

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ В. Н. КАРАЗІНА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ІЩЕНКО ЛЮДМИЛА ВЛАДИСЛАВІВНА

УДК 342.951.02:342.5(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

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

_____ Л. В. Іщенко

Науковий керівник – Кагановська Тетяна Євгеніївна, доктор юридичних наук,
професор, Заслужений юрист України

Харків – 2020

АНОТАЦІЯ

Іщенко Л. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції в Україні. – 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» – Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2020.

Дисертацію присвячено комплексному аналізу адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції в Україні.

У роботі пропонується загальнотеоретична характеристика адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України.

Зокрема, під адміністративно-юрисдикційною діяльністю пропонується розглядати здійснювану в чітко регламентованій процесуальній формі діяльність, котра має правоохоронний, державно-владний характер, що полягає в розгляді та вирішенні суспільних конфліктів, здійсненні провадження із застосування заходів адміністративного попередження і припинення у межах відповідного адміністративно-юрисдикційного провадження уповноваженими на те співробітниками Національної поліції України.

Охарактеризовано основні особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності та принципи її здійснення органами виконавчої влади. Проаналізовано функції та методи здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності. Проведено дослідження основних форм адміністративно-юрисдикційної діяльності. Запропоновано під формою адміністративної діяльності розуміти адміністративно-наглядову, юрисдикційну, профілактичну діяльність і у зв'язку з цим – прийняття індивідуальних актів, а також здійснення інших юридично значущих дій з метою забезпечення охорони прав і свобод людини, громадського порядку, безпеки та здійснення боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями.

Обґрунтовано позицію щодо виникнення нової форми адміністративно-юрисдикційної діяльності, а саме поліцейської послуги.

В роботі наголошено на тому, що у період всебічної сервізації публічної сфери суспільних відносин надання послуг населенню перетворюється на магістральний напрямок діяльності будь-яких державних органів. Сервісне спрямування держави пронизує всі її функції, в тому числі і правоохоронну. Правоохоронна функція держави має бути спрямована не лише на формальний захист закону та правопорядку, але й на забезпечення соціальної злагоди, профілактику суспільних конфліктів та гарантування соціальної безпеки.

Зауважено, що створення Національної поліції України на підставі прийняття відповідного законодавчого акту стало вагомим кроком на шляху перетворення системи державного примусу, тобто міліції, на сервісну службу – поліцію.

Послідовно відстоюється думка про те, що всі послуги, які надаються Національною поліцією та іншими центральними органами виконавчої влади, є адміністративними, оскільки вони пов'язані з реалізацією владних повноважень органами публічної адміністрації, МВС та Національною поліцією (у сфері внутрішніх справ) що спричиняє набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків фізичної (юридичної) особи відповідно до закону.

Під поліцейською послугою запропоновано розуміти діяльність Національної поліції, що направлена на задоволення потреб суспільства у створенні безпечного середовища через підтримання публічної безпеки і порядку, а також забезпечення прав і свобод окремих осіб шляхом здійснення їх охорони або юридичного оформлення.

Виділено головні особливості здійснення поліцейської послуги, до яких належать такі:

1) зазначені послуги безпосередньо пов'язані з реалізацією функцій, покладених державою на Національну поліцію;

2) надання послуг має на меті захист і створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів або

виконання покладених на них нормативними правовими актами обов'язків у сфері внутрішніх справ держави;

3) поліцейські послуги надаються переважно за зверненням фізичних і юридичних осіб, однак у чітко закріплених нормативних приписах передбачена можливість надання послуг за власною ініціативою працівника поліції, передусім послуги поліцейського піклування;

4) суб'єкт повноваження органу (підрозділу) внутрішніх справ щодо надання певного виду послуг визначається законом;

5) у більшості випадків для отримання такої послуги споживачем йому необхідно виконати певні вимоги, визначені законом, наприклад, звернення до органів поліції, у порядку передбаченому чинним законодавством.

Розкрито сутність адміністративно-правового впливу як різновиду правового впливу взагалі.

Визначено, що адміністративно-правовий вплив — це певний вид правового впливу як на адміністративно-правові відносини, так і на учасників цих відносин, їх свідомість та поведінку, котрий здійснюється за допомогою системи об'єктивних (правових) та суб'єктивних (психологічних, ідеологічних, моральних тощо) елементів, які складають механізм адміністративно-правового впливу та забезпечують його дієвість.

Зауважено, що адміністративно-правовому впливу притаманний власний механізм реалізації, який містить необхідний об'єм засобів, за допомогою яких виробляється бажана модель поведінки. Мова йде про сукупність специфічних засобів правового впливу на свідомість і поведінку суб'єктів з метою формування правомірної поведінки шляхом усвідомлення змісту правових норм та ціннісних орієнтацій і формування позитивних мотивів активної правової поведінки.

Доведено, що у якості механізму адміністративного впливу виступає адміністративний примус.

Запропоновано, з огляду на зміну кон'юнктури адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України та переходу від

карально-репресивного характеру діяльності до публічно-сервісного, виокремити новий вид заходів адміністративного примусу – публічно-сервісні заходи. Сформульовано визначення публічно-сервісних заходів адміністративного примусу як сукупності способів і засобів, що застосовуються уповноваженими на те суб'єктами здійснення адміністративного примусу з метою надати послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги незалежно від їхнього звернення.

Обґрунтовується необхідність законодавчого закріплення такого превентивного заходу як негайне превентивне вилучення дитини, яка перебуває у потенційно загрозливих, ризикованих умовах, що створюють небезпеку для її життя та здоров'я або створюють підстави для вчинення правопорушення самою дитиною.

Визначено, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України є похідним від більш широкого поняття – правового статусу правоохоронних органів.

Під адміністративно-правовим статусом Національної поліції України пропонується розуміти законодавчо встановлені та гарантовані державою нормативно-правові положення, які закріплюють компетенцію, права, обов'язки, завдання та організаційну структуру Національної поліції України.

Акцентовано увагу на тому, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України: 1) визначає її місце в системі правоохоронних органів, установлених Конституцією України, або в тій чи іншій підсистемі; 2) фіксує його призначення в системі виконання державних функцій шляхом установлення основної мети, завдань і функцій; 3) закріплює певну організаційну структуру й ресурси (або порядок їх формування) шляхом установлення порядку фінансування, розподілу матеріальних засобів, необхідних для реалізації його завдань і функцій, через регламентацію порядку організації роботи; 4) визначає компетенцію, тобто окреслює коло її прав і

обов'язків, необхідних для реалізації мети, завдань і функцій; статус визначає методи й форми діяльності.

На основі аналізу зарубіжного досвіду у сфері реформування органів правопорядку виокремлено основні принципи успішного перетворення поліцейської системи держави, до яких належать деполітизація, демілітаризація та децентралізація.

Розкрито тезу про те, що сутність принципу деполітизації полягає, перш за все, у позбавленні міністра (як політичної особи) повноважень щодо оперативного управління поліцією. Також важливу роль для реалізації цього принципу відіграє запровадження виключно конкурсного добору на посади службовців як рядового, так і керівного складу.

Доведено, що принцип децентралізації органів правопорядку в європейських країнах реалізовувався шляхом створення місцевої поліції.

Проаналізовано, що реалізація на практиці принципу демілітаризації органів правопорядку має наслідком залучення виключно цивільних державних службовців до апаратів міністерств і правоохоронних органів. Також цей принцип передбачає відмову від військових звань для офіцерів та розроблення системи спеціальних звань.

Резюмовано, що у контексті втілення в життя зазначених принципів є актуальним поглиблення співпраці з громадами та органами місцевого самоврядування, спираючись на принцип партнерства або Community policing.

Розроблено пропозиції щодо вдосконалення взаємодії поліції з населенням в нашій державі, які необхідно нормативно закріпити. Обґрунтовано позицію стосовно нагальності нормативного закріплення правового статусу громадських помічників поліції.

Сформовано ключові принципи партнерської взаємодії органів поліції та населення: 1) принцип рівноправності представників поліції та громади; 2) принцип територіальності; 3) принцип узгодженості рішень і дій поліції відповідно до потреб громади; 4) принцип підзвітності поліції перед громадою;

5) принцип доступності послуг поліції для населення; 6) принцип соціального реагування поліцейських.

Наголошено, що зазначені принципи здійснення партнерської взаємодії між поліцією та суспільством повинні бути єдиними та нормативно закріпленими.

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційна діяльність, поліцейська послуга, публічно-сервісні заходи, негайне превентивне вилучення дитини, адміністративно-правовий статус Національної поліції України, деполітизація, демілітаризація, децентралізація, партнерська взаємодія.

ABSTRACT

Ischenko L. V. Administrative and jurisdictional activities of the police in Ukraine. – Qualifying research work as the manuscript.

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Financial Law; Informational Law». – V. N. Karazin Kharkiv National University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2020.

The dissertation is devoted to the complex analysis of administrative and jurisdictional activity of the police in Ukraine.

The author made a general theoretical description of the administrative and jurisdictional activity of the National Police of Ukraine.

In particular, the author proposes to consider, under administrative and jurisdictional activity, the activity carried out in a clearly regulated procedural form, which is of a law-enforcement, state-power character, which consists in the consideration and resolution of public conflicts, the implementation of proceedings for the application of administrative prevention measures and the suspension of administrative measures authorized by the National Police.

The main features of administrative and jurisdictional activity and principles of its implementation by the executive authorities are characterized. The functions and methods of administrative and jurisdictional activity are analyzed. The basic forms of

administrative and jurisdictional activity are investigated. It is suggested in the form of administrative activity to understand administrative-supervisory, jurisdictional, preventive activity and in connection with this the adoption of individual acts, as well as the implementation of other legally significant actions in order to ensure the protection of human rights and freedoms, public order, security and fight against crime and other offenses.

The position on the emergence of a new form of administrative and jurisdictional activity, namely police service, is substantiated.

The author emphasizes that in the period of comprehensive servicing of public sphere of public relations, provision of services to the population becomes the main line of activity of any state bodies. The service orientation of the state permeates all its functions, including law enforcement. The law enforcement function of the state should be aimed not only at the formal protection of law and order, but also at ensuring social cohesion, preventing social conflicts and guaranteeing social security.

The creation of the National Police of Ukraine, based on the adoption of the relevant legislative act, was a significant step towards the transformation of the state coercion system, in the police into a service – the police.

It is consistently argued that all services provided by the National Police and other central executive authorities are administrative because they are related to the exercise of authority by the public administration, the Ministry of Internal Affairs and the National Police (in the field of internal affairs) which causes the acquisition, change or termination of the rights and/or duties of the natural (legal) person in accordance with the law.

Police service is intended to understand the activities of the National Police, which are aimed at satisfying the needs of the public in creating a safe environment by maintaining public safety and order, as well as ensuring the rights and freedoms of individuals through their protection or legal registration.

The main features of the police service, which include the following, are highlighted:

1) these services are directly related to the implementation of the functions, by the state to the National Police;

2) the provision of services is aimed at protecting and creating conditions for the exercise by individuals and legal entities of the rights, freedoms and legitimate interests or the fulfillment of their legal normative acts by the obligations in the sphere of internal affairs of the state;

3) police services are provided mainly at the request of individuals and legal entities, but clearly stipulated regulations prescribe the possibility of providing services on the own initiative of a police officer, especially police care services;

4) the subject of authority of the body (unit) of internal affairs for the provision of a certain type of services is determined by law;

5) in most cases, in order to receive such a service, the consumer must fulfill certain requirements stipulated by law, such as appealing to the police, in the manner prescribed by the current legislation.

The essence of administrative and legal influence as a kind of legal influence in general is revealed.

It is determined that administrative-legal influence is a certain kind of legal influence both on administrative-legal relations and on participants of these relations, their consciousness and behavior, which is carried out by means of a system of objective (legal) and subjective (psychological, ideological, moral, etc.) elements that make up the mechanism of administrative and legal influence and ensure its effectiveness.

Administrative and legal influence is inherent in its own mechanism of implementation, which contains the necessary amount of means by which to produce the desired model of behavior. Namely, it is a set of specific means of legal influence on the consciousness and behavior of subjects for the purpose of forming lawful behavior by understanding the content of legal norms and values and forming positive motives for active legal behavior.

It is proved that administrative coercion acts as a mechanism of administrative influence.

In view of the changing environment of the administrative and jurisdictional activity of the National Police of Ukraine and the transition from punitive and repressive character of activity to public service, it is proposed to distinguish a new type of administrative enforcement measures - public service measures. The following definition of public-service measures of administrative coercion is given as a set of methods and means used by authorized subjects of administrative coercion to provide assistance services to persons who, for personal, economic, social or emergency situations, do not need such assistance depending on their appeal.

The necessity to legislate such a preventive measure as immediate preventive removal of a child who is in potentially threatening, risky conditions that create a danger to his life and health or create grounds for committing an offense by a minor is substantiated.

It is determined that the administrative and legal status of the National Police of Ukraine is derived from a broader concept – the legal status of law enforcement agencies.

Under the administrative and legal status of the National Police of Ukraine, it is proposed to understand the statutory and statutory legal provisions that state the competence, rights, duties, tasks and organizational structure of the National Police of Ukraine.

Attention is drawn to the fact that the administrative and legal status of the National Police of Ukraine: 1) determines its place in the system of law enforcement agencies established by the Constitution of Ukraine, or in one or another subsystem; 2) fixes his appointment in the system of performance of state functions by establishing the main purpose, tasks and functions; 3) fixes a certain organizational structure and resources (or the order of their formation) by establishing the order of financing, distribution of material means necessary for realization of its tasks and functions, through regulation the order of organization of work; 4) defines competence, that is, defines the range of its rights and responsibilities necessary for the realization of the purpose, tasks and functions; status determines methods and forms of activity.

Based on the analysis of foreign experience in the field of law enforcement reform, the basic principles of successful transformation of the state's police system, which include depoliticization, demilitarization and decentralization, are outlined.

It is revealed that the essence of the principle of depoliticisation lies first and foremost in depriving the minister (as a political figure) of authority over the operational management of police. An important role in the implementation of this principle is played by the introduction of exclusively competitive selection for the posts of both ordinary and managerial staff.

It is proved that the principle of decentralization of law enforcement in European countries was implemented through the establishment of local police.

It is analyzed that the implementation in practice of the principle of demilitarization of law enforcement agencies has the consequence of involving exclusively civilian civil servants in the apparatus of ministries and law enforcement agencies. This principle also requires the abandonment of military ranks for officers and the development of a special ranks system.

It is summarized that in the context of the implementation of these principles, it is important to deepen cooperation with communities and local authorities, based on the principle of partnership or Community policing.

Proposals for improving the interaction of police with the population in our country have been elaborated, which need to be fixed. The position regarding the urgency of regulating the legal status of public police assistants is substantiated.

The key principles of partnership between the police and the population have been formed: 1) the principle of equality of police and community representatives; 2) the principle of territoriality; 3) the principle of consistency of police decisions and actions in accordance with the needs of the community; 4) accountability of the police to the community; 5) the principle of accessibility of police services to the public; 6) the principle of police social response.

It is emphasized that these principles of partnership between the police and society should be uniform and normative.

Key words: administrative-jurisdictional activity, police service, public service measures, immediate preventive removal of a child, administrative and legal status of the National Police of Ukraine, depoliticization, demilitarization, decentralization, partnership.

Список публікацій здобувача за темою дисертації

– наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Іщенко Л. В. Непримусові заходи адміністративного впливу в діяльності Національної поліції: загальна характеристика. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2016. Вип. 21. С. 177-180.

2. Іщенко Л. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України. *«Порівняльно-аналітичне право»*. 2016. № 1. С. 196–198. URL: <http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/65>.

3. Іщенко Л. В. Правоохоронна функція адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 6, Т. 2. С. 71–75. (включено до міжнародної наукометричної бази INDEX COPERNICUS).

4. Іщенко Л. В. Практична реалізація в Україні партнерської взаємодії поліції та громади як важливого принципу реформування правоохоронної системи. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 2. С. 218–223. URL: <http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/106>.

5. Іщенко Л. В. Досвід реформування організації та діяльності поліції у постсоціалістичних державах – членах Європейського Союзу. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 264–267. URL: <http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/112>.

6. Іщенко Л. В. Правова характеристика публічно-сервісних заходів адміністративного примусу. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2020. № 4. С. 26–31.

– наукові праці, опубліковані у зарубіжних наукових виданнях

7. Ищенко Л. В. Внедрение в Украине обновленных принципов деятельности полиции, ориентированных на общество. *Legea si Viata*. 2018. № 4/2. С. 53–58.

– наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Ищенко Л. В. Поліцейське піклування: поняття і зміст // Верховенство права-основоположний принцип правової держави: VII Науковий круглий стіл молодих вчених, аспірантів та магістрів (м. Харків, 18 грудня 2015 р.). Харків: Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, 2015. С. 78–81.

9. Ищенко Л. В. Реалізація принципу партнерської взаємодії поліції та громади як важливий чинник успішного реформування правоохоронної системи // Перспективні напрямки розвитку економіки, управління та права: теорія і практика: Міжнародна науково-практична конференція (м. Полтава, 12 березня 2018 р.). Полтава: ЦФЕНД, 2018. Ч. 3. С. 54–56.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	15
ВСТУП.....	16
Розділ 1. Загальнотеоретичні аспекти дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності.....	24
1.1 Поняття та суть адміністративно-юрисдикційної діяльності.....	24
1.2 Функції та методи адміністративно-юрисдикційної діяльності.....	41
1.3 Форми адміністративно-юрисдикційної діяльності.....	61
Висновки до розділу 1.....	78
Розділ 2. Адміністративно-правовий вплив у діяльності Національної поліції України.....	82
2.1 Адміністративний вплив: поняття, сутність та зміст.....	82
2.2 Види заходів адміністративно-правового примусу, що застосовуються Національною поліцією України	93
2.3 Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу.....	123
Висновки до розділу 2.....	143
Розділ 3. Зарубіжний досвід реформування діяльності поліції.....	146
3.1 Досвід реформування діяльності поліції у постсоціалістичних державах-членах Європейського Союзу.....	146
3.2 Удосконалення законодавчого регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції на основі досвіду європейських країн.....	161
Висновки до розділу 3.....	182
Висновки.....	187
Список використаних джерел.....	192
Додаток.....	215

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ГУ НП – Головне управління Національної поліції України

ЗУ – Закон України

КК – Кримінальний кодекс України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

МВС – Міністерство внутрішніх справ України

НП – Національна поліція України

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сьогодні спостерігаються глибокі та докорінні зміни, що відбуваються у відносинах між населенням і державними установами. Наразі наша країна проходить шлях становлення правової держави і формування громадянського суспільства. Перед українським суспільством щоразу постають нові виклики і проблеми як зовнішнього, так і внутрішнього характеру, тому в такий складний час головне завдання держави – забезпечити високий рівень захисту прав і свобод, гарантованих Конституцією України, громадського порядку та безпеки суспільного життя від будь-яких протиправних посягань.

Підписавши Угоду про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, і, таким чином, засвідчивши свої євроінтеграційні прагнення, наша держава взяла на себе певні зобов'язання щодо реформування правоохоронної системи України шляхом коригування завдань і функцій правоохоронних органів, запровадження нових принципів і моделей їх діяльності та критеріїв. Так, 7 листопада 2015 року, з набранням чинності відповідного закону, в Україні почала діяти Національна поліція України. Держава делегувала новоствореному правоохоронному органу широке коло повноважень і поклала низку важливих завдань і функцій у площині захисту основоположних прав і свобод громадян, забезпечення правопорядку, запобігання зростанню рівня злочинності у суспільстві.

Отже, значущість правоохоронної функції, реалізацію якої державою покладено на правоохоронні органи, обґрунтовано підвищує роль Національної поліції України у системі державного управління.

Значну кількість законодавчо закріплених завдань Національна поліція України реалізовує у процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, тобто під час правозастосування норм адміністративного законодавства або використання заходів адміністративного примусу до громадян, посадових осіб та організацій.

Таким чином, зазначені кардинальні перетворення правоохоронної системи потребують відповідного наукового супроводу та чіткої правової регламентації. Зокрема, в умовах реформування органів виконавчої влади проблема встановлення сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України є актуальною та вимагає теоретичного обґрунтування, оскільки функціонування новоствореної поліції обумовлює нові форми і методи адміністративно-юрисдикційної діяльності. Окрім цього, з огляду на трансформаційні перетворення, які наразі відбуваються у системі правоохоронних органів, залишаються недослідженими останні новели законодавства та правозастосовної діяльності.

Теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять наукові праці вітчизняних та зарубіжних фахівців: В. Б. Авер'янова, А. Б. Агапова, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, Ю. А. Ведернікова, В. В. Галунька, Є. С. Герасименка, І. П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, Т. О. Гуржія, С. М. Гусарова, С. Ф. Денисюка, О. Ю. Дрозда, О. В. Джафарової, Т. Є. Кагановської, О. М. Ключова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, М. В. Корнієнка, К. Б. Левченко, О. І. Миколенка, О. М. Музичука, А. А. Манжули, М. В. Лошицького, О. В. Негодченка, А. М. Подоляки, Т. О. Проценка, О. Ю. Салманової, Н. Г. Саліщевої, О. Ю. Синявської, О. О. Сосновика, А. А. Стародубцева, Є. Ю. Соболя, В. К. Шкарупи, К. В. Шкарупи та інших провідних українських науковців.

Під час роботи над дисертацією проаналізовано результати спеціальних досліджень зарубіжних учених: М. І. Єропкина, А. Ф. Майдикова, В. Ф. Сухарєва, Р. Лінтона, Я. Морено, Т. Парсона, У. Шермана, Л. Маккензі, П. Готфридс та інших.

Таким чином, поява нових форм адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України, прогресивних заходів її реалізації та кардинальна зміна підходів до організації здійснення цього виду діяльності свідчить про актуальність обраної теми дисертаційного дослідження та

засвідчує необхідність ґрунтовного дослідження зазначених аспектів адміністративної юрисдикційної діяльності Національної поліції України.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу вітчизняного законодавства, зарубіжних нормативно-правових актів, положень наукових праць вітчизняних та зарубіжних авторів визначити сутність, форми, методи і заходи здійснення Національною поліцією України адміністративно-юрисдикційної діяльності, а також сформулювати науково обґрунтовані пропозиції і рекомендації щодо її удосконалення.

Відповідно до мети дослідження було поставлено такі завдання:

опрацювати основні наукові підходи до визначення поняття та сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності;

охарактеризувати характерні риси адміністративно-юрисдикційної діяльності та принципи її здійснення органами виконавчої влади;

виокремити основні функції та методи здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності;

з'ясувати форми здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності органами виконавчої влади;

розкрити сутність такої правової категорії як «адміністративний вплив»;

охарактеризувати адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу;

дослідити види заходів адміністративно-правового примусу, що застосовуються Національною поліцією України, та охарактеризувати нормативні засади їх здійснення;

проаналізувати зарубіжний досвід здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції та можливості його застосування в Україні.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що мають місце під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності Національною поліцією України.

Предметом дослідження є адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції в Україні.

Методи дослідження. Відповідно до поставленої мети та задач, методологія дисертаційного дослідження ґрунтується на гармонійному використанні загальнонаукових та спеціально-юридичних методів пізнання.

Методи аналізу та синтезу було використано для з'ясування поняття та сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності, а також для дослідження змісту адміністративного впливу. Застосування методу абстрагування дозволило виділити характерні риси адміністративно-юрисдикційної діяльності та принципи її здійснення органами виконавчої влади.

Методи групування та класифікації використано з метою дослідження видів заходів адміністративно-правового примусу, що застосовуються Національною поліцією України. За допомогою методу аналізу розкрито сутність адміністративно-правового статусу Національної поліції України як суб'єкта здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності. Для дослідження зарубіжного досвіду здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності поліцією та можливості його використання у діяльності Національної поліції України було використано метод дедукції. Індуктивний метод надав змогу висвітлити системні недоліки нормативного регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України. Використання методу синтезу дозволило визначити напрями удосконалення нормативно-правових засад здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності Національною поліцією України.

Також під час написання дисертаційної роботи було використано такі спеціальні методи наукового пізнання: метод юридичної герменевтики надав змогу досліджувати нормативно-правові акти, що регулюють здійснення Національною поліцією адміністративно-юрисдикційної діяльності. Для аналізу наукових підходів і класифікацій було використано логіко-семантичний метод пізнання. Застосування компаративістського методу дозволило вивчити

зарубіжну практику здійснення поліцією адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Науково-теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять праці вітчизняних та зарубіжних фахівців у галузі загальної теорії держави і права, адміністративного права та процесу, теорії державного управління.

Нормативним базисом дослідження є Конституція України, чинні та ті, що діяли раніше, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють здійснення Національною поліцією України адміністративно-юрисдикційної діяльності. Під час написання дисертаційного дослідження використано законодавство зарубіжних країн, досвід яких у реформуванні діяльності поліції може бути корисним для застосування в Україні.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертація є однією з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці спроб комплексного дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України. За результатами проведеного дослідження особисто здобувачем сформульовано та обґрунтовано низку наукових положень, що виносяться на захист, а саме:

уперше:

– надано авторське визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності як здійснюваної в чітко регламентованій процесуальній формі діяльності, що має правоохоронний, державно-владний характер, яка полягає в розгляді та вирішенні суспільних конфліктів, здійсненні провадження із застосування заходів адміністративного попередження і припинення у межах відповідного адміністративно-юрисдикційного провадження уповноваженими на те співробітниками Національної поліції;

– запропоновано авторське визначення поняття «поліцейська послуга», виділено основні її ознаки, а також акцентовано увагу на необхідності законодавчого закріплення зазначеного терміна;

– обґрунтовано висновок щодо необхідності розширення класифікації адміністративно-примусових заходів, що застосовуються Національною

поліцією, шляхом додавання нового критерію з подальшим оформленням в окрему групу публічно-сервісних заходів;

– виділено характерні ознаки публічно-сервісних заходів адміністративного примусу;

– запропоновано розширити перелік профілактичних заходів адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції у сфері ювенальної превенції, запровадивши, окрім поліцейського піклування, негайне превентивне вилучення дитини, яка перебуває у потенційно загрозливих, ризикованих умовах, що створюють небезпеку для її життя та здоров'я або створюють підстави для вчинення правопорушення самим неповнолітнім;

– обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення принципів партнерської взаємодії Національної поліції з представниками громади та органів місцевого самоврядування: 1) принципу взаємної відповідальності представників поліції та громади задля підтримання громадського порядку; 2) принципу територіальності; 3) принципу узгодженості рішень і дій поліції відповідно до потреб громади; 4) принципу підзвітності поліції перед громадою; 5) принципу доступності послуг поліції для населення; 6) принципу реагування поліцейських на соціальні чинники правопорушень; 7) принципу залучення ресурсів громади для підтримання правопорядку.

удосконалено:

– ознаки адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу;

– теоретичні аспекти використання в Україні зарубіжного досвіду ефективної організації адміністративно-юрисдикційної діяльності, зокрема поглиблення співпраці поліції і населення у межах партнерської взаємодії;

– пропозиції щодо створення муніципальних комісій безпеки як важливого елемента механізму громадського контролю за діяльністю поліції.

дістали подальшого розвитку:

– положення стосовно необхідності більш чіткого нормативно-правового регулювання повноважень поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення;

– пропозиції стосовно законодавчого врегулювання процедури відмови поліцейського від виконання злочинного чи явно незаконного розпорядження та наказу;

– обґрунтування необхідності нормативного визначення таких правових категорій як «публічна безпека» і «публічний порядок», які використовуються у Законі України «Про Національну поліцію»;

– положення щодо відродження інституту добровільних помічників поліції в Україні з прийняттям відповідного нормативно-правового акту.

Апробація матеріалів дисертації. Дисертація виконана, обговорена й схвалена до захисту на кафедрі державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.

Окремі результати дослідження доповідалися на VII Науковому круглому столі молодих вчених, аспірантів та магістрів (м. Харків, 18 грудня 2015 р.) та Міжнародній науково-практичній конференції «Перспективні напрямки розвитку економіки, управління та права: теорія і практика» (м. Полтава, 12 березня 2018 р.).

Структура та обсяг дисертації. Відповідно до мети, завдань та предмета дослідження дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатку. Повний обсяг дисертаційної роботи становить 216 сторінок, з них основного тексту – 177 сторінок. Кількість використаних у дисертації джерел становить 233 найменування, викладених на 23 сторінках, додаток складає 2 сторінки.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до положень Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; Указу «Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»; Стратегії розвитку органів

системи МВС на період до 2020 року; Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року, та відповідає змісту планових тем юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна та напрямів наукових досліджень кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна на 2016–2019 рр. «Реформування адміністративного права в умовах сучасних соціально-політичних трансформацій» (державний реєстраційний номер 0116U000915).

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, й у подальшому можуть бути використані у:

- науково-дослідній сфері – як основа для подальшого дослідження здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності органами Національної поліції України;
- правотворчій сфері – під час реформування чинного адміністративного законодавства;
- правозастосовній діяльності – для удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України;
- навчальному процесі – в якості теоретичних матеріалів для викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України», спеціальних навчальних курсів та підготовки навчальної літератури із зазначеної дисципліни.

РОЗДІЛ 1.

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1.1 Поняття та суть адміністративно-юрисдикційної діяльності

Сьогодні наша країна твердо стала на шлях утвердження демократичної, правової держави. На постійній основі почало здійснюватися комплексне реформування всіх галузей вітчизняного права та багатьох сфер суспільного життя. Адміністративно-правова реформа як складова частина цього процесу охоплює всі явища зазначеної сфери, особливо ті, існування та реалізація яких супроводжується застосуванням заходів державно-владного впливу. Головною метою реформи правової системи є найповніше забезпечення конституційних засад організації державної влади, принципу верховенства права, гуманістичних вимог щодо діяльності держави [133, с. 235].

Ефективна організація виконавчої влади в державі неможлива без удосконалення діяльності її органів, зокрема адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів [196, с. 95]. У діяльності органів виконавчої влади адміністративно-правова діяльність є найбільшою за обсягом. Вона здійснюється за допомогою використання великої кількості сил і засобів різноманітних служб і підрозділів. Органи внутрішніх справ України наділені широким колом повноважень, завдань та функцій щодо забезпечення правопорядку, попередження й припинення правопорушень, захисту прав і свобод громадян. Вирішення проблем у сучасних умовах значною мірою залежить від чіткої, злагодженої, вискоєфективної, організованої роботи поліції. Більшість завдань виконавчі органи влади, зокрема органи внутрішніх справ, реалізують у ході здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності під час виконання адміністративного законодавства [89, с. 146].

Однак для більш глибокого та комплексного розуміння поняття та сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності слід скористатися системно-аналітичним підходом – шляхом виділення особливих характеристик ході під час розрізнення з елементами ієрархічно більш високого порядку. Зокрема, адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ нерозривно пов'язана з поняттям адміністративної юрисдикції, яка, в свою чергу, бере початок від юрисдикції як такої.

У правовій науці відсутнє загальноприйняте поняття «юрисдикція». Причиною тому стали не лише односторонні дослідження юрисдикційної діяльності різних державних органів, але й природна зміна значення в процесі історичної еволюції шляхом інтеграції до нього нових елементів. Наприклад, розширення кола уповноважених органів, які виконують юрисдикційні функції.

Термін «юрисдикція» трактується різними енциклопедичними джерелами та словниками неоднозначно. У більшості випадків «юрисдикція» перекладається з латинської *jurisdictio*, де *jus* – право, *adico* – кажу, тому під юрисдикцією вбачають установлену законом сукупність правових повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори, у тому числі справи про правопорушення, тобто оцінювати дії особи чи іншого суб'єкта права з точки зору їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників [39, с. 696].

У наш час існує декілька точок зору на змістове значення терміна «юрисдикція». Великий юридичний словник вдало демонструє найбільш поширені варіанти тлумачення розглянутої дефініції [116, с. 21].

По-перше, юрисдикція – встановлена законом сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення, оцінювати дії особи або іншого суб'єкта права з точки зору їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників.

Майже аналогічне визначення, але не настільки повне дає С.С. Алексєєв: «Юрисдикція – це діяльність компетентних органів, управнених на розгляд

юридичних справ і винесення по них юридично обов'язкових рішень» [116, с. 15].

Здебільшого юридичні словники та енциклопедії дають таке визначення юрисдикції – «коло повноважень суду чи адміністративних органів щодо правової оцінки конкретних фактів, у тому числі з вирішення спорів і застосування передбачених законом санкцій».

По-друге, юрисдикція – це територія підвідомчості певного органу влади.

По-третє, юрисдикція – це відправлення правосуддя, а також інша діяльність державних органів з розгляду спорів, справ про правопорушення і застосування санкцій. Словник іноземних слів розуміє юрисдикцію як підсудність, право чинити суд, вирішувати правові питання і сферу повноважень юрисдикційного органу.

Залежно від організації системи правосуддя в конкретній країні цей термін може застосовуватися також і щодо державних органів, позначаючи компетенцію щодо реалізації владних повноважень. Сутність юрисдикції визначається або як право, або як процес його реалізації, більш детально розкривається при вказівці на управлінські функції судів або державних органів, що полягають у застосуванні закону, інтерпретації норм.

У вітчизняному праві поняття юрисдикції є міжгалузевим і вживається найчастіше в міжнародному, адміністративному, кримінальному, цивільному та у всіх процесуальних галузях права [212, с. 110].

У кожній з перерахованих галузей його значення має свою специфіку, однак при цьому незмінно реалізується закладена ще в римському праві ідея «вирішення конфлікту, застосування владою встановлених правил [144, с. 74].

Як вид державної діяльності юрисдикція повинна володіти притаманними тільки їй ознаками, що відрізняють її від інших видів державної діяльності. Ознаки юрисдикції:

1. Юрисдикційна діяльність здійснюється при виникненні юридичного факту, а конкретно – при виникненні відносин, які мають: конфліктний (спірний) характер, а також відхилення від встановленої в нормі права моделі

поведінки, «юрисдикційне втручання державного органу не потрібне, поки не виникають правові конфлікти». Тому наявність правового конфлікту є першою істотною ознакою юрисдикції, яка отримує своє юридичне оформлення в конкретному юридичному провадженні. До цієї точки зору необхідно додати, що в основі юрисдикційної діяльності може знаходитися не лише правовий конфлікт, але і індивідуальна юридична справа, що не має конфліктної природи. Так, наприклад, більшість органів виконавчої влади здійснюють подібну юрисдикційну діяльність. Тому, «індивідуальні юридичні справи і є підставою юрисдикційної діяльності».

2. Другою обов'язковою ознакою юрисдикції прийнято вважати розгляд правового конфлікту спеціально уповноваженим органом. Коло юрисдикційних органів визначається чинним законодавством.

3. Діяльність юрисдикційних органів здійснюється в суворій процесуальній формі. Її порушення тягне визнання вчинених дій незаконними. Тому, процесуальна форма, закріплена в законодавстві – ще одна обов'язкова ознака юрисдикції.

4. Наступною рисою виступає рішення, яке приймається за результатами розгляду спору. Це особливий юрисдикційний акт, що відрізняється від інших видів правозастосовних актів як за призначенням, так і за змістом.

Ще одним питанням, що постає у навчальній і науковій літературі, є визначення характеру юрисдикції як виду державної діяльності [2, с. 122–124]. З точки зору форми здійснення прав, юрисдикційна діяльність – це правозастосовна діяльність, оскільки юрисдикція є державно-владною діяльністю, що полягає у застосуванні закону до юридичного конфлікту (правопорушення) і винесення індивідуального правового акту. Також юрисдикція є найважливішою складовою частиною правоохоронної функції держави і, як правоохоронна діяльність органів державної влади, полягає у правовій охороні шляхом вирішення правових спорів, розгляду проваджень про злочини, винесення рішень про застосування санкцій до правопорушників з метою визнання або відновлення порушених прав суб'єктів.

Як вид правової діяльності юрисдикція виконує такі функції:

1. Охоронна функція полягає у захисті суспільних відносин від правопорушень; усуненні причин і умов, що сприяли виникненню конфлікту. Вона реалізується при вирішенні проваджень про правопорушення, надання юридичного захисту оспорюваним правам і законним інтересам. У процесі її виконання застосовуються правові санкції, відновлюються порушені права суб'єктів правовідносин.

2. Виховна функція полягає у закріпленні в чинному законодавстві організаційних форм вирішення справ, що сприяють впливу на правопорушників та інших осіб у спорі.

3. Регулятивна функція здійснюється за допомогою реалізації нормативних приписів. Рішення по справі не обмежується впливом на правопорушників, але служить підставою для діяльності інших органів [108, с. 104].

У науці адміністративного права немає єдиного підходу щодо суті адміністративної юрисдикції [2, с. 127–129].

Перше наукове обґрунтування сутності поняття «адміністративна юрисдикція» було запропоновано Н.Г. Саліщевою. У наш час питання правової природи адміністративної юрисдикції та адміністративно-юрисдикційної діяльності в Україні досліджували: В.Б. Авер'янов, Л.С. Анохіна, В.В. Бойцова, Д.М. Бахрах, С. Гусаров, І. Городецька, С.Т. Гончарук, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Д. Люблін, Ю.І. Руснак, Л.В. Серватюк, В.М. Скавронік, В.О. Хома, Н.Ю. Хаманєва, А.Ф. Мота.

Сьогодні в науці адміністративного права вирізняють *«широке»* і *«вузьке»* поняття адміністративної юрисдикції.

Адміністративна юрисдикція у *«широкому»* розумінні розглядається як врегульована законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи, щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів), пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою)

при здійсненні цим органом публічної влади, як правило, виконавчої влади. З погляду прихильників цього підходу здійснення юрисдикційної діяльності відбувається в межах розгляду будь-якого публічно-правового спору, в тому числі адміністративне судочинство.

Таким чином, позиція *«широкого»* розуміння сутності адміністративної юрисдикції охоплює питання, що виникають у специфічній сфері правовідносин між державою та громадянином, передусім при реалізації державної виконавчої влади.

Н.Г. Саліщева вважає, що адміністративна юрисдикція є окремим видом виконавчої та розпорядницької діяльності, пов'язаної з правомочністю примусової реалізації відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин. З позиції такого підходу можна говорити про *«вузьке тлумачення»* змісту адміністративної юрисдикції [188, с. 75].

На думку М.М. Тищенко, сутність адміністративної юрисдикції розкривається через розгляд адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення, у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те суб'єктами, які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення [11, с. 196]. На думку В.С. Четверикова, під адміністративною юрисдикцією розуміють встановлену законодавчими актами діяльність органів виконавчої влади, посадових осіб з індивідуальних адміністративних справ, вирішення спорів та застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку (без звернення до суду), тобто юрисдикція – це підвідомчість вирішення індивідуальних адміністративних справ, адміністративних спорів і застосування юридичних санкцій конкретними уповноваженими органами виконавчої влади [219, с. 89].

На думку багатьох науковців, адміністративна юрисдикція є частиною виконавчо-розпорядчої діяльності: підзаконної, правозастосовної, правоохоронної за своїм змістом.

Однак цей вид діяльності у повній мірі є окремим видом юрисдикції, якому притаманні основні ознаки такого способу захисту прав (наявність правопорушення, спору; змагальна процедура розгляду справи; обов'язковість прийняття юрисдикційного акту). На цій позиції ґрунтуються переважна більшість сучасних поглядів на різновиди адміністративно-юрисдикційної діяльності, а також види адміністративно-юрисдикційних проваджень [223, с. 34–35].

Д.М. Бахрах визначає адміністративно-юрисдикційний процес через діяльність уповноважених суб'єктів по вирішенню спорів і подальшому застосуванню належних заходів адміністративного і дисциплінарного примусу, що здійснюється у законодавчо встановленій адміністративно-процесуальній формі [32, с. 146–147]. П.А. Петухов розглядає адміністративно-юрисдикційну діяльність з декількох взаємопов'язаних позицій: «система правовідносин», «сукупність процесуальних дій», «здійснення повноважень компетентного суб'єкта, реалізація правових норм, що встановлюють права і обов'язки конкретного суб'єкта з розгляду і вирішення правових конфліктів» [145, с. 40].

На думку В.А. Круглова, адміністративно-юрисдикційна діяльність – це встановлена законом сукупність повноважень відповідних державних органів, посадових осіб щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення [115, с. 13].

Ю.А. Андріанов пропонує розглядати адміністративну юрисдикцію як самостійний вид державної, підзаконної, правозастосовної і правоохоронної діяльності, для котрого характерні змагальна процедура вирішення справи, видання юрисдикційного акту в установленій законом формі і наявність правового спору. Адміністративна юрисдикція – це діяльність, яка реалізується через застосування відповідних правових норм і вимог, за допомогою заходів як судового, так і позасудового (адміністративного) процесу. Адміністративний процес є формою адміністративної юрисдикції.

Сфера застосування адміністративного процесу – захист адміністративних правовідносин, вирішення протиріч сторін, викликаних

конфліктом інтересів у сфері державного управління і незбігом поглядів на законність і обґрунтованість дій державних органів [25, с. 13].

Ю.М. Козлов розглядає адміністративну юрисдикцію як частину адміністративно-процесуальної діяльності, що реалізується через позасудову або судову процедуру, що має на меті розгляд та вирішення адміністративно-правових конфліктів і застосування адміністративно-примусових заходів [5, с. 413–414].

