

**Міністерство внутрішніх справ України
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**С. М. Гусаров, О. Ю. Салманова, А. Т. Комзюк,
О. М. Музичук, І. Д. Казанчук**

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

Монографія

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Харківського національного університету внутрішніх справ*

**Харків
«Факт»
2022**

УДК 351.74.001.73(477)

Колектив авторів:

Гусаров С. М., д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України – розділи 1, 5;

Салманова О. Ю., д-р юрид. наук, проф. – розд. 3;

Комзюк А. Т., д-р юрид. наук, проф. – передмова, розд. 4;

Музичук О. М., д-р юрид. наук, проф. – розд. 6;

Казанчук І. Д., канд. юрид. наук, доц. – розд. 2

Рецензенти:

Собакарь Андрій Олексійович, д-р юрид. наук, проф.,
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ;

Задирака Наталія Юрїївна, д-р юрид. наук, доц., Київський
національний університет імені Тараса Шевченка

Рекомендовано до друку Вченою радою
Харківського національного університету внутрішніх справ
(протокол № 10 від 01.11.2021)

Гусаров С. М., Салманова О. Ю., Комзюк А. Т. та ін.

Г 96

Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України : монографія / Гусаров С. М., Салманова О. Ю., Комзюк А. Т., Музичук О. М., Казанчук І. Д. / Міністерство внутрішніх справ України ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків : Факт, 2022. – 452 с.

ISBN 978-617-8072-40-7

Монографію присвячено актуальним проблемам адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України. Аналізуються проблеми адміністративно-правового регулювання структури та статусу Національної поліції України, служби в Національній поліції України, розробки та видання правових актів управління, застосування примусу та здійснення адміністративних процедур в діяльності Національної поліції України, а також контролю за її діяльністю.

Для науковців, викладачів, ад'юнктів, аспірантів закладів вищої освіти юридичного профілю, всіх, хто цікавиться питаннями адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України.

УДК 351.74.001.73(477)

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
------------------------	---

Розділ 1

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРУКТУРИ ТА СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

1.1. Проблеми побудови організаційної структури Національної поліції України.....	8
1.2. Система принципів діяльності Національної поліції України....	25
1.3. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної поліції України	54

Розділ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБИ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

2.1. Проблеми відбору кандидатів та призначення на посади поліцейських	83
2.2. Особливості проходження служби в органах поліції	122
2.3. Стимулювання та мотивація діяльності поліцейських	147
2.4. Особливості юридичної відповідальності поліцейських	166

Розділ 3

ПРАВОВІ АКТИ УПРАВЛІННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

3.1. Сутність, значення та види правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України.....	192
3.2. Нормативні засади видання правових актів Національною поліцією України	205
3.3. Поняття та особливості нормативно-правових актів Національної поліції України, види відносин, що ними регулюються.....	214

3.4. Поняття та види адміністративних актів Національної поліції України.....	239
Розділ 4	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИМУСУ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	
4.1. Адміністративний примус як вид державного примусу та його роль у виконанні завдань і функцій поліції.....	255
4.2. Проблеми сучасного розуміння сутності та видів адміністративного примусу	268
4.3. Поліцейські заходи як заходи адміністративного примусу, проблеми їх адміністративно-правового регулювання	282
Розділ 5	
АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	
5.1. Поняття та види адміністративних процедур в діяльності Національної поліції України	312
5.2. Контрольні провадження в Національній поліції України.....	326
5.3. Проблеми здійснення органами поліції провадження в справах про адміністративні правопорушення	339
Розділ 6	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	
6.1. Поняття, призначення та ознаки контролю за діяльністю Національної поліції	354
6.2. Удосконалення класифікації видів контролю за діяльністю Національної поліції та суб'єктів, які його здійснюють	366
6.3. Проблеми визначення предмета, форм та методів контролю за діяльністю Національної поліції.....	396
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	415

