* Серія : Юридична. 2024. № 3. С. 33–40. DOI:10.32782/2311-8040/2024-3-5.

51. Журавльова Г. С. Змістовні аспекти принципу рівності у конституційному праві. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Серія : Юридичні науки. 2016. Вип. 2, т. 1. С. 43–46.

52. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 217 А (III) від 10 груд. 1948 р. [неофіц. пер.]. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

53. Зеленський Є. С., Карпенко О. М. Адміністративно-правовий статус підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України. *Публічне право*. 2021. № 1 (41). С. 63–70. DOI:10.32782/2306-9082/2021-41-6.

54. Зінченко Д. А., Дмитренко А. О. Контроль і нагляд як основа забезпечення законності в діяльності органів поліції. *Захист та дотримання прав громадян органами Національної поліції України в умовах воєнного стану* : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 7 груд. 2023 р.) / Харьк. нац. ун-т внутр. справ. Вінниця, 2023. С. 70–71.

55. Іщенко І. В. Принципи превентивної діяльності Національної поліції України: значення та особливості. *Право та державне управління*. 2022. № 4. С. 79–84. DOI:10.32840/pdu.2022.4.11.

56. Казакова М. Г. Напрями екологізації виробництва промислового регіону. *Сталий розвиток підприємств, регіонів, країн* : матеріали міжнар. наук. конф. (м. Дніпропетровськ, 5–7 листоп. 2012 р.) / НТУ «ДП». Дніпропетровськ, 2012. Т. 1. С. 203–205.

57. Кайло І. Ю. Сутність та ознаки нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2019. № 2 (38). С. 101–111. DOI:10.33216/2218-5461-2019-38-2-101-111.

58. Катрич Д. К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: поняття і зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія : Право. 2016. Вип. 36, т. 2. С. 31–35.

59. Ковальов І. М., Євтушок В. А. Адміністративний нагляд Національної поліції України. *Право і безпека*. 2021. № 2 (81). С. 72–78. DOI:10.32631/pb.2021.2.09.

60. Когутич Є. Д. Принципи як складовий елемент контролю за діяльністю приватних виконавців в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 1. С. 95–101.

61. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 груд. 1984 р. № 8073-X ; у ред. від 25 жовт. 2024 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/121/f23499n4745.docx.

62. Кожура Л. О. Теоретичні проблеми визначення понять контроль і нагляд як засобів адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія : Право. 2014. Вип. 29, ч. 2, т. 2. С. 60–63.

63. Козьяков Р. С. Адміністративно-правове регулювання контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Правова позиція*. 2021. № 3 (32). С. 140–144. DOI:10.32782/2521-6473.2021-3.26.

64. Козьяков Р. С. Система суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Держава та регіони*. Серія : Право. 2021. № 4 (74). С. 217–223. DOI:10.32782/1813-338X-2021.4.35.

65. Козьяков Р. С. Щодо визначення завдань та функцій адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Право та державне управління*. 2023. № 4. С. 78–85. DOI:10.32782/pdu.2023.4.11.

66. Козьяков Р. С. Щодо співвідношення дефініцій «контроль» та «нагляд» в контексті здійснення контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 5. С. 360–363.

67. Колдовський А. В. Система валютного регулювання в контексті фінансової нестабільності економіки : дис. … канд. економ. наук : 08.00.08. Суми, 2013. 237 с.

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

69. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

70. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок : підписана 18 груд. 1979 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207.

71. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : підписана 31 жовт. 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49. Ст. 2048.

72. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : підписана в Римі 04 листоп. 1950 р. з поправками, внесеними Протоколами № 11 та 14 з моменту його набуття чинності. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://www.coe.int/uk/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols.

73. Конвенція про права осіб з інвалідністю : підписана 13 груд. 2006 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71.

74. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання : підписана від 10 груд. 1984 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085 .

75. Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція) : підписана від 11 трав. 2011 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-11.