На переконання багатьох учених, адміністративну юрисдикцію слід розглядати як визначену законом діяльність уповноваженого державою суб'єкта щодо вирішення індивідуальних справ (спорів), що виникають під час адміністративно-правових відносин фізичних або юридичних осіб з державними органами при реалізації цим органом публічно-владних повноважень. У цьому випадку зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності охоплює процес розгляду будь-якої індивідуальної справи, тобто розширюється до меж усього адміністративного процесу, що, на думку багатьох учених, є не зовсім логічним [105, с. 252].

Наразі у науці адміністративного права прослідковується тенденція щодо злиття змісту понять адміністративно-юрисдикційної діяльності та адміністративної юрисдикції, адміністративно-юрисдикційного процесу, адміністративно-юрисдикційних проваджень, адміністративної юстиції і навіть правоохоронної діяльності. Отже, важливим є чітке виділення характерних ознак адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Узагальнюючи погляди вчених-адміністративістів на сутність адміністративної юрисдикції, хотілося б погодитися з позицією С.М. Гусарова, який зазначає, що адміністративно-юрисдикційна діяльність має такі риси, властиві лише їй:

1. Наявність правового спору (або правопорушення). Юрисдикція виникає лише тоді, коли необхідно вирішити правовий спір або у зв'язку з порушенням чинних правових норм.

2. Основою адміністративно-правових спорів, у процесі вирішення яких здійснюється правова оцінка поведінки (дій) сторін, є індивідуальні адміністративні справи. Розгляд лише спірних конкретних справ становить зміст юрисдикцій його адміністративного процесу (наприклад, розгляд справ про адміністративне правопорушення, скарг громадян).

3. Адміністративно-юрисдикційна діяльність через свою суспільну значущість потребує належного процесуально-правового регулювання. Установлення та доведення подій і фактів, їх юридична оцінка здійснюються у межах особливої процесуальної форми, що є важливою й обов'язковою для юрисдикції [58, с. 16–17].

З'ясування *предмета адміністративно-юрисдикційної діяльності*, тобто того, що «приводить в рух» цей вид адміністративно-процесуальної діяльності, підводить до аналізу її юридичного змісту. У концептуальному плані питання про предмет адміністративної юрисдикції є одним із найдискусійніших у сучасний період. У зв'язку з цим можна виділити два напрями: 1) предметом адміністративної юрисдикції виступає або спір про право, або адміністративне правопорушення; 2) предметом адміністративної юрисдикції є не лише адміністративні спори, але і застосування заходів примусу, а також відновлення порушеного права.

У нашому розумінні категорія «адміністративна юрисдикція» певним чином взаємопов'язана з виконавчо-розпорядчою діяльністю по вирішенню індивідуальних справ, що є спорами у сфері здійснення державного управління. Цей вид діяльності здійснюється за рахунок реалізації відповідних правових норм і вимог за допомогою заходів позасудового (адміністративного) примусу. Юрисдикція має місце тоді, коли слід вирішити спір про право. Ми, проте, не зводимо юрисдикцію лише до вирішення спорів про право, але і звертаємо увагу на те, що юрисдикція може бути діями органів влади, які виступають спеціальними органами каральної адміністративної юрисдикції. Нарешті, «під адміністративну юрисдикцію в широкому значенні слова підпадають і

конкретні випадки розгляду органами управління питань про права і обов'язки або правові інтереси фізичних і юридичних осіб [122, с. 63–66].

Ю.М. Козлов вважає, що конкретні адміністративно-правові спори можна розглядати як предмет юрисдикційної діяльності. Учений наголошує, що такі спори виникають у зв'язку з уявленнями, що склалися в однієї зі сторін конкретних адміністративно-правових відносин, про те, що її права і законні інтереси порушено або тим чи іншим чином неправомірно обмежені діями іншої сторони [23, с. 474–475]. Відповідно до цієї точки зору, такі спори можуть виникати як за ініціативою керованої сторони, так і за ініціативою управляючої сторони (наприклад, при порушенні справи про притягнення громадянина до адміністративної відповідальності).

Логічним є судження, щодо обов'язкової наявності конфліктної ситуації у якості предмета адміністративної юрисдикції, оскільки адміністративно-юрисдикційна діяльність за своєю сутністю є правоохоронною.

Таким чином, більшість учених виділяє у предметі адміністративної юрисдикції спір про право, або адміністративне правопорушення, або правовий конфлікт. Однак деякі автори вказують на те, що юрисдикційна діяльність виникає також і за необхідності застосування заходів державного примусу, який не обмежується лише спором, а має своїм різновидом правопорушення, оскільки адміністративна юрисдикція пов'язана з виникненням правових конфліктів. Аналіз сутності адміністративної юрисдикції через призму її предмета, дає можливість стверджувати про конфліктну природу цієї категорії.

Отже, дії суб'єктів адміністративної юрисдикції тісно пов'язані з певною конфліктною ситуацією.

З урахуванням наведеного, на підставі розгляду цієї теорії, вважаємо, що предметом розгляду і дозволу у межах адміністративної юрисдикції є адміністративно-правовий конфлікт як один з різновидів юридичного конфлікту.

Наразі категорія «адміністративно-правовий конфлікт» ще не отримала в юридичній літературі необхідного теоретичного осмислення і оформлення

[122, с. 64]. Між тим, розробка цієї категорії стає дедалі більш актуальною у зв'язку з необхідністю подолання розбіжностей, що мають місце при підході до предмета адміністративної юрисдикції.

У сучасних реаліях розвитку науки адміністративного права можна говорити про теоретичне оформлення двох концепцій адміністративно-юрисдикційної діяльності, відповідно до яких в одному випадку предметом адміністративної юрисдикції може виступати адміністративне правопорушення, а в іншому – адміністративний спір. Разом з тим, в юридичній літературі також існує комплексний підхід до визначення адміністративної юрисдикції, який об'єднує в собі дві попередні концепції [224, с. 490].

Отже, з огляду на зазначене вище, вважаємо, що адміністративно-юрисдикційна діяльність – це законодавчо закріплена діяльність компетентних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо вирішення адміністративного публічного спору та застосування заходів адміністративно-правового примусу у зв'язку з учиненням адміністративним правопорушенням.

Сутність категорії «суб'єкт адміністративно-юрисдикційної діяльності» не має однозначного трактування, тому розглянемо декілька підходів до визначення суб'єкта застосування норм права, зокрема у сфері управління.

В. Афанасьєв зазначає, що таким суб'єктом є складна система державних і недержавних організацій. В. Бакуменко вважає, що ним є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють і між якими розподілено певні функції державного регулювання. В. Малиновський стверджує, що суб'єктами адміністративно-правових норм виступають не лише органи держави, а й їхні посадові особи.

Роль і місце державного органу чи органу місцевого самоврядування у правоохоронному механізмі нашої держави визначаються його цільовим призначенням. Орган адміністративної юрисдикції є одним з суб'єктів правоохоронної діяльності, що покликаний вирішувати справи про адміністративні проступки [79, с. 77]. Суб'єкти адміністративно-юрисдикційної діяльності дуже часто поєднують управлінську і юрисдикційну діяльність, що

також зумовлює їхній правовий статус та визначає роль у системі органів адміністративної юрисдикції.

Суб'єкти адміністративно-юрисдикційної діяльності досліджувалися в працях Є.В. Додіна, Д.П. Калаянова, Т.О. Коломоєць, М.Я. Масленнікова, Н.Г. Саліщевої, А.П. Шергіна та інших видатних учених [99]. Але і сьогодні залишається чимало питань, які потребують до себе уваги правознавців.

Деяку ясність стосовно суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності у площині застосування адміністративного примусу у зв'язку з учиненням адміністративного правопорушення вносить Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Велика кількість органів (посадових осіб), які мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення, обумовлена низкою обставин. Перш за все, галузі публічного адміністрування й існуючі в них відносини істотно відрізняються одне від одного, відзначаються різноманітністю і специфікою. Для того, щоб кваліфіковано вирішувати справи про адміністративні правопорушення, часто необхідно володіти спеціальними знаннями, наприклад, добре знати правила пожежної безпеки, дорожнього руху, ветеринарно-санітарні тощо. По-друге, оперативність та економічність провадження в багатьох випадках забезпечується тим, що стягнення накладають співробітники тих органів, які здійснюють контроль та нагляд за додержанням відповідних правил.

Відповідно до ст. 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення можуть розглядатися такими органами:

1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;

2) виконавчими комітетами (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами, уповноваженими на те цим Кодексом;

4) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених цим Кодексом, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, Верховним Судом;

5) органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те цим Кодексом [90].

Оскільки поліція є центральним органом виконавчої влади (ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію»), то, відповідно до чинного законодавства, уповноважена здійснювати адміністративно-юрисдикційну діяльність [180].

Проаналізувавши наведені вище наукові підходи та законодавчу базу, що регулює діяльність Національної поліції, можна констатувати що термін «адміністративна юрисдикція» стосовно діяльності поліції доцільно використовувати у *широкому* розумінні, тобто фактично він буде ототожнюватися з діяльністю щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення та винесення по них відповідних постанов, проведення досудового розслідування стосовно кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності слідчих органів Національної поліції, а також застосування заходів адміністративного попередження та адміністративного припинення [92].

Отже, ми пропонуємо під поняттям «адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції» розуміти здійснювану в чітко регламентованій процесуальній формі діяльність, котра має правоохоронний, державно-владний характер, що полягає в розгляді та вирішенні суспільних конфліктів, здійснення провадження по застосуванню заходів адміністративного попередження і припинення у межах відповідного адміністративно-юрисдикційного провадження уповноваженими на те співробітниками Національної поліції [76, с. 183].

Розкриття внутрішньої будови правових явищ базується на ґрунтовному аналізі їх принципів, які надають цьому явищу цілісності і внутрішньо

узгодженої структури. Л. Бородін вважає принципи теоретичним базисом, який наділяє певне явище ефективністю як комплексною характеристикою [40, с. 16].

Принципи вказують на вектор спрямованості чинного права, вони є втіленням основоположних соціальних цінностей, яким слугує право. Принципи наділені фундаментальною значимістю, оскільки вони є першоосновою всього, вихідним пунктом, найпершого. Принципи не потребують доведення тому, що є основоположним теоретичним знанням. Однак, це положення не означає, що принципи є чимось незбагненим і метафізичним, оскільки вони є результатом узагальнення багатовікової соціальної практики, зокрема, правової [190, с. 6].

М.І. Байтін, визначаючи фундаментальне значення принципів права, приходить до висновку, що останні є головною основою, котра відіграє вирішальне значення у формуванні системи права як демократичного або, навпаки, тоталітарного. Принципи права є відображенням того головного, основного, чим наділене право, тенденції його розвитку, те, на що право повинне бути орієнтоване, націлене. Принципи є первинними щодо норм і більш стійкими, незмінними. Проте, в часи швидкоплинних трансформацій може спостерігатися відставання чинних норм від нового розуміння соціальних відносин, нового розуміння призначення і функцій (а, отже, і принципів) права [53].

Саме принципи виступають основним механізмом забезпечення законності під час розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ [73], вони наділені поширювальним характером і обов'язкові для всіх учасників адміністративного процесу.

Грунтуючись на загальному понятті «принципу» як початкової, керівної ідеї, основному, вихідному положенні, а також, виходячи із загального поняття принципів права, маємо висновок, що принципами адміністративно-юрисдикційної діяльності є закріплені в Конституції України і чинному адміністративному законодавстві основоположні ідеї, що визначають суть,

процесуальний порядок і спрямованість означеного виду діяльності, її цілі, функції, завдання, методи і форми здійснення, а також процесуальний статус суб'єктів цієї діяльності [53].

У цьому визначенні знаходять відображення ознаки, яким повинен відповідати кожен принцип адміністративно-юрисдикційної діяльності:

1. Принципи наділені нормативно-керівною рисою, тобто закріплені за допомогою норм права. У разі відсутності їх закріплення у правових нормах, вони не вважаються принципами права, оскільки мають не правовий характер, а залишаються політичними або контрольно-наглядовими, і, як наслідок, не виконують закріплені за адміністративно-процесуальними принципами завдання.

2. Лише нормативно-керівні, основоположні ідеї, які фіксують найбільш загальні й важливі сторони юрисдикційної діяльності інспекційного органу, котрі безпосередньо визначають його характер, зміст і спрямованість може бути віднесено до числа принципів. Вони характеризують сутність цього виду діяльності в цілому, всі його сторони та інститути. Не можуть бути взагалі віднесені до принципів права повнота і швидкість обраного заходу впливу, негайне реагування на правопорушення, свобода оскарження, оскільки це – функціональні обов'язки, суб'єктивні права і загальні положення законодавства [222, с. 247].

3. Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності повинні бути взаємопов'язаними із загальноправовими принципами, а також відповідним чином співвідноситися з принципами адміністративного права, кримінально-процесуального і цивільно-процесуального права [222, с. 248].

Так, принципи адміністративної юрисдикції поділяють на: загальноправові, галузеві та спеціальні.

Загальноправовими принципами є:

1. Принцип законності (є фундаментальним принципом адміністративної юрисдикції, адже ніхто не може бути підданий заходам впливу у зв'язку з

адміністративним правопорушенням інакше, як на підставі і у спосіб, передбачений законодавством);

2. Принцип гуманізму (полягає у повазі до гідності і прав учасників процесу, пріоритетності загальнолюдських цінностей над будь-якими);

3. Принцип справедливості (для правозастосування справедливість має три значення: вона проявляється у справедливості відносин, закріплених у матеріально-правових приписах, і реалізується через процес; цей принцип проникає в усі процесуальні дії під час правозастосування; справедливість проявляється у приписах індивідуально-правового акту) [143, с. 106];

4. Принцип правової рівності (ґрунтується на універсальному конституційному положенні щодо рівноправності громадян перед законом і передбачає надання безперешкодної можливості кожній зі сторін брати участь у всіх стадіях розгляду індивідуальної справи, тобто стосується всіх суб'єктів адміністративного процесу);

5. Принцип об'єктивної істини (зумовлений необхідністю повного, всебічного, об'єктивного з'ясування обставин справи на підставі реальних фактів, що мають значення для прийняття обґрунтованого рішення у конкретній справі);

6. Принцип обов'язковості державної мови і забезпечення права користування рідною мовою (означає, що розгляд справ ведеться державною мовою України, а у випадку, якщо громадянин, який бере участь у процесі, не володіє українською мовою, він може користуватися своєю рідною мовою і послугами перекладача) [118, с. 28–29].

До галузевих принципів відносять:

1. Принцип самостійності в ухваленні рішень (виявляється у здійсненні юрисдикційної процедури органом (посадовою особою) адміністративної юрисдикції самостійно і винесенні ним рішення без втручання інших органів і посадових осіб);

2. Принцип змагальності (полягає у наданні особам, що притягаються до адміністративної відповідальності, потерпілим, їх представникам, адвокату

рівних процесуальних прав, що дає змогу активно захищати свої інтереси, подавати докази, заявляти клопотання, заперечувати пред'явленні докази у вчиненні адміністративного правопорушення);

3. Принцип гласності (виявляється у відкритому характері діяльності органів адміністративної юрисдикції та забезпечує відкритий розгляд адміністративної справи, можливості зацікавлених осіб брати участь у провадженні) [53].

До спеціальних принципів належать:

1. Принцип презумпції невинуватості (особа вважається невинуватою у вчиненні адміністративного проступку, доки її вина не буде доведена у передбаченому законом порядку і зафіксована постановою, що набула чинності, чи рішенням у справі);

2. Принцип презумпції правомірності правової позиції громадянина (правова позиція громадянина, який подає скаргу, має вважатися правомірною доти, доки інше не буде встановлено рішенням органу (посадової особи), компетентного розглядати скаргу по суті);

3. Принцип швидкості й економичності адміністративного процесу [53].

Перелік проаналізованих принципів не є вичерпним, вони пов'язані між собою, здійснюються в нерозривній єдності і лише їх послідовна реалізація дозволяє досягти позитивних результатів у практичному здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що адміністративно-юрисдикційна діяльність нерозривно пов'язана з поняттям адміністративної юрисдикції.

У теорії адміністративного права існує «широка» та «вузька» позиції щодо розуміння суті адміністративної юрисдикції.

Адміністративно-юрисдикційну діяльність Національної поліції буде доцільно розглядати у «широкому» розумінні.

Також адміністративно-юрисдикційна діяльність наділена цілою низкою характерних лише для неї ознак, які дозволяють запобігти змішуванню змісту

суміжних понять адміністративної юрисдикції, адміністративно-юрисдикційного процесу, адміністративно-юрисдикційних проваджень, адміністративної юстиції і навіть правоохоронної діяльності.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність, будучи правовим явищем, ґрунтується на певних принципах здійснення, які є закріпленими в Конституції України і поточному адміністративному законодавстві, основоположними ідеями, котрі визначають суть, організацію і спрямованість зазначеного виду діяльності, її цілі, завдання, функції, методи і форми здійснення, а також процесуальний стан суб'єктів цієї діяльності.

1.2 Функції та методи адміністративно-юрисдикційної діяльності

Адміністративно-юрисдикційна діяльність є юридичною конструкцією теоретичного типу, тобто в ній обґрунтовується і закріплюється найбільш прийнятна схема встановлення взаємодії між учасниками адміністративних правовідносин.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність в повній мірі розкривається через функції, які вона виконує, оскільки за своїм змістом адміністративна юрисдикція є діяльністю уповноважених суб'єктів з реалізації відповідних нормативно визначених функцій.

Слово «функція» походить від латинського *functio* («виконання, здійснення») і має таке значення: «... роль, яку певний соціальний інститут виконує відносно потреб суспільної системи, залежність, яка прослідковується між різними соціальними процесами» [216, с. 751]. У науковій літературі термін «функція» найчастіше використовується як назва та/або характеристика напрямку діяльності, як узагальнююча характеристика сутності завдань і цілей діяльності кого-небудь або призначення чого-небудь.

В.М. Протасов надає таке визначення поняттю «функція». На його думку, функція є тією діяльністю, тим впливом, який повинна здійснювати та чи інша система (держава, право, державний орган, наука, теорія тощо), щоб

забезпечувати поставлені перед нею завдання, досягти своїх цілей [149, с. 27]. І.С. Канзафарова висловлює досить цікавий погляд щодо визначення категорії «функція», вона пропонує розділити її на три взаємопов'язані категорії – цілі, засоби і результат. Обґрунтовує І.С. Канзафарова таку позицію щодо поняття «функція» його формальною невизначеністю, використанням у більшості сфер суспільного життя на інтуїтивному рівні і, як наслідок, можливість вкладання різного смислового навантаження [86, с. 25]. Навпаки, такі категорії як «цілі», «засоби» і «результат» за декілька останніх тисячоліть підлягали ґрунтовному онтологічному і логічному опрацюванню, про що свідчать праці Сократа і Платона, Аристотеля, Августина, Лейбніца, Вольфа, Канта, Фіхте, Гегеля та ін. Саме тому І.С. Канзафарова пояснює недоцільність виділення в межах юридичних знань таких самостійних правових категорій як «функція галузі права» чи «функція юридичної відповідальності».

Ми вважаємо недоцільним повністю відмовлятися від поняття «функція» в юридичній науці. Пропонуємо його розглядати як єдність трьох самостійних понять – «цілі», «засоби досягнення цих цілей» та «результат, який повинен відповідати поставленим цілям». У випадку невідповідності результату поставленим цілям, то функція слід вважати не реалізованою.

Таким чином, під функцією слід розуміти «відповідність отриманого результату поставленим цілям та використаним засобам».

Варто нагадати, що адміністративно-юрисдикційна діяльність підпорядкована таким цілям:

1. Установлення матеріально-деліктних відносин, пов'язаних з порушенням вимог закону.
2. Усебічне, повне, об'єктивне та своєчасне дослідження обставин правопорушення і досягнення матеріальної істини у справі.
3. Застосування покарання (у випадку доведення провини).
4. Охорона суспільних відносин і прав особи від протиправних посягань [76, с. 179].

Без досягнення цих цілей адміністративно-юрисдикційна діяльність не може виконати покладені на неї функції.

На жаль, питання функцій адміністративно-юрисдикційної діяльності не отримали належного висвітлення ні в теоретичних положеннях адміністративно-правової науки, ні в нормах адміністративно-деліктного законодавства [130, с. 39–42].

У вітчизняній юридичній літературі в основному увага приділялася окремим дослідженням загальних питань адміністративної юрисдикції: поняття, основні риси, суб'єкти цього виду діяльності. Результати цих досліджень містяться у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Д.М. Лук'янця, О.М. Миколенка, В.К. Шкаруби, А.В. Виноградова, А.М. Воронова, А.С. Дугенця, С.В. Комлева, М.Я. Масленікова, А.А. Михайлова, Н.І. Побежимова, Н.Г. Саліщева та інших.

Проте адміністративно-юрисдикційна діяльність є об'ємним поняттям, яке складається з багатьох елементів і функції є не малозначною частиною цієї юридичної конструкції.

Висвітлюючи питання функцій адміністративної юрисдикції, слід виходити з того, що вона є різновидом юрисдикції в загальному розумінні. У той самий час, це самостійний вид правозастосовної, правоохоронної діяльності, що має властиві йому ознаки, призначення, відособленість правової регламентації і систему органів. У принципі, суб'єкти адміністративної юрисдикції здійснюють при цьому функції, що збігаються за своїм призначенням і характером з тими, які здійснюються у межах цивільної або кримінальної юрисдикції. Так, вони зобов'язані розглядати і вирішувати індивідуальні справи, що носять характер адміністративно-правових конфліктів, самостійно оцінювати при цьому правомірність поведінки учасників процесу і, нарешті, застосовувати в необхідних випадках заходи юридичної відповідальності – адміністративної [76, с. 182].

Виходячи з цих позицій, і слід аналізувати функції адміністративної юрисдикції.

Проаналізувавши праці вчених-адміністративістів, ми можемо виділити такі функції адміністративної юрисдикції: 1. Превентивна. 2. Правоохоронна. 3. Виховна. 4. Регулятивна.

1.Превентивна функція.

Адміністративна юрисдикція, як це безпосередньо впливає з її ознак, нерозривно пов'язана з функціонуванням інституту адміністративної відповідальності.Адміністративні стягнення як засіб реалізації адміністративної відповідальності практично можуть бути застосовані лише у процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, тобто лише в межах адміністративної юрисдикції.

Тому у цьому контексті адміністративно-юрисдикційної діяльності беззаперечно важливою є превентивна функція, яка у повному обсязі розкривається через правову конструкцію адміністративної відповідальності.

Чинний КУпАП не дає визначення адміністративної відповідальності, незважаючи на те, що глава II має назву «Адміністративні правопорушення та адміністративна відповідальність». У статті 23 КУпАП мова йде лише про те, що адміністративне стягнення є мірою адміністративної відповідальності й застосовується з метою виховання особи в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами [90].

Призначення превентивної функції полягає у запобіганні адміністративним проступкам у майбутньому як з боку правопорушника, так й інших громадян. Ця функція включає в себе дві складові: загальне і спеціальне запобігання.

Мета загальної або генеральної превенції покарання полягає в тому, що його застосування повинно забезпечити попередження вчинення правопорушень з боку інших осіб, в утриманні загрозою покарання осіб, які здатні стати на злочинний шлях, від вчинення протиправного діяння,

забезпечити законослухняну поведінку всіх осіб шляхом покарання конкретної особи.

На думку Г.Ю. Маннса, мета загального попередження може бути реалізована за допомогою виховного та мотиваційного впливу на населення шляхом перспективи застосування примусових заходів та шляхом її виконання щодо осіб, які вчинили суспільно небезпечне діяння [9, с. 89] .

А.І. Марцев вважає, що категорією «загальне попередження» охоплюється сукупність державно-правових заходів, спрямованих на утримання громадян від вчинення правопорушень. Загальне попередження, на відміну від спеціального попередження, яке має ретроспективний характер і застосовується лише після вчинення правопорушення, має активний характер, що є своєрідною перешкодою до вчинення суспільно небезпечних діянь. Загальнопревентивний вплив поділяється вченим відповідно до його спрямованості на два види: конкретизований та неконкретизований. Під першим розуміється вплив на осіб, які в наслідок протиправної поведінки мали відносини з діяльністю органів держави, які ведуть боротьбу з неправомірною поведінкою. Під другим – вплив на осіб, які мають лише теоретичне уявлення (не пов'язане з конкретним протиправним вчинком) про характер та інтенсивність державного примусу [6, с. 43].

Попереджувальний вплив адміністративної юрисдикції знаходить свій вияв також і через вибір виду та розміру адміністративного стягнення відповідно до принципів законності та індивідуалізації.

Отже, всі адміністративісти, які вивчали питання адміністративної відповідальності, згодні з тим, що її першочергова мета полягає у превентивному впливі, що чинять уповноважені органи або посадові особи на громадянина, який вчинив адміністративне правопорушення, і суспільство в цілому. Адміністративна відповідальність є різновидом соціальної відповідальності як явища, суть якого полягає не лише в охороні суспільних відносин та реакції з боку суспільства на порушення правових норм, які встановлені державою, та стимулюванні правомірної поведінки суб'єктів

суспільних відносин, а також у сприянні формуванню в населення поваги до закону і права [18, с. 63].

Таким чином, адміністративна юрисдикція, як це безпосередньо впливає з її ознак, нерозривно пов'язана з функціонуванням інституту адміністративної відповідальності. Адміністративні стягнення як засіб реалізації адміністративної відповідальності практично можуть бути застосовані лише у процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, тобто лише в межах адміністративної юрисдикції.

2. Правоохоронна функція.

Становлення нашої держави як правової та соціально орієнтованої вимагає реального утвердження принципу верховенства права, зміцнення дисципліни, законності та правопорядку в країні, забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів. Тому правоохоронна функція адміністративно-юрисдикційної діяльності є напроцуд важливою, якщо не сказати головною, у процесі реформування та прогресу всієї правової системи України.

Для розкриття змісту правоохоронної функції слід звернути увагу на визначення правоохоронної діяльності, оскільки вона є сутністю цієї функції.

Не дивлячись на широке використання поняття правоохоронної діяльності у правовій, соціально-політичній літературі, воно залишається остаточно не розкритим у теоретичному сенсі, хоча законодавство про статус правоохоронних органів, функції, завдання й конкретні напрями їх діяльності, повноваження окремих органів і службових осіб є досить розвиненим. На жаль, ознаки правоохоронної діяльності наразі не є чітко виокремленими, також досі залишається не розмежованим поняття правоохоронної діяльності та спеціальної правоохоронної діяльності, іноді правоохоронну діяльність не відрізняють від судової й правозахисної [75].

За кількістю суб'єктів і значущістю в державі правоохоронна діяльність посідає значне місце та постійно привертає увагу не лише науковців, а й органів влади, політичних партій, засобів масової інформації, громадськості.

З огляду на багатоаспектність, різноплановість і дискусійність змісту правоохоронної діяльності, оскільки вона включає прийняття рішень, виконання певних дій і їх правові наслідки, на сьогодні у юридичній науці сформувався достатньо великий кластер ґрунтовних підходів щодо визначення того, чим саме є правоохоронна діяльність. Отже, з метою отримання об'єктивного уявлення про правоохоронну діяльність необхідно проаналізувати вже існуючі наукові розробки [75].

Так, одні вчені визначають правоохоронну як одну з правових форм діяльності держави, що має на меті відновлення порушеного правопорядку, захист суспільних відносин від протиправних посягань, притягнення винних у правопорушенні суб'єктів до передбаченої законом відповідальності. Згідно з такою точкою зору на сутність правоохоронної діяльності, вона включає в себе профілактичну, захисну, охоронну (охорона громадського порядку, громадської безпеки та власності), ресоціалізаційну, оперативно-розшукову діяльність, а також розслідування злочинів, виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання й досудового слідства та прокурорів [36, с. 20–27].

Інша група науковців мають спільне переконання щодо правозастосовної природи правоохоронної діяльності, яка є однією зі специфічних форм реалізації норм права. Так, Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа, В.П. Карпунчев пропонують під правоохоронною діяльністю розуміти діяльність спеціально уповноважених державних органів, що має правозастосовний характер, що полягає в розгляді юридично значущих справ у встановленому законом порядку, виявленні правопорушень та обвинуваченні осіб, винних у їх вчиненні, у застосуванні до правопорушників примусових заходів, встановлених державою й регламентованих законом, а також у представництві й захисті прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [43, с. 102–111].

У юридичній доктрині є також інші погляди науковців, які розкривають зміст дефініції правоохоронної діяльності насамперед через визначення

суб'єктів, які вповноважені її здійснювати. З огляду на такий підхід А.М. Кучук, наприклад, під правоохоронною діяльністю розуміє професійну діяльність спеціально уповноважених державою органів та організацій, що здійснюється на підставі й відповідно до закону, а у випадках, встановлених законом, – у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів, спрямовується на охорону прав і свобод людини й громадянина, законності та правопорядку, всіх урегульованих правом суспільних відносин [119, с. 12].

Відомий учений В.Г. Фатхутдінов правоохоронну діяльність окреслює як діяльність спеціальних органів держави та посадових осіб, яка є процесуально регламентованою і законодавчо закріпленою та спрямованою на забезпечення виконання нормативно-правових актів, зміцнення законності й правопорядку, гарантування й забезпечення конституційних прав та інтересів громадян [212, с. 9; 217, с. 18].

В.М. Дубінчак розкриває зміст правоохоронної діяльності через активну форму поведінки правомочних суб'єктів із можливістю застосування встановлених законом примусових засобів, направлених на охорону й захист (відновлення, профілактику порушень) прав, свобод і законних інтересів осіб [62, с. 15].

С.Ф. Денисюк пропонує розширити коло суб'єктів правоохоронної діяльності та включити у зміст правоохоронної діяльності цілеспрямовані дії недержавних організацій щодо захисту порушених прав, профілактики правопорушень, а також дії окремих громадян, направлених на протидію протиправним посяганням і відновленню порушеного права. На думку науковця, широке трактування правоохоронної діяльності здебільшого відображає існуючий порядок реалізації охоронної функції права та правоохоронної функції держави [60; 61, с. 24].

Таким чином, більшість науковців розуміють під правоохоронною діяльністю законодавчо регламентовану та процесуально визначену діяльність правомочних органів та посадових осіб, спрямовану на захист прав і свобод

фізичних та юридичних осіб, громадського порядку і державного устрою, а також на превенцію протиправних посягань [114, с. 370].

З'ясувавши зміст поняття «правоохоронна діяльність», можна перейти до розкриття сутності правоохоронної функції. Одразу варто наголосити, що правоохоронна функція адміністративної юрисдикції є похідною від охоронної функції держави, тому основні риси будуть однаковими.

Зазначимо, що теоретичні питання правоохоронної функції, діяльності та системи як явищ правової дійсності раніше вже розглядалися такими вченими як І.В. Бондаренко, В.М. Дубінчак, В.М. Зінченко, В.М. Кардаш, А.М. Кучук, І.В. Солов'євич, В.Г. Фатхутдінов та інші.

Так, наприклад, В.І.Осадчий вважає, що правоохоронна функція - це забезпечення функціонування суспільних відносин, врегульованих правом. На думку П.В. Онопенко, правоохоронними функціями держави є однорідні стійкі напрямки діяльності, які об'єктивно зумовлені її охоронними правовими потребами і сутністю державної влади із задоволення цих потреб [138, с. 5].

Інший учений, І.П. Лавринчук, зазначає, що правоохоронна функція передбачає охорону кожного члена суспільства від проявів неправомірної поведінки з боку інших членів [120, с. 98].

На думку І.І. Горінецького, правоохоронну функцію сучасної держави слід розглядати як самостійний і пріоритетний напрям державної політики, котрий здійснюється за допомогою юридичних засобів з метою досягнення такого соціального ефекту як захист права загалом, основ конституційного ладу, в тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина та інших об'єктів, укріплення законності і правопорядку, і одночасно виступає правовою формою досягнення інших цілей суспільства і держави [52, с. 4].

Таким чином, узагальнюючи розглянуті вище наукові погляди на правоохоронну функцію держави, можна виокремити такі її основні ознаки:

1. Правоохоронна функція являється комплексним пріоритетним напрямком державної політики;

2. Забезпечення охорони права і правовідносин, а також захисту основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку становить зміст правоохоронної функції;

3. Для правоохоронної функції характерними рисами є цілісність і внутрішня узгодженість, організованість і цілеспрямованість, стабільність і постійність, однорідність і різноплановість;

4. Правоохоронна функція ґрунтується на принципах верховенства права, законності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, самостійності, професійності, прозорості та ефективності;

5. Правоохоронна функція реалізується за допомогою державно-владних методів переконання та примусу у відповідних правових і організаційних формах;

6. Реалізація правоохоронної функції вимагає її своєчасного забезпечення достатніми матеріально-технічними, фінансовими та кадровими ресурсами, формування адекватної нормативно-правової та організаційної основи правоохоронної діяльності [139].

Специфіка суспільних відносин, поставлених під охорону правоохоронної функції адміністративної юрисдикції зумовлює появу певних особливостей даного виду правоохоронної функції.

На відміну від правоохоронної функції держави, яка здійснює захист усієї сукупності суспільних відносин, що охороняються нормами права всіх галузей, охоронна функція адміністративно-юрисдикційної діяльності діє лише в площині суспільних відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами [197].

Правоохоронна функція адміністративної юрисдикції може здійснюватися лише суб'єктами, вповноваженими державою на здійснення такого виду діяльності, у той час як правоохоронна функція в загальному розумінні може здійснюватися й недержавними організаціями як частина державної політики [80, с. 72].

Права і свободи осіб, які мають місце у сфері публічного управління під час взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування, притягнення до адміністративної відповідальності та накладення санкцій становлять об'єкт захисту охоронної функції адміністративної юрисдикції [80, с. 73].

Отже, можна зробити висновок, що правоохоронна функція адміністративно-юрисдикційної діяльності є основою та змістом правоохоронної діяльності держави. Проте охоронна функція адміністративної юрисдикції є вузкою за своєю природою і має певні особливості, оскільки вона є похідною від правоохоронної функції держави взагалі.

3. Виховна функція.

Не менш важливою функцією адміністративної юрисдикції є виховна функція. Ця функція у найбільш повній мірі знаходить свій прояв через правильну, чітку організацію адміністративно-юрисдикційного процесу, що, в свою чергу, справляє позитивний вплив на емоційні елементи правової психології.

Таким чином, для правильного розуміння сутності виховної функції адміністративної юрисдикції слід звернутися до визначення адміністративно-юрисдикційного процесу.

Т. Коломоець та Р. Кукурудза розглядають адміністративно-юрисдикційний процес як сукупність адміністративних проваджень, об'єднаних спільними рисами, до числа яких цілком можна віднести: адміністративно-деліктне провадження, адміністративне судочинство, дисциплінарне провадження, провадження зі скарг громадян та певною мірою виконавче провадження (спірною є позиція вчених щодо цього провадження) [100, с. 28–29]. Можна навести таке авторське бачення адміністративно-юрисдикційного процесу, яке вказане в монографії Т. Коломоець та Н. Нікітенко: це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність відповідних юрисдикційних органів (посадових осіб), спрямована на вирішення на принципах змагальності правового спору (конфлікту) та

реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права під час розгляду і вирішення індивідуально визначених справ, за результатами яких приймається відповідний акт (рішення, постанова тощо), які є обов'язковими до виконання [101, с. 20].

На думку І. Панової, адміністративно-юрисдикційний процес можна розглядати через призму адміністративно-процесуальної діяльності як її окремий вид, що регулює процедурну складову правозастосовної діяльності юрисдикційного, примусового характеру широкого кола суб'єктів виконавчих органів публічної влади, направлену на позитивне вирішення спорів, накладання санкцій і захисту охоронних правовідносин із застосуванням примусових заходів, що здійснюється в адміністративно-процесуальній формі [142, с. 114].

Д. Бахрах також погоджується з такою позицією і вказує, що адміністративно-юрисдикційний процес є діяльністю суб'єктів державно-виконавчої влади з розв'язання спорів між різними суб'єктами, а також з ужиття заходів адміністративного і дисциплінарного примусу, що реалізовується у формі, закріпленій адміністративно-процесуальними нормами [30, с. 13]. Так, аналіз підходів до визначення адміністративно-юрисдикційного процесу дає можливість виділити його основні риси. По-перше, цим видом процесу охоплюється правозастосовна діяльність юрисдикційного, примусового характеру виконавчих органів публічної влади. По-друге, відправною точкою адміністративно-юрисдикційного процесу є індивідуальні адміністративні справи, що мають спірний характер, їх називають «спори про право адміністративне чи адміністративно-правові спори» [27, с. 28].

Важливою рисою адміністративно-юрисдикційного процесу є також множинність і неоднорідність суб'єктів, що його здійснюють. До них належать органи виконавчої влади, правоохоронні органи та суди.

Отже, адміністративно-юрисдикційний процес виконує виховну функцію. Чинним законодавством закріплено такі принципи процесу, виконання яких сприяє активному позитивному впливу на учасників: публічність провадження

при вирішенні спорів, об'єктивна істина при розгляді справи, рівність учасників процесу перед законом, право на захисника і правову допомогу, провадження національною мовою, самостійність і незалежність у прийнятті рішення.

Таким чином, адміністративно-юрисдикційний процес можна розглядати як самостійний різновид юридичного процесу, що визначає порядок здійснення адміністративної юрисдикції і складається з адміністративно-юрисдикційних проваджень, які опосередковують реалізацію адміністративної відповідальності, інших примусових заходів і вирішення адміністративно-правових спорів. Адміністративно-юрисдикційний процес покликаний сприяти формуванню моральних орієнтирів у суспільстві та поваги до права

4.Регулятивна функція.

Регулятивна функція адміністративно-юрисдикційної діяльності знаходить свій прояв у процесі перетворення нормативних приписів у реальні дії суб'єктів права, у правовідносини. Головне призначення регулятивної функція полягає в упорядкуванні суспільних відносин, визначенні лінії поведінки людей, наділенні їх певними правами та обов'язками [194, с. 227].

Застосовуючи зазначену функцію в адміністративно-юрисдикційній діяльності, можна виокремити три складових її елементи:

1. Суб'єкт, яким продукується відповідна норма (компетенція, права і обов'язки, дозволи, приписи або заборони);

2. Об'єкт, на якого спрямована дія норми (посадові особи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, окремі громадяни, правопорушники тощо);

3. Регулятивна складова, яка полягає в адміністративній юрисдикції, щодо впорядкування (корегування, регуляції) поведінки об'єкта та відповідної реакції на вчинення ним (об'єктом) протиправного діяння.

Залежно від характеру дій, С.М. Гусаров розрізняє три напрями регулятивної функції адміністративно-юрисдикційної діяльності: удосконалення правотворчої, правозастосовної і правоохоронної діяльності [56, с. 47–48]. Ми лише відмічаємо необхідність розвитку і удосконалення всіх

трьох її складових узгоджено, без відокремлення жодного з названих компонентів.

Функції адміністративно-юрисдикційної діяльності реалізуються за допомогою відповідних методів регулювання.

Термін «метод» походить від грецького «*methodos*» - шлях до чого-небудь, простежування, дослідження, а у тлумачних словниках визначається як шлях, спосіб, прийом практичного здійснення чого-небудь [213, с. 200], свідомі систематичні та послідовні дії, що ведуть до досягнення якої-небудь мети, спосіб досягнення мети, сукупність прийомів та операцій теоретичного або практичного освоєння дійсності, а також людської діяльності, організованої певним чином [38, с. 499].

Отже, метод - це спосіб, прийом, використання якого дозволяє досягнути мети діяльності. Переважна більшість трактувань поняття «метод правового регулювання» як сукупності засобів і способів впливу правових норм і правил на суспільні відносини, діяльність людей або прийомів юридичного впливу (точніше, сполучення цих прийомів), якими визначається становище сторін у правовідносинах, засновано саме на цьому умовиводі [194, с. 456].

З.Р. Кісіль характеризує метод правового регулювання як спосіб здійснення його функцій, інструмент діяльності органу державної влади на підпорядковані об'єкти (галузі, сфери, комплекси, об'єднання, підприємства, трудові колективи, громадян).

Саме за допомогою методів регулювання суспільство прослідковує, яким чином держава вирішує завдання в тій чи іншій галузі. Отже, важливо наголосити, що методи регулювання адміністративної юрисдикції є похідними і обумовлені методом адміністративно-правового регулювання взагалі [15, с. 289].

Як зазначає учений В. Авер'янов, метод адміністративного права визначається як «сукупність певних загальних та специфічних способів, що використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм адміністративного права» [14, с. 365]. Інший дослідник, С. Алфьоров, зазначає,

що «адміністративний, або адміністративно-правовий, метод є сукупністю методів права, які відображають владну природу державного управління, а врегульовані цим методом відносини визначаються як відносини влади та підпорядкованості» [24, с. 289].

Ю. Битяк надає більш ґрунтовне визначення і пропонує під методом адміністративного права розглядати сукупність прийомів (засобів) впливу на суспільні відносини, закріплених у нормах цієї галузі, що складають її предмет, реалізація яких дозволяє створити належні умови для реалізації і захисту прав громадян, злагодженого функціонування громадського суспільства й держави [4, с. 123]. Учений вважає, що для чіткої характеристики методу адміністративного права як способу впливу норм цієї галузі на суспільні відносини, треба дослідити три важливі питання:

- 1) у якому правовому становищі перебуває кожен з учасників відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами;
- 2) які юридичні факти є підставою виникнення і подальшого перебігу адміністративно-правових відносин;
- 3) яким чином визначаються та захищаються права та обов'язки суб'єктів зазначених відносин» [9, с. 97].