ПЕРЕДМОВА

Діяльність Національної поліції України є дуже багатогранною, відтак її врегульовано нормами різних галузей права. Проте основна частина цих норм все ж є адміністративно-правовими, адже більшість завдань поліції виконується під час здійснення нею публічного управління, надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Нормами адміністративного права врегульовано такі базові питання діяльності Національної поліції як її структура та статус, особливості публічної служби в органах поліції, використання управлінських форм та методів, зокрема прийняття правових актів управління, застосування заходів адміністративного примусу, здійснення органами поліції адміністративних процедур, забезпечення законності поліцейської діяльності шляхом здійснення контролю за нею. В наш час відбувається формування теорії поліцейського права як підгалузі права адміністративного, предметом якого розуміються відносини, що виникають під час здійснення поліцейської діяльності, тобто діяльності різних суб'єктів забезпечення права і порядку в громадянському суспільстві із застосуванням з цією метою сили та/або спеціальних повноважень. Водночас існує чимало проблем як в адміністративно-правовому регулюванні діяльності Національної поліції України, так і в практичній реалізації нею адміністративно-правових норм. Відтак дослідження цих проблем є актуальним науковим завданням.

У монографії насамперед аналізуються проблеми адміністративно-правового регулювання структури та статусу Національної поліції. З цією метою визначаються особливості побудови її функціонально-організаційної структури, система та зміст принципів її діяльності, а також поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної поліції України.

Передмова

Оскільки діяльність Національної поліції як державного правоохоронного органу виражається у рішеннях та діях її персоналу, окрему увагу приділено адміністративно-правовому регулюванню служби в органах поліції, зокрема проблемам відбору кандидатів та призначення на посади поліцейських, особливостям проходження служби в органах поліції, а також стимулювання діяльності та відповідальності поліцейських.

Зважаючи на значення адміністративно-правових форм, які використовуються у діяльності Національної поліції, досліджено правові акти управління в її діяльності як провідну таку форму. Визначено сутність правових актів Національної поліції України та методологічні засади їх розробки і прийняття, поняття та особливості нормативно-правових актів, сутність та види адміністративних актів Національної поліції.

Враховуючи важливість методів правоохоронної діяльності Національної поліції України, з'ясовано особливості адміністративно-правового регулювання застосування примусу в її діяльності, зокрема розглянуто адміністративний примус як вид державного примусу та його роль у виконанні завдань і функцій поліції, проаналізовано проблеми сучасного розуміння сутності та видів адміністративного примусу, охарактеризовано поліцейські заходи як заходи адміністративного примусу, їх систему та особливості.

Оскільки у правовій державі особлива увага приділяється демократизації процедур здійснення публічного управління, досліджено адміністративні процедури в діяльності Національної поліції України. Визначено поняття та види адміністративних процедур в її діяльності, особливості здійснення окремих з них – контрольних проваджень та провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Завершується аналіз актуальних проблем адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України з'ясуванням особливостей забезпечення її законності засобами контролю. Визначено поняття, предмет та види контролю за діяльністю Національної поліції України, коло суб'єктів зазначеного контролю та їх повноваження, а також проблеми забезпечення ефективності цього контролю.

Передмова

У монографії використано сучасні нормативні та літературні джерела, емпіричні матеріали, формулюються пропозиції та рекомендації щодо можливих шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України.

Монографія буде корисною для науковців, викладачів, ад'юнктів, аспірантів закладів вищої освіти юридичного профілю, всіх, хто цікавиться питаннями адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України.

Розділ 1

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРУКТУРИ ТА СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

1.1. Проблеми побудови організаційної структури Національної поліції України

Інтеграція України в Європейську спільноту ставить перед Україною обов'язок щодо гарантування повноцінного функціонування її правоохоронних органів України, основним завданням яких є забезпечення верховенства права, дотримання та захист основних прав і свобод людини і громадянина, а події, що відбуваються останнім часом у нашій державі, надзвичайно актуалізують пошуки та запровадження нових підходів щодо реформування системи МВС України. За таких умов на підставі прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року за № 580-VIII було утворено Національну поліцію в Україні з зовсім новим статусом – як центрального органу виконавчої влади, який служитиме суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Відповідно до статті 2 цього Закону, основними завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах¹:

- 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.