76. Кононенко В. П. Становлення принципу поваги прав людини в Європі, його зв'язок з міжнародною та національною безпекою. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія : Право. 2023. Вип. 75, ч. 1. С. 104–109. DOI:10.24144/2307-3322.2022.75.1.17.

77. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://www.president.gov.ua/documents/constitution.

78. Коруля І. В. Державний контроль та нагляд як ефективні засоби діяльності міліції у сфері протидії корупції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія : Право. 2014. Вип. 25. С. 168–171.

79. Кошиков Д. О. Сутність правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 1. С. 164–175. DOI:10.34015/2523-4552.2020.1.17.

80. Кравченко В. В. Контрольно-наглядові функції вищих органів державної влади України: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2014. 22 с.

81. Кравчук Т. Г. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України на територіальному рівні. *Юридична наука*. 2020. № 11 (113). С. 165–171. DOI:10.32844/2222-5374-2020-113-11.22.

82. Кривицький Ю. В. Верховенство права як принцип діяльності міліції: перспективи закріплення та реалізації в умовах реформування МВС України. *Юридична Україна*. 2013. № 8. С. 8–13.

83. Кримчак С. О. Співвідношення нагляду та контролю у діяльності державних органів як суб'єктів трудового права. *Форум права*. 2012. № 2. С. 389–393.

84. Кройтор О. М. Адміністративно-правовий статус патрульної поліції як суб'єкта профілактики правопорушень : дис. … д-ра філос. : 081. Львів, 2023. 208 с.

85. Куркова К. М. Адміністративні процедури підтвердження відповідності в діяльності Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками. *Наукові записки.* Серія : Право. 2023. Вип. 14. С. 339–344. DOI:10.36550/2522-9230-2023-14-339-326.

86. Кучеренко І. Г. Принципи здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель. *Юридична наука*. 2019. № 9 (99). С. 423–430.

87. Кушнір С. М. Правові гарантії забезпечення законності в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 4. С. 205–214.

88. Лакійчук Я. О. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 219 с.

89. Мамедов Є. А. Загальнотеоретична характеристика контролю за господарською діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія : Юриспруденція. 2014. № 12, т. 2. С. 55–57.

90. Марков Б. М. Поняття та регулятори роздрібного ринку продовольчих товарів. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Серія : Економічні науки. 2017. Вип. 24, ч. 1. С. 60–64.

91. Марянян А.Г. Загальноправові принципи контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *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. 139–141.

92. Марянян А.Г. Зміст адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2023. № 9. С. 594–597.

93. Марянян А.Г. Концептуальні ознаки контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 3. С. 96–102.

94. Марянян А.Г. Міжнародно-правовий рівень забезпечення контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *Право та державне управління.* 2023. № 4. С. 445–450.

95. Марянян А.Г. Основні види контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *Тенденції та перспективи розвитку юридичної науки сьогодення:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 16–17 квіт. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 136–139.

96. Марянян А.Г. Поняття контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 4. С. 178–183.

97. Марянян А.Г. Спеціальні принципи контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *KELM*. 2022. № 7 (51). С. 378–382 (Республіка Польща).

98. Маслова Я. І. Контроль та нагляд у державному управлінні автомобільними дорогами. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 49. С. 462–467.

99. Мачуська І. Б. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 431 с.

100. Мельник А. В. Доцільність розмежування понять нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. *Право і суспільство*. 2014. № 2. С. 219–223.

101. 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.

102. Мельничук С. М. Правові форми реалізації функцій сучасної держави Україна : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2019. 478 с.

103. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації : підписана від 21 груд. 1965 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105.

104. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : підписаний від 16 груд. 1966 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

105. Мінаєва О. М. Адміністративні процедури вирішення податкових спорів. *Право та інноваційне суспільство*. 2016. № 2 (7). С. 29–34.