Надаючи характеристику методам адміністративно-правового регулювання, російський учений А. Альохін окреслює такий перелік правових засобів впливу на адміністративно-правові відносини:

- 1) встановлення певного порядку дій або прийняття рішень, що регламентує дії суб'єктів у відповідних умовах, оформлений у належній адміністративно-правовій формі;
- 2) встановлення правообмежень або певних вимог, заборона певних дій під загрозою застосування відповідних адміністративних санкцій;
- 3) передбачення можливості вибору одного з варіантів посадового веління, закріплених в адміністративно-правовій нормі;

4) надання можливості діяти (або не діяти) на власний розсуд, тобто вчиняти (або не вчиняти) передбачені адміністративно-правовою нормою дії за наявності певних умов [23, с. 432].

С. Ківалов та Л. Біла звернули увагу на те, що методам адміністративного права притаманні властивості, що мають загальні методи правового регулювання (імперативний та диспозитивний методи), які реалізуються шляхом: 1) використання приписів; 2) встановлення заборон; 3) надання дозволів. Правовий статус державних службовців для здійснення ними посадових повноважень у сфері державного управління встановлюється за допомогою диспозитивного методу або, як його ще називають, методу координації [10, с. 45; 15, с. 165]. С. Алфьоров, С. Ващенко та інші слушно зазначають той факт, що диспозитивний метод застосовується переважно в цивільному праві, але має місце і в приватному адміністративному праві. Диспозитивний метод в адміністративному праві використовується з метою встановлення правового статусу державних службовців і для здійснення ними посадових повноважень у сфері державного управління. Як приклад, диспозитивний метод у системі адміністративно-правового регулювання використовується при укладанні адміністративних договорів, розподілі функцій між органами публічної влади [24, с. 74–75].

Імперативний метод правового регулювання, на відміну від диспозитивного, характеризується юридичною нерівністю учасників правовідносин та має місце лише в адміністративному праві. Його ще називають методом владних приписів, який притаманний адміністративному праву. Імперативний метод виникає під час відносин між такими суб'єктами як органи публічної влади, іншими уповноваженими суб'єктами та громадянами і юридичними особами та базується на принципах централізації управління та безпосередньої вертикальної підпорядкованості [21, с. 230].

Таким чином, задля врегулювання такого складного соціально-правового явища як адміністративно-юрисдикційна діяльність, необхідне комплексне поєднання трьох ключових способів адміністративно-правового регулювання.

Дійсно, у науці адміністративного права сформувалася переважна думка про правові засоби, що складають сутність методу адміністративно-правового регулювання. До них передусім відносять припис, заборону, дозвіл у формі надання можливості вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених адміністративно-правовою нормою, і дозвіл у формі надання можливості діяти чи не діяти за своїм бажанням, тобто чинити чи не чинити передбачені адміністративно-правовою нормою дії за визначених нею умов.

Р.Г. Нурмагамбетов відзначає, що правові дозволи, правові заборони та обмеження є різними способами правового регулювання, однак усі вони у визначених межах співвідносяться між собою [134, с. 71]. Таке співвідношення характеризується рухливістю, різноманітністю варіантів у повній відповідності до особливостей тієї групи суспільних відносин, що підлягає їх юридичному впливу.

Приписи як засоби впливу, зобов'язують учасників правовідносин діяти відповідно до заданого варіанту. Припис можна визначити як закріплення чітко визначеного порядку дій або спонукання до дій за відповідних умов і належним чином, передбаченим адміністративно-правовою нормою. Недодержання такого порядку має наслідком настання юридичних наслідків [199, с. 357–358]. Існує також інший погляд на сутність припису як способу правового регулювання. Так, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко вважають приписи засобами розпорядчого типу, які знаходять своє пряме вираження у тому, що одній стороні регульованих відносин надано певний обсяг юридично-владних повноважень, а друга сторона зобов'язана підкоритися приписам, що виходять від носія розпорядчих прав. Такі повноваження не можуть бути в розпорядженні обох сторін, інакше ті перетворилися б на рівноправних суб'єктів [103, с. 37–38].

Доцільно вести мову про існування двох видів приписів як способів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин, що залежить від рівня правового регулювання.

На рівні законодавчого регулювання припис є правилом поведінки, яке належить виконати за певних умов та у передбаченому законом порядку. У випадку невиконання припису буде мати місце відсутність правових наслідків, передбачених нормою права. Юридична відповідальність за його невиконання може або бути відсутня взагалі, або мати дисциплінарний характер.

На рівні регулювання підзаконних нормативних актів припис є законною вимогою суб'єкт адміністративно-правового регулювання, наділеного розпорядчими повноваженнями, щодо вчинення певних дій іншою стороною, яка, відповідно до закону, зобов'язана такі дії вчиняти. Невиконання такого припису тягне за собою настання різних видів юридичної відповідальності [191, с. 187].

Так, наприклад, ч. 2 ст. 28 Закону України «Про Національну поліцію» до підстав дисциплінарної відповідальності поліцейського відносить вчинені ними діяння, що призвели до порушень прав і свобод людини, пов'язаних з обробкою інформації [180].

Отже, на підзаконному рівні правового регулювання, належний порядок виконання припису забезпечується заходами адміністративного примусу, які закріплюються в нормах права за допомогою заборон, котрі є таким способом правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Охорона публічних інтересів є основним соціальним значенням правових заборон, оскільки вони стримують антисоціальну та протиправну поведінку. Вони забезпечують чітке визначення заборонених дій; гарантують закріплення в нормах адміністративного права обов'язку утримуватись від вчинення заборонених дій; встановлюють заходи адміністративного примусу, що можуть бути застосованими у випадку порушення встановленої заборони. Таким чином, з огляду на суть, основне вираження правові заборони знаходять у диспозиціях захисних (відбудовних) адміністративно-правових норм [214, с. 25].

На сучасному етапі розвитку науки адміністративного права варто акцентувати увагу на зростаючому значенні дозволів у механізмі

адміністративно-правового регулювання. Теоретик права С.С. Алексєєв ще в 1989 році писав, що дозвіл – це ключовий елемент правового регулювання, покликаний забезпечити здійснення реальних прав людини, дієве самоврядування, творчу діяльність людей. На думку вченого, дозволи в праві – це суб'єктивні юридичні права, яким властиві всі якості таких прав. М.К. Юков вказує, що дозвіл – це установлений нормами права варіант поведінки, відповідно до якого особі надається право на позитивні дії. О.В. Трегубова уточнює вказаний підхід, зазначаючи, що дозволи в праві – це не тільки права, але й можливість діяти певним чином у межах наданого права [21, 56–57].

У доктрині адміністративного права існує два аспекти розуміння сутності дозволу як засобу адміністративно-правового регулювання:

1) надання можливості вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених адміністративно-правовою нормою;

2) надання можливості діяти (чи не діяти) за своїм бажанням та на власний розсуд, тобто чинити чи не чинити передбачені адміністративно-правовою нормою дії за визначених нею умов [191, с. 187].

Перш за все, дозвіл як надання можливості вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених адміністративно-правовою нормою, розрахований на регулювання поведінки посадових осіб, причому останні не наділені правом уникати такого вибору.

Такий вид дозволу можна назвати «жорстким», що наділяє уповноваженого суб'єкта певною самостійністю при вирішенні, наприклад, питання щодо застосування до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, того чи іншого заходу адміністративного впливу (стягнення) або звільнення її від відповідальності [103, с. 37].

Вказаний вид дозволу в адміністративній діяльності суб'єктів регулювання державно-службових відносин отримує вираз у так званих дискреційних повноваженнях. М.К. Закурін зазначає, що дискреційні – це можливість діяти за власним розсудом у межах закону, можливість застосувати норми закону та вчиняти конкретні дії (або дію) з-поміж інших, кожна з яких

окремо є відносно правильною (законною); відповідно, перелік таких дій (варіантів вибору) повинен бути встановлений у законі [70]. У деяких випадках нормативному визначенню підлягають і критерії такого вибору. Наприклад, у ч. 3 ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію» зазначено, що поліція для виконання покладених на неї завдань може застосовувати інші заходи, визначені окремими законами [180].

Слід зазначити, що останнім часом в Україні набувають поширення різні правові методи заохочення, передбачені нормативно-правовими актами за зразкове виконання службових обов'язків.

Заохочення покликане мотивувати до прояву інтересу та формувати ініціативність при здійсненні відповідних дій, отримання матеріального, морального та іншого схвалення. Заохочення наділене наступними особливостями:

1. Підставою застосування заохочення є заслуга, діяння, які оцінюються позитивно суб'єктами, уповноваженими здійснювати відповідний вид державного контролю;
2. Складовою частиною заохочення є оцінка минулих подій;
3. Заохочення наділене персоніфікованим характером і може бути застосованим відносно окремих індивідуальних чи колективних суб'єктів;
4. Заохочення знаходить вияв в моральному схваленні, наділенні визначеними правами, матеріальними цінностями та іншими благами;
5. Заохочення, врегульоване правом, у багатьох випадках реалізується у формі правозастосування [191, с. 188–190].

Так, у частині 1 ст. 84 Закону України «Про Національну поліцію» зазначено, що достроково спеціальні звання поліцейським можуть бути присвоєні в порядку заохочення [180].

Зрозуміти у повній мірі сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності можливо через розкриття функцій, які вона виконує, оскільки за своїм змістом адміністративна юрисдикція є діяльністю уповноважених суб'єктів з реалізації відповідних нормативно визначених функцій.

Характеризуючи функції адміністративної юрисдикції, слід виходити з того, що вона є різновидом юрисдикції в загальному розумінні. У той же час, це самостійний вид правозастосовної, правоохоронної діяльності, що має властиві йому ознаки, призначення, відособленість правової регламентації і систему органів. Більшість вчених виділяє три функції адміністративно-юрисдикційної діяльності: правоохоронну, виховну, регулятивну.

Функції адміністративної юрисдикції реалізуються шляхом відповідних методів.

Метод правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності можна визначити як сукупність способів, засобів, прийомів, що використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм адміністративного права. Цим адміністративно-правовим методам регулювання притаманні властивості, що мають «загальні» методи правового регулювання, а саме імперативний та диспозитивний [7, с. 6].

Методи правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності доцільно розглядати на двох рівнях: законодавчому та підзаконному, що зумовлене розумінням взаємозв'язку та взаємообумовленості державного регулювання та державного управління.

Окремо слід відзначити зростаючу роль заохочення як методу адміністративно-правового регулювання, котрий покликаний стимулювати ефективне та якісневиконання посадовими особами покладених на них обов'язків.

1.3 Форми адміністративно-юрисдикційної діяльності

Ефективна організація виконавчої влади в державі неможлива без удосконалення діяльності її органів, у тому числі одного з найпоширеніших її видів – адміністративно-юрисдикційної.

Як відомо, адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади безпосередньо пов'язана з реалізацією їх повноважень щодо накладання адміністративних санкцій на громадян та юридичних осіб.

Актуальність питань про форми здійснення зазначеної діяльності підвищується в умовах радикальної зміни ідеології функціонування виконавчої влади. Адже оновлення українського адміністративного права пов'язане з виокремленням таких нових його функцій як правозабезпечувальна (що спрямована на забезпечення реалізації прав і свобод людини) та правозахисна (захист порушених прав). З огляду на це сьогодні адміністративно-юрисдикційна діяльність розглядається не лише як діяльність каральної спрямованості, а й як діяльність, призначення якої полягає в забезпеченні охорони адміністративно-правових відносин, включаючи правовий захист прав і свобод громадян та юридичних осіб.

Отже, адміністративна юрисдикція є одним із видів юрисдикційної діяльності органів державної влади виконавчої влади, що має правоохоронне спрямування. Зокрема, як відзначається в літературі, за допомогою адміністративної юрисдикції забезпечується «охорона певних соціальних благ і цінностей (громадського порядку, суспільної безпеки, прав і свобод громадян) шляхом здійснення органами виконавчої влади юрисдикційної діяльності у зв'язку з адміністративним правопорушенням, у процесі якої дані органи проводять розслідування, обвинувачують винувату особу у здійсненні протиправного діяння, розглядають справу про це діяння, виносять по ньому рішення про застосування до правопорушника адміністративного стягнення, виконують рішення, що прийняте» [19].

Таким чином, найбільш яскраво та повно форми здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності проявляються через функціонування системи органів внутрішніх справ, зокрема Національної поліції, як таких, що уповноважені чинним законодавством на розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень.

У юридичній літературі виокремлюються такі особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ: широке коло суспільних відносин, що охороняються в адміністративно-юрисдикційний спосіб; великий обсяг прав щодо накладання адміністративних стягнень порівняно з іншими суб'єктами юрисдикції; широке коло посадових осіб, які мають право застосовувати адміністративно-правові санкції; визначена нормативно-правовими актами спеціалізація щодо розгляду адміністративних справ; право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність є єдиною системою, що має загальні ознаки та принципи, але це не виключає її поділ на самостійні підвиди, який зумовлений:

1. Широкою сферою правової охорони;
2. Особливими характером спорів, що розглядаються;
3. Специфічною правовою природою норм, які регулюють такі відносини;
4. Видами юрисдикційних органів, які уповноважені розглядають справи щодо спорів і застосовувати санкції, ухвалювати рішення щодо розгляду справи процесуальним шляхом.

Функції органів внутрішніх справ (далі - ОВС) слід розглядати як складові елементи її зовнішньої діяльності, а форми відображають шляхом яких дій вони практично здійснюються. Функції адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції реалізуються в конкретних діях суб'єктів, які здійснюють таку діяльність. Відповідно такі дії знаходять своє вираження у визначених формах діяльності відповідно до виконання поставлених перед ними завдань [85, с. 74].

Таким чином, форма – це та чи інша управлінська дія, що має зовнішній прояв або зовнішньо виражений результат управлінської діяльності (наприклад, прийняте управлінське рішення). Форми закріплено в законодавстві, яке визначає правовий статус ОВС, у положеннях, статутах, інструкціях та інших актах, що регламентують адміністративну діяльність її суб'єктів.

Підкреслюючи різноманітність існуючих понять форм управлінської діяльності, варто відзначити, що вони визначаються як: способи вираження її змісту; способи здійснення, виявлення і вираження методів управління; зовнішнє практичне вираження функцій управління в конкретних діях; зовнішнє практичне вираження управлінської діяльності в конкретних умовах; зовнішнє виявлення управлінської діяльності. Існує думка, що форми вказують, якими шляхами, конкретними діями здійснюється адміністративна діяльність [95, с. 99].

На думку В.М. Макарчука форму адміністративної діяльності поліції потрібно розуміти як зовнішній прояв змісту адміністративної діяльності, організаційно-правове вираження їх конкретних однорідних дій щодо запобігання та припинення проступків, забезпечення громадського порядку [123, с. 183].

І.П. Голосніченко, у свою чергу, під формою адміністративної діяльності ОВС розуміє однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішнє вираження, з допомогою яких забезпечується охорона прав громадян, громадський порядок, безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями.

Проаналізувавши думки науковців, що розробляли формулювання поняття форм управлінської діяльності, ми вважаємо, що необхідно поділити їх на дві групи. До першої належать концепції Г.П. Бондаренка, І.П. Голосніченка, В.С. Проніна та інших, які пропонують розуміти під формами управління в загальному вигляді зовнішній вияв управлінських дій. До другої, найбільш численної групи, варто віднести погляди В.Л. Грохольського, Л.В. Ковалю, Ю.М. Козлова, Д.М. Овсянка та інших, які вважають форми управлінської діяльності зовнішнім виявом однорідних дій. Проте спільною константою для обох концепцій є здійсненням дій – управлінських або конкретних однорідних.

Ми вважаємо, що обидві точки зору за своєю сутністю є правильними, оскільки серед інших значень слово «форма» має і таке як «зовнішній вигляд чого-небудь», а тому, якщо вона знаходить свій вияв через виконання певних

дій, логічно, що в схематичному вигляді форми управлінської діяльності можна уявити як сукупність дій, які мають зовнішній вияв.

На жаль, у юридичній літературі зазначена проблема розроблена недостатньо. Існують різні підходи до визначення самого поняття форм управлінської діяльності та їхньої класифікації.

Підсумовуючи наведені точки зору, вважаємо, що під формою адміністративної діяльності слід розуміти адміністративно-юрисдикційну, контрольну та превенційну діяльність, результатом якої є прийняття індивідуальних актів, а також здійснення інших юридично значущих дій, що має на меті забезпечення охорони прав і свобод людини, громадського порядку, безпеки та здійснення боротьби зі злочинами й іншими правопорушеннями [74, с. 58].

Наразі у науці адміністративного права відсутня єдина класифікація адміністративно-правових форм, найчастіше їх поділяють на дві групи: правові та неправові. Класифікаційним критерієм у цьому випадку є юридичний наслідок, що настає або є відсутнім у результаті застосування певної форми державного управління. Таким чином, кожна з правових форм: видання нормативних актів управління (адміністративна нормотворчість); видання індивідуальних (ненормативних) актів управління; укладення адміністративних договорів; здійснення юридично значущих дій – здатна спричиняти виникнення адміністративно-правових відносин. Що ж стосується неправових форм державного управління, то для них характерним є або передумання, або позиція відносно правових (наприклад, проведення заходів організаційного характеру, нарад, перевірок, ревізій тощо) [201, с. 167].

Крім проведення організаційних заходів, до неправових форм відносять здійснення матеріально-технічних операцій (створення умов для функціонування державних органів та посадовців). Важливою властивістю адміністративно-правових форм є відсутність залежності між ними, тобто їх універсальність і можливість застосування у різних галузях і сферах [74, с. 59].

Найбільш численною групою серед форм державного управління є видання правових актів управління. Досліджуючи їх проблематику, Р.Ф. Васильєв охарактеризував правові акти управління як вольові владні дії уповноважених державою суб'єктів, що спрямовані на виконання законів у процесі реалізації функцій державного управління, а також на встановлення, зміну та припинення правових норм або на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин. Обов'язково діяльність такого типу потребує оформлення у відповідних документах [41, с. 17]. Ю.П. Битяк вважає правовий акт управління офіційним приписом, передбачений законом, прийнятий компетентним суб'єктом управління шляхом одностороннього волевиявлення у відповідності встановленої процедури та форми і спричиняє настання конкретних юридичних наслідків [12, с. 23]. Подібним є визначення, запропоноване В.Б. Авер'яновим: правовий акт управління – це офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків [13, с. 282].

У адміністративній науці існує декілька класифікацій актів державного управління. С.Г. Стеценко пропонує поділяти їх за такими критеріями: 1) за юридичною природою (нормативні, індивідуальні, змішані); 2) залежно від суб'єктів видання (акти Президента У країни, Верховної Ради України тощо); 2) за юридичною формою (укази, постанови, розпорядження, рішення, накази, інструкції); 3) за формою вираження (письмові, усні, конклюдентні) [201, с. 170–171].

В.К. Колпаков виділяє такі класифікаційні критерії:

- 1) за юридичними властивостями (нормативні та ненормативні акти);
- 2) за межами дії у просторі й часі (акти, що діють на всій території без обмежень у часі; акти, що діють на всій території протягом певного терміну; акти, що діють на частині території без обмежень у часі; акти, що діють на частині території протягом певного терміну);

3) за характером компетенції органів, які видають акти (акти загального, галузевого і функціонального управління) [102, с. 233].

Різні пропозиції щодо класифікації форм також розробили І.П. Голосніченко, Ц.А. Ямпольська, Ю.М. Козлов, В.І. Попова, В.М. Манохін, В.І. Новосьолов, Д.Н. Бахрах, Р.Ф. Васильєв та інші.

Ми підтримуємо поділ форм адміністративно-юрисдикційної діяльності на правові та неправові, оскільки такий підхід є найбільш поширеним серед науковців.

Як слушно зазначає О.П. Рябченко, поділ форм державного управління, у тому числі адміністративно-юрисдикційної діяльності, на правові та неправові є логічним, проте назви є не зовсім коректними, бо можуть давати хибне уявлення про їх сутність, оскільки обидві форми регулюються нормами права. Коли говорять про правові форми, мають на увазі юридичні наслідки цих форм – внесення змін до правового режиму, зумовлення, зміну або припинення конкретних правовідносин. Юридичні наслідки породжують видання актів управління, укладання угод, здійснення нормотворчої діяльності органів державної влади й управління. Неправові форми не мають юридичних наслідків. Як правило, це управлінські рішення, спрямовані на виконання тактичних та оперативних завдань [187, с. 26–27].

Наприклад, О.І. Остапенко до правових форм адміністративної діяльності відносить: видання актів органів внутрішніх справ, укладення договорів, здійснення інших юридично значущих дій; до неправових – проведення суспільно-організаційних заходів та проведення організаційно-технічних заходів [18, с. 30–31; 141, с. 74].

Органи внутрішніх справ застосовують обидві форми адміністративно-юрисдикційної діяльності. Вони відрізняються одна від одної лише властивими ознаками – наявністю або відсутністю правових наслідків. Наприклад, А.П. Коренєв підтримує думку В.М. Безденежних і наголошує, що до категорії юридичних дій не належать ті дії державних органів, які хоча і відбуваються під час здійснення їхніх повноважень, але безпосередньо не тягнуть за собою

юридичних наслідків, здійснюються не з метою установити норми права, покласти на кого-небудь юридичні обов'язки чи надати права, не вносять змін до правових відносин і безпосередньо їх не стосуються [113, с. 98–100].

Так, до правових форм адміністративної діяльності поліції відносять:

1. Видання адміністративних актів;

2. Укладення адміністративних договорів. Із цього погляду, адміністративні договори, що використовуються у діяльності правоохоронних органів, доцільно поділити на такі види:

1) координаційні договори, до яких належать:

- організаційний договір (договір про делегування повноважень);
- договір про співпрацю правоохоронних органів між собою;
- договір про взаємодію правоохоронних органів з іншими органами публічної влади та недержавними організаціями (зокрема тарифні угоди);

2) субординаційні договори, до яких можна віднести:

- договір про вступ громадян на службу до правоохоронного органу, виконання окремих завдань правоохоронної спрямованості;
- договір про публічні послуги;
- податкові та митні угоди [74, с. 59].

3. Вчинення інших юридично значущих дій.

Правові форми також класифікуються за змістом, цілеспрямованістю, способом вираження.

За змістом правові форми поділяються на:

1. Нормотворчу – суб'єкти адміністративної діяльності використовують цю форму в межах своєї компетенції;

2. Правозастосовну – полягає в діях суб'єктів щодо застосування норми права.

Залежно від справ і характеру управлінських рішень, які стосуються видачі будь-яких дозволів, правозастосовна форма, у свою чергу, поділяється на:

1) регулятивну (вирішення конкретних справ організаційного, управлінсько-розпорядчого характеру);

2) правоохоронну (охорона особистості, її прав і свобод, захист законних інтересів громадян, державних органів, громадських організацій, підприємств і установ тощо).

За цілеспрямованістю (цілями використання) правозастосовні (регулятивна і правоохоронна) форми адміністративної діяльності органів внутрішніх справ поділяються на:

1) внутрішні (для здійснення внутрішньо-організаційної діяльності: вирішення штатних питань, ведення діловодства, а також для вирішення питань матеріально-технічного й іншого забезпечення адміністративної діяльності);

2) зовнішні (використовують із метою забезпечення виконання покладених на суб'єктів адміністративної діяльності завдань і функцій).

За способом вираження правозастосовні форми адміністративної діяльності (регулятивні і правоохоронні, внутрішні і зовнішні) поділяються на:

1) письмові (індивідуальний акт - документ, наприклад, постанова про накладення стягнення);

2) усні (накази, вказівки, розпорядження, команди тощо);

3) конклюдентні (регулюючі жести у визначених випадках, сигнали-свистки, застосування зброї для подання сигналу тривоги або виклику допомоги тощо).

До неправових форм адміністративної діяльності поліції належать:

1) форми вираження організаційних дій (вивчення, узагальнення позитивного досвіду роботи, навчання виконавців, інструктаж, нарада, надання практичної допомоги тощо);

2) форми вираження матеріально-технічних дій (підготовка довідок і звітів, діловодство, розмноження документів тощо) [74, с. 60].

Слід зазначити, що, крім адміністративної діяльності (яку врегульовано адміністративним правом і яка є управлінською) ОВС уповноважені здійснювати управлінську діяльність, детально не врегульовану

адміністративним правом. Така діяльність теж має свої форми, які є формами управління. Сюди входять проведення організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних дій. Матеріально-технічні дії є діяльністю, спрямованою на забезпечення функціонування підрозділу поліції та реалізацію правових форм. У науці до таких дій відносять: ведення діловодства; архівну справу; підготовку довідок, звітів, проектів адміністративних актів тощо. Це дії, що здійснюють усередині органу внутрішніх справ.

Реформування системи органів внутрішніх справ, а саме створення Національної поліції України, відбувається на засадах партнерських відносин між владними суб'єктами та громадянами, є визначальною ознакою демократичної країни. Це обумовлює потребу в комплексному реформуванні управлінських процесів у державі та інститутів українського адміністративного права.

Унаслідок реформ, що впроваджуються в Україні, кардинально змінюються пріоритети, висуваючи на перше місце не державу, а людину. Ці положення закріплює Конституція України, наголошуючи, що «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Ми вважаємо, що правоохоронна функція держави є комплексним напрямком діяльності держави, який включає в себе сукупність правових заходів (у тому числі примусових), заснованих на принципах справедливості та ефективності, спрямованих на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних та масових порушень законності і правопорядку.

Таке тлумачення правоохоронної функції, на нашу думку, акцентує увагу на сервісній складовій діяльності держави, що в повній мірі стосується і правоохоронних органів як основних суб'єктів реалізації цієї функції.

Це повною мірою стосується і органів внутрішніх справ. Правоохоронні органи посідають специфічне місце між державою та громадянами, що вимагає вирішення важливого питання: як сприймати поліцію в сучасному світі – як

«силу» чи як «службу»? Європейські дослідники акцентують увагу на тому, що правозахисники схильні сприймати поліцію як «силове відомство» і прагнуть до того, щоб перетворити її в «службу», що сприйнятлива до потреб населення й безпосередньо підзвітна йому. Дійсно, гасло «від силового відомства – до обслуговування населення» нерідко використовується у роботі з поліцією у галузі прав людини [140, с. 52]. Чітко прослідковується позиція європейської спільноти, за якої основною є саме сервісна роль поліції. Громадськість вимагає від правоохоронних органів діяльності у контексті «поліцейської служби», а не «поліцейської сили».

Поліцейські органи повинні сконцентрувати увагу на вирішенні конкретних проблем і приділити основну увагу людям і встановленню партнерських відносин з ними. Суспільство очікує, що працівники правоохоронних органів будуть приділяти підвищену увагу причинам і попередженню злочинності, а не заходам, прийнятим після скоєння злочинів [127, с. 29]. У цілому, погоджуючись з цією тезою, разом із тим вважаємо, що не слід протиставляти поліцейські функції охорони правопорядку та надання послуг населенню. У період всебічної сервізації публічної сфери суспільних відносин надання послуг населенню перетворюється на магістральний напрямок діяльності будь-яких державних органів. Сервісне спрямування держави пронизує всі її функції, в тому числі й правоохоронну. Правоохоронна функція держави має бути спрямована не лише на формальний захист закону та правопорядку, але й на забезпечення соціальної злагоди, профілактику суспільних конфліктів та гарантування соціальної безпеки [84, с. 132].

Таким чином, держава повинна не управляти громадянами, а надавати їм послуги, тобто здійснювати різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав і свобод.

Отже, можна стверджувати про появу нової форми адміністративно-юрисдикційної діяльності, а саме **поліцейської послуги**.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», поліція служить суспільству шляхом надання поліцейських послуг у сфері

забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [180].

На нашу думку, всі послуги, які надаються Національною поліцією та іншими центральними органами виконавчої влади, є адміністративними, оскільки вони пов'язані із реалізацією владних повноважень органами публічної адміністрації, МВС та Національною поліцією (у сфері внутрішніх справ) що спричиняє набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків фізичної (юридичної) особи відповідно до закону.

Для визначення сутності та ознак адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ, насамперед розглянемо наукові підходи та нормативно-правові акти, що розкривають категорію «адміністративні послуг». Щодо поняття адміністративних послуг вітчизняна наука адміністративного права поки що одностайної позиції не виробила. Більш того, сам термін «адміністративна послуга» досі не прийнятий усіма вітчизняними вченими та практиками [202, с. 114–124].

Так, В.Б. Авер'янов вважає, що поняття «адміністративні послуги» загалом має те саме змістове навантаження, що і «послуги» в приватно-правовому розумінні: це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням (проханням) цієї особи [1, с. 229]. О.В. Кузьменко розглядає поняття «послуги» як діяльність із задоволення потреб особи, яка здійснюється за заявою особи на її прохання [117, с. 90]. І.П. Голосніченко вказує, що не вся розпорядча діяльність, навіть спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою. Адже призначення всієї діяльності органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб – забезпечувати права й свободи громадян та інших осіб. Вчений визначає управлінську послугу як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [50, с. 84].

Отже, розглянувши основні наукові точки зору розуміння поняття «адміністративна послуга», можна стверджувати про існування двох аспектів розгляду цього поняття: як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи; як результат публічно-владної діяльності, яка здійснювалася за заявою особи.

Вперше поняття управлінських послуг у вітчизняному законодавстві згадується в Концепції адміністративної реформи 1998 року, де одним із завдань ставиться впровадження нової ідеології функціонування органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав та свобод громадян, надання їм якісних управлінських послуг [175].

Наступним кроком законодавців у цьому напрямку стали заходи щодо реалізації основних напрямків конкурентної політики на 2002–2004 рр., схвалені Указом Президента України від 19 листопада 2001 р. № 1097, які передбачали оптимізацію обсягів господарської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [182].

Законодавче закріплення поняття «адміністративна послуга» міститься у Законі України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р., відповідно до якого «адміністративною послугою є результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [154].

Дослідження категорії «адміністративні послуги органів внутрішніх справ» в науці адміністративного права знаходиться на початковій стадії. К. Афанасьєв зазначав, що державні адміністративні послуги органів внутрішніх справ є систематичним і цілеспрямованим здійсненням органами внутрішніх справ (посадовими особами) на підставі норм і з урахуванням принципів адміністративного права комплексу різноманітних заходів правового й організаційного характеру зі створення належних умов для реалізації

громадянами або іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин своїх прав, свобод і законних інтересів у сфері громадського порядку та громадської безпеки, результатом якої є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо) [37, с. 156].

С. Шатрава дає інше визначення категорії «адміністративна послуга, що надається органами внутрішніх справ», а саме: це результат публічно-владної діяльності органу чи підрозділу Міністерства внутрішніх справ, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [221, с. 162].

І. Голосніченко акцентує увагу на тому, що послуги, які надаються органами і підрозділами внутрішніх справ, є публічними послугами.

Найбільша частина цих послуг є адміністративними, тобто такими, що базуються на діях підрозділів поліції як складової частини органів внутрішніх справ, які мають управлінський характер, або при їх вчиненні застосовуються заходи примусу, врегульовані адміністративним правом та направлені на створення умов щодо задоволення приватних осіб [50, с. 88].

У чинному Законі України «Про Національну поліцію» хоча і міститься поняття «поліцейська послуга», однак сам його зміст не розкрито. Тому з огляду на зазначені вище положення можна стверджувати, що поліцейська послуга за своїм признаенням є адміністративною [180].

Проте, стаття 2 Закону України «Про адміністративні послуги» також чітко окреслює сферу суспільних відносин, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, суб'єктами яких є МВС України і Національна поліція. Такі регламентовані Законом правовідносини не поширюються на відносини: здійснення державного нагляду (контролю); метрологічного контролю і нагляду; акредитації органів з оцінки відповідності; дізнання, досудового слідства; оперативно-розшукової діяльності; судочинства, виконавчого провадження; нотаріальних дій; виконання покарань; доступу до

публічної інформації; застосування законодавства про захист економічної конкуренції; провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею; набуття прав на конкурсних засадах; набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу [154].

Отже, ми бачимо чіткий дисонанс між положеннями Закону України «Про адміністративні послуги» і Закону України «Про Національну поліцію». Постає закономірне питання: як співвіднести сервісний характер діяльності поліції під час надання послуги і обов'язки поліції у сфері захисту прав і свобод осіб, підтримання публічного порядку і безпеки?

На нашу думку, не слід протиставляти ці категорії або підміняти їх зміст. Ми вважаємо, що така категорія як «безпека» є об'єднуючою ланкою між функціональними обов'язками поліції по забезпеченню публічного порядку і безпеки, захисту прав і свобод осіб, гарантованих на законодавчому рівні та наданням послуг.

Також ми вважаємо доцільним розподілити поліцейські послуги на правоохоронні та сервісні.

Послуги, що надає Національна поліція, під час виконання основних завдань, визначених Законом України «Про Національну поліцію», слід вважати правоохоронними, а послуги, що надаються Національною поліцією з метою створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою, доцільно вважати сервісними.

Слід зазначити, що поняття «сервісні послуги» з'явилося у правовому полі з моменту прийняття Верховною Радою України у першому читанні проекту Закону України «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України» від 6 квітня 2015 р. [185].

Перелік сервісних послуг, котрі надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Національною поліцією, наведено у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та

Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» [169]. Аналіз цієї постанови дозволяє зробити висновок, що поліція надає такі їх види:

- 1) видача дозволів (у тому числі акредитація, атестація, сертифікація);
- 2) реєстрація з веденням реєстрів (також легалізація суб'єктів);
- 3) легалізація, нострифікація та верифікація актів;
- 4) соціальні управлінські послуги.

Однак переліку поліцейських послуг, які здійснюються з метою забезпечення виконання завдань Національної поліції та стандартів їх надання, дотепер не розроблено.

Таким чином, поліцейською послугою ми вважаємо діяльність Національної поліції, направлена на задоволення потреб суспільства у створенні безпечного середовища через підтримання публічної безпеки і порядку, а також забезпечення прав і свобод окремих осіб шляхом здійснення їх охорони або юридичного оформлення.

До головних особливостей поліцейської послуги ми пропонуємо віднести такі:

1) ці послуги безпосередньо пов'язані з реалізацією функцій, покладених державою на Національну поліцію;

2) надання послуг має на меті захист і створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів або виконання покладених на них нормативними правовими актами обов'язків у сфері внутрішніх справ держави;

3) поліцейські послуги надаються переважно за зверненням приватних фізичних і юридичних осіб, однак у чітко закріплених нормативних приписах передбачена можливість надання послуг за власною ініціативою працівника поліції, передусім послуги поліцейського піклування;

4) суб'єкт повноваження органу (підрозділу) внутрішніх справ щодо надання певного виду послуг визначається законом;

5) у більшості випадків для отримання такої послуги споживачем йому необхідно виконати певні вимоги, визначені законом, наприклад, звернення до органів поліції, у порядку передбаченому чинним законодавством [79, с. 80].

Підводячи підсумок, відмітимо, що охарактеризовані форми адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, зокрема поліції, тісно між собою пов'язані й виявляються в різних комбінаціях. Більше того, вдале їх поєднання є запорукою успіху в діяльності того чи іншого підрозділу. Крім того, з огляду на процес реформування системи органів внутрішніх справ, зокрема створення Національної поліції до перелічених вище форм можна додати адміністративну послугу.

Висновки до розділу 1

1. На сьогодні в науці адміністративного права вирізняють «широке» і «вузьке» поняття адміністративної юрисдикції.

Проаналізувавши наведені вище наукові підходи та законодавчу базу, що регулює діяльність Національної поліції, можна констатувати що термін «адміністративна юрисдикція» стосовно діяльності поліції доцільно використовувати у широкому розумінні, тобто фактично він буде ототожнюватися з діяльністю щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення та винесення по них відповідних постанов, проведення досудового розслідування стосовно кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності слідчих органів Національної поліції, а також застосування заходів адміністративного попередження та адміністративного припинення.

Отже, ми пропонуємо під поняттям «адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції» розуміти здійснювану в чітко регламентованій процесуальній формі діяльність, котра має правоохоронний, державно-владний характер, що полягає в розгляді та вирішенні суспільних конфліктів, здійснення провадження по застосуванню заходів адміністративного попередження і припинення у межах відповідного адміністративно-юрисдикційного провадження уповноваженими на те співробітниками Національної поліції.

2. Адміністративно-юрисдикційна діяльність є юридичною конструкцією теоретичного типу, тобто в ній обґрунтовується і закріплюється найбільш прийнятна схема встановлення взаємодії між учасниками адміністративних правовідносин.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність в повній мірі розкривається через функції, які вона виконує, оскільки за своїм змістом адміністративна юрисдикція є діяльністю уповноважених суб'єктів з реалізації відповідних нормативно визначених функцій.

Проаналізувавши праці вчених-адміністративістів, ми можемо виділити такі функції адміністративної юрисдикції: 1) превентивна; 2) правоохоронна; 3) виховна; 4) регулятивна.

3. Функції адміністративної юрисдикції реалізуються шляхом відповідних методів. Метод правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності можна визначити як сукупність способів, засобів, прийомів, що використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм адміністративного права. Цим адміністративно-правовим методам регулювання притаманні властивості, що мають «загальні» методи правового регулювання – імперативний та диспозитивний.

Методи правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності доцільно розглядати на двох рівнях: законодавчому та підзаконному, що зумовлене розумінням взаємозв'язку та взаємообумовленості державного регулювання та державного управління.

Окремо слід відзначити зростаючу роль заохочення як методу адміністративно-правового регулювання, котрий покликаний стимулювати ефективне та якісне виконання посадовими особами покладених на них обов'язків.

4. Найбільш яскраво та повно форми здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності проявляються через функціонування системи органів внутрішніх справ, зокрема Національної поліції як таких, що уповноважені чинним законодавством на розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень.

У юридичній літературі виокремлюються такі особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ: широке коло суспільних відносин, що охороняються в адміністративно-юрисдикційний спосіб; великий обсяг прав щодо накладання адміністративних стягнень порівняно з іншими суб'єктами юрисдикції; широке коло посадових осіб, які мають право застосовувати адміністративно-правові санкції; визначена нормативно-правовими актами спеціалізація щодо розгляду адміністративних

справ; право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення.

Підсумовуючи наведені точки зору, вважаємо, що під формою адміністративної діяльності слід розуміти адміністративно-наглядову, юрисдикційну, профілактичну діяльність і у зв'язку з цим прийняття індивідуальних актів, а також здійснення інших юридично значущих дій з метою забезпечення охорони прав і свобод людини, громадського порядку, безпеки та здійснення боротьби зі злочинами й іншими правопорушеннями. Попри відсутність у науці адміністративного права єдиної класифікації адміністративно-правових форм, найчастіше їх поділяють на дві групи: правові та неправові. Класифікаційним критерієм у цьому випадку є юридичний наслідок, що настає або є відсутнім у результаті застосування певної форми державного управління.

Органи внутрішніх справ застосовують обидві форми адміністративно-юрисдикційної діяльності. Вони відрізняються одна від одної лише властивими ознаками – наявністю або відсутністю правових наслідків.

Так, до правових форм адміністративної діяльності поліції відносять: 1) видання адміністративних актів; 2) укладення адміністративних договорів; 3) вчинення інших юридично значущих дій.

Правові форми також класифікуються за змістом, цілеспрямованістю, способом вираження.

До неправових форм адміністративної діяльності поліції належать:

1) форми вираження організаційних дій (вивчення, узагальнення позитивного досвіду роботи, навчання виконавців, інструктаж, нарада, надання практичної допомоги тощо);

2) форми вираження матеріально-технічних дій (підготовка довідок і звітів, діловодство, розмноження документів тощо).

5. Реформування системи органів внутрішніх справ, а саме, – створення Національної поліції України, відбувається на засадах партнерських відносин між владними суб'єктами та громадянами, що є визначальною ознакою

демократичної країни. Це обумовлює потребу у комплексному реформуванні управлінських процесів у державі та інститутів українського адміністративного права.

Унаслідок реформ, що впроваджуються в Україні, кардинально змінюються пріоритети, висуваючи на перше місце не державу, а людину. Ці положення закріплює Конституція України, наголошуючи, що «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Створення Національної поліції України на підставі прийняття відповідного законодавчого акту, стало вагомим кроком на шляху перетворення системи державного примусу, тобто міліції, на сервісну службу – поліцію.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про Національну поліцію» основним завданням новоствореного органу є надання послуг населенню. Можна з упевненістю стверджувати, що зміст цієї статті змінює не лише структуру, а й ідеологію функціонування органу виконавчої влади.

Таким чином, відтепер держава повинна бути не лише управлінцем, а надавачем послуг для населення, здійснюючи різноманітні дії, спрямовані на створення умов для захисту і реалізації особами своїх прав і свобод.

Отже, можна стверджувати про появу нової форми адміністративно-юрисдикційної діяльності, а саме поліцейської послуги.

Результати дослідження, викладені у розділі, відображено у публікації автора: [83].

РОЗДІЛ 2.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВПЛИВ У ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

2.1 Адміністративний вплив: поняття, сутність та зміст

Органи Національної поліції України належать до основних суб'єктів здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності в основному у межах такого законодавчо закріпленого адміністративно-юрисдикційного провадження як застосування заходів адміністративного примусу.

Тому аналіз змісту адміністративного впливу є надзвичайно важливим, оскільки він є одним з важливих аспектів сутності здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності органами внутрішніх справ.

Процес успішного реформування та розвитку всіх інститутів та вітчизняної правової системи не можливо уявити без ефективного правового впливу за допомогою відповідних засобів і методів, які утворюють цілісний та злагоджений механізм.

Суспільна регуляція, хоч і є явищем самодостатнім, все ж потребує чітко встановлених та прозорих правил, що будуть вести окремих індивідів та суспільство в цілому до розвитку.