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

Втім, формування сучасної системи та організаційної структури органів Національної поліції України проходить в надзвичайно складних умовах, що пов'язано, насамперед, із постійними змінами у економічній сфері, нестабільною політичною ситуацією в державі, що породжують недосконалість нормативно-правового забезпечення функціонування цього правоохоронного органу.

Аналіз питань, пов'язаних із діяльністю Національної поліції України, вимагає особливу увагу приділити проблемі її організаційній структурі, яка є необхідним елементом правового статусу будь-якого державного органу. Варто визнати, що правова категорія «організаційна структура» становилася предметом дослідження таких фахівців з управління як В. Б. Авер'янов, В. Я. Малиновський, А. Ф. Мельник, В. В. Холод, які аналізували її з позицій функціонування органів державної влади. Належну увагу питанням організаційної побудови в контексті діяльності суб'єктів управління в органах охорони правопорядку приділяли також такі науковці як О. М. Бандурка, С. М. Гусаров, Ю. Я. Гладун, І. А. Григоренко та інші. Разом з тим організаційна структура Національної поліції України має свою особливість, виходячи зі специфіки напрямків (функцій) діяльності, які здійснюються даним правоохоронним органом від імені держави, що спрямовані на вирішення поставлених перед поліцією завдань, тому і вимагає глибшого дослідження.

Значимо, що нині на нормативно-правовому рівні відсутнє чітке визначення функцій поліції, що регламентують її діяльність. Внаслідок чого, на підставі комплексного аналізу теорії та практики поліцейської діяльності, а також положень Закону України «Про Національну поліцію» та постанови Кабінету міністрів України № 877 від 28.10.2015 р. «Про затвердження Положення про Національну поліцію»¹ нами підтримано думку більшості науковців, зокрема О. М. Бандурки, А. Т. Комзюка, Д. М. Ластовича, О. С. Проневича, І. В. Фільштейна, щодо виокремлення наступних функцій поліції, а саме: адміністративної (адміністративно-виконавча та виконавчо-примусова); оперативно-розшукової; превентивно-профілактичної (попереджувальна) функції; кримінально-

¹ Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України № 877 від 28.10.2015. Дата оновлення: 20.07.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1321-05> (дата звернення: 02.11.2021).

процесуальної; соціально-сервісної; охоронної функції. Дійсно, дана класифікація функцій Національної поліції відображає основні напрямки діяльності її органів та підрозділів в умовах сьогодення, але все ж таки саме сервісна функція займає пріоритетне місце в діяльності поліції.

Отже, дослідження організаційної структури Національної поліції України, що має статус центрального органу виконавчої влади, наділеного владними повноваженнями, буде неповним без здійснення теоретико-правового аналізу особливостей цієї правової категорії, дослідження наукових позицій щодо поняття, ознак і принципів її формування. Тому звернемося до наукових праць з теорії публічного (державного) управління, в яких можна знайти в основному визначення терміна «організаційна структура державного органу». Отже, це:

– сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) і взаємозв'язок між ними¹;

– управлінська категорія, яка відображає організаційний бік відносин управління та становить єдність рівнів і ланок управління в їх взаємозв'язку²;

– склад і підпорядкованість взаємопов'язаних організаційних одиниць (окремих посад), ланок (управлінських підрозділів) і ступенів (рівнів), наділених певними правами та відповідальністю для виконання відповідних цільових функцій управління;

– організаційна структура органу державної влади залежить від місця органу в організаційній структурі державного управління, обсягу та змісту його компетенції та, відповідно, ролі в управлінні суспільними процесами³;

¹ Холод В. В. Державне та регіональне управління : навч.-метод. рек. Донецьк : ДонНУЕТ, 2013. 136 с. URL: <https://studfiles.net/preview/5437063/> (дата звернення: 15.11.2021)

² Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Смоленський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. С. 195.

³ Євтушенко О. Н. Державне управління : навч. посіб. : у 3 ч. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. Ч. 3: Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту. С. 19.