106. Мірковець Д. М. Контрольно-наглядова діяльність на досудовому розслідуванні: теорія та практика : монографія. Херсон : Гельветика, 2021. 432 с.

107. Музичук О. М. Поняття, призначення та ознаки контролю за діяльністю Національної поліції. *Проблеми сучасної поліцеїстики* : тези доп. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квіт. 2022 р.) / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2022. С. 107–111.

108. Музичук О. М. Щодо класифікації контролю за діяльністю Національної поліції. *Підготовка правоохоронців в системі МВС України в умовах воєнного стану* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26 трав. 2022 р.) / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2022. С. 93–96.

109. Несвіт Є. О., Степаненко В. В. Місце процедур в адміністративному процесі України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2011. Вип. 1. С. 169–173.

110. 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. DOI:10.33766/2524-0323.98.178-189.

111. Нікуліна А. Г. Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування Національної поліції України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 241 с.

112. Ніщимна С. О. Принципи публічного фінансового контролю. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету Одеська юридична академія*. 2013. № 1. С. 164–173.

113. Оверченко Д. Г. Мета, завдання, принципи та функції превентивної діяльності поліцейських відділів масових та охоронних заходів. *International Journal of Innovative Technologies in Social Science*. 2018. № 5 (9), Vol. 1. С. 15–19. DOI:10.31435/rsglobal_ijitss/01072018/5950.

114. Парханов Г. Р. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності: поняття та структура. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія : Юриспруденція. 2018. № 36, т. 1. С. 144–147.

115. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 442 с.

116. Пахомов В. В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин : монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. М. Куліша. Суми : СумДУ, 2016. 549 с.

117. Пащенко Т. М. Функції контролю професійної підготовки фахівців у закладах фахової передвищої освіти. *Професійне становлення особистості: проблеми і перспективи* : матеріали XI міжнар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 25–26 листоп. 2021 р.) / Хмельницький нац. ун-т. Хмельницький, 2021. С. 229–230.

118. Пилипенко Б. К. Основні завдання та функції підрозділів НП превентивної діяльності. *Організаційно-правове забезпечення підрозділів превентивної діяльності Національної поліції* : матеріали регіон. круглого столу (м. Дніпро, 19 черв. 2020 р.) /ДДУВС. Дніпро, 2020. С. 343–346.

119. Подковенко Т. О. Справедливість у системі цінностей права. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. № 4 (8). С. 10–14.

120. Поєдинок В. В. Правове регулювання інвестиційної діяльності: теоретичні проблеми : монографія. Ніжин : Аспект-Поліграф, 2013. 480 с.

121. Полонка І. А. Теоретико-онтологічне підґрунтя розуміння поняття та класифікації принципів правомірної поведінки. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 37–41.

122. Попик А. В. Адміністративно-правові засади реалізації кадрової політики в системі правосуддя : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 238 с.

123. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01 груд. 1994 р. № 264/94-ВР ; в ред. від 19 трав. 2024 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-вр.

124. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI ; в ред. від 15 листоп. 2024 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17.

125. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лют. 2022 р. № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text.

126. Про внесення змін до Положення про Департамент патрульної поліції : наказ Нацполіції від 05 верес. 2024 р. № 947. *Патрульна поліція України* : [сайт]. URL: https://patrolpolice.gov.ua/wp-content/uploads/2024/12/Nakaz-947.pdf.

127. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19.

128. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06 верес. 2005 р. № 2806-IV. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15.

129. Про дорожній рух : Закон України від 30 черв. 1993 р. № 3353-XII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12.

130. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13 січ. 2005 р. № 2342-IV. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2342-15.

131. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

132. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 13 січ. 2005 р. № 2342-IV. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19.

133. Про затвердження Вимог з ядерної та радіаційної безпеки до інформаційних та керуючих систем, важливих для безпеки атомних станцій : наказ Держатомрегулювання від 22 лип. 2015 р. № 140. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/z0954-15.

134. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 лип. 2017 р. № 650. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17.

135. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 черв. 2016 р. № 503. *Офіційний вісник України*. 2016. № 56. Ст. 1953.

136. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі ДСНС : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 19 трав. 2016 р. № 387. *Офіційний вісник України*. 2016. № 51. Ст. 1809.

137. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 19 груд. 2017 р. № 1044. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18.

138. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров’я України від 06 листоп. 2015 р. № 1376. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15.

139. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07 листоп. 2015 р. № 1395. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15.

140. Про затвердження Інструкції про вимоги до оформлення документів, в яких обґрунтовуються обсяги викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами : наказ Міністерства захисту

довкілля та природних ресурсів України від 27 черв. 2023 р. № 448. *Офіційний вісник України*. 2023. № 82. Ст. 4724.

141. Про затвердження Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 09 берез. 2006 р. № 108. *Офіційний вісник України*. 2006. № 13. Ст. 916. [не чин. від 10.10.2023].

142. 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 метальними снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21 серп. 1998 р. № 622. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98.

143. Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров’я України від 09 листоп. 2015 р. № 1452/735. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1413-15.

144. Про затвердження Інструкції про умови та порядок придбання, зберігання, обліку, використання та застосування пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів поліцейськими, особами, звільненими зі служби в поліції, а також колишніми

працівниками міліції : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29 берез. 2016 р. № 223. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0622-16.

145. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : постанова Кабінету Міністрів України від 04 черв. 2007 р. № 795. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-п.

146. Про затвердження Положення про Департамент кіберполіції Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 10 листоп. 2015 р. № 85. *Єдиний загальнодержавний ресурс публічних законодавчих та нормативно-правових актів, які регламентують діяльність поліції* : [сайт]. URL: http://tranzit.ltd.ua/nakaz/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20%D0%9D%D0%9F%2085%20-%2010112015%20%D0%BF%D0%BE%D0%.doc.

147. Про затвердження Положення про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 06 листоп. 2015 р. № 17. *Доступ до правди* : [сайт]. URL: https://dostup.org.ua/request/115256/response/382605/attach/3/38.pdf.

148. Про затвердження Положення про дозвільну систему : постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовт. 1992 р. № 576. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-п.

149. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 877. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF#Text.

150. Про затвердження Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті : наказ Міністерства транспорту України від 19 серп. 2003 р. № 650. *Офіційний вісник України*. 2003. № 37. Ст. 2006. [не чин. від 27.01.2006].

151. Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху на залізничному транспорті : наказ Мінінфраструктури від 24 груд. 2020 р. № 842. *Офіційний вісник України*. 2021. № 27. Ст. 1490.

152. Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України : наказ Міністерство транспорту та зв'язку України від 14 верес. 2004 р. № 818. *Офіційний вісник України*. 2004. № 39. Ст. 2616. [не чин. від 04.07.2011].

153. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації Національною поліцією заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави : постанова Кабінету Міністрів України від 07 груд. 2016 р. № 907. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-2016-п.

154. Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду : постанова Кабінету Міністрів України від 17 груд. 2008 р. № 1103. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1103-2008-п.

155. Про затвердження Порядку тимчасового вилучення посвідчення водія на транспортний засіб та його повернення : постанова Кабінету Міністрів України від 17 груд. 2008 р. № 1086. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1086-2008-п.

156. Про затвердження Порядку тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів та їх зберігання : постанова Кабінету Міністрів України від 17 груд. 2008 № 1102. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2008-п.

157. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text.

158. Про Національну поліцію : Закон України від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19.

159. Про Національну стратегію у сфері прав людини : указ Президента України від 24 берез. 2021 р. № 119/2021. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021.

160. Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07 лип. 2017 р. № 577. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0989-17.

161. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України" : указ Президента України від 14 верес. 2020 р. № 392/2020. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020/conv#Text.

162. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України» : указ Президента України від 15 берез. 2016 р. № 96/2016. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96/2016.

163. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 16 верес. 2015 р. № 730. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/730-2015-п.

164. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх джерела. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 128–132.

165. Сердюк А. М. Поняття й елементи адміністративно-правового статусу патрульної поліції України. *Науковий вісник Херсонського*

*державного університету.* Серія : Юридичні науки. 2016. Вип. 1, ч. 3. С. 76–80.

166. Середа О. Г. Щодо співвідношення понять нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. Вип. 26. С. 496–504.

167. Синчук В. Л. Ознаки контролю за діяльністю органів прокуратури. *Європейські перспективи*. 2014. № 3. С. 77–80.

168. Скочиляс-Павлів О. В. Співвідношення контролю та нагляду в діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка».* Серія : Юридичні науки. 2020. № 3 (27). С. 166–172. DOI:10.23939/law2020.27.166.

169. Собакарь А. О., Михайлов В. О. Адміністративно-правові гарантії забезпечення законності та дисципліни в діяльності патрульної поліції та шляхи підвищення ефективності їх реалізації. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 4 (119). С. 15–21. DOI:10.31733/2078-3566-2022-4-15-21.

170. Соловйов В. М. До питання про гарантії забезпечення законності у державному управлінні України. *Університетські наукові записки*. 2005. № 1–2. С. 263–267.

171. Сулацький В. С. Адміністративно-правовий механізм превентивної діяльності Національної поліції України : дис. … д-ра філос. : 081. Київ, 2022. 219 с.

172. Сулацький В. С. Особливості завдань адміністративно-правового механізму превентивної діяльності національної поліції України: загальноправовий підхід. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у XXI сторіччі* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 17–18 лют. 2021 р.) / НДІПП. Київ, 2021. С. 29–32.

173. Тарахонич Т. І. Правові форми діяльності держави як засіб функціонування механізму правового регулювання. *Правова держава*. 2015. Вип. 26. С. 83–93.

174. Троян В. А. Публічно-сервісна діяльність Національної поліції України: адміністративно-правові засади : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2023. 235 с.

175. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про спільний контроль осіб, транспортних засобів, товарів та предметів у спільних пунктах пропуску через українсько-молдовський державний кордон : підписана від 06 жовт. 2017 р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 88. Ст. 2944.

176. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури у публічній службі України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 224 с.

177. Хоменко В. О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 220 с.

178. Целенко В. Л. Методи адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С. 562–564. DOI:10.32782/2524-0374/2022-12/134.

179. Целенко В. Л. Підходи до визначення напрямків адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. *Юридична наука*. 2020. Т. 2, № 2. С. 126–132. DOI:10.32844/2222-5374-2020-104-2-2.15.

180. Целенко В. Л. Функції поліції в контексті реалізації контрольно-наглядової діяльності. *KELM. Knowledge, Education, Law, Management*. 2023. № 4 (56). С. 298–301. DOI:10.51647/kelm.2023.4.45.

181. Цуркан І. М. Стимулювання економічного розвитку промислових підприємств засобами податкового регулювання. *Вісник Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна*. 2006. № 12. С. 261–267.

182. Череватюк В. Б. Верховенство права як метод захисту прав людини. *Юридичний вісник.* Серія : Повітряне і космічне право. 2023. № 2 (67). С. 79–86. DOI:10.18372/2307-9061.67.17846.

183. Шатрава С. О. Запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції як необхідна складова антикорупційної політики держави. *Форум права*. 2017. № 5. С. 427–434.

184. Шевченко В. М. Поняття та ознаки адміністративно-правових інструментів здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 6. С. 148–153. DOI:10.32782/2408-9257-2023-6-24.

185. Шевчук О. Р., Ментух Н. Ф. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 280–294. DOI:10.21564/2414-990X.163.291886.

186. Шелевер Н. В. Справедливість як основоположний принцип права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2021. Вип. 89. С. 113–118. DOI:10.32837/apdp.v0i89.3199.