Право є інструментом управління у будь-якій сфері правовідносин, воно покликане врегульовувати, забезпечувати, впорядковувати та збалансовувати інтереси суспільства, держави та окремих громадян.

Саме тут і проявляється головна особливість права – впливати на поведінку людей та скеровувати її в необхідному напрямку. Такий правовий вплив може проявлятися у різних видах.

Одним з основних видів правового впливу цілком справедливо можна вважати адміністративно-правовий, оскільки коло суспільних відносин, підпорядкованих дії норм адміністративного права, є досить широким.

Адміністративно-правовий вплив нарівні з ознаками, що притаманні правовому впливу взагалі, має особливі риси, обумовлені предметом регулювання адміністративного права. Тому дослідження сутності адміністративно-правового впливу, у сучасних умовах трансформації нашої держави, є надзвичайно затребуваними. Оскільки, не розуміючи сутності цього поняття, неможливо побудувати правову дійсність, у межах якої держава та суспільство будуть належним чином рухатися вперед, не порушуючи інтереси один одного, а доповнюючи їх.

У різний час вивченню питань адміністративно-правового впливу, адміністративного примусу та його заходів було присвячено досить багато праць вітчизняних та зарубіжних науковців. Важливе теоретичне та методологічне значення мають роботи таких відомих представників юридичної науки як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, Ю.М. Дьомін, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.Я. Настюк, В.Г. Перепелюк, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, Ю.М. Тодика, В.К. Шкарупа, М.Г. Шульга, О.М. Якуба та інші.

Вивчення та переосмислення сучасного правового досвіду, наукових досліджень, присвячених аспекту адміністративно-правового впливу та примусу, створить якісне підґрунтя для належного розвитку цього інституту та інтеграції вітчизняного законодавства до вимог міжнародного правового простору.

Перш ніж розпочати характеристику адміністративно-правового впливу, варто розглянути наукові погляди стосовно категорії правового впливу взагалі.

Термін «вплив» означає дію на будь-що за допомогою системи засобів і способів. Вплив – це категорія, яка передбачає певну систему дій по відношенню до чогось.

Категорія «правовий вплив» з'явилася у вітчизняній теорії держави та права ще за радянських часів. М.Г. Александров був першим з учених, хто

запропонував під зазначеним впливом розуміти всю сукупність способів і форм здійснення права, втілення його норм у життя [20, с. 183–213].

На думку О.В. Малько, категорія «правовий вплив» – це взятий в єдності та багатоманітності весь процес впливу права на соціальне життя, свідомість та поведінку людей [125, с. 65].

На думку Лі Цин І., правовий вплив необхідно розглядати у двох аспектах: інформаційному та регулятивному. В інформаційному аспекті правовий вплив є процесом впливу права як інформаційного, стимулюючого чинника, на свідомість людей. Діюча система правових норм у цьому випадку відіграє роль орієнтира для вибору суб'єктом права своєї юридично значущої поведінки і стимулювання його до вчинення правомірних, корисних для суспільства дій. У регулятивному ж аспекті правовий вплив є процесом регулювання правом поведінки людей. У цьому випадку право виступає як субстанціальні моделі поведінки та юридичні наслідки, з якими члени суспільства порівнюють свою поведінку. Інформаційно-ідеологічний, стимулюючий правовий вплив і правове регулювання як два взаємопов'язані елементи, разом утворюють внутрішню структуру впливу права [121, с. 49].

Досліджуючи питання функціонування правового впливу в суспільних відносинах, А.М. Денисова пропонує його визначати як один із проявів дії права на широке коло суспільних відносин, свідомість та поведінку суб'єктів за допомогою системи об'єктивних (правових) та суб'єктивних (психологічних, ідеологічних, моральних тощо) елементів, які становлять механізм правового впливу та забезпечують його дієвість [59, с. 4].

Такий вплив може виявлятися у різних формах. Одним із різновидів слід вважати адміністративно-правовий вплив, що характеризується як загальними ознаками правового впливу, так і специфічними, притаманними лише йому властивостями, які зумовлені специфікою адміністративно-правових відносин.

Співвідношення між поняттями «правовий вплив» та «адміністративно-правовий вплив» слід розглядати як відношення загального та частки. Це зумовлено колом суспільних відносин, на які поширюється вплив цих двох

проявів права, оскільки адміністративно-правовий вплив стосується відносин адміністративно-правового характеру [69, с. 157].

У підручнику «Адміністративне право України» за редакцією професора В.Б. Авер'янова такими відносинами визначаються «ті, що виникають:

1) під час державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям;

2) під час діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм та юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;

3) у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;

4) у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

5) під час застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних і юридичних осіб» [13, с. 71].

Таким чином, адміністративно-правовий вплив є наслідком дії права на особливі суспільні відносини, що мають адміністративно-правовий характер.

Враховуючи, що правовий вплив розповсюджує свою дію на свідомість та поведінку певного кола суб'єктів, у випадку, коли ми маємо справу з адміністративно-правовим впливом, зазначене коло суб'єктів окреслюється межами суб'єктів адміністративного права.

Для повноцінного розуміння сутності адміністративно-правового впливу потрібно розкрити його механізм.

Механізм адміністративно-правового впливу містить необхідний об'єм засобів, за допомогою яких виробляється бажана модель поведінки. А саме, це

сукупність специфічних засобів правового впливу на свідомість і поведінку суб'єктів з метою формування правомірної поведінки шляхом усвідомлення змісту правових норм та ціннісних орієнтацій і формування позитивних мотивів активної правової поведінки.

Механізмом реалізації адміністративного впливу є адміністративний примус. Цей метод впливу є допоміжним, здійснюється після використання та на підставі переконання [211, с. 264].

На сьогодні поняття «адміністративний примус» не закріплене на законодавчому рівні. Окремі правові акти послуговуються терміном «адміністративний вплив», ототожнюючи його з примусом, що є помилковим, адже про адміністративний вплив можна говорити також у випадках застосування низки заходів переконання. На доктринальному рівні також не існує єдиної позиції стосовно розуміння суті адміністративного примусу.

На думку одних науковців, примус – це засіб або сукупність способів, прийомів і засобів впливу на свідомість особистості, що мають на меті довести необхідність суворого дотримання законності [87, с. 14].

На думку інших, примус – психологічний прийом впливу, який має на меті призвести до внутрішнього засудження антигромадської поведінки і усвідомлення необхідності замінити його на краще [54, с. 384]. Іноді примус розглядають як процес логічного обґрунтування необхідності дотримання законів з метою досягнення їх усвідомленого виконання [211, с. 265].

Таке розмаїття обумовлено цілою низкою об'єктивних чинників. А саме, відсутністю нормативного визначення, хоча в Адміністративному кодексі УРСР 1927 р. регламентувались адміністративно-примусові заходи, але визначення адміністративного примусу не було закріплене. Сучасні дослідники неодноразово звертали увагу на необхідність та доречність прийняття єдиного нормативного акту про адміністративний примус, який би дав визначення поняття, ознак та засад його застосування [98, с. 134]. Крім того, серед заходів державного примусу загалом, заходи адміністративного примусу складають найбільшу групу, застосовуються з метою охорони практично всіх суспільних

відносин багатьох галузей та відтворюють організаційно-владний потенціал держави.

Професор А.Є. Луньов ще в 1960 р. визначав, що в межах своєї компетенції певні органи державного управління мають право здійснювати адміністративний примус, тобто застосовувати до особи, яка здійснила адміністративний проступок, заходи впливу, не звертаючись до суду, у виді накладення адміністративних стягнень за проступки; застосування інших заходів примусу (наприклад, медичного або технічного характеру); застосування заходів попередження з метою запобігання правопорушень та охорони інтересів держави і громадян [195, с. 139–140].

По відношенню до державного примусу більшість учених виділяє адміністративний примус як його різновид, дехто ототожнює ці два види, інші – взагалі пропонують розуміти адміністративний примус як антипод судового примусу.

Окремі вчені, наприклад, І.І. Євтихіїв, В.А. Власов, С.С. Студеникін, В.М. Манохін, адміністративний примус розуміли як один із елементів адміністративної відповідальності, як саме застосування адміністративної санкції [63].

Подальший розгляд адміністративного примусу характеризується деталізацією мети його застосування, форм прояву. Наприклад, Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, О.В. Терещук, В.К. Шкарупа визначають адміністративний примус як засіб забезпечення й охорони правопорядку у сфері державного управління, який виконує каральну роль і полягає у психічному, матеріальному або фізичному впливі на свідомість і поведінку людей [17, 45; 68].

Примус стоїть на заваді, або чинить опір волі. Якщо певний прояв останньої сам виявляється перешкодою до неї (тобто є невинуватим), примус, спрямований проти такого застосування, буває виправданим. Таким чином, відповідно до закону суперечності з правом пов'язана також можливість використовувати цей захід до того, хто завдає шкоди праву [35, с. 140].

Л. Попов розглядав адміністративний примус як метод державного впливу суспільства, держави на свідомість та поведінку особи, яка скоїла адміністративні проступки [148, с. 40–41].

На думку В.В. Лазарева, державний примус визначається як можливість держави зобов'язати суб'єкта проти його волі та бажання здійснювати певні дії. За наявності факту правопорушення держава зобов'язує особу зазнати певних негативних наслідків [207, с. 332].

Науковці В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко адміністративний примус тлумачать як «систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності» [11, с. 164].

А.І. Берлач під адміністративним примусом розуміє систему заходів, у яких виявляється керівний вплив держави з метою забезпечення бажаної і необхідної для неї поведінки об'єктів управління [34, с. 151].

І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова вважають, що адміністративний примус – це метод вольового забезпечення відповідно до правової норми поведінки громадян, посадових та юридичних осіб за допомогою застосування заходів впливу, врегульованих адміністративно-правовими нормами, з метою досягнення відповідного порядку [51, с. 68].

Примус є, безумовно, авторитарним явищем, але водночас необхідним методом для охорони правопорядку, власності, прав та інтересів громадян і організацій, створення нормальних умов для діяльності апарату публічної влади. Примус визначають як зняття індивідуальної волі через зовнішній вплив, спрямований на те, щоб примусити індивіда зробити щось або утриматися від яких-небудь дій; натиск із чийогось боку, примушування; зумовлена кимось або чимось необхідність діяти певним способом, незалежно від бажання; натиск, обумовлений законом; «примушувати» означає схилити людину до певної діяльності чи за допомогою силового тиску (всупереч її волі), обмежувати свободу вибору [65, с. 190].

Д.І. Бернштейн зазначає, що при визначенні адміністративного примусу слід взяти за основу обов'язок усіх осіб діяти відповідно до розпорядження правових норм, завжди бути готовими відзвітувати за виконання своїх правових обов'язків перед державними органами, а у випадку невиконання (порушення) – «зазнати передбачені правом заходи державного примусу або інші заходи державного або громадського впливу, що застосовуються з метою перевиховання, попередження подібних порушень і відшкодування заподіяної шкоди» [35, с. 47].

Д.Н. Бахрах, у свою чергу, визначав адміністративно-правовий примус як особливий вид державного примусу, що полягає у застосуванні суб'єктами функціональної влади встановлених нормами адміністративного права примусових заходів у зв'язку з адміністративними правопорушеннями [31, с. 189].

М.І. Козюбра підкреслює, що примус виступає стримуючим чинником для всіх незаконослухняних громадян і забезпечує загальний обов'язок виконувати правові норми [96, с. 18].

А.П. Ключниченко вважає, що адміністративний примус є різновидом правового примусу, оскільки застосування заходів адміністративного примусу суворо регламентоване законом, здійснюється на підставі та на виконання закону [93, с. 38].

Свого часу П.І. Кононов зазначав, що в адміністративно-правовій науці склалися два основні підходи до питання про адміністративний примус. Представники першого підходу розглядали застосування заходів адміністративного примусу до особи лише як реакцію держави на вчинене цією особою правопорушення (Д.Н. Бахрах, М.С. Студеникіна та ін.) [31; с. 2–3]. На думку ж П.І. Кононова, адміністративний примус можливий, якщо держава встановлює норми права, що визначають права і обов'язки суб'єктів суспільних відносин у різних сферах життя держави і суспільства, і передбачають механізм їх добровільної та адміністративно-примусової реалізації. У випадку відмови суб'єкта правовідносин від добровільної реалізації приписів норм права

(дотримання прав інших осіб і виконання обов'язків, дотримання встановлених заборон) включається механізм примусової реалізації, тобто виникає адміністративний примус, що застосовується до цього суб'єкта. Таким чином, єдиною підставою для застосування заходів адміністративного примусу може бути відмова особи від добровільного виконання припису, що міститься у правовій нормі, тобто протиправна поведінка [110, с. 27–28].

Прихильники іншого підходу, такі як А.П. Коренєв, А.П. Альохіна та інші, вважають, що адміністративний примус може застосовуватися до особи і за відсутності в діях протиправної поведінки, з метою її попередження, а також для забезпечення суспільної безпеки [3, с. 155; 112, с. 209–210]. Прихильники цього підходу об'єднують в одну групу підстави для застосування правообмежувальних заходів і підстави для застосування заходів адміністративного примусу і відповідно змішують їх. Заходи адміністративно-правового примусу застосовуються у зв'язку з протиправною поведінкою особи і з метою її припинення, усунення шкідливих наслідків, а також виховання винного. Заходи адміністративно-правового обмеження, тобто адміністративно-попереджувальні, застосовуються до особи не у зв'язку з її протиправною поведінкою, а якщо є наявність потенційних або реальних загроз її безпеці, безпеки інших людей або держави, що викликаються причинами як природного і техногенного характеру, так і протиправною поведінкою інших осіб [110, с. 27–28].

Як зазначає Ю.П. Битяк, адміністративний примус має низку характерних особливостей, а саме:

1. Адміністративний примус використовують у державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності;

2. Механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави й порядок застосування відповідних примусових заходів;

3. Порядок застосування примусових заходів здебільшого регулюють норми адміністративного права, що включають норми законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих органів;

4. Застосування адміністративного примусу – це результат реалізації державно-владних повноважень органів державного управління, і лише у виключних, встановлених законодавством випадках, такі засоби можуть застосовувати суди (судді);

5. Адміністративний примус використовують для: запобігання вчиненню правопорушень; припинення адміністративних проступків; притягнення до адміністративної відповідальності» [8, с. 163–164].

Адміністративний примус має чітко визначені ознаки, які відрізняють його від інших видів державного примусу:

1. Примусовий захід застосовується як засіб забезпечення державного управління системою;

2. Застосування цього виду примусу не завжди пов'язано зі здійсненням адміністративного правопорушення, яке посягає на суспільні відносини, які складаються з приводу норм та правил у сфері забезпечення пасажирських перевезень;

3. Заходи з примусу і порядок їх застосування встановлюються не лише законом, а також нормативними актами органів виконавчої влади;

4. Адміністративний примус застосовується лише уповноваженими на те державними особами (органами виконавчої влади) і посадовими особами, коло яких визначено нормативно-правовими актами України;

5. Процесуальний порядок застосування адміністративного примусу відрізняється досить високим рівнем оперативності, що збільшує ефективність їхньої реалізації [63, с. 410].

Підкреслюючи «управлінський» характер адміністративного примусу, слід зазначити, що застосовувати його заходи правомочні не всі органи виконавчої влади і не всі їх посадові особи, а лише ті з них, кому таке право надано законодавчими актами.

По-перше, є певна категорія осіб, щодо яких застосовуються адміністративно-примусові заходи; така персоніфікація примусу сприяє його виконанню (дотриманню) шляхом впливу на моральну, матеріальну, організаційну і навіть на фізичну стать суб'єкта, що порушив права іншої особи [15, с. 35].

По-друге, немає службового підпорядкування між суб'єктами застосування адміністративно-примусових заходів (активними учасниками) та особами, щодо яких застосовуються такі заходи (їх можна назвати пасивними учасниками відповідних правовідносин, оскільки саме їхня поведінка є об'єктом певного впливу).

По-третє, для адміністративного примусу властива специфіка юридико-фактичних підстав застосування; для будь-яких інших видів державно-примусової діяльності єдиною юридико-фактичною підставою є протиправне діяння, і за його відсутності немає легальної бази для застосування державного примусу.

По-четверте, має місце багатоаспектна цільова спрямованість, що передбачає не лише реакцію на правопорушення, а й на їх превенцію, припинення та попередження.

По-п'яте, існують різноманітні зовнішні форми вияву адміністративного примусу, зокрема психічний чи фізичний як обмеження особистого, організаційного, майнового характеру, що має несприятливі для особи наслідки.

По-шосте, існує примусовий характер адміністративного впливу на особу, в результаті чого вона свідомо виконує ті чи інші дії або утримується від них та підкоряється всупереч своїм бажанням [24, с. 66–67].

Резюмуючи ознаки цієї правової категорії, адміністративний примус можна визначити як вид державного примусу, закріплений у адміністративно-правових нормах та є системою заходів впливу на свідомість та поведінку осіб, що здійснюється спеціально уповноваженими на те суб'єктами владних повноважень, з метою попередження правопорушення та/або можливих

шкідливих наслідків, забезпечення провадження, відновлення порушених прав і свобод та притягнення винних осіб до відповідальності.

Отже, розглянувши та порівнявши різноманітні погляди вчених і теоретичні концепції щодо правового впливу, його форм, особливостей адміністративного примусу як механізму реалізації адміністративного впливу, можна надати таке визначення адміністративно-правового впливу: це певний вид правового впливу як на адміністративно-правові відносини, так і на учасників цих відносин, їх свідомість та поведінку, котрий здійснюється за допомогою системи об'єктивних (правових) та суб'єктивних (психологічних, ідеологічних, моральних тощо) елементів, які складають механізм адміністративно-правового впливу та забезпечують його дієвість.

2.2 Види заходів адміністративно-правового примусу, що застосовуються Національною поліцією України

Адміністративно-правовий примус як механізм реалізації адміністративного впливу покликаний забезпечувати формування громадянського суспільства, захист національної безпеки взагалі, громадської безпеки, громадського порядку, зокрема, утвердження принципу соціальної справедливості, гарантій прав і свобод громадян. Тому для досягнення поставлених цілей і завдань органи, уповноважені застосовувати адміністративний примус, наділені широким спектром відповідних заходів.

Для усвідомлення сутності, призначення, взаємозв'язку різноманітних заходів адміністративного примусу, що застосовуються державними органами, у тому числі Національною поліцією України, щодо фізичних та юридичних осіб у сфері реалізації державної виконавчої влади з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, запобігання та припинення правопорушень, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, а також для запобігання надзвичайним подіям та локалізації їх наслідків,

важливого теоретичного та практичного значення набуває їх класифікаційний розподіл.

Перш ніж класифікувати заходи адміністративного примусу, необхідно їх систематизувати, тобто визначити, які саме заходи належать до нього. Спробуємо вирішити це завдання щодо адміністративно-примусових заходів, застосування яких належить до компетенції поліції. Ще раз наголосимо, що в законодавстві жоден захід не визначається як примусовий. Тому, відносячи той чи інший захід до числа адміністративно-примусових, необхідно, виходити з того, що, по-перше, цей захід використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, які виникають у цій сфері державної діяльності; по-друге, він застосовується з метою охорони правопорядку, тобто попередження чи припинення правопорушень або притягнення винних до відповідальності (як правило, адміністративної); по-третє, застосовується такий захід саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі і бажання суб'єкта, до якого застосовується, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів; по-четверте, він застосовується до осіб, не підпорядкованих органу чи посадовій особі, що його використовує, і, по-п'яте, підстави та порядок застосування цього заходу встановлено адміністративно-правовими нормами.

Повноваження Національної поліції України щодо застосування різних примусових заходів визначають такі нормативно-правові акти:

1. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII [180];
2. Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 р. № 2229-VIII [158];
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X [90];
4. Постанова КМУ від 28.10.2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [171];

5. Наказ Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 73 (у редакції наказу Національної поліції від 31.10.2016 р. № 1114 «Про внесення змін до Положення про Департамент патрульної поліції») [155];

6. Постанова КМУ від 17.12.2008 р. № 1102 «Про затвердження Порядку тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках» [172];

7. Постанова КМУ від 17.12.2008 р. № 1103 «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» [173];

8. Постанова КМУ від 17.12.2008 р. № 1086 «Про затвердження Порядку тимчасового вилучення посвідчення водія на транспортний засіб та його повернення» [174];

9. Наказ МВС України від 07.11.2015 р. № 1395 «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» [161; 163];

10. Наказ МВС від 29.11.2007 р. № 451 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності підрозділів Державтоінспекції МВС України щодо контролю за наявністю у водіїв полісів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів та страхових сертифікатів «Зелена картка» при нагляді за дорожнім рухом» [164];

11. Наказ МВС від 06.11.2015 р. № 1376 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» [165];

12. Наказ МВС та МОЗ від 09.11.2015 р. № 1452/735 «Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції» [162; 166].

13. Наказ МВС України від 26.01.2016 р. № 50 «Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України» [153].

У різний час проблемами визначення сутності адміністративно-правового примусу та його заходів приділяло увагу досить багато науковців, серед яких можна виділити праці В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, С.Г. Брателя, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, В.В. Доненка, Р.А. Калюжного, Т.О. Коломоєць, В.А. Колпакова, А.Т. Комзюка та ін.

Проте у сьогоденні реаліях розвитку науки адміністративного права так і не досягнуто єдності в поглядах вчених на інститут адміністративного примусу та класифікацію його заходів. У 40-х – першій половині 50-х рр. ХХ-го ст. панівною була двоскладова класифікація, коли всі заходи адміністративного примусу поділялися на адміністративні стягнення та адміністративно-запобіжні заходи. Її недосконалість полягала в описовому характері та неоднорідності заходів другої класифікаційної групи. Попри всю різноманітність позицій у ставленні до цих двох груп адміністративно-примусових заходів, автори в цілому були одностайні в тому, що заходи адміністративного стягнення застосовується лише для покарання винних у вчиненні адміністративного проступку, а адміністративно-запобіжні заходи застосовуються з метою запобігання правопорушенням або їх припинення. Вже з цього видно, що друга група адміністративно-примусових заходів неоднорідна. Подальші дослідження це переконливо довели.

Першим на неоднорідність заходів адміністративного примусу звернув увагу М.І. Єропкін, який у 1957 р. написав працю, де в основу класифікації заходів адміністративного примусу поклав мету їх застосування, завдяки чому всі заходи адміністративного примусу поділялися на а) заходи адміністративного попередження; б) заходи адміністративного припинення; в) адміністративні стягнення. Відзначимо, що ця класифікація не отримала абсолютного визнання [64, с. 63].

Л.М. Розін пропонував виділити п'ять видів адміністративного примусу:

1) адміністративні стягнення, які застосовувалися з метою покарання правопорушника;

2) заходи адміністративного припинення, які використовувалися для припинення правопорушень, що вчинялися;

3) заходи процесуального примусу, які дозволяли встановити факт правопорушення, особу правопорушника, скласти необхідні процесуальні документи;

4) поновлювані заходи, призначені для поновлення порушеного правопорядку, прав громадян;

5) адміністративно-примусові заходи, що застосовувалися з метою попередження правопорушень [55, с. 140].

Особливість позиції щодо класифікації адміністративного примусу Д.М. Бахраха полягала в тому, що він виступав проти наявності в адміністративному примусі адміністративно-попереджувальних заходів, які на його думку, належали не до заходів примусу, а до заборон, норм права [31, с. 236–237].

Починаючи з 1973 р. радянська правова наука характеризує адміністративний примус як конкретний вид державного примусу, а також розрізняє такі заходи адміністративного примусу з посиланням на класифікацію М.І. Єропкина: заходи запобігання; заходи адміністративного припинення; адміністративні стягнення [64, с. 118].

На сьогоднішній день існують різні точки зору як щодо кількості видів адміністративного примусу, так і назв окремих його груп.

На думку Т.О. Коломоєць, класифікацію системи заходів адміністративно-правового примусу слід здійснювати за кількома критеріями і в декілька етапів. Спочатку залежно від підстав застосування слід виділити дві підсистеми однорідних заходів: заходи, пов'язані з протиправними діями, і заходи, застосування яких не пов'язане з протиправними діями (запобіжні заходи) [97, с. 25]. Далі, обравши критерієм безпосередньо мету застосування, заходи, пов'язані з протиправними діями, він поділяє на адміністративні

стягнення та заходи адміністративного припинення, а примусові заходи не пов'язані з протиправними діями, на такі, що пов'язані з надзвичайними ситуаціями та запобіжні заходи. І, нарешті, заходи адміністративного припинення залежно від характеру дії слід поділяти на відновлювальні, забезпечувальні і власне заходи припинення [100, с. 256].

Д.М. Бахрах, у свою чергу, поділяє заходи адміністративного примусу на три види: адміністративно-відновні заходи, заходи адміністративного примусу та адміністративні стягнення [30, с. 13]. Однак варто зазначити, що іноді в його працях використовується четвертий вид – заходи адміністративно-процесуального забезпечення (примусу). В.К. Шкарупа стверджує, що для діючої правової системи характерні такі основні види державного примусу як: заходи припинення; заходи попередження; заходи правовідновлення, юридична відповідальність [118, с. 231].

На думку В.К.Колпакова, заходи адміністративного примусу слід поділити на три групи: заходи адміністративного попередження; запобіжні адміністративні заходи; заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень [103, с. 198], розмежовуючи запобіжні та попереджувальні заходи. На заходи адміністративного попередження, заходи припинення проступків і адміністративні стягнення поділяють адміністративний примус Ю.П. Битяк та В.В. Зуй [11, 12]. Подібну класифікацію заходів адміністративно-правового примусу з урахуванням призначення пропонує О.М. Бандурка, поділяючи їх на адміністративно-запобіжні, заходи адміністративного припинення та адміністративні стягнення [29, с. 304; 28, с. 18–19]. Представники одеської правової школи Л.Р. Біла-Тіунова, Є.Л. Додін, С.В. Ківалов та Л. Коваль дотримуються схожої точки зору, бо вважають, що спочатку слід застосовувати заходи запобігання, потім – заходи припинення правопорушень і лише тоді заходи стягнення, що є логічним [88, с. 211].

Л.І. Сопільник у своїй статті зауважує, що І.П. Голосніченко поділяє заходи адміністративного примусу залежно від мети призначення на три групи: 1) адміністративно-попереджувальні заходи; 2) заходи адміністративного

припинення та забезпечення адміністративного провадження;
3) адміністративні стягнення [198, с. 155].

Певної уваги заслуговує думка російського вченого С.В. Тихомирова, який виділяє серед заходів адміністративно-правового примусу заходи адміністративного попередження, заходи забезпечення провадження у справі про адміністративні правопорушення та заходи адміністративної відповідальності, оскільки їх метою є припинення правопорушення й забезпечення умов для своєчасного та правильного розгляду справи, а також виконання постанови про накладання стягнення [209, с. 193]. На думку А.Т. Комзюка, під час аналізу заходів адміністративного примусу правильним є підхід до їх класифікації не лише з погляду мети, способу забезпечення правопорядку, а й з урахування суто правових чинників, які в сукупності можуть становити критерій для більш детальної класифікації [106, с. 54]. Також, на його думку, це повинно бути чітке системно-структурне співвідношення, в основі якого покладено усталені функціональні зв'язки [107, с. 24]. Тому необхідно враховувати всі обставини, пов'язані з правовою регламентацією підстав, умов, порядку й кінцевої мети їх застосування.

Таким чином, заходи адміністративного примусу можна кваліфікувати за більш широким колом ознак: способом забезпечення правопорядку, метою застосування, фактичними підставами застосування, правовими наслідками застосування, процесуальними особливостями здійснення тощо. Причому слід використовувати кілька критеріїв, оскільки це дає можливість глибше зрозуміти сутність кожного заходу адміністративного примусу та визначити місце в системі в цілому [204].

Враховуючи зроблений аналіз, більшість науковців заходи адміністративного примусу в юридичній літературі традиційно умовно поділяють на три групи:

- 1) адміністративно-попереджувальні заходи;
- 2) заходи адміністративного припинення;
- 3) адміністративні стягнення.

Також можна вести мову про приклади виділення чотирискладової класифікації адміністративного примусу: адміністративно-відновні заходи, заходи адміністративного припинення, адміністративні стягнення і заходи адміністративно-процесуального забезпечення.

З огляду на ті модернізаційні процеси, що відбуваються сьогодні в адміністративній та правоохоронній системах, актуального значення набуває дослідження особливостей адміністративно-примусових заходів та критеріїв їхнього класифікаційного поділу.

Дослідження класифікації заходів адміністративного примусу, як слушно зазначає Т.О. Коломоєць, поступово поглиблюються, збільшується коло критеріїв, які враховуються вченими, виділяються нові групи заходів. На її думку, спостерігається тенденція переходу від одного до одночасного використання кількох критеріїв для класифікації заходів адміністративного примусу, що дозволяє краще з'ясувати сутність заходів і усунути штучне об'єднання в одну групу різних за ознаками заходів адміністративного примусу [98, с. 117].

Одразу варто зазначити, що ми вважаємо класифікацію адміністративно-примусових заходів, подану у тексті Закону України «Про Національну поліцію», неповною та недосконалою. Так, законодавець пропонує поліцейські заходи розділити на превентивні та заходи примусу, що є неправильним, оскільки такий поділ має вигляд спроби представити заходи попередження як заходи, позбавлені елементів адміністративного примусу. Також у тексті нормативно-правового акту відсутнє чітке визначення і подальший перелік заходів адміністративного припинення. Перераховані у ст. 31-2 заходи адміністративного примусу, в окремих випадках можуть застосовуватися одночасно і як адміністративно-запобіжні, і як заходи адміністративного припинення, тобто можуть мати двояке призначення, проміжний характер. Критерієм розмежування та визначення характеру того чи іншого заходу в окремих випадках має здебільшого мета його застосування та факт наявності чи

відсутності протиправних дій з боку окремих осіб. Лише у статті 42 наявний перелік заходів адміністративного припинення спеціального характеру [180].

Неповнота законодавчої класифікації проявляється також і у відсутності переліку такого важливого виду адміністративно-примусових заходів як адміністративні стягнення. На нашу думку, у тексті закону слід приділити окрему увагу цьому виду поліцейських заходів.

Як уже було зазначено автором, одним із головних нововведень, які встановлює Закон України «Про Національну поліцію», є переорієнтація характеру роботи цього органу влади з **карально-репресивного на сервісний**. Законодавець зазначає, що вся адміністративна діяльність поліції полягає у наданні поліцейських послуг. Тепер це не просто боротьба зі злочинністю, забезпечення правопорядку, а саме надання послуг суспільству щодо підтримки належного рівня безпеки. Отже, створення поліції саме як сервісної служби відображає реалізацію на практиці концепцію «**публічно-сервісної**» держави. Основним завданням формування органів виконавчої влади за європейським зразком є вироблення принципу служіння держави перед громадянами.

Кожен громадянин, що звертається до органу публічної адміністрації, є не прохачем, а клієнтом, будь-яке звернення особи не може розцінюватись як обтяжливе для представників органу виконавчої влади.

За допомогою введення нового терміна «надання послуг» було зроблено значний крок до переосмислення ролі, завдань та призначення Національної поліції, приведення її діяльності до європейських стандартів. Це повинно сприяти поліпшенню реагування на всі звернення громадян, покращенню виконання публічно-сервісної функції поліції шляхом надання якісних послуг населенню.

Публічно-сервісна діяльність – це діяльність державних інституцій щодо надання публічних послуг. Якщо ж досліджувати це поняття у більш юридичній площині, то академік В.Б. Авер'янов зазначив, що публічно-сервісна діяльність – це діяльність відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення під час їхніх взаємовідносин з населенням, конкретними

фізичними та юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати й захищати свої права, свободи та законні інтереси [14, с. 269]. При цьому В.Б. Авер'янов зазначає, що публічно-сервісний напрямок функціонування органів виконавчої влади утворювався за рахунок діяльності, пов'язаної з:

1) розглядом і вирішенням різних індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб із приводу реалізації їхніх суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів;

2) наданням конкретним приватним особам адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій;

3) прийняттям індивідуальних зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб із питань виконання ними різного роду обов'язків, передбачених законом, а також розв'язанням так званих «публічних» справ (наприклад, із питань відселення людей під час будівництва шляхів, мостів, енергетичних мереж, відведення земель для загальнодержавних потреб і т. ін.);

4) здійсненням позасудового розгляду адміністративно-правових спорів у порядку адміністративного розгляду скарг приватних осіб [13, с. 189].

Проте ми звертаємо увагу та наголошуємо, що здійснення публічно-сервісної діяльності органами поліції характеризується вжиттям щодо громадян заходів адміністративного примусу.

Можна зробити висновок, що кардинальна зміна кон'юнктури діяльності правоохоронних органів (основних суб'єктів реалізації адміністративно-примусових заходів), спрямованість на інтереси громадян, зумовлює появу нових заходів адміністративного примусу (наприклад, поліцейське піклування).

Отже, обґрунтовано важливого значення набуває питання щодо визначення та дослідження нових видів адміністративно-примусових заходів.

На думку автора, з огляду на завдання, які поставлені у ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», можна виділити **публічно-сервісний різновид заходів адміністративного примусу**.

Сутність публічно-сервісних заходів адміністративного примусу полягає у наданні працівниками поліції відповідних послуг, передбачених адміністративно-правовими нормами, особам, які не перебувають з ними у відносинах підпорядкування і незалежно від їх згоди з метою забезпечення умов, за яких можливо ефективно реалізовувати й захищати свої права, свободи та законні інтереси [78, с. 180].

Отже, на підставі зазначеного вище, адміністративно-примусові заходи, які застосовує Національна поліція України, ми розділимо на чотири групи:

- 1) адміністративно-попереджувальні (превентивні) заходи;
- 2) заходи адміністративного припинення;
- 3) адміністративні стягнення;
- 4) публічно-сервісні заходи.

Таким чином, зазначені вище групи адміністративно-примусових заходів необхідно охарактеризувати у площині застосування їх Національною поліцією під час реалізації адміністративного впливу.

В адміністративно-правовій науці не склалося єдиної думки щодо визначення поняття заходів адміністративного попередження. На думку Р.А. Калюжного, адміністративно-запобіжні заходи являються сукупністю способів і засобів, направлених на попередження правопорушень і недопущення настання їх негативних, шкідливих наслідків, а також на формування такої обстановки у суспільстві, що буде сприяти громадській та особистій безпеці громадян і нормальній діяльності державних органів, підприємств та організацій [5, с. 90]. Т.О. Коломоець пропонує під заходами адміністративного попередження розуміти сукупність заходів впливу компетентних державних органів, а у випадку делегування відповідних повноважень також і громадських об'єднань, спрямованих на фізичних, юридичних осіб, без урахування їх волі й бажання, що застосовуються у вигляді моральних, особистих, майнових, організаційних обмежень їхніх прав, свобод, законних інтересів з метою попередження вчинення протиправних діянь, повсякчасного забезпечення правопорядку [16, с. 223; 101, с. 64]. О.К. Жарий погоджується з такою

позицією і пропонує відносити заходи адміністративного попередження до одного з видів адміністративного примусу, що реалізується відповідними державними органами з метою забезпечення громадської та особистої безпеки громадян і попередження правопорушень. На думку науковця, їх варто вважати обмеженнями адміністративно-правового характеру, адміністративно-примусовими діями щодо громадян та інших суб'єктів права [67].

А.Т. Комзюк, досліджуючи адміністративно-запобіжні заходи, що мають місце в правоохоронній діяльності, визначає їх як комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного й іншого характеру, які спрямовані на виявлення і недопущення вчинення правопорушення, забезпечення громадського порядку і громадської безпеки [106, с. 95].

Напротивагу цим поглядам, Д.М. Бахрах заперечує існування адміністративно-запобіжних заходів і відносить їх до заборон (норм права) [30, с. 13; 33, с. 26]. Така точка зору є досить суперечливою, оскільки адміністративно-запобіжні заходи не можна ототожнювати зі звичайними заборонними нормами, адже для останніх є характерною реалізація у правовідносинах загального типу (у формі дотримання правового припису). Натомість адміністративно-запобіжні заходи є характерними для конкретних правовідносин у формі звернення уповноваженого суб'єкта з вимогою про вчинення певних дій або утримання від їх учинення. У той же час не варто відкидати той факт, що у конкретних випадках деякі норми-заборони можуть бути передумовою застосування адміністративно-запобіжних заходів, оскільки й застосування окремих адміністративно-запобіжних заходів передбачає встановлення норм-заборон [47, с. 19]. Не дивлячись на превенційний характер, заходи адміністративного попередження можуть здійснюватись у примусовому порядку, оскільки характер небезпеки, якій вони протидіють, загрожує або окремій фізичній особі, або суспільству й державі. Це виражається, як правило, у вигляді певних обмежень і заборон. Ці заходи є різноманітними, застосовуються в різних галузях суспільного життя й різними суб'єктами [11, с. 172]. О.А. Троянський, характеризуючи сутність примусового порядку

адміністративно-запобіжних заходів, відзначає, що вона полягає в реалізації владних і односторонніх дій з боку компетентних суб'єктів, які не співпадають з бажаннями об'єктів управлінської дії, але останні зобов'язані виконати приписи уповноваженої особи, вчинити необхідні дії або утриматися від їх учинення. У нормах адміністративного права адміністративно-запобіжні заходи виражаються у вигляді певних зобов'язань, заборон, обмежень, що характеризує їх примусову природу [215]. Законодавчою базою заходів адміністративного попередження є Кодекс України про адміністративні правопорушення [90] та Закон України «Про Національну поліцію» [180]. Причому найбільш широку компетенцію в їх застосуванні мають саме органи внутрішніх справ.

Чіткий перелік превентивних заходів та процедура застосування досить ретельно та чітко прописані в ст. 31–41 Закону України «Про Національну поліцію». Поліція може застосовувати такі превентивні заходи:

- 1) перевірка документів особи;
- 2) опитування особи;
- 3) поверхнева перевірка і огляд;
- 4) зупинення транспортного засобу;
- 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території;
- 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю;
- 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи;
- 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ;
- 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису;
- 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб;
- 11) поліцейське піклування [180].

Аналіз нинішнього стану і тенденції злочинів, скоєних по відношенню до неповнолітніх і малолітніх дітей свідчать про нагальну потребу організації консолідованих і цілеспрямованих дій як з боку суспільства, так і Національної поліції як представника держави щодо попередження такої злочинності, запобігання її розвитку та зростанню.

Як свідчать статистичні дані, оприлюднені керівником патрульної поліції Олександром Фацевичем під час розширеної наради за підсумками роботи поліції превенції, протягом 2018 р. було скоєно 4,3 тисячі злочинів проти дітей, від яких постраждали 4,7 тисячі дітей. Майже півтори тисячі дітей стали жертвами тяжких та особливо тяжких злочинів [72].

Однак у той самий час згідно зі статистичним звітом Генеральної прокуратури України у 2018 р. неповнолітніми було скоєно 3 980 правопорушень, з них 3 050 є злочинами проти права власності, 23 неповнолітніх вчинили навмисні вбивства, 44 дитини завдали умисні тілесні ушкодження, від яких померло 9 людей. Чотирьох дітей правоохоронці звинуватили у незаконному позбавленні волі або викраденні людини (ст. 146 Кримінального кодексу України). Одинадцять неповнолітніх вчинили сексуальні злочини (ст. 152 та 153 КК), а трьох звинуватили у розбещенні неповнолітніх. Троє дітей порушили правила використання надр (ст. 240 КК), а двох звинуватили у незаконній вирубці лісу [71].

Тому ми вважаємо за потрібне удосконалити і розширити адміністративно-профілактичні заходи поліції у сфері ювенальної превенції. Окрім поліцейського піклування доцільно нормативно закріпити такий попереджувальний захід щодо неповнолітніх і малолітніх як негайне превентивне вилучення дитини, яка перебуває у потенційно загрозливих, ризикованих умовах, які створюють небезпеку для її життя та здоров'я або створюють підстави для вчинення правопорушення самим неповнолітнім. Поліцейські повинні бути наділені повноваженнями не лише щодо ініціювання перед службами у справах дітей, відділами охорони здоров'я місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування питання про направлення

дитини до відповідного закладу для надання необхідної медичної, психологічної допомоги, як це закріплено у Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України, а й вилучати неповнолітнього або малолітнього одразу після обстеження умов проживання, а також чинників, які можуть негативно впливати на фізичний чи психологічний стан дитини та спонукати до вчинення адміністративних і кримінальних правопорушень. Одразу після такого вилучення поліцейські повинні негайно повідомити про застосування цього адміністративно профілактичного заходу уповноваженим службам у справах дітей. Оскільки наразі ми можемо спостерігати невтішну тенденцію щодо збільшення кількості різних правопорушень як адміністративних, так і кримінальних, стосовно неповнолітніх і малолітніх дітей. Також тривале перебування дитини під тиском психотравмуючих чинників, до яких можна віднести фізичне, психологічне або сексуальне насильство, негативний життєвий приклад батьків або осіб, що їх замінюють (наприклад, батьки є алко- чи наркозалежними), сприяють формуванню асоціальних проявів у поведінці дитини з подальшим відхиленням у бік вчинення неповнолітнім правопорушень.

Таким чином, ми вважаємо, що до переліку заходів адміністративного попередження необхідно включити негайне превентивне вилучення дитини, яка перебуває у потенційно загрозливих, ризикованих умовах, які створюють небезпеку для її життя та здоров'я або створюють підстави для вчинення правопорушення самим неповнолітнім.

Отже, ми пропонуємо законодавчо закріпити запропоновані положення у такому вигляді.