– внутрішня будова організації, наявність у неї окремих частин і співвідношення між ними, ступінь жорсткості або гнучкості організаційної конфігурації, типи взаємодій між внутрішніми елементами¹.

Аналіз наведених наукових позицій дозволяє зробити висновок, що організаційна структура Національної поліції як державного органу пов'язана з такими його характеристиками як відокремленої системи:

- це сукупність окремих підрозділів і посад органу;
- між зазначеними елементами державного органу існують певні зв'язки (влади – підпорядкування, рівності);
- залежно від наявних типів зв'язків підрозділи та посади державного органу розташовуються в особливому порядку (ієрархічно або лінійно);
- організаційна структура залежить від виду державного органу та його місця в загальній системі управління.

Як видно з наведених характеристик організаційної структури державного органу, саме такі складові як «рівень управління» та «ланка управління» мають визначальний вплив на формування організаційної структури керуючої системи, у тому числі і поліції. Нагадаємо, що ланка управління – це відокремлений орган, який здійснює функції управління і наділений для цього певними правами, для їх реалізації, визначеною відповідальністю за виконання функцій і використання прав. В основу створення ланки управління покладено виконання певної управлінської функції, встановлені між ланками зв'язки мають горизонтальний характер. У свою чергу рівень управління необхідно розглядати як сукупність ланок управління на певному щаблі ієрархії управління. Рівні управління, поєднуючи різні ланки, характеризують рівень концентрації процесу управління та послідовність підпорядкування одних ланок іншим зверху донизу².

¹ Костенюк Н. І. Теоретичний підхід до визначення поняття організаційно-функціональної структури управління. Актуальні проблеми державного управління. 2013. № 1. С. 98–104. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2013_1_14.pdf (дата звернення: 15.11.2021).

² Бугайчук К. Л. Організаційна структура державного органу: поняття, типологія та напрями застосування до системи Національної поліції України. Вісник ХНУВС. 2018. № 3 (82). С. 40-48.

Загалом структурно-організаційний блок кожного державного органу (Національної поліції) включає два елементи: 1) структурний: структура центрального апарату та окремих територіальних підрозділів, схема організаційного підпорядкування і розподілу функціональних повноважень; 2) організаційний: нормативний порядок створення, реорганізації, ліквідації, порядок реалізації процедур внутрішньої та зовнішньої роботи, порядок взаємодії із іншими суб'єктами відповідних правовідносин.

Основними в теорії управління правоохоронними органами (у тому числі і в органах Національної поліції) визначені такі види організаційних структур: лінійна, функціональна і лінійно-функціональна. Такий поділ здійснюється на підставі та з урахуванням типів організаційних зв'язків між ланками управління і наявних управлінських рівнів¹.

Лінійна організаційна структура побудована за суворим ієрархічним принципом, а горизонтальні зв'язки майже відсутні. Ланка управління кожного нижчого рівня перебуває в підпорядкуванні ланки вищого рівня. В загальному значенні лінійна організаційна структура передбачає, що кожний працівник підпорядкований і підзвітний тільки одному керівникові і пов'язаний з вищими ланками керуючої системи тільки через безпосереднього керівника. Так, якщо взяти за ланку управління певну посаду, то посади нижчого рівня перебувають у підпорядкуванні єдиного керівника, який, у свою чергу, перебуває у підпорядкуванні керівника вищого рівня. У цьому випадку можна говорити про наявність такого принципу побудови, як принцип єдиноначальності, коли керівник видає накази всім рівням управління та приймає ним рішення, а також здійснює контроль за його виконанням. В лінійній структурі чітко простежується повна відповідальність керівника за діяльність ввіреного йому підрозділу, що гарантує швидкість реакції на прямиий наказ. Така структура є найпростішою серед інших типів, але водночас вона найменш гнучка, оскільки принцип єдиноначальності не передбачає швидкої

¹ Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : Стильна типографія, 2017. С. 84-88.

перебудови у випадку, якщо зовнішні обставини функціонування органу будуть змінюватися; вона добре працює за стабільних умов та при виконанні нескладних повторюваних операцій.