187. Шило С. М. Поняття та зміст правових гарантій законності в сфері адміністративної діяльності міліції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2013. № 4. С. 283–292.

188. Шкарупа К. В. Особливості превентивної діяльність Національної поліції України. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 3 (9). С. 155–161. DOI:10.34015/2523-4552.2019.3.12.

189. Шкляр С. В. Щодо визначення сутності поняття контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2017. № 2 (34). С. 90–97.

190. Шопіна І. М. Формування корпоративної доброчесності як мета кадрового забезпечення управління в органах Національної поліції України. *Правові новели*. 2023. № 20. С. 160–165. DOI:10.32782/ln.2023.20.22.

191. Штикер Я. Ю. Процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин: питання сьогодення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 6. С. 219–222.

192. Щирук М. О. Адміністративно-правові інструменти забезпечення національної безпеки правоохоронними органами : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2022. 279 с.

193. Яковлєва Г. О. Державний нагляд і контроль у сфері соціального забезпечення населення України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 90–93.

194. Abroskin V. V. Preventive Activity of Bodies of the National Police of Ukraine in the Area of the United Forces Operations. *Theoretical and Practical Problems of the Legal Regulation of Social Relations*: collective monograph / V. V. Abroskin, S. S. Andreichenko, V. V. Bondar, G. V. Chebotareva, etc. Lviv-Toruń : Liha-Pres, 2019. P. 1–19. DOI:10.36059/978-966-397-177-3/1-19.

195. Action to Promote Effective Crime Prevention: UN Economic and Social Council Resolution 24.07.2002 № 2002/13. URL: https://ecosoc.un.org/sites/default/files/documents/2023/resolution-2002-13.pdf.

196. Bespaly I. The essence and system of legal bases for ensuring preventive activities of the National Police of Ukraine. *Legal, Economic Science and Praxis*. 2023. № 8. P. 27–31.

197. Gadzama I. U. Community-Oriented Policing: Strategy in Preventing Violent Extremism in Nigeria. *Journalism Practice, Teaching and Research in Nigeria* / Ed. by N. S. Iwokwagh, I. Jimoh, J. S. Kente, T. Santas, Ch.Ch. Odoemelam, G. Suleiman. Zaria : Ahmadu Bello University Press Limited, 2020. P. 215–227.

198. Gill C. Rethinking the Role of the Community in Proactive Policing. *The Future of Evidence-Based Policing* / Ed. by D. Weisburd, T. Jonathan-Zamir, G. Perry, B. Hasisi. Cambridge University Press, 2023. P. 126–145.

199. Gillanders R., Ouedraogo I., Maïga W.H.E., Aja-Eke D. Police corruption and crime: Evidence from Africa. *Governance*. 2024. Vol. 37 (3). P. 1015–1034. DOI:10.1111/gove.12822.

200. Hope K.R., Sr. An analytical perspective on police corruption and police reforms in developing societies. *Police corruption and police reforms in developing societies*. New York : Routledge, 2016. P. 3–31. DOI:10.1201/b19181.

# ДОДАТКИ

***Додаток А***

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

***в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:***

1. Марянян А.Г. Спеціальні принципи контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *KELM*. 2022. № 7 (51). С. 378–382 (Республіка Польща).

2. Марянян А.Г. Міжнародно-правовий рівень забезпечення контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *Право та державне управління.* 2023. № 4. С. 445–450.

3. Марянян А.Г. Зміст адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2023. № 9. С. 594–597.

4. Марянян А.Г. Концептуальні ознаки контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 3. С. 96–102.

5. Марянян А.Г. Поняття контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 4. С. 178–183.

***які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

6. Марянян А.Г. Загальноправові принципи контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *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. 139–141.

7. Марянян А.Г. Основні види контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. *Тенденції та*

*перспективи розвитку юридичної науки сьогодення:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 16–17 квіт. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 136–139.