Негайне превентивне вилучення дитини здійснюється поліцейськими після отримання повідомлення у будь-якому вигляді (усному або письмовому) про загрозу життю та здоров'ю дитини, жорстоке поводження з дитиною або загрозу його вчинення, небезпечні умови проживання дитини, неналежне утримання (догляд) дитини, небезпечну поведінку батьків (одного з батьків)

або осіб, які їх замінюють, ухилення батьками або особами, що їх замінюють від виконання обов'язків щодо створення безпечних умов життя для дитини.

У випадку наявності ситуації, яка безпосередньо загрожує життю та здоров'ю дитини, і якій можна запобігти, поліцейські здійснюють проникнення до житла без отримання згоди власника або наймача житла.

До підстави застосування поліцейськими негайного превентивного вилучення дитини належать:

1) виникнення безпосередньої загрози життю або здоров'ю дитини за місцем її перебування;

2) ухилення батьками або особами, що їх замінюють, від виконання обов'язків щодо створення безпечних умов життя своїй дитині, тобто залишення дитини без нагляду, батьки (один з батьків) мають зовнішні ознаки алкогольного чи наркотичного сп'яніння або дії психотропних речовин, перебування в одному приміщенні з дитиною сторонніх осіб, які мають ознаки алкогольного чи наркотичного сп'яніння або дії психотропних речовин, наявні ознаки ігнорування потреб дитини щодо забезпечення повноцінного харчування, здійснення медичного обстеження або лікування, хвороба батьків (відкрита форма туберкульозу) тощо;

3) жорстоке поводження батьків або осіб, що їх замінюють, по відношенню до дитини, тобто будь-які форми фізичного, психологічного, сексуального або економічного насильства над дитиною в сім'ї або поза нею; примушування дітей до участі у створенні творів, зображень, кіно- та відеопродукції, комп'ютерних програм або інших предметів порнографічного характеру; ситуації, за яких дитина стала свідком кримінального правопорушення, внаслідок чого існує загроза її життю або здоров'ю; статеві відносини з дитиною та розпусні дії щодо неї з використанням сили, погрози, примусу, довіри, авторитету чи впливу на дитину, особливо вразливої для дитини ситуації, зокрема з причини розумової чи фізичної неспроможності або залежного середовища, у тому числі в сім'ї; будь-які незаконні угоди щодо дитини, зокрема вербування, переміщення, переховування, передача або

одержання дитини, вчинені з метою експлуатації, з використанням обману, шантажу чи уразливого стану дитини;

4) небезпечні умови проживання, до яких слід відносити відсутність освітлення, тепла, води; неізольовані дроти; відкритий вогонь для опалення житла; відкриту спіраль електрообігрівача; аварійний стан житла (зруйнована/відсутня підлога, стеля, стіни тощо);

5) небезпечна поведінка батьків (одного з батьків) або осіб, які їх замінюють, під якою слід розуміти напади агресії, бійки, спроби суїциду, жорстоке поводження з дитиною батьків (одного з батьків) або осіб, що їх замінюють.

Поліцейський зобов'язаний негайно повідомити батькам або особам, що їх замінюють, а також неповнолітній або малолітній особі зрозумілою для них мовою підставу застосування поліцейського заходу, а також роз'яснити їх право давати пояснення або оскаржувати дії поліцейського.

У випадку наявності достатніх підстав вважати, що особа не може усвідомлювати свої дії і керувати ними, поліцейський може не повідомляти про права та їх роз'яснення.

Одразу після застосування негайного превентивного вилучення дитини, поліцейські зобов'язані повідомити про даний факт до органів опіки і піклування для подальшого вирішення питання про місцеперебування неповнолітнього.

До моменту передачі неповнолітнього чи малолітнього уповноваженим особам органів опіки і піклування, дитина повинна перебувати у спеціально відведеному приміщенні під наглядом поліцейського ювенальної превенції. Інформація про дитину в обов'язковому порядку вноситься до журналу обліку доставлених, відвідувачів та запрошених відповідного органу поліції із зазначенням часу доставлення та вибуття.

Поліцейський за фактом застосування негайного превентивного вилучення дитини повинен оформити протокол, у якому зазначаються: особисті дані про дитину: прізвище, ім'я, по батькові, дата народження, статус (у

випадку наявності), адреса проживання/перебування дитини, дата і точний час (година і хвилини) застосування поліцейського заходу; підстави застосування; дані про батьків або осіб, які їх замінюють: прізвище, ім'я, по батькові, дата народження, місце роботи, посада, адреса реєстрації місця проживання та адреса місця фактичного проживання, контактний номер телефона; інформація про особу, яка жорстоко поводитися з дитиною чи мала такий намір, час і місце випадку жорстокого поводження, інші необхідні обставини; опис вилученої зброї чи інших предметів; клопотання, заяви чи скарги особи, якщо такі надходили, наявність чи відсутність видимих тілесних ушкоджень у неповнолітнього або малолітнього.

Якщо у дитини спостерігаються тілесні ушкодження або інший хворобливий фізичний стан, поліцейський зобов'язаний негайного доправити неповнолітнього або малолітнього до закладу охорони здоров'я з подальшим повідомленням органам опіки і піклування і внесенням відповідних відомостей до протоколу.

Поліцейський зобов'язаний одразу за допомогою технічних засобів повідомити відповідального поліцейського у підрозділі поліції про застосування негайного превентивного вилучення дитини.

Таким чином, ми вважаємо, що закріплення цього заходу у системі заходів адміністративно-правового примусу сприятиме підвищенню ефективності адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції у сфері попередження вчинення неправомірних дій стосовно дітей і скоєння правопорушень самими неповнолітніми.

Отже, Закон України «Про Національну поліцію» став першим нормативно-правовим актом, у якому законодавцем чітко прописано види адміністративно-запобіжних заходів і процедуру застосування кожного з них. Тобто стала помітною тенденція перетворення поліції з репресивно-карального органу на державний орган, який надає послуги з гарантування та охорони правопорядку шляхом використання, перш за все, превентивних заходів впливу.

Таким чином, превентивні заходи у системі адміністративного примусу відіграють важливу роль у забезпеченні правопорядку та громадської безпеки, мають чітку профілактичну спрямованість, орієнтовані на захист інтересів громадської безпеки, на недопущення вчинення правопорушень.

Адміністративно-запобіжні заходи передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до громадян та організацій, і в цьому виявляється їхній примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні [28, с. 14].

Найбільш численними з-поміж заходів адміністративного примусу, які застосовуються поліцією, є заходи припинення. Сутність цього виду заходів полягає у вчасній та ефективній реакції з боку працівників поліції на протиправну поведінку з метою недопущення настання її шкідливих наслідків. Здійснення впливу на протиправну поведінку і є заходами адміністративного припинення. Такий вплив може бути психологічним або фізичним, пов'язаним з особистими, організаційними чи майновими обмеженнями [1]. Характер заходів припинення залежить від конкретної протиправної ситуації, об'єкта впливу, мети впливу тощо.

Заходи адміністративного припинення входять до системи заходів адміністративного примусу і тісно пов'язані з адміністративно-запобіжними заходами та адміністративними стягненнями. Адміністративно-запобіжні заходи здебільшого передують заходам адміністративного припинення, у свою чергу адміністративні стягнення застосовуються вже після заходів адміністративного припинення.

Адміністративні заходи припинення правопорушень можна визначити як примусове зупинення уповноваженими суб'єктами протиправних діянь, спрямоване на відвернення або мінімізацію шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення [110, с. 27].

Однак, не дивлячись на тісний взаємозв'язок заходів припинення з іншими адміністративно-примусовими заходами, вони мають певні особливості.

Застосування досліджуваних заходів адміністративного припинення починається, коли використання запобіжних заходів вже є неефективним, а протиправна ситуація починається або досягла певного розвитку. Заходи адміністративного припинення переривають уже наявні правопорушення чи протиправні діяння, цей вид заходів має на меті встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративної відповідальності [106, с. 123].

Для заходів адміністративного припинення, на відміну від адміністративних стягнень, є характерним відсутність елемента покарання особи, до якої вони застосовуються. Такі заходи застосовуються в теперішньому часі й здатні самотійно й оперативно примусово переривати правопорушення. Застосування поліцією заходів адміністративного припинення повинно гарантувати умови для подальшого законної реалізації адміністративної відповідальності.

Законність застосування заходів адміністративного припинення забезпечується контролем вищих органів та посадових осіб поліції, громадським наглядом, процедурою адміністративного та судового оскарження, низкою організаційних заходів та іншими встановленими законодавством способами [146, с. 64].

Варто акцентувати увагу на тому, що заходи адміністративного припинення правопорушень є найпоширенішими серед заходів адміністративного примусу, які застосовуються поліцією. Такі заходи застосовуються у вигляді оперативного втручання працівників органів внутрішніх справ для припинення протиправних діянь.

Застосування цих заходів часто дає можливість усунути шкідливі наслідки адміністративного правопорушення і відновити правомірний стан. Можливість притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності є одним із наслідків застосування заходів адміністративного припинення правопорушень .

Для заходів адміністративного припинення характерною особливістю є невідкладність і оперативність застосування. Наступною їхньою рисою є спрощений порядок реалізації, що передбачає відсутність вимоги приймати спеціальний акт управління, як це відбувається із накладенням адміністративного стягнення. Також не менш важливим є і більш широке коло працівників поліції, які уповноважені їх застосовувати [146, с. 65].

Примусове припинення протиправної поведінки є основною метою застосування заходів адміністративного припинення. Ефективність застосування працівником поліції заходів адміністративного припинення визначається через оцінку досягнення такої мети. Науковці відмічають, що деякі заходи адміністративного припинення поліцейськими можуть застосовуватися для усунення шкідливих наслідків адміністративних правопорушень, відновлення правомірного стану. Профілактична спрямованість заходів адміністративного припинення, тобто запобігання вчиненню нових правопорушень не є пріоритетним напрямком при здійсненні таких заходів, хоча й не є виключенням [146, с. 66].

Наслідком застосування заходів адміністративного припинення адміністративних правопорушень є створення умов для притягнення особи, яка вчинила правопорушення, до адміністративної відповідальності. Створення таких умов також називають метою здійснення заходів адміністративного припинення правопорушень. Воно полягає в тому, що під час застосування окремих заходів забезпечується складення протоколу про адміністративне правопорушення та інших необхідних документів, встановлення особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, збирання та закріплення доказів у справі тощо.

А.Т. Комзюк вважає, що мета застосування заходів адміністративного припинення є комплексною та складається з декількох елементів: по-перше, припинення порушень правових норм; по-друге, створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності; по-третє, усунення шкідливих наслідків правопорушення; по-четверте, запобігання вчиненню

нових правопорушень; і, по-п'яте, відновлення попереднього, правомірного стану [106, с. 157].

А.Т. Комзюк заходи адміністративного припинення поділяє за характером сфери застосування на заходи загального і спеціального призначення, перші, у свою чергу, залежно від мети застосування, – на самостійні (оперативні) і допоміжні [105, с. 231-233].

Т.О. Коломоець розподіляє заходи адміністративного припинення залежно від сфери застосування на: 1) заходи адміністративного припинення загального призначення; 2) заходи адміністративного припинення спеціального призначення [19, с. 166].

Д.М. Бахрах та С.В. Ківалов виділяють три групи заходів адміністративного припинення: загальні, спеціальні, процесуальні [31, с. 354; 15, с. 216]. З.С. Гладун заходи адміністративного припинення поділяє на: загальні, які можуть застосовуватися до фізичних, юридичних осіб; спеціальні, що застосовуються лише щодо фізичних осіб; процесуальні, спрямовані на забезпечення можливості притягнення особи, яка скоїла адміністративний проступок, до адміністративної відповідальності [49, с. 92–93]. Н.В. Хорошак пропонує класифікувати заходи адміністративного припинення за такими критеріями: заходи, що застосовуються безпосередньо до правопорушника (особисті); заходи майнового характеру; заходи технічного характеру; заходи фінансового характеру; заходи медично-санітарного характеру; заходи, пов'язані з дією ліцензійно-дозвільної системи; заходи спеціального або виняткового призначення [218, с. 30–31].

Отже, з викладеного вище вбачається, що в сучасній адміністративно-правовій науці так і не склалося єдиної класифікації заходів адміністративного припинення. Однак, більшість науковців притримуються позиції, що заходи адміністративного припинення необхідно поділяти на:

- 1) заходи адміністративного припинення загального призначення;
- 2) заходи адміністративного припинення спеціального призначення;
- 3) процесуальні заходи адміністративного припинення.

У Законі України «Про Національну поліцію» заходи припинення перераховано у ст. 31-2. Якщо проаналізувати їхній зміст, то побачимо, що більшість заходів належить до превентивних і лише ст. 42 містить перелік заходів припинення [180].

Таким чином, можна зробити висновок, що деякі заходи адміністративного примусу в окремих випадках можуть застосовуватися одночасно і як адміністративно-запобіжні, і як заходи адміністративного припинення, тобто можуть мати подвійне призначення, проміжний характер. Критерієм розмежування та визначення характеру того чи іншого заходу в окремих випадках має здебільшого бути мета його застосування та факт наявності чи відсутності протиправних дій з боку окремих осіб.

З огляду на цей спосіб класифікації до заходів адміністративного припинення загального призначення належать:

- 1) перевірка документів особи;
- 2) опитування особи;
- 3) поверхнева перевірка і огляд;
- 4) зупинення транспортного засобу;
- 5) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю;
- 6) проникнення до житла чи іншого володіння особи;
- 7) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ;
- 8) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб [180].

До заходів припинення спеціального призначення належать:

- 1) фізичний вплив (сила);
- 2) застосування спеціальних засобів;
- 3) застосування вогнепальної зброї [180].

Деякі автори виділяють в системі заходів адміністративно-правового примусу серед заходів адміністративного припинення окрему групу заходів

процесуального-забезпечувального характеру. Цю групу примусових заходів називають заходами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Тобто ця група заходів адміністративно-правового примусу не застосовується з метою попередження або припинення порушення, а у зв'язку з виявленням ознак правопорушення з метою забезпечення об'єктивного, всебічного і повного розгляду справи про адміністративне правопорушення [109, с. 251].

В основному процесуальні заходи адміністративного припинення зосереджені в розділі 20 КУпАП. Однак деякі з них містяться й у інших розділах Кодексу (наприклад, доставляння порушника – ст. 259 КУпАП; привід особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, – ч.2 ст. 268 КУпАП) [90].

До процесуальних заходів адміністративного припинення відносяться такі: 1) доставляння порушника (ст. 259 КУпАП); 2) адміністративне затримання (ст. 261, 262, 263 КУпАП); 3) особистий огляд і огляд речей (ст. 264 КУпАП); 4) вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП); 5) відсторонення від керування транспортним засобом відповідного виду й огляд на стан сп'яніння (ст. 266 КУпАП); 6) привід (ч. 2 ст. 268 КУпАП) [90].

Залежно від змісту примусового впливу такі заходи розділяють на дві групи: заходи обмеження особистих немайнових прав і заходи обмеження майнових прав. До заходів, пов'язаних з обмеженням особистих немайнових прав, відносяться доставляння порушника; адміністративне затримання; привід; огляд на стан сп'яніння; особистий огляд. До заходів, які пов'язані з обмеженням майнових прав, слід віднести огляд речей, вилучення речей і документів; відсторонення від керування транспортним засобом тощо.

Серед характерних рис процесуальних заходів припинення виділяють такі: вони застосовуються з метою припинення адміністративних порушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи, виконання постанов у справах про адміністративні

правопорушення; заходи процесуального забезпечення застосовуються тільки в межах провадження, що ведеться у зв'язку з правопорушеннями, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення і лише до особи, яка вчинила[129, с. 98–99].

Отже, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (процесуальні заходи припинення) є специфічними засобами адміністративно-правового примусу, що застосовуються працівниками Національної поліції з метою, яка чітко прописана у ст. 260 КУпАП.

Третю групу заходів адміністративного примусу, що застосовує у своїй діяльності поліція, формують адміністративні стягнення як визначена в законі міра відповідальності у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального або фізичного характеру, яка застосовується щодо суб'єкта адміністративного проступку за його протиправні діяння.

Тобто остання група заходів адміністративного примусу є проявом реакції держави на вчинення особою адміністративного проступку, яке є фактичною підставою застосування адміністративних стягнень. Право працівників Національної поліції розглядати відповідні категорії справ про адміністративні правопорушення і накладати стягнення прописано у ст. 222 КУпАП.

На відміну від інших груп заходів адміністративного примусу, адміністративні стягнення мають ретроспективний характер, переслідують мету превенції (загальної та конкретної), виховання та покарання порушника. Процесуальні засади їх застосування детально регламентовано в КУпАП, а також в деяких інших нормативних актах (щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб).

Згідно зі ст. 24 КУпАП, до числа адміністративних стягнень відносяться такі заходи:

- 1) попередження;
- 2) штраф;

3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;

4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;

5) позбавлення спеціального права, наданого громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;

5-¹) громадські роботи;

6) виправні роботи;

6-¹) суспільно корисні роботи;

7) адміністративний арешт (ст. 24 КпАП України) [90].

До цієї ж групи заходів адміністративного примусу можна віднести і заходи впливу за вчинення адміністративних правопорушень, які застосовуються до неповнолітніх у віці від 16 до 18 років, і визначені у ст. 24-1 КУпАП. Вони безпосередньо адміністративними стягненнями не називаються, однак також є реакцією держави на вчинення адміністративного правопорушення особою певного віку [90].

Останнім часом у науці адміністративного права питання адміністративного примусу порушуються в контексті його зв'язку з адміністративною відповідальністю (співвідношення, реформування, пошук нових напрямків дослідження), що не може не знайти свого втілення й у вирішенні питання класифікації адміністративного примусу. На думку Р.С. Мельника, потрібно виділяти заходи адміністративного примусу, пов'язані з адміністративною відповідальністю, і заходи адміністративного примусу, не пов'язані з такою [129, с. 30–131]. До першої групи він цілком слушно відносить та аналізує заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення, а до другої – адміністративні стягнення.

Таким чином, законодавчо регламентована діяльність Національної поліції України стосовно застосування заходів адміністративного примусу є

невід’ємною складовою правоохоронної діяльності держави з укріплення правопорядку у суспільстві та гарантування реального і повного забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Заходи адміністративного примусу здійснюється працівниками поліції в інтересах як суспільства, так і правопорушника, оскільки сприяє запобіганню нових адміністративних проступків і більш небезпечних діянь – злочинів.

У період реформування та перебудови національної правової системи, впровадження європейських стандартів і категорій у процес взаємовідносин між органами виконавчої влади та юридичними і фізичними особами, постає закономірне питання дослідження публічно-сервісного змісту відносин, які на перший погляд наділені лише адміністративно-примусовими характеристиками.

Стратегія реформування правоохоронної системи України має на меті коригування завдань і функцій правоохоронних органів, зміну у професійному мисленні службових осіб органів правопорядку, зокрема усвідомлення суті виконання службових обов’язків як надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих і майнових прав, суспільних та державних інтересів [78, с. 177–178].

Варто зазначити, що на теоретичному рівні взаємозв’язок адміністративно-примусових заходів і публічно-сервісних у діяльності Національної поліції України розкрито і досліджено у недостатній мірі.

З метою заповнення прогалин та визначення авторського підходу щодо розуміння зазначеної категорії, звернемося до визначення змісту понять «публічний» та «сервіс».

Поняття «публічний» (походить від латинського «*publicus*» – громадський, державний, усенародний) прийнято розуміти як призначений для користування широкого кола осіб [46, с. 430].

Під «сервісом» (походить від англійського «*service*» – служба) наразі розуміють обслуговування населення у різноманітних сферах повсякденного життя; вирішення проблеми клієнта до її очевидного вияву [45, с. 812].

Таким чином, проаналізувавши означені категорії, можна зробити висновок, що публічно-сервісною називається діяльність державних інституцій щодо надання публічних послуг.

Ми погоджуємося з твердженням І.В. Венедіктової, що відбувається зміна орієнтирів у державі: виникає розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки, тож держава повинна «служити», тобто надавати певні обов'язкові послуги, перетворюючись на «сервісну державу» – постачальника публічних послуг [44, с. 88].

У Європейській соціальній хартії від 3 травня 1996 р. відбулося нормативне оформлення концепції соціальної держави та надання відповідних публічних послуг державними інституціями. Відповідно до положень цього документа, країни-учасниці зобов'язуються передбачити те, щоб «кожна людина могла одержати у відповідних державних чи приватних службах такі поради й допомогу, які потрібні для уникнення появи особистого або сімейного нужденного становища, для його подолання чи полегшення» (ч. 3 ст. 13) [66].

Згідно з публічно-сервісною концепцією державного управління основною формою діяльності владних інституцій, зокрема Національної поліції, є надання публічних послуг.

Відповідно до чинного законодавства, в процесі надання поліцейських послуг Національна поліція виконує такі завдання:

1) забезпечує публічну безпеку і порядок. Тобто поліцейські послуги спрямовані на захист життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного та (або) штучного характеру;

2) забезпечує охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави. Дане завдання передбачає реалізацію органами і посадовими особами комплексу організаційно-правових заходів, спрямованих на захист прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, а також прав і законних інтересів суспільства та держави від протиправних посягань,

забезпечення безпечних умов для їх (прав, свобод і законних інтересів) нормальної та безперешкодної реалізації;

3) забезпечення протидії злочинності. У межах зазначеного завдання поліція здійснює комплекс організаційно-правових, управлінських та виховних заходів, спрямованих на виявлення й ліквідацію наявної у суспільстві злочинної активності, усунення завданих нею шкідливих наслідків, виявлення та усунення умов і факторів, що сприяють виникненню та розвитку злочинності;

4) забезпечення надання допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Виконання Національною поліцією цього завдання передбачає надання побутової, правової, домедичної та (або) психологічної допомоги фізичним особам, які потрапили у екстрену ситуацію чи з інших причин потребують такої допомоги і не мають змоги отримати її з інших джерел [180].

Зазначене завдання поліцейських послуг досить яскраво підкреслює переорієнтацію Національної поліції саме на її ефективну взаємодію з суспільством шляхом надання населенню відповідної допомоги.

Отже, ми пропонуємо наступне визначення публічно-сервісних заходів адміністративного примусу – це сукупність способів і засобів, які застосовуються уповноваженими на те суб'єктами здійснення адміністративного примусу з метою надати послуги по допомозі особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги не залежно від їхнього звернення [83, с. 28–29].

Тобто застосування публічно-сервісних заходів поліцейськими здійснюється у межах надання ними відповідних послуг.

Для досягнення цієї мети автор вважає за доцільне виділити такі характерні ознаки публічно-сервісних заходів адміністративного примусу:

1) застосування даного виду заходів характеризується наявністю суспільного(соціального) інтересу;

2) публічно-сервісні заходи можуть застосовуватися без заяви або іншого волевиявлення заінтересованої особи, тобто у примусовому порядку;

3) мета застосування полягає у наданні допомоги і задоволенні потреб заінтересованої особи;

4) процедура здійснення соціально-сервісних заходів чітко закріплена у відповідних нормативно-правових актах;

5) суб'єктом здійснення даного виду заходів виступає уповноважена чинним законодавством особа, наділена владними повноваженнями;

6) підстава застосування публічно-сервісних заходів безпосередньо не пов'язана з вчиненням правопорушення;

7) за невиконання чи неналежне виконання обов'язку застосувати публічно-сервісні заходи адміністративного примусу по відношенню до уповноважених осіб настає законодавчо визначена відповідальність;

8) процедура застосування даного виду заходів передбачає наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта та суб'єкта застосування даного виду заходів [83, с. 27].

До публічно-сервісних заходів адміністративного примусу, що можуть застосовуватися Національною поліцією, на нашу думку, слід віднести такі:

1) поліцейське піклування;

2) вимога залишити місце і обмеження доступу на визначену територію;

3) застосування всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я;

4) вживання заходів для визначення місця знаходження осіб, які не здатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе;

5) здійснення заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі;

6) здійснення супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом;

7) видання дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів;

8) видання та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху [180].

Таким чином, узагальнюючи наведені вище особливості публічно-сервісних заходів адміністративного примусу, можна вести мову про те, що примусовий характер цього виду заходів проявляється у владному характері реалізації поліцією своїх повноважень, за якого органи Національної поліції здійснюють державно-управлінські повноваження без обов'язкової згоди чи заяви заінтересованої сторони. Відсутність вимоги обов'язкової згоди на застосування цього виду адміністративних заходів, законодавцем пояснюється можливою інтелектуальною чи фізичною неспроможністю особи усвідомити негативні або загрозливі наслідки власної поведінки. Яскравим прикладом публічно-сервісного заходу адміністративного примусу є поліцейське піклування, адже для його застосування поліцейському не потрібне позитивне волевиявлення особи, якою опікуються.

Сервісний аспект цього виду заходів проявляється у задоволенні Національною поліцією потреб суспільства та конкретних індивідів через надання відповідних, чітко передбачених законом, послуг. Застосування тих чи інших публічно-сервісних заходів адміністративного примусу відбувається у відповідь на суспільний інтерес, предметом якого є охорона та забезпечення реалізації прав і свобод фізичних і юридичних осіб.

2.3 Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу

Ратифікація Верховною Радою 16 вересня 2014 р. Угоди про асоціацію між Європейським Союзом та Україною поклало початок реформування ключових інститутів суспільства. Сучасне оновлення вітчизняної системи правоохоронних органів як дієвих гарантів захисту конституційних прав та свобод, громадянське суспільство найбільш тісно пов'язує з набранням чинності Законом України «Про Національну поліцію» [180].

Цим нормативно-правовим актом вітчизняний законодавець закріпив юридичні основи організації та статусу Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, який покликаний служити суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності та підтримання публічної безпеки і порядку в державі.

Дослідженню адміністративно-правового статусу Національної поліції України як основного суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу приділено недостатньо уваги через новизну зазначеної тематики. Отже, подальше теоретичне опрацювання має велике значення для подальшого вдосконалення відповідного законодавства.

Серед вітчизняних адміністративістів радянського та пострадянського періоду правовий статус і адміністративно-правовий статус правоохоронних органів опосередковано досліджували у своїх роботах такі вчені, як С.С. Алексєєв, М.М. Алексейчук, Д.М. Бахрах, С.М. Братусь, В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, І.П. Голосніченко, О.М. Джужа, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, П.В. Журавльов, Р.А. Калюжний, С.А. Карташов, В.В. Коваленко, В.К. Колпаков, О.В. Копан, О.В. Кузьменко, Б.М. Лазарев, Н.П. Матюхіна, О.В. Негодченко, В.І. Олефір, В.І. Осадчий, В.М. Плішкін, А.В. Савченко, А.О. Селіванов, В.Д. Сущенко, В.І. Шакур, М.Я. Швець, В.М. Шкарупа й інші, та зарубіжні вчені – М.І. Єропкін, А.Ф. Майдинов, В.Ф. Сухарев та інші.

Дослідження сутності адміністративно-правового статусу Національної поліції слід розпочати з визначення понять «статус» і «правовий статус».

Давньоримські вчені були першими, хто у своїх працях почав торкатися теми юридичного статусу різних соціальних груп та державних інституцій. У перекладі з латині слово «status» означає становище, стан у будь-якій ієрархії, структурі, системі. За допомогою цього терміна римські вчені сформулювали категорії, що відбивають окремі аспекти правового становища: стан свободи – «status liberates», стан громадянства – «status civitatus», сімейний стан – «status familiae». У найбільш близькому до сучасного розуміння поняття «статус» було

введено до наукового лексикону на початку ХХ ст. розробниками рольової теорії особистості – американськими соціологами та соціальними психологами Р. Лінтоном, Я. Морено, Т. Парсоном. Така потреба була викликана необхідністю опису соціальної структури суспільства, що складається зі становищ, які посідають люди [48, с. 18; 230, с. 123; 231].

Сучасні тлумачення поняття «статус» можна знайти в багатьох енциклопедичних джерелах. У словнику С.І. Ожегова поняття «статус» визначається як правове становище. Під поняттям «правовий статус» пропонується розуміти сукупність прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, а також державних органів [137, с. 632].

Великий тлумачний словник сучасної української мови під поняттям «статус» розуміє правове становище громадян, державних і громадських органів, міжнародних організацій [45, с. 1387].

Великий юридичний енциклопедичний словник тлумачить поняття «статус» як правове становище суб'єкта права, що характеризується й визначається його організаційно-правовими формами, статутом, свідоцтвом про реєстрацію, правами та обов'язками, відповідальністю, повноваженнями, які впливають із законодавчих нормативно-правових актів [38, с. 601; 46, с. 540].

У юридичній енциклопедії під поняттям «статус» пропонують розуміти правове становище, сукупність прав і обов'язків фізичної та юридичної особи. У той же час, правовий статус включає права і обов'язки фізичних і юридичних осіб, визначені Конституцією, законами й іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України. Для характеристики правового статусу юридичних осіб необхідно досліджувати їхню компетенцію, тобто права та обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві [224, с. 440]. У міжнародній поліцейській енциклопедії під поняттям «правовий статус» розуміється правове становище особи в суспільстві, а громадянина в державі, що відбиває їхній факт, стан і взаємодію із суспільством і державою [132, с. 764]. На думку О.Ф. Скакун, категорію «правовий статус» необхідно тлумачити як сукупність визначених

законодавством, взаємних прав, законних інтересів і обов'язків суб'єкта права [193, с. 569]. Правовий статус є однією з визначальних політико-правових категорій, нерозривно пов'язаних із соціальною структурою суспільства рівнем демократії, станом законності. Правовий статус є комплексним і багаторівневим складним конституційно-правовим механізмом, що виконує роль юридичної міри соціальної свободи суб'єкта права; визначає допустимі межі кількісних і якісних змін його правового становища. Правовий статус є основою правового становища – узагальненої категорії, що охоплює основні характеристики стану суб'єкта права в державі [193, с. 571]. У підручнику загальної теорії держави і права С.О. Комаров наводить такі основні риси правового статусу [104, с. 149–150]:

1. Рівність прав, свобод і обов'язків особи у межах правового статусу означає право на рівний захист з боку закону, незалежно від будь-яких обставин, юридичну можливість скористатися наданими їй правами та виконати покладені на неї обов'язки;
2. Права, свободи та обов'язки особи, закріплені у міжнародних і вітчизняних нормативно-правових актах, є найвищою суспільною цінністю;
3. Непорушність прав, свобод та обов'язків означає гарантію їх визнання, дотримання і захисту з боку держави;
4. Системність прав, свобод та обов'язків особи означає, що вони виступають як єдина система, яка поступово розширюється і поглиблюється;
5. Міра нормативно-правової закріпленості прав, свобод і обов'язків у певній мірі відображає природу державної влади;
6. Права, свободи та обов'язки, які входять в правовий статус особистості, характеризуються єдністю, що виявляється в їх соціально-економічному призначенні [104, с. 149].

На думку Н.М. Оніщенко, правовий статус слід розуміти як сукупність законодавчо встановлених і гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків суб'єкта суспільних відносин [208, с. 366]. В.М. Корельський вважає, що правовий статус слід розглядати з декількох

позицій, оскільки ця категорія є багатоаспектною, що характеризується універсальністю і може включати статуси різних суб'єктів правовідносин: держави, суспільства й особи. За допомогою правового статусу відображення знаходять індивідуальні особливості суб'єктів і реальне становище їх у системі суспільних відносин. На думку автора, обов'язковою умовою правовий статус не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондуються правам, без юридичної відповідальності в необхідних випадках, без правових гарантій [205, с. 549]. А.В. Малько вважає, що правовий статус є комплексною інтеграційною категорією, у межах якої відбуваються взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин, особи та суспільства, громадянина й держави, індивіда та колективу, а також інші соціальні зв'язки [206, с. 214].

Визначаючи зміст поняття «адміністративно-правовий статус Національної поліції», варто виходити з положення, що воно є похідним від правового статусу правоохоронних органів. Тому, на нашу думку, необхідно звернутися до теоретичних надбань вітчизняних науковців, котрі досліджували адміністративно-правовий статус органів і підрозділів внутрішніх справ. Так, на думку С.М. Гусарова, адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ – це врегульоване сукупністю адміністративно-правових норм юридичне становище, що передбачає реалізацію компетенції їхніх підрозділів і посадових осіб із охорони правопорядку, забезпечення прав і свобод громадян і безпеки в суспільстві [57, с. 96]. На думку, М.М. Алексейчука, під адміністративно-правовим статусом слід розглядати юридичне становище, врегульоване сукупністю норм адміністративного права, що передбачає реалізацію компетенції її апаратів, служб і підрозділів з охорони правопорядку, забезпечення прав і свобод громадян і безпеки в суспільстві [22, с. 10]. Д.М. Мартинов адміністративно-правовий статус пропонує розуміти як становище спеціального суб'єкта адміністративного права, що включає сукупність прав, обов'язків, гарантій і відповідальності, необхідних для реалізації правоохоронної функції [126, с. 10]. Т.П. Мінка та І.О. Васильєв пропонують правовий статус органів внутрішніх справ розглядати з більш

ширших позицій як сукупність визначених законодавчими й відомчими правовими актами цілей, завдань, функцій організаційної структури і структури управління, компетенції, прав і обов'язків щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та громадської безпеки [42, с. 27]. Натомість Х.В. Малиняк пропонує адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ характеризувати через визначення правового статусу їх посадової особи. Отже, на його думку, посадова особа органів внутрішніх справ наділена відповідним правовим статусом, необхідним для участі у державно-службових відносинах на обійманій посаді, які розкриваються через чітко визначене коло прав та обов'язків і відповідальність. В узагальненому вигляді правовий статус посадової особи органів внутрішніх справ являє собою сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заборон, відповідальності, установлених законом [124, с. 135]. Ю.В. Сіроштан дає визначення адміністративно-правового статусу працівників патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України як результат дій норм права, у яких закріплено права й обов'язки працівників, в умовах конкретного соціального середовища, що характеризується значною видовою різноманітністю [192, с.122].

Ми вважаємо, що сутність адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу полягає у тому, що він:

1. Відображає соціальне призначення поліції, зміст та напрямки її діяльності як суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу.
2. Зумовлює місце Національної поліції у механізмі та апараті органів виконавчої влади.
3. Розкриває коло юридичних можливостей, прав та обов'язків, якими службові особи Національної поліції наділені державою для ефективного здійснення адміністративного впливу.

4. Визначає юридичну відповідальність поліції за невиконання або неналежне виконання поліцією своїх обов'язків щодо здійснення адміністративно-правового впливу.

Отже, адміністративно-правовий статус Національної поліції як суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу – це законодавчо закріплене юридичне становище цього органу влади як суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу, яке визначається через закріплення у нормах адміністративного законодавства сукупності прав, обов'язків, юридичної відповідальності, а також інших юридично значущих властивостей Національної поліції, необхідних для належної організації та здійснення адміністративно-правового впливу.

Слід чітко пам'ятати, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України є складною правовою конструкцією. Тому для повного й усебічного розкриття його змісту доцільно виділити основні елементи. З цією метою варто звернутися до положень, які вироблені наукою адміністративного права.

Ми підтримуємо позицію Д.М. Бахраха, Т.П. Мінки та І.О. Васильєва, які виділяють такі елементи адміністративно-правового статусу: цільовий блок, структурно-організаційний блок, компетенційний блок.

Основні засади адміністративно-правового статусу Національної поліції України головним чином визначено Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. [180].

До цільового блоку належить мета та завдання діяльності органу виконавчої влади. Варто зазначити, що у філософському значенні завдання – це не просто завдання, а «соціальне завдання», і воно витлумачується у цьому сенсі «як необхідність для суб'єкта (суспільства, соціальної спільноти, особи) здійснити у майбутньому визначену діяльність», а мета – як «ідеальний, насамперед, визначений результат людської діяльності, спрямований на перетворення дійсності відповідно до усвідомленої людиною потреби. Мета є

безпосереднім внутрішнім спонукальним мотивом людської діяльності» [131, с. 51].

Таким чином, можна говорити про те, що мета функціонування державного органу – це довгострокова нормативна орієнтація, що визначається законом, положенням, уставом, іншим нормативним правовим актом і яка знаходить прояв у регулярному і постійному вирішенні завдань, що виникають, через реалізацію певних публічно-правових функцій [210, с. 25]. У зв'язку із зазначеним, завдання, які стоять перед органами Національної поліції України, конкретизують їхню мету та засоби її досягнення. Тлумачний словник С.І. Ожегова надає таке визначення мети – це те, до чого прагнуть, що необхідно здійснити [137, с. 430].

Отже, у нашому дисертаційному дослідженні мету і завдання органів Національної поліції України ми розглядаємо як дві нерозривно пов'язані категорії.

Мета – це результат, на досягнення якого спрямована вся діяльність органів Національної поліції України. Мету діяльності органів Національної поліції України визначають такі правові категорії як правовий статус, місце і роль в державі. Тим часом, завдання органів Національної поліції України є похідними від мети, що стоїть перед ними. Завдання конкретизують мету та визначають засоби її досягнення. Законодавство визначає мету діяльності Національної поліції у забезпеченні охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Водночас основні завдання органів Національної поліції України мають своє закріплення в Законі України від 02.07.2015 р. «Про Національну поліцію». Так, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» завданням поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

1. Забезпечення публічної безпеки і порядку;
2. Охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

3. Протидії злочинності;

4. Надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [180].

Ми бачимо, що з прийняттям нового Закону України «Про Національну поліцію», вперше в законодавчій практиці вводиться новий термін «публічна безпека і порядок». Варто наголосити на відсутності визначення цього терміна не лише в Законі України «Про Національну поліцію», а й в Конституції та інших нормативно-правових актах. На наше тверде переконання, така ситуація є неприпустимою та навіть шкідливою. Оскільки відсутність законодавчо закріпленого визначення цих термінів породжує правову колізію в нормативному регулюванні поліцейської діяльності і безпосередньо юридичного статусу поліцейських, позаяк негативно позначається на правозастосуванні працівниками поліції, котрі повинні чітко знати, які дії слід вважати порушенням публічної безпеки та порядку.

Організаційний блок включає такі елементи: структуру органу, схему організаційного підпорядкування структурних одиниць, схему розподілу завдань, функцій кожного структурного підрозділу, тобто порядок формування системи і структури, процедури діяльності структурних підрозділів, форми й методи діяльності. Так, Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку [180].

Як органу виконавчої влади, Національній поліції притаманні такі ознаки:

1. Чітко визначене місце Національної поліції у системі державного механізму.

2. Активна участь поліція у виконанні функцій держави в певній сфері суспільних відносин.

3. Наявність чіткої організаційної структури, обумовленої метою діяльності поліції.

4. Делегування органам поліції права діяти від імені держави у формі виконавчо-розпорядчої діяльності.

5. Органи Національної поліції наділені державою публічно-владними повноваженнями. Для того, щоб орган виконавчої влади був правоздатним, він повинен отримати свій адміністративно-правовий статус, у якому кожна зі згаданих ознак отримує правове оформлення й необхідні правові засоби, через які ці ознаки реалізуються на практиці.

Щодо організаційної структури Національної поліції України, то, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», загальну систему поліції становлять такі елементи:

– центральний орган управління поліцією, до складу якого входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань. Структуру центрального органу управління поліції затверджує керівник поліції за погодженням із Міністром внутрішніх справ;

– територіальні органи поліції, які утворюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах як юридичні особи публічного права в межах граничної кількості поліції й коштів, визначених на її утримання. Територіальні органи поліції утворює, ліквідовує та реорганізує Кабінет Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України на підставі пропозицій керівника поліції. Безпосереднє керівництво поліцією здійснює Голова поліції, який призначається на посаду й звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ України. Керівник поліції має першого заступника та заступників. Голова поліції очолює поліцію й здійснює керівництво за її діяльністю, забезпечує виконання покладених на неї завдань; у межах компетенції організовує та контролює виконання поліцією Конституції й законів України, актів Президента України тощо, виконує інші повноваження, покладені на нього Законом України «Про Національну поліцію». У складі

поліції функціонують кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення. У системі поліції можуть утворюватись науково-дослідні установи й установи забезпечення [180].

Таким чином, структура та система підпорядкування Національної поліції України досить чітко визначена та окреслена у нормативно-правових актах, головним чином у Законі України «Про Національну поліцію». Проте з огляду на триваючий процес реформування цього органу, організація та функціонування окремих його структурних елементів потребує більш повної деталізації та чіткішого закріплення у подальших нормативно-правових актах.

Така ситуація вимагає від законодавчих органів і керівництва Міністерства внутрішніх справ України подальшої правової регламентації, від учених-адміністративістів – науково обґрунтованих рекомендацій із цього приводу, а від громадськості – висловлення пропозицій щодо вдосконалення діяльності Національної поліції України.

Компетенційний блок адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу включає в себе такі елементи як повноваження (права і обов'язки), відповідальність, а також ми вважаємо за доцільне влючити сюди і однострій поліцейських.

Існують наступні способи встановлення компетенції державного органу залежно, що залежать від регламентації її структурного змісту:

1. Встановлення компетенції державного органу шляхом чіткого закріплення його повноважень у відповідному нормативно-правовому акті.
2. Встановлення компетенції через перерахування переліку питань, які має право вирішувати державний орган.
3. Встановлення компетенції державного органу через нормативно закріплену підвідомчість.

Проаналізувавши Закон України «Про Національну поліцію», можна стверджувати, що, по-перше, компетенція цього правоохоронного органу встановлюється шляхом перерахування повноважень у тексті нормативного

акту. У розділі IV, а саме у ст. 26 зазначені загальні повноваження поліції, у ст. 24 сформульовано положення стосовно можливості закріплення додаткових повноважень, окремо у ст. 25 закріплено повноваження поліції у інформаційно-аналітичній сфері [180]. Цей спосіб встановлення компетенції є доцільним, оскільки компетенційні норми сформульовано логічно та цілісно.

Компетенційний блок адміністративно-правового статусу Національної поліції закріплений кількома нормативно-правовими актами, а саме: Законом України «Про Національну поліцію» 02 липня 2015 р. [180], Наказом МВС України «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС» від 02 липня 2015 р. № 796 [170], Наказом МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» від 07 листопада 2015 р. №1395 [163], Наказом МВС України, Міністерства охорони здоров'я України «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» від 09 листопада 2015 р. № 1452/735 [166].

Також компетенція поліції встановлюється шляхом закріплення підвідомчості. Використання саме такого способу встановлення компетенції Національної поліції є доречним, оскільки зазначені органи належать до юрисдикційних, тобто тих, кому надано право розглядати адміністративні справи та приймати рішення, що спричиняють юридичні наслідки [189, с. 247]. Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення органам Національної поліції визначена ст. 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення [90].

Таким чином, адміністративно-юрисдикційна компетенція Національної поліції України визначається колом повноважень, закріплених Законом України «Про Національну поліцію», положеннями КУпАП та іншими нормативно-правовими актами.

Проаналізувавши зміст повноважень, якими наділена Національна поліція України, пропонуємо поділити їх за способом здійснення на такі види: організаційні (наприклад, організує службову підготовку і стажування поліцейських і працівників Національної поліції), контрольні (наприклад, здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі), охоронні (наприклад, здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб і об'єктів права приватної й комунальної власності), розшукові (наприклад, розшукує осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, інших осіб у випадках, визначених законом), примусові (наприклад, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень), профілактичні (наприклад, здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень), сервісні (наприклад, надає соціальну й правову допомогу громадянам, сприяє державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків).

Окремо хотілося б торкнутися повноважень Національної поліції у сфері здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення. Цей вид повноважень полягає у наступному:

1. Поліція здійснює інформаційно-аналітичну діяльність виключно для реалізації своїх повноважень, визначених цим законом.
2. Поліція у межах інформаційно-аналітичної діяльності формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України; користується базами (банкami) даних Міністерства внутрішніх справ України та інших органів державної влади.
3. Здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу.
4. Здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями [180].

На нашу думку, цей перелік повноважень повинен бути доопрацьований з подальшим внесенням відповідних змін до Закону. Оскільки необмежений доступ працівників поліції до інформації про громадян становить серйозну загрозу правам та свободам, адже наразі поліцейські самостійно будуть вести 18 баз даних і матимуть вільний доступ до баз даних інших органів влади.

Фактично такі повноваження суперечать європейським стандартам захисту недоторканності інформації про особу, також вони порушують і конституційні межі захисту особистого і сімейного життя (ст. 32 Конституції України) [91], тому що можливість такого доступу повинна бути лише у випадках досудового розслідування.

У цих положеннях Закону України «Про Національну поліцію» криється широке поле для зловживань, бо таким чином існує можливість назбирати потрібну інформацію на будь-якого політичного опонента, бізнес-конкурента, незручного журналіста чи громадського активіста для подальшого незаконного тиску.

У статті 26 передбачається право поліцейських під час адміністративного затримання брати відбитки пальців та інші біометричні дані осіб. При цьому законодавчо не встановлений строк зберігання цих даних [180].

Отже, ми бачимо нагальну необхідність внести певні корективи та обмеження інформаційно-аналітичних прав поліцейських відповідно до європейських та вітчизняних стандартів у сфері захисту прав і свобод людини.

Також доволі суперечливою є норма щодо додаткових повноважень, які можуть бути покладені на поліцію виключно законом. Відсутність у чинному законодавстві про Національну поліцію чітких обмежень стосовно повноважень, які можуть бути покладені на цей орган влади як додаткові, надає правлячій еліті широкі можливості для втручання у діяльність поліції у власних інтересах.

Характеристика адміністративно-правового статусу Національної поліції буде неповною без розгляду прав та юридичних обов'язків поліцейських, адже

конкретизацію та розвиток повноваження Національної поліції отримують у повноваженнях її посадових осіб.

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про Національну поліцію» на поліцейського покладено такі основні обов'язки:

1) неухильно дотримуватися положень Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність поліції, та Присяги поліцейського;

2) професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов'язків, наказів керівництва;

3) поважати і не порушувати прав і свобод людини;

4) надавати невідкладну, зокрема домедичну і медичну, допомогу особам, які постраждали внаслідок правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в безпорадному стані або стані, небезпечному для їхнього життя чи здоров'я;

5) зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків;

6) інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможлиблюють його подальшу службу в поліції або перебування на займаній посаді.

Також при здійсненні адміністративно-правової діяльності поліцейські мають право вимагати в особи пред'явити документи, що посвідчують особу, та/або документи, що підтверджують відповідне право особи, у таких випадках: якщо особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісти зниклої особи; якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення; якщо особа перебуває на території чи об'єкті зі спеціальним режимом або в місці здійснення спеціального поліцейського контролю; якщо в особи є зброя, боєприпаси, наркотичні засоби та інші речі, обіг яких обмежений або заборонений, або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен

дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином неможливо; якщо особа перебуває в місці вчинення правопорушення або дорожньо-транспортної пригоди, іншої надзвичайної події; якщо зовнішні ознаки особи чи транспортного засобу або дії особи дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення, транспортний засіб може бути знаряддям чи об'єктом вчинення правопорушення [180].

Розглянувши права та обов'язки працівника поліції, можна констатувати їх сувору нормативну регламентацію та обов'язковість. При цьому варто звернути увагу на законодавчу неврегульованість відмови підлеглого поліцейського виконувати злочинні або неправомірні накази. Згідно з ч. 2 ст. 8 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази [180]. У той же час не визначено особливості й порядок відмови від виконання такого роду наказів. Ми вважаємо за необхідне нормативно врегулювати дану ситуацію. Потрібно урахувати головні особливості взаємовідносин, що виникають у сфері діяльності Національної поліції України і акцентувати увагу на нормативному закріпленні таких аспектів. По-перше, слід чітко прописати порядок фіксації факту відмови поліцейського від виконання наказу. По-друге, необхідно закріпити обов'язковість розгляду вищою посадовою особою звернення працівника поліції у зв'язку з фактом відмови від виконання наказу. По-третє, доцільно нормативно закріпити визначення злочинного чи незаконного наказу та визначити перелік фактичних даних, які будуть вважатися підставою для такої відмови.

Важливе значення має закріплення необхідності належного обґрунтування рішення, пов'язаного з фактом відмови від виконання наказу, та доведення рішення, що приймається в результаті такої відмови, до відома суб'єкта, який відмовився виконати наказ. Також варто визнати необхідною обов'язковість призначення службового розслідування по кожному факту відмови працівника поліції від виконання наказу, який, на його суб'єктивну думку, є протиправним.

Ми твердо переконані, що врегулювання на законодавчому рівні такого важливого положення стосовно відмови від виконання злочинного чи незаконного наказу, має особливе значення в умовах реалізації надзвичайних адміністративно-правових режимів, зокрема режимів воєнного чи надзвичайного стану, що особливо актуально в умовах проведення антитерористичної операції на сході України.

Отже, не дивлячись на певні недоліки, положення чинного законодавства у площині визначення повноважень Національної поліції та її працівників у процесі здійснення адміністративно-правового впливу можна вважати досить змістовними та чіткими.

Невід'ємним елементом адміністративно-правового статусу Національної поліції є юридична відповідальність її працівників. Юридична відповідальність є статусною, оскільки випливає із загального стану суб'єкта. Саме юридична відповідальність є основною рушійною силою, що забезпечує високий рівень службової активності, сумлінне ставлення поліцейських до виконання своїх обов'язків, а також є однією з правових гарантій ефективної реалізації головних завдань Національної поліції.

Відповідно до принципу рівності всіх перед законом і судом, вид і міра юридичної відповідальності, які законодавство поширює і на працівників органів внутрішніх справ, визначаються видом вчиненого правопорушення та мірою його суспільної небезпеки. Таким чином, відповідно до ст. 19 Закону України «Про Національну поліцію» зазначає таке: у випадку вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону [180].

Доцільно зауважити, що працівники Національної поліції можуть бути як загальними суб'єктами відповідальності, так і спеціальними. Відмінність цих категорій суб'єктів полягає не лише в підставах і процесуальному порядку притягнення до відповідальності, а й в тому, що спеціальні суб'єкти наділені

державою більшим обсягом прав і обов'язків стосовно фізичних і юридичних осіб, тому вони мають підвищену відповідальність.

Підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що набрав чинності 7 жовтня 2018 р. [156]. Прийняття нового Дисциплінарного статуту Національної поліції, на нашу думку, вносить низку позитивних змін у систему дисциплінарних розслідувань, оскільки у цьому нормативному акті закріплено декілька прогресивних положень, запозичених з аналогічних зарубіжних документів.

Ми вважаємо за доцільне висвітлити основні позитивні нововведення цього нормативно-правового акту.

По-перше, законодавець у тексті документу головну роль щодо проведення службового розслідування покладає на дисциплінарну комісію, яка готує висновок щодо наявності в діях поліцейського складу дисциплінарного проступку. Таким чином, керівник позбавлений одноосібності під час накладення стягнення на підлеглого, відтепер таке рішення приймається лише після відповідного висновку дисциплінарної комісії.

По-друге, Статутом внесено можливість включення до складу дисциплінарних комісій представників громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет.

Таке нововведення щодо можливості впливу громадськості на кадрові рішення є логічним завершенням громадських механізмів контролю за діяльністю поліції, які прямо передбачені Законом «Про Національну поліцію», а саме: поліцейські комісії, атестаційні комісії, дисциплінарні комісії [151]. Проте у той самий самий час дана норма щодо включення до складу дисциплінарних комісій представників громадськості є дискреційною.

Ми вважаємо, що така ситуація є неприйнятною і дисциплінарне розслідування щодо поліцейських повинно здійснюватися незалежним органом, який буде співпрацювати з поліцією. На нашу думку, такими органами повинні

стати поліцейські комісії, створення яких передбачено у ст. 51 Закону «Про Національну поліцію».

По-третє, у тексті цього нормативно-правового акту чітко закріплюється право на захист під час службового розслідування. Таке право реалізується через можливість надавати письмові пояснення щодо обставин вчинення проступку і доказів правомірності своїх дій. Статут передбачає обов'язковість врахування цих документів під час розслідування. Однак найголовнішим нововведенням є надання поліцейському права користуватися адвокатським захистом під час проведення розслідування. Таким чином, у цій площині можна говорити про гармонізацію вітчизняного законодавства з європейським, оскільки таке право закріплюється за поліцейськими в європейських державах.

Отже, підсумовуючи сказане вище, ми можемо говорити, що Дисциплінарний статут є важливим інструментом захисту рядових поліцейських від свавілля керівництва, а також гарантією захисту прав громадян, постраждалих у наслідок неправомірних дій поліції. Дисциплінарний статут Національної поліції є важливим елементом «професійного статусу поліцейського», оскільки виконує роль запобіжника зловживань з боку керівництва, надаючи таким чином рядовим поліцейським сумлінно і якісно виконувати покладені на них обов'язки без остраху сторонніх впливів.

Держава відповідно до закону відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі рішеннями, дією чи бездіяльністю органу або підрозділу поліції, поліцейським під час здійснення ними своїх повноважень.

Також на нашу думку, доцільно виділити ще один досить специфічний елемент адміністративно-правового статусу Національної поліції – однострій поліцейських. Відповідно до Правил носіння однострою поліцейських, однострій – загальна назва затверджених у встановленому порядку предметів одягу, головних уборів, взуття, білизни, спорядження та знаків розрізнення, які мають особливі відмінні відзнаки (колір, конструкцію, крій, фурнітуру) [167; 168].

Поліцейські мають єдиний однострій, який вони отримують безоплатно та на якому розміщується нагрудний знак із чітким зазначенням спеціального жетона.

Поліцейському заборонено знімати з однострою чи приховувати нагрудний знак, а також будь-яким іншим чином перешкоджати прочитанню інформації на ньому або фіксуванню її за допомогою технічних засобів. Якщо поліцейський виконує функції в цивільному одязі, зобов'язаний мати при собі нагрудний знак, передбачений цією частиною, крім випадків, коли наявність нагрудного знака перешкоджає проведенню негласної слідчої (розшукової) дії [181].

Поліцейським підрозділу спеціального призначення номер нагрудного знака додатково зазначається на однострої і на шоломі таким чином, щоб його було можливо прочитати або зафіксувати за допомогою технічних засобів, крім випадків, коли такі поліцейські відповідно до рішень уповноважених осіб поліції виконують завдання в режимі секретності [167, 168].

Однострій поліцейських має доволі важливе значення як елемент адміністративно-правового статусу поліції, оскільки він є зовнішньою ознакою працівників поліції як суб'єктів здійснення адміністративного впливу. Оскільки саме чітко визначений однострій працівника поліції є його відмінною ознакою серед інших учасників правовідносин як суб'єкта здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Таким чином, підводячи підсумок, під адміністративно-правовим статусом Національної поліції України доцільно розуміти законодавчо встановлені та гарантовані державою нормативно-правові положення, які закріплюють компетенцію, права, обов'язки, завдання та організаційну структуру Національної поліції України. На підставі цього в адміністративно-правовому статусі Національної поліції України пропонуємо виділити три основні блоки: цільовий; структурно-організаційний; компетенційний.

У цих частинах можна виділити такі елементи як повноваження працівників поліції, юридична відповідальність та однострій поліцейських.

Висновки до розділу 2

1. Аргументовано, що адміністративно-правовий вплив є різновидом правового впливу взагалі. Поняття «правовий вплив» та «адміністративно-правовий вплив» слід розглядати як відношення загального та частки. Такий тип співзв'язку зумовлений колом суспільних відносин, на які поширюється вплив цих двох проявів права, оскільки адміністративно-правовий вплив стосується відносин адміністративно-правового характеру.

2. Визначено, що адміністративно-правовий вплив – це певний вид правового впливу як на адміністративно-правові відносини, так і на учасників даних відносин, їх свідомість та поведінку, котрий здійснюється за допомогою системи об'єктивних (правових) та суб'єктивних (психологічних, ідеологічних, моральних тощо) елементів, які складають механізм адміністративно-правового впливу та забезпечують його дієвість.

3. Адміністративно-правовому впливу притаманний власний механізм реалізації, який містить необхідний об'єм засобів, за допомогою яких виробляється бажана модель поведінки. А саме, це сукупність специфічних засобів правового впливу на свідомість і поведінку суб'єктів з метою формування правомірної поведінки шляхом усвідомлення змісту правових норм та ціннісних орієнтацій і формування позитивних мотивів активної правової поведінки.

4. Доведено, що у якості механізму адміністративного впливу виступає адміністративний примус. Цей метод впливу є допоміжним, здійснюється після використання та на підставі переконання.

5. Адміністративний примус можна визначити як вид державного примусу, закріплений у адміністративно-правових нормах та є системою заходів впливу на свідомість та поведінку осіб, що здійснюється спеціально уповноваженими на те суб'єктами владних повноважень, з метою попередження правопорушення та/або можливих шкідливих наслідків,

забезпечення провадження, відновлення порушених прав і свобод та притягнення винних осіб до відповідальності.

6. Автором, з огляду на зміну кон'юнктури адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України та переходу від карально-репресивного характеру діяльності до публічно-сервісного, запропоновано виокремити новий вид заходів адміністративного примусу – публічно-сервісні заходи. Також запропоновано таке визначення публічно-сервісних заходів адміністративного примусу як сукупності способів і засобів, які застосовуються уповноваженими на те суб'єктами здійснення адміністративного примусу з метою надати послуги по допомозі особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги не залежно від їхнього звернення.

7. Обґрунтовується необхідність законодавчого закріплення такого превентивного заходу як негайне превентивне вилучення дитини, яка перебуває у потенційно загрозливих, ризикованих умовах, які створюють небезпеку для її життя та здоров'я або створюють підстави для вчинення правопорушення самим неповнолітнім.

8. Визначено, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України є похідним від більш широкого поняття – правового статусу правоохоронних органів.

9. Під адміністративно-правовим статусом Національної поліції України пропонується розуміти законодавчо встановлені та гарантовані державою нормативно-правові положення, які закріплюють компетенцію, права, обов'язки, завдання та організаційну структуру Національної поліції України.

10. Оскільки адміністративно-правовий статус Національної поліції є складною правовою конструкцією, тому для повного й усебічного розкриття його змісту, на основі положень, які вироблені наукою адміністративного права, було виділено основні блоки елементів і дано їм характеристику.

Отже, будова адміністративно-правового статусу є такою: цільовий блок, структурно-організаційний блок, компетенційний блок. У цих частинах можна

виділити такі елементи як повноваження працівників поліції, юридична відповідальність та однострій поліцейських.

11. Акцентовано увагу на тому, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України:

а) визначає її місце в системі правоохоронних органів, установлених Конституцією України, або в тій чи іншій підсистемі;

б) фіксує його призначення в системі виконання державних функцій шляхом установлення основної мети, завдань і функцій;

в) закріплює певну організаційну структуру й ресурси (або порядок їх формування) шляхом установлення порядку фінансування, розподілу матеріальних засобів, необхідних для реалізації його завдань і функцій, через регламентацію порядку організації роботи;

г) визначає компетенцію, тобто окреслює коло її прав і обов'язків, необхідних для реалізації мети, завдань і функцій; статус визначає методи й форми діяльності.

Результати дослідження, викладені у розділі, відображено у публікаціях автора: [76], [78], [79], [80], [83].

РОЗДІЛ 3.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ

3.1 Досвід реформування діяльності поліції у постсоціалістичних державах-членах Європейського Союзу

Сьогодні ми можемо спостерігати глибокі та докорінні зміни, які відбуваються у правоохоронній системі. Наразі Україна проходить активний етап становлення правової держави і громадянського суспільства. Перед суспільством постають все нові виклики, проблеми як зовнішнього так і внутрішнього характеру, тому в такий складний час головне завдання держави забезпечити високий рівень захисту прав і свобод, гарантованих на законодавчому рівні, громадського порядку та безпеки суспільного життя від будь-яких протиправних посягань.

Підписавши Угоду про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом і таким чином, засвідчивши свої євро інтеграційні прагнення, наша держава взяла на себе певні зобов'язання щодо реформування правоохоронної системи України шляхом коригування завдань і функцій правоохоронних органів, запровадження нових принципів і моделей їх діяльності.

Реформування правоохоронної системи розпочалося зі створення оновлених органів Національної поліції. Передусім зміни відбуваються в ідеології роботи правоохоронних органів, формується нове ставлення осіб органів правопорядку до виконання службових обов'язків у напрямі усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих і майнових прав, суспільних та державних інтересів [77, с. 264].

Сьогодні відбувається оформлення нової кон'юнктури органів Національної поліції України. Закріплення на законодавчому рівні нового

терміну «надання послуг» стало підґрунтям для переосмислення ролі, завдань і самої сутності органів Національної поліції, приведення її діяльності у відповідність до демократичних стандартів. Тобто здійснення публічно-сервісної діяльності є одним з основних напрямів діяльності Національної поліції.

Раніше вітчизняні органи правопорядку позиціонували себе як інструмент здійснення державного контролю над суспільством, тобто функції правоохоронних органів мали здебільшого силове і каральне спрямування, що обумовлювало авторитарний стиль роботи тогочасної міліції.

На сьогоднішній день реформування правоохоронної системи в Україні визначається європейською та євроатлантичною орієнтацією нашої держави. Тому роль правоохоронних органів, зокрема поліції, у суспільстві була переглянута з позицій реалізації сервісної функції. Тобто в основу системних перетворень покладено новий підхід до діяльності поліції, як до організації, що надає послуги населенню у сфері правоохоронної діяльності.

Головним призначенням поліції є служба суспільству, а не політичним або владним структурам. Поліція повинна існувати як сервісна служба, що надає послуги громадянам на певній території [77, с. 265].

У Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, який був прийнятий у 1979 р. Генеральною Асамблеєю ООН, зазначається, що служба суспільству полягає у наданні послуг і допомоги тим членам громади, які з особистих, економічних, соціальних чи інших причин надзвичайного характеру потребують негайної допомоги [94].

З досвіду успішних поліцейських реформ, проведених у європейських країнах, можна констатувати, що часткове наділення органів правопорядку сервісною функцією дає змогу значно підвищити ефективність роботи правоохоронців шляхом наближення їх професійної діяльності до потреб населення, зменшуючи при цьому репресивний характер впливу. Профілактика та попередження правопорушень повинно стати визначальним та пріоритетним напрямом поліцейської діяльності.

Таким чином, бажання забезпечити ефективність та якість послуг, що надаються населенню, покращити їх організацію та розподіл між владними суб'єктами став основоположним принципом розвитку поліції у багатьох країнах світу. Функціонування поліцейських структур у розвинених країнах світу базується на наданні якісних послуг населенню.

Наразі вітчизняні органи внутрішніх справ розвиваються у напрямку перетворення на організацію сервісного спрямування із розгалуженим спектром соціальних послуг, оскільки головним мірилом ефективності їх діяльності виступає задоволення нею та довіра з боку населення.

Отже, ми бачимо, що Україна пішла шляхом запровадження концептуального підходу у діяльності поліції.

Концептуальний підхід до роботи поліції можна охарактеризувати з двох взаємопов'язаних позицій. Перша з них полягає в тому, що поліція є інструментом державного контролю. При цьому належний контроль з боку держави полягає у забезпеченні дотримання закону і порядку, гарантуванні безпеки більшості населення, що підпадають під його юрисдикцію.

Друга складова концептуального підходу полягає в обслуговуванні поліцією населення за місцем проживання.

Концептуальний підхід у діяльності поліції характеризується такими особливостями:

1. Поліція повинна нести відповідальність перед суспільством;
2. Діяльність поліції повинна ґрунтуватися на проблемно орієнтованому підході. Для цього працівники поліції повинні постійно проводити моніторинг ситуації на ввіреній території з метою чіткої обізнаності у потребах різних груп населення.
3. Поліція повинна поєднувати ефективність і законність у своїй діяльності.
4. Поліцейські повинні під час здійснення своєї діяльності керуватися вітчизняним законодавством і нормами міжнародного права в галузі прав людини [77, с. 266].

Для повноцінного закріплення та застосування даного підходу, необхідно здійснити ще багато системних перетворень, уважно аналізувати зміни в суспільстві та їх подальший вплив на очікування населення щодо діяльності поліції, адаптувати свої методи роботи відповідно до цих змін.

Таким чином, з метою ефективного та успішного адаптування національного законодавства та правоохоронної системи до зарубіжних стандартів виникає гостра потреба вивчення та дослідження європейського досвіду діяльності поліції.

Одразу слід наголосити на тому, що у країнах – членах Європейського Союзу перебудова та демократизація органів правоохоронної системи, у тому числі і поліції, ґрунтувалася на уніфікованих, ідентичних принципах, які закладені у Декларації про поліцію та Європейському кодексі поліцейської етики.

Зокрема, до цих фундаментальних засад належать такі: верховенство закону; деполітизація; демілітаризація; децентралізація; підзвітність та прозорість у роботі; тісна співпраця з населенням та місцевими громадами; професійна підготовка персоналу [82, с. 54].

У межах цього розділу ми розглянемо досвід реформування поліцейських органів таких країн як Естонія, Польща та Чехія. Досвід реформування правоохоронної системи цих держав нам цікавий з декількох причин: вказані держави належить до країн «молодої» демократії, де розбудова останньої відбувалася в умовах демонтажу авторитарного політичного режиму; спільне історичне минуле в межах політичного, економічного впливу Радянського Союзу; однакові суспільні проблеми, спричинені виходом із Організації Варшавського договору або, у разі Естонії, виходом зі складу СРСР, до числа яких можна віднести боротьбу з корупцією та організованою злочинністю.

Одразу після здобуття незалежності Польща визначили новий вектор процесу реформування поліції. Відтепер поліція у своїй діяльності орієнтується на службі на користь суспільству, зокрема місцевих громад. Дані процеси вимагала нових форм діяльності поліції. Поліція, крім репресивної

(постсоціальної) діяльності, впровадила багато профілактичних заходів на основі співпраці з органами місцевого самоврядування та громадами. [225, с. 123]. Адміністративна та економічна реформи, які проводилися в Польщі на початку 90-х років сприяли децентралізації та наданню більших повноважень місцевим громадам, як наслідок, на рівні гміни (територіальної громади) створюється гмінна (міська) сторожа або муніципальна поліція. При цьому, незважаючи на підпорядкування та фінансування гмінної сторожі органам місцевого самоврядування, вона не діє автономно від поліції. Зокрема, рішення про створення гмінної (міської) сторожі повинно бути погоджене з комендантом поліції воєводства. Погодження коменданта поліції воєводства необхідне і при призначенні коменданта сторожі. Також, комендант поліції воєводства надає допомогу воєводі у здійсненні нагляду за окремими аспектами діяльності гмінної сторожі (наприклад, у сфері застосування працівниками сторожі вогнепальної зброї та заходів фізичного примусу).

Стосовно повноважень муніципальної поліції можна сказати, що вона не наділена компетенцією проводити розслідування злочинів, натомість на муніципальних поліцейських покладено обов'язок сприяти прокуратурі або підрозділам загальнонаціональної поліції у зборі доказів та охороні місця вчинення правопорушення [232].

Така організація та розподіл компетенції між різними ланками правоохоронної системи робить польську поліцію збалансованим органом, здатним оперативно реагувати та ефективно розслідувати правопорушення.

Закон «Про гмінні сторожі» вказує на необхідність взаємодії місцевих органів з поліцією. З цією метою органи місцевого самоврядування можуть укладати з відповідним територіальним комендантом поліції угоди про співпрацю.

Основними напрямками взаємодії є: 1) постійний обмін інформацією про загрози безпеці осіб, власності та громадському порядку, що виникають на відповідній території; 2) організація системи зв'язку між поліцією та сторожею, що бере до уваги місцеві потреби та можливості і забезпечує підтримання

постійного зв'язку між підрозділами поліції та сторожі; 3) координація розміщення поліцейських служб та сторожі із урахуванням загроз, що виникають на цій території; 4) спільне здійснення заходів із забезпечення порядку та безпеки у місцях значного скупчення людей, проведення масових культурних, розважальних та спортивних заходів, а також в інших публічних місцях; 5) організація спільних навчань поліцейських та гмінних стражників; 6) обмін інформацією у галузі нагляду та реєстрації технічних засобів реєстрації подій у публічних місцях [232].

Основоположне гасло, що характеризує діяльність польської поліції в рамках партнерства із громадськістю проголошує пошук локальних рішень для вирішення місцевих проблем, а це означає спільну роботу представників поліції та населення з огляду на специфіку регіону та проблематику територіальних громад.

Для досягнення цієї мети на рівні повіту (що за рівнем адміністративно-територіального поділу відповідає району в Україні) комісій безпеки і порядку, призначених для реалізації завдань старости (голови повітового самоврядування) щодо управління повітовими службами, інспекціями та підрозділами стражі у сфері публічного порядку та безпеки громадян [228, с. 205–206].

У роботі подібних комісій беруть участь представники поліції, прокуратури та працівники інших органів, діяльність яких пов'язана із забезпеченням громадської безпеки. До завдань комісій безпеки і порядку входять, зокрема: оцінка загроз громадському порядку та безпеці громадян на території повіту; оцінка роботи поліції та інших повітових служб, інспекцій, підрозділів сторожі, а також організацій, що виконують на території повіту завдання у сфері забезпечення громадського порядку та безпеки громадян; підготовка проекту повітової програми запобігання злочинності, забезпечення громадського порядку та безпеки громадян; оцінка проектів інших програм співпраці поліції та інших повітових служб, інспекцій, підрозділів сторожі; оцінка проекту бюджету повіту у частині забезпечення громадського порядку

та безпеки громадян; оцінка місцевих нормативно-правових актів та інших документів, пов'язаних із забезпеченням громадського порядку та безпеки громадян; оцінка інших рішень старости у сфері громадського порядку та безпеки громадян [228, с. 206–207]. Важливим правовим механізмом, що забезпечує взаємодію між поліцією та органами місцевого самоврядування, є щорічне звітування територіальних органів поліції перед відповідними органами місцевого самоврядування з питань своєї діяльності, стану громадської безпеки та порядку. Окрім цього, керівники територіальних органів поліції зобов'язані надавати відповідним органам місцевого самоврядування інформацію на їх запит у випадку наявності загрози громадській безпеці або порушення громадського порядку. Також на законодавчому рівні було передбачено можливості впливу територіальних органів державної влади і органів місцевого самоврядування на призначення, звільнення комендантів поліції. Так, комендант воєводської поліції призначається за погодженням з воєводою, а комендант комісаріату – з урахуванням позиції ради гміни. Передбачено можливість укладання між повітовими та гмінними органами місцевого самоврядування і воєводськими комендантами угоди щодо фінансування за рахунок комунальних бюджетів додаткових штатних поліцейських посад. Окремі кадрові та фінансові повноваження головного коменданта поліції було делеговано воєводським і повітовим комендантам (прийняття і звільнення поліцейських, присвоєння підлеглим окремих категорій спеціальних звань, переведення на нижчі посади, надання дозволу на додаткове працевлаштування тощо). Також органи місцевого самоврядування мають право проводити оцінювання діяльності поліцейських підрозділів на територіальному рівні [229, с. 149].

Водночас слід підкреслити, що воєводи та старости були позбавлені можливостей впливу на поліцейські служби з питань боротьби з організованою злочинністю і наркозлочинністю, а також оперативні і слідчі підрозділи.

Отже, у процесі реформування польської правоохоронної системи увагу акцентували на публічному характері діяльності поліції, а також на важливість тісної співпраці силових структур із місцевими громадами.

Головною метою трансформаційних перетворень польської поліції було підвищення почуття безпеки у громадян, а, як наслідок, і зростання рівня підтримки та довіри до поліції з боку населення

Проблемно орієнтована діяльність польської поліції передбачає більш широке застосування профілактичних заходів, а не реагування на проблеми, що вже виникли, а також взаємодію з населенням, а не відособлене виконання службових обов'язків.

З метою налагодження контактів поліції з органами місцевої влади, юридичними особами та інституціями громадянського суспільства у Польщі були запущені відповідні програми та проекти. Наприклад, програма «Відкритий відділок» полягала у тому, що у конкретно визначений час кожного тижня громадяни могли безперешкодно відвідати поліцейську дільницю та ознайомитися з роботою муніципальної поліції так би мовити «з середини». До налагодження зв'язків поліції та громадськості активно були залучені місцеві засоби масової інформації. Так, урядом Польщі було ініційовано проведення у межах кожної гміни програми «Познайомся зі своїм поліцейським», у межах якої ЗМІ публікували інформацію про працівників поліції. Безумовно здійснення таких заходів зробило поліцейську діяльність більш відкритою, прозорою та гласною. Також ці заходи стали чинником підвищення почуття відповідальності перед громадою та внутрішньої мотивації поліцейських, оскільки вони стали публічними особами [226].

Польські поліцейські дуже уважно відносяться до попередження правопорушень серед неповнолітніх. Тому поліція Польщі проводить активну просвітницьку та профілактичну діяльність у середовищі дітей, підлітків і молоді. У структурі муніципальної поліції діє спеціальний загін міської варти для профілактики порушень у школі, або як ще називають «шкільна поліція». Працівники цього спеціального відділу муніципальної поліції знаходяться у

постійні тісній співпраці з адміністрацією шкіл, батьками і безпосередньо із самими школярами. Для кожної вікової групи шкільні поліцейські розробляють відповідну методику співпраці. Так, під час зустрічей зі школярами меншого шкільного віку поліцейські у доступній та зрозумілій формі висвітлюють питання безпеки життєдіяльності, наприклад, правила поведінки на дорозі або в транспорті. Зі школярами старших класів поліцейські проводять бесіди на більш серйозні теми, наприклад, щодо шкоди наркотиків. Також до обов'язків загону «шкільної поліції» входить здійснення патрулювання вулиць в навчальний час з метою забезпечення присутності дітей на заняттях.

Таким чином, розглянувши основи діяльності поліції Польщі, можна констатувати, що демократичні перетворення упродовж 90-х років XX ст. і подальше входження цієї країни до Євросоюзу, дали поштовх до створення зовсім нової Національної поліції. Поліція перетворилася з мілітаризованого автономного правоохоронного формування на публічну сервісну службу, орієнтовану на інтереси і потреби місцевих громад.

Реформа системи правоохоронних органів Чеської Республіки розпочалася одразу після розпаду союзу країн «Варшавського договору», що відбувся у 1991 р. Чехія одразу взяла курс на комплексні та докорінні перетворення правоохоронних органів на основі принципів децентралізації та деполітизації поліції. Основне завдання, яке ставили перед собою реформатори – відновлення довіри до правоохоронних органів, яка була повністю втрачена за часів комуністичного режиму. З цією метою було здійснено повну заміну кадрового складу новоствореної поліції. Також було здійснено демілітаризацію Міністерства внутрішніх справ, у системі якого було створено Центральний апарат. Цей орган займається аналітичною та експертною роботою, законодавчим забезпеченням діяльності поліції, розподілом фінансів, питаннями громадянства та міграції, профілактикою злочинності й відповідає за управління та моніторинг криміногенної ситуації в країні. Усі чиновники Міністерства внутрішніх справ – цивільні особи. На заміну внутрішнім

військам, військам швидкого реагування та прикордонній охороні було створено Федеральний корпус поліції [233].

Оновлення системи правоохоронних органів у Чеській Республіці було розпочато на основі побудови партнерських відносин між поліцією та громадськістю на засадах прозорості, гласності, довіри, взаєморозуміння і взаємодопомоги у протидії проявам злочинності.

Водночас ефективне використання потенціалу громадськості може бути досягнуто завдяки правильно організованій взаємодії на базі концепції Community Policing – партнерських стосунків між поліцейськими та громадою. Для досягнення цієї мети у загальнодержавній системі поліції діє поліція громади або міська поліція. Міська поліція є органом громади, який утворює та розпускає представництво громади. Очолює поліцію громади староста [227].

До повноважень поліції громади при забезпеченні місцевих справ публічного порядку та виконанні інших завдань відносяться наступні:

- 1) долучається до охорони та безпеки осіб і майна;
- 2) стежить за дотриманням правил співжиття у громаді;
- 3) стежить за дотриманням оголошень та розпоряджень громади;
- 4) стежить за безпекою дорожнього руху на наземних комунікаціях;
- 5) бере участь у запобіганні злочинності;
- 6) здійснює нагляд за додержанням чистоти у публічних місцях на території громади.

Основним інструментом взаємодії міської поліції та громади є укладання координаційних угод.

Така угода може торкатися наступних сфер публічного порядку:

- 1) охорона громадського порядку;
- 2) протидія протиправним діям та суспільно шкідливим явищам;
- 3) охорона безпеки та майна осіб;
- 4) освітні заходи (лекції, екскурсії);
- 5) удосконалення зв'язків між громадянами та сторонами угоди;
- 6) попередження протиправних діянь у сфері дорожнього руху [227].

У змісті угоди може бути зафіксовано такі аспекти партнерської взаємодії, як створення спільних піших та автомобільних патрулів поліції та муніципальної поліції у найбільш небезпечних з криміногенної точки зору районах міста. Угодою передбачається проведення координаційних нарад, у яких беруть участь староста міста, уповноважений міської ради, представники місцевих підрозділів поліції, метою яких є вирішення питань, пов'язаних зі станом безпеки у місті, прийняття стратегічних рішень у сфері безпеки, превенції злочинності та проблем дорожнього руху.

Отже, ми бачимо, що у змісті угоди визначається досить комплексний спектр взаємодії між поліцією та громадою.

У контексті реалізації положень стратегії партнерської взаємодії у Чехії активно впроваджується інститут громадських помічників поліції. Такі помічники працюють разом з муніципальними поліцейськими. До сфери реалізації їхніх повноважень належить вирішення конфліктів і дрібних правопорушень. Громадські помічники призначаються на посаду виключно за конкурсом, тому вони мають авторитет серед населення громади, що допомагає їм бути ефективними [200, с. 445–446].

Отже, ми бачимо, що демократизація поліції Чеської Республіки базувалася на таких важливих принципах, як демократизація, деполітизація, демілітаризація. Також важливу роль у реформуванні поліції приділяється засадам партнерської взаємодії поліції та громади. Оскільки чеські правоохоронці на власному досвіді переконалися, що така взаємодія вкрай важлива та корисна для створення комфортного та безпечного середовища у громаді.

Таким чином, можна з упевненістю стверджувати, що здобутки Чехії у процесі реформування органів правопорядку буде доцільно використовувати і в Україні.

Реформа органів внутрішніх справ у Естонській Республіці визнано однією з найбільш ефективних на пострадянському просторі.

Реформування поліції в Естонії проходило у два етапи. Одразу після здобуття незалежності від СРСР 1 березня 1991 р. було прийнято Закон Естонської Республіки «Про поліцію» [135]. Зміни торкнулися перш за все структури поліції – було створено префектури поліції, а також відбулася люстрація серед працівників. Другий етап розпочався після вступу у 2004 році Естонії до Європейського Союзу. Одразу після євроінтеграції розпочалося запровадження європейських здобутків і стандартів до поліцейської системи.

Зміни у поліцейській системі перш за все торкнулися структури органів. Сьогодні поліція Естонії є об'єднаною з органами прикордонної охорони, разом вони представлені Департаментом поліції та прикордонної охорони. Даний орган розпочав роботу 1 січня 2010 р. Нормативний акт, що регламентує його діяльність, це Закон Естонської Республіки «Про поліцію і прикордонну охорону», уведений в дію в кінці 2009 р. [135].

До структури Департаменту поліції і прикордонної охорони входять такі відділи: відділ охорони правопорядку та кримінальний відділ, відділ політики міграції та прикордонної охорони. Основними завданнями об'єднаного Департаменту є наступні: забезпечення зовнішнього кордону Європи, визначення громадянства, видача документів, забезпечення безпеки та громадського порядку всередині держави, а також попередження, припинення, розкриття злочинів, провадження у кримінальних та адміністративних справах. Усі атестовані співробітники Департаменту поліції і прикордонної охорони незалежно від роду діяльності є співробітниками поліції [135].

Таким чином, укрупнення департаментів поліції забезпечило відхід від дублювання правоохоронних функцій та забезпечення оптимізації матеріальних витрат на поліцію.

Також відбулося розширення й повноваження поліції у напрямку збільшення кількості соціальних функцій – турбота про хворих, людей похилого віку, самотніх, дітей, осіб, які знаходяться в стані алкогольного та іншого сп'яніння, тощо [128].

Окремо хотілося б акцентувати увагу на функціонування інституту добровільних помічників поліції. Правовий статус таких помічників урегульовано відповідним Законом Естонської Республіки «Про помічників поліцейських» у редакції від 2010 р. [136].

У помічники поліцейських приймаються громадяни, які досягли 18 років, володіють державною мовою у достатньому обсязі, не мають судимості, здатні своїм характером і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати обов'язки помічника поліцейського.

У помічники поліцейського не приймаються судді, прокурори, приватні детективи та військовослужбовці оборонних військ. Зазначена вище діяльність здійснюється на безоплатних засадах. Залучення потенційних кандидатів в добровільні помічники поліції здійснюється через прозорий порядок відбору та звернення до Департаменту поліції з письмовою заявою [136].

Під час участі у діяльності поліції помічник поліцейського є представником державної влади. Помічник поліцейського прикріплюється відповідним приказом керівника поліцейського відділу до певного співробітника поліції або зараховується до складу формування помічників при відділку.

Формування підрозділу помічників, а також порядок його роботи віднесено до повноважень керівника поліцейського відділу.

Правовий функціонал помічника поліцейського в Естонії досить розширений. Помічники поліцейського мають право носити та застосовувати травматичну зброю, затримувати правопорушників і застосовувати фізичну силу. Два помічники можуть патрулювати вулиці без поліції; можуть також вимагати припинення порушення громадського порядку, дотримання громадського порядку; затримувати і доставляти до установи поліції правопорушників та осіб, підозрюваних у здійсненні правопорушення; доставляти в лікувальні установи або в установи поліції осіб, які в результаті алкогольного, токсичного або наркотичного нападу можуть створювати протиправну ситуацію, а також правопорушників для встановлення їх

особистості та, у випадку необхідності, для складання протоколу про адмінправопорушення; за дорученням поліції застосовувати привід особи в передбачених законом випадках (наприклад, до суду); спільно з працівником поліції перевіряти зберігання матеріальних цінностей на підприємствах, в установах та організаціях; входити разом з поліцією в помешкання, включно з житловими та іншими приміщеннями, а також у приміщення та на території організацій для припинення злочину або затримання правопорушника, а також у випадку стихійного лиха або інших надзвичайних обставини, що становлять загрозу життю або здоров'ю людини; зупиняти транспортні засоби та перевіряти перевезення пасажирів і вантажів, а також водійські документи; відсторонювати від управління транспортом осіб, які не мають документів, що засвідчують їх право на водіння або використання транспортного засобу відповідної категорії, або стосовно яких існує підозра в алкогольній, токсичній чи наркотичній залежності, перевіряти їх стан на місці або спрямувати на експертизу [136]. У необхідних випадках помічники можуть без обмеження користуватися засобами зв'язку, які належать організаціям, а в надзвичайних випадках – також транспортними засобами (за винятком транспортних засобів, що належать дипломатичним, консульським або іншим представництвам іноземних держав та міжнародним організаціям, а також транспортних засобів спеціального призначення) для доставки в лікувальний заклад осіб, які потребують невідкладної медичної допомоги; перевіряти наявність дозволів на діяльність та ліцензії; носити і застосовувати вогнепальну зброю та спеціальні засоби у випадках і в порядку, встановлених Законом Естонії «Про поліцію»[136].

Однак парламент Естонії планує розширити правомочності помічників поліції. Так, у першому читанні було прийнято суттєві доповнення до Закону «Про помічників поліцейських», які передбачають залучення помічників до інших видів діяльності, наприклад, до роботи кримінальної поліції. Також наразі хочуть дозволити поміщикам самотійно, без отримання спеціального дозволу поліції, затримувати порушників дорожнього руху, планується

розширити можливості помічників у використанні спеціальних засобів та вогнепальної зброї [128].

Держава забезпечує також і відповідні соціальні гарантії для помічників поліцейських.

У випадку отримання помічником поліцейського під час виконання ним службових обов'язків тілесних пошкоджень, які спричинили втрату працездатності, Департамент поліції та прикордонної охорони виплачує одноразову допомогу. Також помічнику відшкодовуються затрати на транспорт, зв'язок та інші види затрат, які він поніс у результаті виконання службових завдань.

Департамент поліції та прикордонної охорони разом з органами місцевого самоврядування мають право виплачувати помічнику винагороду за виконання ним службових обов'язків [136].

У межах загальнонаціональної програми інформатизації з метою кращої взаємодії громадян та поліції, ефективного налагодження координації різних відділів поліції було запроваджено систему E-Police (електронна поліція). Така система спрямована перш за все підвищення якості та швидкості надання поліцейськими відповідних послуг, робочі станції системи встановлені в кожній патрульній машині й забезпечують поліцейським оперативний доступ до всієї необхідної їм інформації. Наприклад, раніше на переговори по рації витрачали 15-20 хвилин, то зараз всі необхідні дані можуть бути отримані протягом декількох секунд. При цьому в штаб-квартирі поліції в режимі реального часу спостерігають за переміщеннями й місцезнаходженням усіх патрулів. Для громадян ця система забезпечує можливість на спеціальному сайті поліції робити офіційні запити, стежити за розглядом свого адміністративного правопорушення або кримінальної справи, сплачувати мита, оформлювати громадянство [128].

Запровадження передових інформаційних здобутків у роботу поліції мало наслідком спрощення значної кількості бюрократичних процедур, поліпшення

якості і швидкості надання державних послуг, а також зниження рівня корупції та ймовірності її виникнення в принципі.

Підсумовуючи сказане вище, можна сказати, що досвід Естонії у сфері реформування правоохоронних органів, зокрема поліції, є показовим і корисним для використання в Україні.

Таким чином, дослідження і подальше впровадження досвіду реформування поліції у європейських країнах з соціалістичним минулим є надзвичайно корисним для України. Запозичення передових європейських стандартів побудови органів поліції буде сприяти більш чіткому виробленню магістрального шляху оптимізації правоохоронної системи в цілому. Застосування передових моделей діяльності поліції сприятиме підвищенню якості роботи поліції на місцях та більш ефективному досягненню цілей проголошених в державі реформ.

3.2 Удосконалення законодавчого регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції на основі досвіду європейських країн

Прийняття у 2015 р. Закону України «Про Національну поліцію» поклало початок новому історичному періоду у розвитку України як демократичної європейської держави. Однак такі перетворення у правовій системі зумовили виникнення цілої низки нових завдань. Повноцінне та ефективне функціонування новоствореної Національної поліції в Україні передбачає вирішення чималого кола питань стосовно законодавчого та практичного регулювання процесу її адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Беззаперечно більша частина ідей та положень нового закону відповідає не лише європейським, а й світовим стандартам здійснення правоохоронної діяльності.

Даним нормативним актом змінюється концепція розуміння місця та ролі поліції в суспільних відносинах. Відповідно до статті 2 Закону завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної

безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Тобто перед нами постає вже зовсім інша модель правоохоронного органу, де на перше місце ставиться людина, її права та інтереси. Головним завданням Закону «Про Національну поліцію» є кардинальна зміна ідеології функціонування поліції як органу виконавчої влади, надання йому сервісного характеру замість карально-репресивного.

Поряд з цим, варто зауважити, що не останню роль в успішній реалізації завдань та функцій Національною поліцією відіграє якість нормативно-правових актів, що регулюють її діяльність.

Отже, текст Закону України «Про Національну поліцію», не дивлячись на всі позитивні моменти, містить певні неточності, неоднозначні визначення та спірні питання, які, на наш погляд, потребують уточнення та більш ретельного аналізу.

По-перше, законодавець повинен уточнити понятійно-термінологічний апарат, який використовується у цьому нормативному акті. Оскільки у практичну діяльність правоохоронних органів вноситься нова термінологія, насамперед мова буде йти про такі поняття як «публічна безпека і порядок», зміст яких у тексті Закону не розкривається.

Термін «публічна безпека і порядок» раніше не використовувався в інших нормативно-правових документах, він міститься лише в одному підзаконному акті, а саме у наказі МВС України «Про затвердження норм належності однострою поліцейських (у мирний час)» від 22 червня 2016 р. № 530 [167; 168].

Аналіз чинного законодавства у сфері регулювання правоохоронної діяльності дозволяє вважати, що раніше в аналогічному значенні використовували терміни «громадська безпека», «громадський порядок». Проте у текст нового Закону ці категорії включено не було. Таким чином, відбулася

зміна термінології без належного і виваженого наукового опрацювання з подальшим нормативним закріпленням суті цих категорій. Наявна ситуація є досить загрозливою, оскільки виникає правова колізія в нормативному регламентуванні певних суспільних відносин, що негативно позначається на ефективності та якості правозастосування, адже поліцейський повинен чітко знати, які дії слід вважати порушенням публічної безпеки та порядку.

З метою розкриття понять «публічна безпека» і «публічний порядок» варто розглянути визначення категорій «безпека» і «порядок». Спираючись на дослідження різних тлумачних словників, можна з упевненістю стверджувати, що ці слова мають різне смислове забарвлення. Під «порядком» розуміють додержання правил і норм поведінки; усталений спосіб життя [39, с. 657]. Термін «безпека» витлумачують як відсутність загрози [216, с. 321].

Деякі науковці під «порядком» розуміють наступне: 1) стан урегульованості суспільних відносин нормами права, моралі, звичаями, правилами співжиття, нормами громадських організацій (отже, упорядкованість суспільних відносин означає їх сформованість правовими й іншими нормами); 2) результат дотримання членами суспільства встановлених правил і норм поведінки, які є загальновизнаними та загальноприйнятими [111, с. 74].

Категорія «безпека» означає відсутність небезпеки, її попередження, стан, за якого не може бути завдано шкоди, а також надійність, стабільність чого-небудь [111, с. 76].

Із зазначеного вище випливає висновок, що поняття «публічна безпека» і «публічний порядок» є різними за змістом, однак між ними існує тісний діалектичний взаємозв'язок.

Однак у тексті Закону поряд з поняттями «публічна безпека» і «публічний порядок» вживається категорія «громадський порядок», що застосовувалася раніше.

Розглянувши більш уважно текст Закону «Про Національну поліцію» можна сказати, що поняття громадської безпеки (громадського порядку) не є

домінуючим, базовим, навпаки, другорядним, технічним. Оскільки забезпечення саме публічної безпеки є головним завданням правоохоронців.

На нашу думку, категорії «публічна безпека» і «публічний порядок» є рівнозначними поняттями з «громадська безпека» та «громадський порядок».

Так, поняття «публічний» охарактеризовується як той, що відбувається публічно або привселюдно; призначений для загального користування.

Термін «громадський» витлумачують як той, що виникає, відбувається в суспільстві або стосується суспільства, пов'язаний із ним, який належать громаді, суспільству; колективний. Отже, дані поняття по суті є альтернативними одне одному.

Учені розуміють під громадською безпекою систему зв'язків і відносин, установлених відповідно до техніко-юридичних норм, під час використання об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для життя та здоров'я людей, майна державних і громадських організацій, громадян, за умови виникнення особливих умов у зв'язку зі стихійним лихом або іншими надзвичайними обставинами [147, с. 78].

Громадський порядок – це наявність відповідних правил і норм поведінки, які поширюються на всіх членів суспільства, а також результат їх дотримання [111, с. 55]. Він передбачає досягнення інтересів усього суспільства щодо задоволення потреби у створенні обстановки спокою і безпеки, нормального ритму праці, стосунків між людьми, виховання молоді на засадах моральності, прийнятних умов для відпочинку та задоволення побутових потреб. Громадський порядок гарантує, передусім, повагу до законних прав та інтересів інших осіб, недопущення задоволення своїх інтересів на шкоду іншим, державі й суспільству загалом [26, с. 45–55].

На відміну від термінів «публічна безпека» та «публічний порядок» офіційне визначення яких відсутнє, нормативне трактування поняття «громадська безпека» є присутнім у двох нормативно-правових актах.

Так, у Законі України « Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням

футбольних матчів» під громадською безпекою розуміють стан захищеності життєво важливих інтересів, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки [183].

У Положенні про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України містилося таке визначення громадської безпеки як стан захищеності інтересів людини, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних криміногенною ситуацією, стихійним лихом, катастрофами, аваріями і пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними ситуаціями [152].

Якщо брати до уваги європейський досвід написання нормативно-правових актів, що регулюють діяльність поліції, то ми можемо побачити чітко та беззастережне дотримання основної вимоги якісного законодавчого акту, а саме відсутність внутрішніх протиріч та неузгодженості між уживаними в законі термінами. Наприклад, діяльність органів поліції різних рівнів у Чехії регулюють одразу два закони, а саме Закон Чеської Республіки «Про поліцію громади» і Закон Чеської Республіки «Про поліцію Чеської Республіки» [233]. Законодавець в обох цих законодавчих актах при зазначенні головної мети діяльності поліції використовує термін «публічний порядок».

Таким чином, ми вважаємо, що за сьогоденних реалій розвитку законодавства, правові категорії «публічна безпека» і «публічний порядок» можна вважати рівнозначними поняттями з «громадська безпека» та «громадський порядок». Окрім того, з метою упорядкування законодавчої термінології слід у Законі України «Про Національну поліцію» замість поняття «публічна безпека і порядок» застосовувати раніше вживані терміни «громадський порядок» і «громадська безпека». Також для подальшого використання термінів «публічна безпека та «публічний порядок» законодавець повинен дати їхнє офіційне визначення.

Викликає також велике зауваження відсутність у тексті Закону України «Про Національну поліцію» офіційного визначення поняття «поліцейська послуга». Між тим надання поліцейськими послуг закріплено як основне завдання Національної поліції. Також на законодавчому рівні слід розробити стандарти поліцейських послуг, базуючись при цьому на «Європейському кодексі поліцейської етики» [157]. З цього випливає наступний проблемний аспект, як співвідносяться сервісні послуги та владні повноваження працівників поліції, щодо застосування заходів примусу. Наприклад, ст. 41 вказаного закону передбачено можливість застосування такого превентивного заходу як «поліцейське піклування», яке застосовується до особи «... яка перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самотійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі» [180], та проявляється у тому, що поліцейський зобов'язаний доставити зазначеного суб'єкта «у спеціальний лікувальний заклад чи до місця проживання». У той же час, КУпАП покладає на поліцейських обов'язок притягнути зазначену особу до адміністративної відповідальності за ст. 178 [90].

Таким чином, не зрозуміло де пролягає межа між поліцейською послугою та караністю за порушення громадського порядку та встановленого порядку управління. Не узгодженим залишається питання також стосовно можливості примусу бути послугою, особливо в межах співвідношення надання поліцейської послуги конкретній особі, яка цього потребує, та задоволення загального публічного інтересу гарантування громадського порядку.

Наступним проблемним питанням є відсутність чіткого визначення повноважень і структури підрозділів поліції, що є порушенням принципу законності. Так стаття 13 Закону містить лише перелік підрозділів, що входять до складу Національної поліції, зокрема це: кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення [180].

Наприклад, Закон Естонської Республіки «Про поліцію» у II Главі, яка має назву «Структура та установи поліції», перераховує не лише організаційну структуру поліції, а окреслює функції кожного підрозділу [135].

У зв'язку з відсутністю конкретно визначених повноважень новостворених органів поліції дуже складно визначити мету та завдання їх діяльності, а також функції кожного з них. Таким чином, постає питання – чим конкретно вони повинні займатися, а також – чим, наприклад, повноваження «спеціальної поліції» будуть відрізнятися від «поліції охорони» і «поліції особливого призначення» тощо, що, безумовно, є важливим, особливо з огляду на те, що усунення дублювання повноважень підрозділів правоохоронних органів належить до першочергових цілей реалізації Концепції першочергових заходів реформування системи МВС [175; 177]. Окрім цього, мова йде й про захист прав та інтересів пересічних громадян, які, безумовно, мають знати та розуміти сферу компетенції та функції того чи іншого підрозділу поліції. Тому слід визначити функції у загальнодоступному документі, з використанням термінології, яка буде зрозуміла для громадян без спеціальної освіти.

Аналізуючи Закон України «Про Національну поліцію», ми звернули увагу на певні протиріччя та невідповідність європейським стандартам у частині положень стосовно добору особи на посаду поліцейського та подальшого просування по службі. Так, ми звернули увагу на положення ст. 52 Закону, у якій мова йде про таке: конкурс на службу в поліції обов'язково проводиться серед осіб, які вперше приймаються на службу в поліції з призначенням на посади молодшого складу поліції. Тобто конкурс передбачається лише на посади молодшого складу. Ми вважаємо, що потрібно внести зміни до законодавчого акту і передбачити повсюдне застосування конкурсного порядку зайняття посад в поліції не лише для молодшого складу, а й для керівного [77, с. 265].

Достатньо суперечливими є положення ст. 50 Закону «Про Національну поліцію», що містить порядок перевірки кандидатів на службу до поліції. Викликає занепокоєння та певну незрозумілість п. 2 зазначеної статті, який має

такий зміст: громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліцію, за їхньою згодою проходять тестування на поліграфі. Це положення має подвійне тлумачення, оскільки не зрозумілим залишається питання, чи може особа, яка виявила бажання вступити на службу в поліцію, але відмовилась проходити тестування на поліграфі, бути призначена на посаду поліцейського. Отже, законодавець повинен визначитися з доцільністю цього положення у нормативно-правовому акті, якщо воно не передбачає за собою обов'язкового характеру виконання [77, с. 267].

Недоцільним також є збереження системи мілітарних спеціальних звань: генералів, полковників, майорів, лейтенантів. Таке положення не лише йде врозріз з європейською тенденцією, а й заважає формуванню цивільного характеру поліцейської служби.

Якщо брати до уваги європейський досвід, то там поліцейські перш за все є цивільними службовцями, наділеними правом носіння та застосування зброї й інших спеціальних засобів.

Наприклад, у Законі Республіки Польща «Про поліцію» у ст. 47. 1. Встановлюються корпуси Поліції та поліцейські звання у такому порядку: 1) у корпусі генералів Поліції: а) генеральний інспектор Поліції, б) надінспектор Поліції; 2) у корпусі старших офіцерів Поліції: а) інспектор Поліції, б) молодший інспектор Поліції, с) підінспектор Поліції; 3) у корпусі молодших офіцерів Поліції: а) надкомісар Поліції, б) комісар Поліції, с) підкомісар Поліції; 4) у корпусі аспірантів Поліції: а) штабний аспірант Поліції, б) старший аспірант Поліції, с) аспірант Поліції, d) молодший аспірант Поліції; 5) у корпусі підофіцерів Поліції: а) штабний сержант Поліції, б) старший сержант Поліції, с) сержант Поліції; 6) у корпусі рядових Поліції: а) старший постовий, б) постовий [184].

Адже головна суть реформування полягає в докорінній зміні старої системи правоохоронних органів у будь-яких її проявах. Оскільки ефективність діяльності правоохоронця полягає не у кількості присвоєних йому звань, а саме у правосвідомості працівника поліції. Тому перш за все у новообраних

поліцейських потрібно виховувати дух патріотизму, самовідданості, наполегливості і готовності виконувати будь-якої складності роботу на благо суспільства. Таким чином, ми вважаємо, що необхідно відмовитися від атавізму військових поліцейських звань з подальшим розробленням вітчизняної системи цивільних звань.

Окремо хотілося б сфокусувати увагу на впровадженні в класичну адміністративно-юрисдикційну діяльність поліції принципу партнерства.

Практична реалізація поліцією адміністративно-юрисдикційної діяльності у класичних її проявах, відповідно до яких головна увага приділяється виключно правоохоронним заходам, дієвості оперативного реагування як засобів вирішення проблем злочинності виявилася більше не в змозі розв'язати проблеми боротьби з правопорушеннями, зокрема їх превенцію, і, тим самим забезпечити гарантування безпеки у сучасному суспільстві.

Зокрема, деякі менш привілейовані, сегменти суспільства (люди з низькими і нестабільними доходами, міноритарні групи) виявилися особливо вразливими до впливу злочинності та інших небезпечних чинників. Отже, з огляду на таку тенденцію, серед поліцейських практиків, учених та представників громадянського суспільства усе більше простежується перехід від концепції адміністративно-юрисдикційної діяльності, заснованої виключно на правоохоронному підході, до концепції, основою якої є спільне з громадськістю вирішення проблем, що провокують правопорушення [81, с. 218].

Новий Закон України «Про Національну поліцію» головним напрямом розвитку органів правопорядку визначає перехід від реактивного способу впливу на злочинність і ствердження концепції проактивної діяльності. Суть цього підходу передбачає відхід від репресивної інтервенційної державної політики у правоохоронній сфері, визнання особливої соціальної значущості проблеми протидії правопорушенням, налагодження тісної взаємодії державних і комунальних суб'єктів поліцейської діяльності з інститутами громадянського суспільства у здійсненні роз'яснювально-превентивної діяльності для

коригування деструктивної поведінки окремих громадян й усунення чинників, що детермінують правопорушення [81, с. 221].

Більшість учених визначають партнерство поліції та населення як один із головних напрямів підвищення ефективності превентивної діяльності серед різних груп суспільства.

У Законі України «Про Національну поліцію» закладено підґрунтя для подальшої реалізації стратегії взаємодії поліції, населення та органів місцевого самоврядування на засадах партнерства. Поступово у поліції та суспільства з'являється розуміння спільної відповідальності за належний рівень безпеки та якості життя у громадах.

Практична реалізація принципу партнерства між поліцією та суспільством є складним і багатоступеневим процесом, для якого важлива безперервність, комплексність та глобальність, тобто здійснення у межах усієї країни.

На нашу думку, взаємодія поліції та населення на засадах партнерства у нашій державі здебільшого має декларативний характер, вибірковість впровадження (здебільшого у великих містах). Ми вважаємо, що у Законі України «Про Національну поліцію» варто більш детально передбачити механізми взаємодії між поліцією, громадськістю та органами місцевої влади. Слід взяти до уваги досвід Естонської Республіки з впровадження у систему поліції добровільних помічників.

Ми вважаємо доцільним більш детально зупинитися на висвітленні цього питання, оскільки фактична ліквідація інституту помічників дільничного поліцейського є досить серйозною прогалиною та недопрацюванням Закону України «Про Національну поліцію».

В умовах ведення в Україні бойових дій, політичної та соціальної нестабільності останніх років навантаження на працівників поліції постійно зростає, тому для забезпечення ефективної протидії злочинності з боку працівників органів правопорядку необхідно розвивати партнерські відносини між населенням та Національною поліцією. З цією метою необхідно

використовувати всі наявні правові та соціальні можливості з боку державних і місцевих органів влади, поліції та громадськості. Таким чином, повернення оновленого інституту добровільного помічництва поліції є досить суттєвим кроком у означеному напрямку реформ.

Ми хочемо нагадати, що задовго до нинішньої реформи системи органів внутрішніх справ інституту громадських помічників правоохоронців надавалося досить велике значення. Зокрема у п. 3 Указу Президента України № 1119/2005 «Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності», Міністерству внутрішніх справ України було доручено, зокрема, «затвердити програми з налагодження співробітництва органів внутрішніх справ з населенням, залучення громадян до профілактики правопорушень, боротьби зі злочинністю, зокрема як громадських помічників дільничних інспекторів міліції з числа членів громадських формувань з охорони громадського порядку» [176; 178].

І в наказі МВС України № 550 від 11.11.2010 р. «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» значна увага приділялася організації діяльності громадських помічників дільничних інспекторів міліції – цьому було присвячено цілий розділ 17 [152].

Однак, після прийняття Закону «Про Національну поліцію», яким ознаменувався початок реформування застарілої правоохоронної системи ситуація змінилася у ненайкращу сторону, оскільки наразі громадські помічники здійснюють діяльність фактично без будь-якого нормативно-правового оформлення, більш того у багатьох помічників ще не вийшов термін дії виданих раніше посвідчень.

Відповідно до Наказу МВС №650 від 28.07.2017 р. «Про затвердження інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції», наказ № 550 від 11.11.2010 р. втратив чинність. А в новому нормативному акті відсутні норми, які регулюють діяльність громадських (добровільних) помічників дільничних офіцерів поліції [160].

Після ретельного дослідження нормативно-правових актів, які були прийняті для регулювання діяльності і адміністративно-правового статусу Національної поліції, з упевненістю можна стверджувати, що ніякі нормативно-правові акти, які регламентують діяльність громадських помічників дільничних офіцерів поліції у Національній поліції не приймалися. Оскільки Національна поліція не є правонаступником міліції, тому раніше прийняті нормативно-правові акти, у тому числі щодо діяльності громадських помічників, органів поліції не стосуються. На думку керівництва Національної поліції України це питання врегульоване Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [179], згідно з яким залучення населення до охорони громадського порядку та державного кордону здійснюється лише після утворення громадського формування (не менше 10 осіб), діяльність та координація таких формувань здійснюється спільно Національною поліцією та Державною прикордонною службою [179].

Дійсно, відповідно до законодавства, громадські помічники дільничних справді були членами громадських формувань з охорони громадського порядку та пропонувалися на такі посади загальними зборами громадських формувань. Але головна відмінність між цими двома формами полягає у тому, що за індивідуальної співпраці помічник прикріплювався до конкретного дільничного, який і здійснював керівництво його діяльністю, давав їм відповідні доручення. Тобто громадські помічники напряму й регулярно працювали у зв'язці з дільничними, мали відповідні посвідчення та зовнішні знаки приналежності до правоохоронних органів. Керівники міськрайорганів і дільничні інспектори проводили регулярні навчання для таких помічників [179].

Отже, така тісна і регулярна співпраці з дільничним забезпечувала надання ефективної допомоги міліції в охороні громадського порядку.

Колективна форма співпраці полягає у тому, що громадські формування з охорони громадського порядку здійснюються не регулярно, час від часу представники цих формувань виходять на спільні патрулювання разом із

поліцейськими, долучаються до забезпечення правопорядку під час масових заходів тощо.

Таким чином, в Україні фактично ліквідовується індивідуальна форма участі громадян у гласній співпраці з населенням, оскільки у Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» закріплюється правова основа діяльності лише відповідних громадських формувань, що, на наш погляд, несе негативний вплив на ефективність здійснення поліцією адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Ми вважаємо, що за умови військового конфлікту та внутрішньої політичної нестабільності колективна форма участі громадян у правоохоронній діяльності повинна бути суттєво обмежена, оскільки виникають ризики додаткового силового протистояння всередині країни, яке може бути використано зовнішніми силами для розхитування ситуації у бік громадянського протистояння або певними політичними силами для захоплення влади у неконституційний спосіб. Досить показовим у цьому контексті є створення так званих національних дружин, діяльність яких уже спричиняла певні конфлікти та навіть загрозливі ситуації у суспільстві.

Як відомо, 28 травня 2019 р. Національною поліцією було розпочато масштабний проект «Поліцейський офіцер громади». У межах цього проекту до 2020 р. заплановано зміну дільничних інспекторів поліції на поліцейських офіцерів громад. Однак, ми твердо переконані, що без належного нормативно-правового врегулювання (фактично мова йде про відновлення) діяльності громадських помічників поліції, мета проекту «Поліцейський офіцер громади», яка полягає у розвитку сталої, ефективної комунікації та взаємодії органів поліції та населення, залишиться реалізованою не у повній мірі.

Отже, Міністерство внутрішніх справ України повинно розробити та ухвалити відповідне положення щодо організації діяльності громадських помічників поліцейських. Інституція добровільних помічників поліції повинна бути відокремлена від громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону. Тобто добровільні помічники повинні обиратися

територіальною громадою з місцевих жителів, які виявили відповідне бажання та бути підзвітними і підконтрольними громаді. Особа, яка бажає стати добровільним помічником поліції повинна бути громадянином України віком від 18 років, мати освіту не нижче середньої, вільно володіти державною мовою, особа повинна бути повністю дієздатною та не мати незнятої чи непогашеної у законному порядку судимості, а також не повинен бути підозрюваним або ж обвинувачуваним у злочині. Діяльність добровільних помічників повинна здійснюватися ними на безоплатній основі. Однак потрібно законодавчо закріпити обов'язок територіальної громади надавати посильну матеріально-технічну підтримку помічникам поліції задля ефективного виконання ними своїх функцій. Помічник поліцейського під час виконання своїх обов'язків є представником держави, тому його вимоги та розпорядження мають загальнообов'язковий характер та повинні неухильно виконуватися.

Зарахування потенційних кандидатів в добровільні помічники поліції повинно здійснюватися шляхом прозорого відбору за участі членів відповідної територіальної громади через подання відповідної заяви на ім'я керівника територіального органу Національної поліції. До заяви про зарахування на посаду добровільного помічника слід також надати копію паспорту громадянина України, документ про освіту, медичну довідку, затвердженого зразка про стан здоров'я, також особа може надати рекомендації від роботодавця або навчального закладу, від працівника поліції. Окрім подачі зазначених вище документів в обов'язковому порядку потенційний кандидат повинен скласти фізичний тест. До того ж у відповідному нормативному акті необхідно передбачити обов'язкову теоретичну та практичну підготовку громадського помічника.

До основних завдань і обов'язків громадських помічників поліції слід віднести такі:

1. Постійно захищати права, свободи і законні інтереси громадян від протиправних посягань.

2. Перебувати у постійній співпраці з дільничним офіцером поліції, надавати йому допомогу в охороні громадського порядку і безпеки.

3. Сприяти дільничному офіцеру поліції у здійсненні превентивної діяльності.

4. Підтримувати регулярну комунікацію з представниками органів місцевого самоврядування та представниками громади.

5. Надавати активну допомогу дільничному офіцеру поліції у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, забезпеченні безпеки дорожнього руху.

6. Забезпечувати охорону місця пригоди з метою збереження слідів злочину та інших речових доказів до прибуття працівників поліції.

7. Брати участь у пошуку безвісті зниклих осіб.

8. Надавати невідкладну допомогу особам, які постраждали від правопорушень або нещасних випадків.

9. Брати участь у рятувальних заходах та підтриманні громадського порядку під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

На законодавчому рівні необхідно закріпити такі права громадських помічників поліції:

1. Вимагати від громадян та службових осіб припинення вчинення правопорушень і дотримання громадського порядку.

2. Складати протокол про адміністративні правопорушення.

3. Вимагати від правопорушника пред'явити документи, що посвідчують особу, у разі, коли встановлення особи необхідне для складення протоколу про адміністративне правопорушення.

4. У разі виникнення необхідності громадський помічник може застосувати адміністративно-примусові заходи у межах, закріплених у відповідному нормативно-правовому акті.

5. Проводити адміністративне затримання правопорушника і подальше його доставлення до територіального органу поліції задля забезпечення проведення поліцейськими подальших необхідних заходів припинення.

6. Здійснювати превентивну діяльність серед осіб, схильних до вчинення адміністративних правопорушень і злочинів, та тими, хто знаходиться на профілактичних обліках органів внутрішніх справ.

Також на нормативному рівні чітко необхідно прописати правові гарантії та соціальний захист.

Підсумовуючи вище викладене, однозначно можна стверджувати, що запровадження оновленого інституту громадських помічників зробить вагомий внесок у розвиток комунікації між поліцейськими та населенням, безпеки громади та профілактику нових правопорушень.

Також, важливо закріпити у Розділі II Закону України «Про Національну поліцію» під назвою «Громадський контроль поліції» чіткі механізми та процедуру контролю суспільства над діяльністю поліції. Так, буде доречно нормативно закріпити створення муніципальних комісій безпеки [150]. Дані органи повинні бути колегіальними та виборними, до їх складу повинні входити представники громадськості та органів місцевого самоврядування, на офіційному веб-сайті територіальних підрозділів поліції населення повинно мати можливість раз на рік обрати членів комісій. На рівні Закону України «Про Національну поліцію» слід затвердити порядок їх діяльності, коло повноважень, механізм взаємодії з керівництвом територіального відділу поліції. Однак беззастережно слід передбачити більш чіткий та прозорий порядок участі представників громадськості на розгляд скарг на діяльність поліцейських і вплив на прийняття рішення у таких справах.

Зміст статті 88 Закону України «Про Національну поліцію» стосовно проведення регулярних зустрічей керівників територіальних відділів поліції з представниками органів місцевого самоврядування варто доповнити положенням про настання дисциплінарної відповідальності у разі непроведення таких зустрічей [180].

Оскільки реформування правоохоронної системи передбачає підвищення рівня довіри до поліцейських з боку населення через запровадження активної співпраці, то ми вважаємо необхідним на законодавчому рівні закріпити

принципи партнерської взаємодії поліції та населення. Доцільно запропонувати нормативне оформлення наступних принципів:

1. Принцип взаємної відповідальності представників поліції та громади за підтримання громадського порядку. Сутність цього принципу полягає у тому, що держава повинна розглядати поліцію та громадян рівноправними учасниками процесу утвердження і подальшої реалізації концепції партнерської взаємодії. У цьому випадку як працівники поліції, так і громадськість мають взаємні права, обов'язки, відповідальність. Місцеві мешканці повинні мати можливість повідомляти поліції про проблеми у сфері безпеки та спільно з поліцією шукати рішення для їх подолання. Місцева поліція у плануванні роботи повинна враховувати думку населення з питань безпеки та підставі цієї інформації формуватимуться місцеві програми із підвищення безпеки.

Населення повинно мати можливість у законний спосіб впливати на поліцейські структури у межах своєї адміністративно-територіальної одиниці, контролювати їх діяльність з метою розбудови безпечного спільного середовища життєдіяльності.

2. Принцип територіальності передбачає створення у межах кожної адміністративно-територіальної одиниці фіксованих географічних районів проживання населення, постійно закріплених за призначеними поліцейськими.

У межах цих районів повинні бути чітко визначені маршрути патрулювання, виконання даної вимоги, дозволить поліцейським більш гостро сфокусувати увагу на місцевому населенні, враховуючи групи ризику, а також продемонструвати почуття відповідальності за ввірену їм територію та людей.

Закріплення поліцейських за конкретними районами на постійній основі буде сприяти взаємній комунікації з місцевими жителями, оскільки їх зустрічі будуть відбуватися на постійній основі. Таким чином, поліцейські зможуть мати правильне розуміння істинних проблем і потреб громадян, і краще проінформувати населення про свою діяльність. Територіальне закріплення поліцейських буде забезпечувати прямий зв'язок між населенням і

поліцейськими службами, іншими державними органами або приватними організаціями, які мають ресурси для допомоги у різних ситуаціях.

3. Принцип узгодженості рішень і дій поліції відповідно до потреб громади.

Виконання цього принципу можливе лише за умови проведення регулярних консультацій та зустрічей з місцевою громадськістю, оскільки у поліцейських повинно визріти розуміння того, що закрита поліцейська система, яка приймає рішення в односторонньому безапеляційному порядку, не має майбутнього.

Проведення різного плану зустрічей, конференцій, форумів надасть працівникам можливість включити місцевих жителів у процес виявлення проблем району, аналізу причин тих чи інших негативних явищ, спільно узгодити стратегію реалізації пріоритетних задач. У результаті, населення буде надавати необхідні поліції інформацію та ресурси, а також морально їх підтримувати.

Фактично, це означає перетворення місцевих жителів на активних і відповідальних помічників поліції.

4. Принцип підзвітності поліції перед громадою.

Підзвітність поліції під час партнерської взаємодії означає відкритість поліцейських структур під час здійснення різними інститутами нагляду контролю їх діяльності, включаючи поведінку конкретних співробітників, стратегії проведення поліцейських операцій, розпорядження бюджетними коштами.

Також поліція на добровільній основі може надавати громадськості потрібну інформацію. Діяльність поліцейських повинна бути прозорою і підзвітною суспільству.

5. Принцип доступності послуг поліції для населення.

Місцева поліція повинна забезпечити цілодобовий доступ для населення громади, не викликаючи при цьому своєю присутністю дискомфорту у мешканців району. Такого результату можна досягти шляхом регулярних піших

або велосипедних патрулювань. Створення філіалів поліцейських дільниць у проблемних районах і пересувних поліцейських пунктів для прийому місцевого населення, а також пунктів у школах, місцевих громадських центрах, на транспортних станціях. Для того, щоб громадяни без коливань зверталися до поліцейських, їх зовнішній вид і загальна атмосфера у поліцейських відділках повинна бути безпечною.

6. Принцип реагування поліцейських на соціальні чинники правопорушень.

Цей принцип означає поступову переорієнтацію патрульних служб на роботу, не пов'язану з оперативною діяльністю. Беззаперечно поліцію зобов'язана швидко реагувати на оперативні виклики та проводити арешти, але в той же час вони повинні шукати інші можливості установлення контактів з місцевим населенням та розвивати довгострокові спільні проекти з громадськістю для подальшого попередження злочинності і покращення якості життя в районі. Реагування на повідомлення, не пов'язані з оперативною службою, варто організувати таким чином, щоб більше часу приділити довгостроковим ініціативам у вирішенні проблем. Врегулювання незначних інцидентів, які не потребують обов'язкової участі поліції, можна організувати за допомогою альтернативних способів, наприклад вирішувати шкільні конфлікти за допомогою медіатора на території поліцейського відділку.

Для ефективної та якісної організації здійснення соціального реагування поліцейські повинні бути добре ознайомлені з соціальною структурою населення свого району. Тобто їм слід скласти «соціальну карту» закріплених за ними районів з урахуванням вразливих груп населення, порушників спокою і злочинців, потенційних місць здійснення правопорушень.

7. Принцип залучення ресурсів громади для підтримання правопорядку.

В основу цього принципу закладено концепцію залучення місцевого населення до вирішення проблем забезпечення безпеки та правопорядку шляхом створення різноманітних консультативних комітетів (наприклад, місцеві комітети безпеки у Чехії), проведення неформальних інтерактивних

форумів, конференцій, семінарів, де могли б зустрічатися працівники поліції і громади. Консультативні комісії повинні діяти на постійній основі, мати чітко прописані правила і процедури прийняття рішень. Члени таких формувань повинні наділятися реальними повноваженнями приймати рішення, крім тих випадків, коли закон утворює виключне право саме поліції приймати рішення.

Подібні форуми громадськості дають можливість обговорити адміністративно-юрисдикційну діяльність поліції, дозволяють населенню взяти участь у вирішенні проблем, обмінятися інформацією стосовно своїх проблем і пріоритетів.

З практичного боку реалізація даного принципу може проходити шляхом організації охорони громадського порядку патрульними групами, які складаються з місцевих жителів [73, с. 55].

Також поліція повинна сприяти формуванню корпусів добровільних помічників, які могли б надавати допомогу працівникам поліції у діяльності, не пов'язаній з оперативною роботою.

Отже, партнерство, взаємодія поліції та місцевої громади, проблемно орієнтована діяльність правоохоронців повинні стати фундаментом превентивної діяльності Національної поліції. Ми твердо переконані – зниження рівня злочинності не можна досягнути без тісної та постійної комунікації між поліцією та населенням.

Таким чином, підсумовуючи сказане вище, можна з упевненістю стверджувати, що створення Національної поліції є яскравим прикладом реалізації реформи Міністерства внутрішніх справ України. Більшість положень, закріплених у Законі України «Про Національну поліцію» відповідає сучасним світовим і європейським напрацюванням та стандартам і є значним прогресом у реформуванні вітчизняної правоохоронної діяльності. Однак жодна реформа та пов'язані з її реалізацією нормативно-правові акти не є досконалими в повній мірі. Певні недоліки має й реформа органів внутрішніх справ в частині створення Національної поліції. Закон України «Про

Національну поліцію» повинен бути суттєво доопрацьованим, з подальшим усуненням усіх колізій та невідповідностей. Оскільки подальше зволікання з вирішенням цих проблем законодавчого регулювання діяльності поліції може створити загрозу порушення основоположних прав та свобод людини і мати наслідком дискредитацію реформи системи органів внутрішніх справ у цілому. Наостанок зазначимо, що описані нами проблеми Закону України «Про Національну поліцію» здійснено за вибіркоvim принципом, тому дослідження інших характерних проблем становить перспективний напрям подальших наукових пошуків.

Висновки до розділу 3

1. Після прийняття у 2015 р. Закону України «Про Національну поліцію» розпочався складний та багатоетапний процес реформування правоохоронної системи. Для досягнення позитивних результатів під час здійснення відповідних перетворень безумовно потрібно враховувати кращий світовий досвід реформування правоохоронних органів, адже це є запорукою розвитку органів внутрішніх справ як професійного, ефективного, стабільного та авторитетного органу державної влади. Тому для нас особливо цікавим є досвід держав, які у недавньому минулому були членами або входили до орбіти впливу СРСР, а нині є повноправними членами Європейського Союзу. Отже, для аналізу ми обрали досвід побудови органів поліції у Польщі, Чехії та Естонії.

Реформування поліцейської системи в цих державах ґрунтувалося на таких принципах як деполітизація, демілітаризація та децентралізація.

2. Розкрито тезу про те, що сутність принципу деполітизації полягає перш за все у позбавленні міністра (як політичної особи) повноважень щодо оперативного управління поліцією. Також важливу роль для реалізації цього принципу відіграє запровадження виключно конкурсного добору на посади службовців як рядового, так і керівного складу. Для практичного застосування принципу деполітизації у законодавчому акті, що регулює діяльність поліції, потрібно закріпити прозору процедуру просування по службі та чітку і відкриту процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Поліція повинна нести відповідальність передусім перед законом і народом, а не перед урядом. У своїй діяльності при прийнятті рішень поліція має керуватися лише нормами чинного законодавства, а не залежати від волі правлячої політичної еліти. Звичайно керівники поліції можуть брати до уваги рекомендації, декларації та політичні заяви під час прийняття управлінських

рішень, проте лише як додаткові аргументи до вимог закону, на підставі яких діє поліція.

3. Принцип децентралізації органів правопорядку в означених країнах реалізовувався шляхом створення місцевої поліції. Так, у Чеській Республіці було утворено поліцію громади, а у Польщі – муніципальну поліцію. Також децентралізація проявляється у підвищенні звітності та підконтрольності національної поліції місцевим громадам та їх представницьким органам. Як правило, створення місцевої поліції проводиться одночасно з адміністративно-територіальною реформою. Відповідальність за підтримання публічного порядку і безпеки на території населених пунктів є прерогативою місцевої громади. Ми бачимо, що у такому випадку керівництво та особовий склад сил місцевої поліції безпеки формується безпосередньо громадою або її представницькими органами. Простежується чіткий розподіл повноважень між національною та місцевою поліцією. Обов'язком національної поліції є розслідування злочинів та забезпечення безпеки на об'єктах регіонального та державного значення.

Головним обов'язком поліції має бути захист прав та законних інтересів населення та окремих його груп, підтримувати з громадою постійний зв'язок з метою чіткого визначення її потреб. Поліція має здійснювати постійний моніторинг ситуації стосовно потреб вразливих верств населення, розроблювати відповідні програми та плани заходів з надання їм цільової допомоги, відслідковувати ефективність цієї діяльності. Працівники поліції повинні бути готові оперативно реагувати на заяви і скарги громадян.

Органи поліції повинні бути відкритими для форм зовнішнього контролю, зокрема громадського. Інформація щодо роботи поліцейських підрозділів має бути доступна для суспільства, а запити громадян та організацій про доступ до інформації з обмеженим доступом варто розглядати в розумний строк з детально вмотивованою відповіддю у випадку відмови. Необхідно запроваджувати посади (спеціалізовані підрозділи) у складі офіцерів, які відповідають за зв'язок з громадськістю та міжнародними організаціями.

Суспільство повинно без зайвих зусиль мати доступ до інформації, що стосується планування роботи

4. Реалізація на практиці принципу демілітаризації органів правопорядку має наслідком залучення виключно цивільних державних службовців до апаратів міністерств і правоохоронних органів. Також цей принцип передбачає відмову від військових звань для офіцерів та розроблення системи спеціальних звань.

5. Автор вказує на тому, що ці принципи реформування закладені і в Законі України «Про Національну поліцію», однак вони не повинні мати просто декларативний характер, слід проводити активну роботу з їх практичного застосування у правоохоронній системі.

Національна поліція України повинна бути не військовим формуванням, а службою, головним обов'язком якої, є надання суспільству та окремим його членам допомогу та послуги щодо забезпечення правопорядку і безпеки. Необхідно більше уваги приділяти запобіганню та профілактиці злочинності; лише там, де інші засоби захисту громадського порядку не спрацьовують чи не виявились ефективними, може йтися про репресивні методи. Невід'ємним атрибутом сучасної європейської поліцейської доктрини є демократичний характер організації та безумовне підпорядкування принципам правової держави. До цього можна додати безпосередню роботу з населенням, особливо в межах індивідуальної профілактики .

6. У контексті втілення в життя цих принципів є актуальним поглиблення співпраці з громадами та органами місцевого самоврядування, спираючись на принцип партнерства або Community policing. Вітчизняній поліції потрібно взяти на озброєння досвід Польщі, де органи місцевого самоврядування мають право створювати низку органів, діяльність яких направлена на забезпечення громадського порядку. Також досить показовим і корисним є досвід Чехії, там взаємодія муніципальної поліції та органів місцевого самоврядування відбувається за допомогою укладання координаційних угод. Ця угода може торкатися таких сфер охорони публічного порядку:

- 1) охорона громадського порядку;
- 2) протидія протиправним діям та суспільно шкідливим явищам;
- 3) охорона безпеки та майна осіб;
- 4) освітні заходи (лекції, екскурсії);
- 5) удосконалення зв'язків між громадянами та сторонами угоди;
- 6) попередження протиправних діянь у сфері дорожнього руху.

7. У розділі було проаналізовано позитивний досвід Естонії із залучення громадян як помічників поліції. У Естонській Республіці для покращення взаємодії з населенням було запроваджено інститут добровільних помічників поліції. Відповідно до чинного закону помічник поліцейського може брати участь у забезпеченні правопорядку і в нагляді за дорожнім рухом.

8. З метою вдосконалення взаємодії поліції з населенням в нашій державі, вважаємо за потрібне на законодавчому рівні закріпити такі положення:

1) потрібно закріпити у відповідному законодавчому акті створення консультативних комітетів при кожному поліцейському підрозділі. Усі рішення та побажання громадськості, які розглядалися на засіданнях цих консультативних комітетів повинні в обов'язковому порядку включатися в плани роботи відповідного поліцейського підрозділу;

2) передбачити нормативне закріплення правового статусу громадських помічників поліції;

3) необхідно на законодавчому рівні зобов'язати керівників територіальних органів поліції приймати відомчі нормативні акти за результатами зустрічей з представниками органів місцевого самоврядування;

4) з метою впорядкування та поглиблення взаємодії поліції та громади потрібно у відповідні законодавчі акти внести зміни щодо впровадження механізму координаційних угод. Тим паче, що чинним Законом України «Про Національну поліцію» передбачено низку механізмів, які могли б забезпечити контроль за виконанням положень координаційних угод органами поліції. До них можна віднести звіт про поліцейську діяльність, в якому керівники територіальних органів поліції інформують громадськість про результати своєї

діяльності за поточний рік, а також можливість прийняття резолюції недовіри керівникам поліції.

9. Автором було сформовано ключові принципи партнерської взаємодії органів поліції та населення. Ці принципи здійснення партнерської взаємодії між поліцією та суспільством повинні бути єдиними та нормативно закріпленими.

Отже, партнерство, взаємодія поліції та місцевої громади, проблемно орієнтована діяльність правоохоронців повинні стати фундаментом превентивної діяльності Національної поліції. Ми твердо переконані, що зниження рівня злочинності не можна досягнути без тісної та постійної комунікації між поліцією та населенням.

Таким чином, євроінтеграційні процеси, що відбуваються наразі в Україні, у тому числі і в системі правоохоронних органів, відкривають перспективи широкого використання міжнародного досвіду в організації діяльності поліції. Узагальнення та використання новітніх досягнень поліцейської науки і практики створить умови для якісного та ефективного виконання поліцейськими службових обов'язків, поліпшить імідж правоохоронних органів як усередині країни, так і у міжнародному просторі.

Осміслене і творче застосування передового зарубіжного досвіду допоможе переорієнтувати роботу органів поліції із силових та адміністративних методів на демократичні, спрямовані на допомогу населенню, захист прав і свобод людей, забезпечення безпеки населення у повсякденному житті, тобто виведе діяльність вітчизняних правоохоронних органів на європейський рівень.

Результати дослідження, викладені у розділі, відображено у публікаціях автора: [77], [81], [82].

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і знайдено нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції в Україні, вироблено пропозиції та рекомендації щодо її удосконалення, а також запропоновано низку висновків, основними з яких є такі:

1. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції являє собою здійснювану в чітко регламентованій процесуальній формі діяльність, котра має правоохоронний, державно-владний характер, що полягає в розгляді та вирішенні суспільних конфліктів, здійсненні провадження по застосуванню заходів адміністративного попередження і припинення у межах відповідного адміністративно-юрисдикційного провадження уповноваженими на те співробітниками Національної поліції.

2. Резюмуючи тенденції та результати реформування системи органів внутрішніх справ, вказано на появу нової форми адміністративно-юрисдикційної діяльності, а саме поліцейської послуги, яка є діяльністю Національної поліції, направленою на задоволення потреб суспільства у створенні безпечного середовища через підтримання публічної безпеки і порядку, а також забезпечення прав і свобод окремих осіб шляхом здійснення їх охорони або юридичного оформлення.

3. Запропоновано виділяти такі ознаки поліцейської послуги:

1) ці послуги безпосередньо пов'язані з суспільною функцією держави у сфері внутрішніх справ;

2) надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів або виконання покладених на них нормативно-правовими актами обов'язків у сфері внутрішніх справ держави;

3) ці послуги надаються переважно за зверненням приватних фізичних і юридичних осіб;

4) повноваження органу (підрозділу) внутрішніх справ щодо надання певного виду послуг визначається законом;

5) ці послуги не пов'язані із владно-розпорядчими повноваженнями органів внутрішніх справ;

6) для отримання такої послуги споживачем йому необхідно виконати певні вимоги, визначені законом.

4. З огляду на завдання, що поставлені у ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», необхідним вбачається виокремлення публічно-сервісного різновиду заходів адміністративного примусу.

Сутність публічно-сервісних заходів адміністративного примусу полягає у наданні працівниками поліції відповідних послуг, передбачених адміністративно-правовими нормами, особам, які не перебувають з ними у відносинах підпорядкування і незалежно від їх згоди з метою забезпечення умов, за яких можливо ефективно реалізовувати й захищати свої права, свободи та законні інтереси.

5. У результаті дослідження співвідношення адміністративних заходів категорії примусу та обслуговування населення виділено такі ознаки публічно-сервісних заходів адміністративного примусу:

1) застосування зазначеного виду заходів характеризується наявністю суспільного (соціального) інтересу;

2) публічно-сервісні заходи можуть застосовуватися без заяви або іншого волевиявлення заінтересованої особи, тобто у примусовому порядку;

3) мета застосування полягає у наданні допомоги і задоволенні потреб заінтересованої особи;

4) процедура здійснення соціально-сервісних заходів чітко закріплена у відповідних нормативно-правових актах;

5) суб'єктом здійснення зазначеного виду заходів виступає уповноважена чинним законодавством особа, наділена владними повноваженнями;

6) підстава застосування публічно-сервісних заходів безпосередньо не пов'язана з вчиненням правопорушення;

7) за невиконання або неналежне виконання обов'язку застосувати публічно-сервісні заходи адміністративного примусу по відношенню до уповноважених осіб настає законодавчо визначена відповідальність;

8) процедура застосування цього виду заходів передбачає наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта та суб'єкта застосування зазначеного виду заходів.

6. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України є похідним від більш широкого поняття – правового статусу правоохоронних органів.

Під адміністративно-правовим статусом Національної поліції України пропонується розуміти законодавчо встановлені та гарантовані державою нормативно-правові положення, що закріплюють компетенцію, права, обов'язки, завдання та організаційну структуру Національної поліції України.

7. Акцентовано увагу на тому, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України: 1) визначає її місце в системі правоохоронних органів, установлених Конституцією України; 2) фіксує його призначення в системі виконання державних функцій шляхом установлення основної мети, завдань і функцій; 3) закріплює певну організаційну структуру й ресурси (або порядок їх формування) шляхом установлення порядку фінансування, розподілу матеріальних засобів, необхідних для реалізації його завдань і функцій, через регламентацію порядку організації роботи; 4) визначає компетенцію, тобто окреслює коло її прав і обов'язків, необхідних для реалізації мети, завдань і функцій (статус визначає методи й форми діяльності).

8. Наголошується на необхідності удосконалення адміністративно-профілактичних заходів поліції у сфері ювенальної превенції шляхом їх розширення. Окрім поліцейського піклування доцільно нормативно закріпити такий попереджувальний захід щодо неповнолітніх і малолітніх як негайне превентивне вилучення дитини, яка перебуває у потенційно загрозливих,

ризикованих умовах, що створюють небезпеку для її життя та здоров'я, або створюють підстави для вчинення правопорушення самою дитиною. Поліцейські повинні бути наділені повноваженнями не лише щодо ініціювання перед службами у справах дітей, відділами охорони здоров'я місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування питання про направлення дитини до відповідного закладу для надання необхідної медичної, психологічної допомоги, як це закріплено у Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України, а й повноваженнями вилучати дитину одразу після обстеження умов проживання, а також за наявності чинників, які можуть негативно впливати на фізичний чи психологічний стан дитини та спонукати до вчинення адміністративних і кримінальних правопорушень.

9. До підстав застосування поліцейськими негайного превентивного вилучення дитини запропоновано віднести такі:

1) виникнення безпосередньої загрози життю або здоров'ю дитини за місцем її перебування;

2) ухилення батьками або особами, які їх замінюють, від виконання обов'язків щодо створення безпечних умов життя своїй дитині, тобто залишення дитини без нагляду; батьки (один з батьків) мають зовнішні ознаки алкогольного чи наркотичного сп'яніння або дії психотропних речовин; перебування в одному приміщенні з дитиною сторонніх осіб, які мають ознаки алкогольного чи наркотичного сп'яніння або дії психотропних речовин; наявні ознаки ігнорування потреб дитини щодо забезпечення повноцінного харчування, здійснення медичного обстеження або лікування; хвороба батьків (відкрита форма туберкульозу) тощо;

3) жорстоке поводження батьків або осіб, які їх замінюють, по відношенню до дитини, тобто будь-які форми фізичного, психологічного, сексуального або економічного насильства над дитиною в сім'ї або поза нею; примушування дітей до участі у створенні творів, зображень, кіно- та відеопродукції, комп'ютерних програм або інших предметів порнографічного

характеру; ситуації, за яких дитина стала свідком кримінального правопорушення, внаслідок чого існує загроза її життю або здоров'ю; статеві стосунки з дитиною та розпусні дії щодо неї з використанням сили, погрози, примусу, довіри, авторитету чи впливу на дитину, особливо вразливої для дитини ситуації, зокрема з причини розумової чи фізичної неспроможності або залежного середовища, у тому числі в сім'ї; будь-які незаконні угоди щодо дитини, зокрема вербування, переміщення, переховування, передача або одержання дитини, вчинені з метою експлуатації, з використанням обману, шантажу чи уразливого стану дитини;

4) небезпечні умови проживання, до яких слід віднести відсутність освітлення, тепла, води; неізолювані дроти; відкритий вогонь для опалення житла; відкрита спіраль електрообігрівача; аварійний стан житла (зруйнована/відсутня підлога, стеля, стіни тощо);

5) небезпечна поведінка батьків (одного з батьків) або осіб, які їх замінюють, під якою слід розуміти напади агресії, бійки, спроби суїциду, жорстоке поводження з дитиною батьків (одного з батьків) або осіб, що їх замінюють.

10. У результаті розширення сфери співпраці Національної поліції України з населенням, територіальними громадами, запропоновано на нормативному рівні закріпити наступні ключові принципи партнерської взаємодії органів поліції та населення, до яких належать: 1) принцип взаємної відповідальності представників поліції та громади за підтримання громадського порядку; 2) принцип територіальності; 3) принцип узгодженості рішень і дій поліції відповідно до потреб громади; 4) принцип підзвітності поліції перед громадою; 5) принцип доступності послуг поліції для населення; 6) принцип реагування поліцейських на соціальні чинники правопорушень; 7) принцип залучення ресурсів громади для підтримання правопорядку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. Київ: Інс-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
2. Административная юрисдикция налоговых органов: учебник / под ред. М.А. Лапиной. Москва: ВГНА Минфина России, 2012. 346 с.
3. Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: учебник / под ред. А.П. Коренева. 3-е изд. Москва: Моск. акад. МВД России; Щит, 2000. 30 с.
4. Административное право Украины: учебник / под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2003. 576 с.
5. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. Москва: ИНФРА, 2001. 620 с.
6. Адміністративна діяльність: навч. посібник / за заг. ред. О.І. Остапенка. Львів: ЛІВС, 2002. 252 с.
7. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. д. ю. н., проф. Т.О. Коломоець. Київ: Істина, 2008. 457 с.
8. Адміністративне право України : підручник / Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Д'яченко О.В. [та ін.]. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
9. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 590 с.
10. Адміністративне право України в умовах реформування: навч. посібник / С.В. Ківалов [та ін.]; Нац.ун-т «Одес. юрид. акад.» Одеса: Фенікс, 2012. 172 с.
11. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук [та ін.]; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків: Право, 2000. 520 с.
12. Адміністративне право України: підручник / ред.: Ю.П. Битяк; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків: Право, 2001. 528 с.

13. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. Т. 1 / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
14. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2007. 602 с.
15. Адміністративне право України: навч.-метод. посібник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. Одеса: Юридична література, 2002. 312 с.
16. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоець. вид. 2-ге, змін. та доп. Київ: Істина, 2012. 528 с.
17. Адміністративне право України: навч. посібник / Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, В.К. Шкарупа. Київ: Палівода А.В., 2003. 212 с.
18. Адміністративне право: навч. посібник / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. Київ: Правова єдність, 2008. 536 с.
19. Адміністративне право України: навч.посібник / за заг. ред. Т.О. Коломоець, Г.Ю. Гулевської. Київ: Істина, 2007. 216 с.
20. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. Москва: Юридическая литература, 1961. 272 с.
21. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. Москва: Юрид. лит., 1989. 288 с.
22. Алексійчук М.М. Адміністративно-правовий статус міського, районного органу внутрішніх справ: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2009. 20 с.
23. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Зерцало, 1999. 608 с.
24. Алфьоров С.М. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посібник / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін. Київ: Центр учбової л-ри, 2011. 216 с.

25. Андрианова Ю.А. Административная юрисдикция мировых судей в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 24 с.
26. Андриевский И.Е. Полицейское право: в 2 ч. Санкт-Петербург: Пратц, 1874. Ч. 1: Введение. Полиция безопасности. 648 с.
27. Аникин С.Б. Проблемы и перспективы административной юрисдикции органов внутренних дел Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, Академия МВД РФ, 1996. 193 с.
28. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: автореф. дис. канд. юрид наук. Київ, 2003. 19 с.
29. Бандурка О.М. Адміністративна діяльність міліції: підручник. Харків: Вид-во нац. ун-ту. внутр. справ, 2004. 448 с.
30. Бахрах Д.Н. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования. *Советское государство и право*. 1975. № 8. С. 13–21.
31. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. Москва: Мысль, 1997. 368 с.
32. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. Москва: Норма, 2001. 288 с.
33. Бахрах Д.Н. Административная ответственность: учеб. пособие. Москва: Юриспруденция, 1999. 112 с.
34. Берлач А. І. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Університет «Україна», 2005. 472 с.
35. Бернштейн Д.И. Правовая ответственность как вид социальной ответственности и пути ее обеспечения: монография. Ташкент: Фан, 1989. 150 с.
36. Бистрик Г.С. Правоохоронна діяльність у контексті вдосконалення правових форм діяльності держави. *Юридична Україна*. 2010. №2. С. 20–27.
37. Бойко І.В. Поняття та ознаки державних адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. «Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ»: (м. Київ, 27 листопада 2009 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2009. С. 153–159.

38. Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия / гл. науч. ред. и сост. С.Ю. Солодовников. Минск: МФЦП, 2002. 518 с.
39. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.К. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: ИНФРА, 2002. 858 с.
40. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес: монографія. Київ: Алерта, 2007 184 с.
41. Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления: учеб. пособие. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1970. 108 с.
42. Васильєв І.О. Контрольна діяльність штабів ОВС: монографія. Дніпропетровськ: ДДУВС, 2010. 260 с.
43. Ведерніков Ю.А. Щодо визначення поняття правоохоронної діяльності. *Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України*. 2001. № 3. С. 102–111.
44. Венедиктова И. В. Юридическая природа публичных услуг. *Вестник Харьковского национального университета. Серия: «Право»*. 2009. Вып. 1 (5). С. 88–91.
45. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. 1440 с.
46. Великий юридичний тлумачний словник. Москва: Книжный мир, 2003. 720 с.
47. Виноградов О.В. Административно-предупредительные меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения: автореф. дис. канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 1999. 24 с.
48. Володько В.В. Рольова теорія в сучасній соціологічній перспективі. *Український соціум*. 2008. Вип. 2. С. 18–33.
49. Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. посібник. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 579 с.
50. Голосніченко І.П. Адміністративно-процедурний кодекс – необхідна правова основа надання державних послуг міліцією: матеріали наук.-практ.

конф. «Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи». Київ: ДНДІ МВС України, 2008. С. 84–91.

51. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посібник / за заг. ред. д.ю.н., проф. І.П. Голосніченка. Київ: ГАН, 2005. 232 с.

52. Горінецький Й.І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2005. 20 с.

53. Городецька І.А. Принципи і завдання адміністративно-юрисдикційної діяльності. URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=46182>.

54. Горяйнов А.М. Самозахист як засіб приватного правового примусу. *Держава і право: Юридичні і політичні науки*. 2011. Вип. 53. С. 384–390.

55. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: монографія. Київ: Київський університет, 2007. 335 с.

56. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 438 с.

57. Гусаров С.М. Адміністративно-процесуальний статус органів внутрішніх справ щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення (проступки) та механізм його реалізації. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 2. С. 91–99.

58. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2009. 28с.

59. Денисова А.М. Правовий вплив: природа та функціональне призначення. *Вісник Львівського університету: Серія юридична*. 2012. № 55. С. 3–10.

60. Денисюк Д. Завдання Національної поліції України: проблеми законодавчого закріплення. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 100–104.

61. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Дніпропетровськ, 2010. 36 с.

62. Дубінчак В.М. Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпечення (теоретико-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ, 2010. 424 с.

63. Евтихiev И.И., Власов В.А. Административное право СССР: учебник для юрид. институтов и факультетов. Москва: Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1976. 254 с.

64. Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения // Еропкин М.И. Вопросы административного права на современном этапе. Москва: Высш. школа МООП СССР, 1963. С. 60–68.

65. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. Москва: Юридическая литература, 1973. 210 с.

66. Європейська соціальна хартія (переглянута): Хартія Ради Європи від 03.05.1996. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_062.

67. Жарий О.К. Властивості заходів адміністративного попередження. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tipp/2012_1/Zarii.pdf.

68. Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Терещук О.В., Шкарупа В.К. Адміністративне право України: посібник для підготовки до іспитів. Київ: Вид. Поливода А.В., 2001. 144 с.

69. Забарний Г.Г., Калюжний Р.А. Адміністративне право України. Київ: Наукова думка, 2010. 176 с.

70. Закурін М.К. Дискреція – дія на власний розсуд. Поняття та прояв. URL: <http://ks.arbitr.gov.ua/sud5024/8/8/721>.

71. Звіт Генеральної прокуратури України про результати роботи відомства за 2018 рік. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=248318.

72. Звіт керівника патрульної поліції О. Фацевича про результати роботи поліції превенції за 2018 рік. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/zvity/Zvit_NPU_2018.pdf.

73. Ищенко Л.В. Внедрение в Украине обновленных принципов деятельности полиции, ориентированных на общество. *Legea si Viata*. 2018. Вып. № 4. С. 53–59.

74. Иванова Л.Ю. Класифікація форм адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2012. Вип. 4(46). С. 57–61.

75. Ільченко О.В. Визначення системи державних правоохоронних органів України та їх місце в системі органів державної влади. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/22651/5/11iovodv.pdf>.

76. Іщенко Л.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. Вип. 1. С. 178-186. URL: <http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/65>.

77. Іщенко Л.В. Досвід реформування організації та діяльності поліції у постсоціалістичних державах – членах Європейського Союзу. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. Вип. № 4. С. 264-267. URL: <http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/112>.

78. Іщенко Л.В. Непримусові заходи адміністративного впливу в діяльності Національної поліції: загальна характеристика. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія: Право. 2016. Вип. 21. С. 177-180.

79. Іщенко Л.В. Поліцейське піклування: поняття і зміст. Верховенство права – основоположний принцип правової держави: VII Науковий круглий стіл молодих вчених, аспірантів та магістрів (м. Харків, 18 грудня 2015 р.). Харків: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2015. С.78–81.

80. Іщенко Л.В. Правоохоронна функція адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 6. С. 71–76.

81. Іщенко Л.В. Практична реалізація в Україні партнерської взаємодії поліції та громади як важливого принципу реформування правоохоронної системи. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. Вип. №2. С. 218–223. URL: <http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/106>.

82. Іщенко Л.В. Реалізація принципу партнерської взаємодії поліції та громади як важливий чинник успішного реформування правоохоронної системи. Перспективні напрямки розвитку економіки, управління та права: теорія і практика. (м. Полтава, 12 березня 2018 р.). Полтава: ЦФЕНД, 2018. Ч. 3. С. 54–56.

83. Іщенко Л.В. Правова характеристика публічно-сервісних заходів адміністративного примусу. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2020. Вип. № 3. С.26–32.

84. Йосифович Д.І. Надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2017. № 876. С. 131–137.

85. Калаянов Д.П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ України: навч. посібник. Одеса: АО БАХВА, 2000. 128с.

86. Канзафарова І.С. Теорія цивільно-правової відповідальності. Одеса: Астропрінт, 2006. 261 с.

87. Каплунов А.И. Об основных чертах и понятии государственного принуждения. *Государство и право*. 2004. № 12. С. 10–17.

88. Ківалов С. В., БілаТіунова Л.Р. Адміністративне право України: навч. посіб. Одеса: Фенікс, 2012. 399 с.

89. Кісіль З.Р. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ із забезпечення конституційних прав і свобод людини.

Науковий вісник Львівського університету внутрішніх справ. 2009. № 1. С. 146–160.

90. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

91. Конституція України: від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

92. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. № 2341-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України.* 2001. № 25–26. Ст. 131.

93. Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией (Особенности. Классификация. Система выражения): учеб. пособие. Киев, 1979. 88 с.

94. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка // *Международные акты о правах человека: сборник документов.* Москва: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 175–176.

95. Козлов Ю.М. Поняття форми управлінської діяльності // Козлов Ю.М. *Методи і форми державного керування.* Москва: Юрид. лит., 1977. 175 с.

96. Козюбра Н. И. Убеждение и принуждение в советском праве. Киев: Наукова думка, 1979. 308 с.

97. Коломоець Т.О. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу. *Право України.* 2003. № 2. С. 20–32.

98. Коломоець Т.О. Адміністративний примус в публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації. Запоріжжя: Поліграф, 2004. 188 с.

99. Коломоець Т.О. Адміністративний примус у законодавстві України: деякі недоліки закріплення та можливі шляхи усунення їх. *Підприємництво, господарство і право.* 2003. № 5. С. 64–73.

100. Коломоець Т.О., Кукурудз Р.О. Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики: монографія. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2010. 254 с.

101. Коломоєць Т.О., Нікітенко Н.П. Відвід (самовідвід) в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики: монографія. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2011. 288 с.
102. Колпаков В.К. Адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
103. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
104. Комаров С.А. Общая теория государства и права: учеб. для бакалавриата и магистратуры. 9-е изд., испр. и доп. Москва: Юрайт, 2018. 506 с.
105. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 408 с.
106. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія. Харків: НУВС, 2002. 336 с.
107. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня доктора юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2002. 32 с.
108. Комісаров С. Сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3. С. 100-107. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/7-2015/komisarov.pdf>.
109. Кононенко Ю.В. Адміністративно-правові заходи запобігання порушенню права на справедливий судовий розгляд в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 251–254. URL: http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/07/2_2013.pdf
110. Кононов П.И. Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации. *Журнал российского права*. 1998. № 8. С. 27–28.
111. Конституція України – основа реформування суспільства / В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевий, М.В. Цвік. Харків: Право, 1996. 96 с.

112. Коренев А.П. Административное право России. Ч. 1. Москва: Инфра, 1996. 268 с.

113. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. Москва: Юрид. лит., 1978. 144 с.

114. Крицак И.В. Правоохранительная функция государства и ее влияние на формирование функции предоставления услуг населению органами внутренних дел Украины. *Форум права*. 2009. № 3. С. 365–372.

115. Круглов В.А. Теоретические основы, правовые и организационные проблемы производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. на соискание ученой степени доктора юрид. наук: 12.00.14. Минск, 2003. 27 с.

116. Кузурманова И.В. О сущности административно-юрисдикционной деятельности воинских должностных лиц. *Военное право*. 2011. Вып. № 1. С. 1–33. URL: <http://www.voennoepravo.ru/node/4655>.

117. Кузьменко О.В., Стрельченко О.Г. Феномен адміністративно-правового заохочення: монографія. Львів: СТР, 2010. 201 с.

118. Курило В.І. Адміністративна юрисдикція в АПК України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В.І. Курило, В.К. Шкарупа, О.Ю. Піддубний; за заг. ред. В.К. Шкарупи. Київ: Магістр-XXI ст., 2008. 688 с.

119. Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2007. 22 с.

120. Лавринчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця. *Право України*. 1999. № 9. С.98–102.

121. Ли Цин И. Правовое воздействие на общественные отношения: проблемы теории и практики // Проблемы теории права и государства, истории политико-правовой мысли: сборник работ учеников, друзей, коллег профессора О. Э. Лейста. Алматы: АЮ-ВШП «Әділет», 2005. С. 49–54.

122. Лошицький М.В., Короед С.О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність як засіб вирішення адміністративно-правових конфліктів. *Вісник університету «Україна»*. 2011. № 14. С.62–65.

123. Макачук В.Н. Методы и формы административной деятельности участковых инспекторов милиции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Москва, 1992. 259 с.

124. Малиняк Х.В. Права та обов'язки як елемент адміністративно-правового статусу посадової особи ОВС України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 2. С. 133–140.

125. Малько А.В. Теория государства и права. Элементарный курс: учеб. пособие. 3-е изд., стер. Москва: КНОРУС, 2009. 240 с.

126. Мартинов Д.М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності територіальних органів внутрішніх справ України: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2010. 20 с.

127. Мартыненко О.А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: монография. Харків, ХНУВС, 2005. 496 с.

128. Машугіна Є.В. Реформування поліцейських органів Естонської Республіки // Машугіна Є.В. Адміністративне право та процес. URL: <http://www.center-bereg.ru/m125.html>.

129. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2002. 211 с.

130. Миколенко О.М. Функції адміністративного. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2012. № 3. С. 39–42.

131. Микульця І.І. Адміністративно-правовий статус органів юстиції України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Херсон, 2014. 203 с.

132. Міжнародна поліцейська енциклопедія. Понятійний апарат. Концептуальні підходи. Теорія та практика: в 10 т. Київ: Ін-юре, 2003. Т. 1.: Теоретико-методологічні і концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. 2003. 1230 с.

133. Небрат О.О. Удосконалення процедури складання протоколу в справах про адміністративні правопорушення. *Вісник університету внутрішніх справ*. 2006. Вип. 33. С. 235–240.

134. Нурмагамбетов Р.Г. Конституционно-правовые запреты, ограничения и дозволения как способы правового регулирования общественных отношений. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2007. № 12. С.1–78.

135. О полиции и пограничной охране: Закон Эстонской Республики от 6.05.2009 г. URL://<http://www.estlex.ee/tasuta/?id=7&aktid=115458&fd=1&leht=1>.

136. О помощниках полицейских: Закон Эстонской Республики. URL://<http://estonia.newscity.info/docs/2010/page2.htm>.

137. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Москва: Азъ, 1992. 955 с.

138. Онопенко П.В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ, 2005. 24 с.

139. Осадчий В.І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту. *Право України*. 1997. № 11. С.72–75.

140. Оссе А. Принципы деятельности полиции: метод. пособие по правам человека. Нидерланды: Amnesty International, 2006. 344 с.

141. Остапенко О.І., Остапенко Л.О. Адміністративно-правове забезпечення захисту права власності в Україні: навч. посібник. Львів: КОРФ, 2007. 149 с.

142. Панова И.В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды. *Правоведение*. 2000. № 2. С. 114–127.

143. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина. Київ: Центр навчальної літератури, 2004. 368 с.
144. Перетерский И.С. Всеобщая история государства и права: учебник. Ч. 1: Древний мир. Вып. 2: Древний Рим. Москва: НКЮ СССР, 1945. 195с.
145. Петухов П.А. Юрисдикционная деятельность в советском государственном управлении. *Правоведение*. 1980. № 5. С. 37–43.
146. Поняття та види адміністративного припинення адміністративних правопорушень. *Право і Безпека*. 2012. № 2. С. 64–68.
147. Попов Л.Л., Коренев А.П., Круглов В.А. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. Москва: Акад. МВД СССР, 1990. 223 с.
148. Попов Л.Л., Шергин А.П. Классификация мер административного принуждения. *Известия вузов. Правоведение*. 1970. № 5. С. 40–49.
149. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. Москва: Юридическая литература, 1991. 143 с.
150. Проценко Т.А. Деякі організаційно-правові аспекти діяльності органів самоорганізації населення. *Юриспруденція он-лайн*. 2004. URL: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=447>.
151. Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України: затв. Наказом МВС України від 07.11.2018 р. № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1356-18#n4>.
152. Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 11.11.2010 р. № 550 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10>.
153. Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України: наказ МВС України від 26.01.2016 р. № 50. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-16>.
154. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 76. Ст. 3067.

155. Про внесення змін до Положення про Департамент патрульної поліції: наказ Національної поліції України від 06.11.2015 року № 73 (у редакції наказу Національної поліції від 31.10.2016 року № 1114). URL: http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Polozhennya_DPP_zi_zminamy_vid_31_10_16.pdf

156. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19>.

157. Про Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендація Rec (2001)10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи від 19.09. 2001 р. На 765-му засіданні заступників міністрів. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.

158. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017 р. № 2229-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1119/2017>.

159. Про запровадження в територіальних органах і підрозділах Національної поліції постійно діючих робочих груп поліцейських з питань комунікації з організаторами та учасниками масових заходів: доручення Національної Поліції України від 31.07.2017 р. № 8246/01/20-2017. URL: http://umdpl.info/wp-content/uploads/2018/06/PL_2017_text.pdf.

160. Про затвердження інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ МВС № 650 від 28.07.2017 р. URL: <http://zakon178/rada.gov.ua>.

161. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: наказ МВС України від 07.11.2015 р. № 1395. *Офіційний вісник України*. № 88. Ст. 2964. С. 176.

162. Про внесення змін до Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та

швидкість реакції: наказ МВС України, МОЗ України від 10.07.2015 р. № 843/423 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0836-15>.

163. Про затвердження змін до Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: наказ МВС України від 28.08.2019 року № 734. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1037-19>.

164. Про затвердження Інструкції з організації діяльності підрозділів Державтоінспекції МВС України щодо контролю за наявністю у водіїв полісів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів та страхових сертифікатів «Зелена картка» при нагляді за дорожнім рухом: наказ МВС від 29.11.2007 року № 451 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1339-07>.

165. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: Наказ МВС від 06.11.2015 р. № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15>.

166. Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції: Наказ МВС та МОЗ від 09.11.2015 р. №1452/735. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1413-15>.

167. Про затвердження норм належності однострою поліцейських (у мирний час): наказ МВС України від 12.09.2017 р. № 772. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1224-17>.

168. Про затвердження норм належності однострою поліцейських (у мирний час): Наказ МВС України від 22.06.2016 р. № 530. URL: <http://zakon8.rada.gov.ua>.

169. 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 04.06.2007 р. № 795. *Офіційний вісник України*. 2007. № 42. Ст. 1671.

170. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: Наказ МВС України від 02.07.2015 р. № 796. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>.

171. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова КМУ від 28.10.2015 р. № 877. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248607704>.

172. Про затвердження Порядку тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках: Постанова КМУ від 17.12.2008 року № 1102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2008-%D0%BF>.

173. 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 КМУ від 17.12.2008 р. № 1103. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/1103-2008-%D0%BF?lang=ru>.

174. Про затвердження Порядку тимчасового вилучення посвідчення водія на транспортний засіб та його повернення: постанова КМУ від 17.12.2008 р. № 1086. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1086-2008-%D0%BF>.

175. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Код акту 7616/1999. С. 32.

176. Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності: Указ Президента України від 19.07.2005 р. (Редакція станом на 19.07.2005 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1119/2005>.

177. Про концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 2.

178. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII (втратив чинність № 580-VIII від 02.07.2015 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/565-12/print1443098413862836>.

179. Про участь громадян в охороні громадського порядку й державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

180. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

181. Про однострій поліцейських: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 р. № 823. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/823-2015-%D0%BF>.

182. Про основні напрямки конкурентної політики на 2002–2004 рр.: Указ Президента України від 19 листоп. 2001 р. № 1097/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 47. Ст. 2056, код акту 20536/2001. С. 14.

183. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3673-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 9. Ст. 64.

184. Про поліцію: Закон Польської Республіки від 06.04.1990 р. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900300179>.

185. Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України: Проект Закону України від 06.04.2015 р. № 2567. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54676.

186. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Стратегія від 12.01.2015 №5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

187. Рябченко О.П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: монографія; за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Університет внутрішніх справ, 1999. 304 с.

188. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. Москва: Юридическая литература, 1964. 188с.

189. Салманова О.Ю. Про компетенцію та повноваженні Національної поліції України щодо прийняття адміністративно-юрисдикційних актів // Матеріали науково-практичної конференції «До 100-річчя підготовки правоохоронців» (м. Харків, 24 листопада 2017 р.). Харків, 2017. С. 247–249.

190. Святоцький О., Семчик В. Про концепцію аграрної і земельної реформи в Україні. *Право України*. 1997. № 11. С.24–26.

191. Сімонова І.П. Методи адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування: поняття та зміст. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 1(10). С. 185–190.

192. Сіроштан Ю.В. Адміністративно-правовий статус працівників патрульної служби МВС України // Актуальні питання забезпечення громадської безпеки і правопорядку: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 18 жовтня 2013 р.). Дніпропетровськ, 2013. С. 121–125.

193. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. Харків: Еллада, 2006. 776 с.

194. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник [пер. з рос.]. Харків: Консум, 2001. 656 с.

195. Советское административное право: учебник / под ред. проф. А.Е. Лунева. Москва: Юридическая литература, 1960. 288 с.

196. Сокол М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 6. С. 95–98.

197. Соколенко О.Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності. *Форум права*. 2012. № 4. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12colopd.pdf>.

198. Сопільник Л.І., Новіков В.В. До питання класифікації заходів адміністративного примусу. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2009. Вип. 3. С. 152–158.

199. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. Москва: НОРМА-ИНФРА, 2002. 728 с.
200. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг.ред. О.А. Банчука. Київ: Москаленко О.М., 2013. 588 с.
201. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
202. Столбова В.В. Надання якісних послуг в адміністративній діяльності міліції як необхідна складова формування її позитивного іміджу // Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи: збірник матеріалів наук.-практ. конф.; упоряд.: В.В. Столбова, О.Г. Циганов; за заг. ред. О.Н. Ярмиша. Київ: ДНДІ МВС України, 2008. С. 114–124.
203. Студеникина М.С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности. *Советское государство и право*. 1968. № 10. С. 69–73.
204. Тенкач Л.А. Теоретико-практичні аспекти створення класифікації заходів адміністративного примусу у сфері обігу засобів захисту рослин *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 6. С. 230–233.
205. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. В.М. Корельський, В.Д. Перевалова. Москва: НОРМА-ИНФА, 2002. 616 с.
206. Теория государства и права: учебник для средних специальных учебных заведений / под ред. А.В. Малько, В.В. Нырков, К.В. Шундигов. Москва: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. 432 с.
207. Теория права и государства: учебник / под. ред. В.В. Лазарева. 2-е изд. перераб. и доп. Москва: Право и закон, 2001. 520 с.
208. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / О.В. Зайчук [та ін.]; ред. О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
209. Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации: учебное пособ. Москва: Юрлитинформ, 2003. 608 с.

210. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. *Журнал Российского права*. 2000. № 10. С. 22–39.

211. Ткаля О. В. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу. *Новітні кримінально-правові дослідження* / відп. ред. д.ю.н., проф. О.В. Козаченко. Миколаїв: Іліон, 2015. С. 264–267.

212. Ткачев Н.И. Межотраслевые правовые понятия (методологический аспект) // Понятийный аппарат науки советского гражданского права и процесса и терминология законодательных актов: сборник науч. тр. Тверь, 1991. С. 108–114.

213. Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Д.Н. Ушакова. Москва: Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1938. 1239 с.

214. Трегубова Е.В. Дозволение и запрет в административном праве. *NB: Административное право и практика администрирования*. 2013. № 8. С. 25–56.

215. Троянський О.А. Місце адміністративно-запобіжних заходів у системі адміністративного примусу. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dtr_pravo/2010_3/files/LA310_21.pdf.

216. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панса. Москва: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.

217. Фатхутдінов В.Г. Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманізм (теоретико-правові та методологічні аспекти): автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ: ЛІТ-М, 2006. 24 с.

218. Хорощак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. 172 с.

219. Четвериков В.С. Административное право России. Общая и особенная части: учеб. пособие. Москва: Инфра-М, 2001. 245 с.

220. Чорномаз О.Б. Заходи адміністративного примусу на залізничному транспорті. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2007. № 1. С. 39–45.

221. Шатрава С.О. Адміністративні послуги в діяльності органів внутрішніх справ в контексті системи управління якістю // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 листопада 2009р.) / упоряд.: Т.О. Проценко, І.П. Голосніченко, А.Г. Циганов, П.П. Кульчицький; за ред. Т.А. Проценко. Москва: ГНИИ МВС України, 2009. С. 162–165.

222. Шевчук О.М. Принципи адміністративної юрисдикції в діяльності державної інспекції сільського господарства України. *Науковий вісник Національного ун-ту біоресурсів і природокористування України*. 2013. Вип. 182. Ч. 3. С.195–198.

223. Шергин А.П. Административная юрисдикция. Москва, 1979. 240 с.

224. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 6: Т–Я. 2004. 768 с.

225. Glowacz D., Bartosiak Z. Od Policji Państwowej. *Kwartalnik Policyjny*. 2014. № 2. С. 117–124.

226. Koordinační dohoda o vzájemné spolupráci za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. URL: http://mp.domazlice.info/user_data/zpravodajstvi/obrazky/File/koordinacni_dohoda.pdf.

227. Koordinační dohody mezi Policií České republiky a obcemi a jejich potenciál / L. Harazin, O. Krulík, Ja. Nováková. *Bezpečnostní Sbory*. 2011. № 5. URL: http://bezpecnostni.sbory.wbs.cz/clanky/5-2011/2011_bezpecnostni-sbory_metropolitni-policie_podklad.pdf.

228. Misiuk A. Instytucje policyjne w Polsce. *Szczytno: Wyższej Szkoły Policji*, 2006. P. 204–217.

229. Misiuk A., Nowakowski Z., Pomykała M., Rajchel K. Zarządzanie ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego w państwie. Rzeszów: Oficyna Wydawnicza, 2005. P. 148–162.

230. Moreno Ya. Psykhodrama. 2-e yzd. / per. s anhl. Moscow: Yzd-vo Ynstytuta Psykhoterapyy, 2008. 496 p.

231. Turner J.H. The Structure of Sociological Theory/ J.H. Turner. 5th ed. Wadsworth, Ins: Wadsworth Publishing. 1991. 661 p.

232. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r.o strażach gminnych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19971230779&type=3>.

233. Zákon ze dne 17. července 2008 o Policii České republiky, 273/2008 Sb. URL:<https://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=67272&nr=273~2F2008&rpp=15#local-content>.

ДОДАТОК

**Список публікацій здобувача за темою дисертації та відомості про
апробацію результатів дисертації:**

1. Іщенко Л. В. Непримусові заходи адміністративного впливу в діяльності Національної поліції: загальна характеристика. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «Право». 2016. Вип. 21. С. 177-180.

2. Іщенко Л. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України. *«Порівняльно-аналітичне право»*. 2016. № 1. С. 196–198. URL: <http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/65>.

3. Іщенко Л. В. Правоохоронна функція адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 6, Т. 2. С. 71–75. (включено до міжнародної наукометричної бази INDEX COPERNICUS).

4. Іщенко Л. В. Практична реалізація в Україні партнерської взаємодії поліції та громади як важливого принципу реформування правоохоронної системи. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 2. С. 218–223. URL: <http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/106>.

5. Іщенко Л. В. Досвід реформування організації та діяльності поліції у постсоціалістичних державах – членах Європейського Союзу. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 264–267. URL: <http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/112>.

6. Ищенко Л. В. Внедрение в Украине обновленных принципов деятельности полиции, ориентированных на общество. *Leges si Viata*. 2018. № 4/2. С. 53–58.

7. Іщенко Л. В. Правова характеристика публічно-сервісних заходів адміністративного примусу. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2020. № 4. С. 26–31.

8. Іщенко Л. В. Поліцейське піклування: поняття і зміст // Верховенство права-основоположний принцип правової держави: VII Науковий круглий стіл молодих вчених, аспірантів та магістрів (м. Харків, 18 грудня 2015 р.). Харків: Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, 2015. С. 78–81.

9. Іщенко Л. В. Реалізація принципу партнерської взаємодії поліції та громади як важливий чинник успішного реформування правоохоронної системи // Перспективні напрямки розвитку економіки, управління та права: теорія і практика: Міжнародна науково-практична конференція (м. Полтава, 12 березня 2018 р.). Полтава: ЦФЕНД, 2018. Ч. 3. С. 54–56.