В органах Національної поліції лінійні структури простежуються в діяльності відділень поліції, в інших невеликих підрозділах, у тому числі стройового типу. До переваг лінійної організаційної структури варто віднести такі: підлеглі одержують чіткі розпорядження та накази, що не суперечать один одному, зберігається єдиний центр видання владних розпоряджень і контролю за виконанням поставлених завдань; оперативність виконання завдань і реагування на розпорядження керівництва; відповідальність за результати роботи несе одна особа – керівник лінійного підрозділу. Втім, існують і певні недоліки такої структури, а саме: високі вимоги до компетенції керівника підрозділу; перевантаженість керівника здійсненням зовнішніх зв'язків з іншими підрозділами органу; обмеження ініціативи виконавців.

Функціональна організаційна структура формується відповідно до напрямів роботи (функцій) окремих підрозділів органу або його посад. Наприклад, на відміну від лінійної структури за функціональної в Національній поліції виділяються окремі підрозділи, які відповідають за здійснення окремого напрямку роботи – керівники та працівники спеціалізуються в окремій галузі. В рамках діяльності органу Національної поліції можна виділити наступні напрямки роботи: організація кадрової роботи, бухгалтерія і фінанси, забезпечення превенції, охорони публічного порядку, інформаційне забезпечення та ін. Відповідно, у структурі Національної поліції формуються кадрові служби, служби матеріально-технічного забезпечення, документального забезпечення, логістики тощо. Важливим у такій структурі є те, що вказівки і розпорядження керівництва функціонального підрозділу є обов'язковими для всіх підлеглих.

Переваги функціональної структури: здійснення спеціалізації підрозділів, що в кінцевій ситуації підвищує рівень виконуваної роботи; зміцнення кадрового складу підрозділів, висока професійна кваліфікація працівників (виконавців); значна мінімізація часу на виконання завдань. Недоліками функціональної організаційної структури є: створення ефекту «подвійного підпорядкування» для виконавців; накази та розпорядження

функціональних підрозділів можуть протирічити один одному; звуження спектра виконуваних підрозділом робіт, що негативно впливає на роботу органу охорони правопорядку в цілому.

Лінійно-функціональна організаційна структура поєднує в собі як переваги, так і недоліки двох розглянутих організаційних структур. За цією схемою лінійні ланки управління зберігають повноваження щодо прийняття та виконання рішень, водночас основним призначенням функціональних підрозділів є організаційно-методичне, оскільки вони не мають безпосереднього впливу на лінійних керівників. Функціональні підрозділи можуть готувати управлінські рішення (накази, розпорядження), але вони затверджуються керівництвом органу та доводяться до виконавців через їх лінійного керівника. Сукупність функціональних підрозділів державного органу формує так званий апарат керівника. Крім того, лінійно-функціональна структура є підставою для створення певних колегіальних органів управління, рішення яких доводяться до виконавців від імені вищого лінійного керівника.

За таким комбінованим типом побудовано більшість органів та підрозділів Національної поліції. До переваг лінійно-функціональної організаційної структури управління належать: швидка реалізація управлінських рішень; збереження функціональної спрямованості окремих підрозділів, а отже висока компетентність спеціалістів у вирішенні специфічних завдань, що призводить до підвищення ефективності роботи функціональних служб; можливість швидкого виконання управлінських рішень у лінійних підрозділах; передача організаційно-аналітичних функцій за окремими напрямками відповідним підрозділам апарату. Недоліки лінійно-функціональної структури: загроза штучного збільшення управлінського апарату та витрат на його утримання; тривале погодження загально-організаційних управлінських рішень внаслідок недостатності владних повноважень лінійних і функціональних керівників.

Треба зазначити, що побудова організаційної структури державного органу і органи Національної поліції невиключення має здійснюватися на підставі певних правил з врахуванням певної мети створення державного органу та сфери правових відносин, в якій він реалізує свої повноваження. У структурі передбачити як лінійне, так і функціональне розмежування ланок управління для того, щоб з

одного боку забезпечити швидке виконання прийнятих рішень і реалізацію покладених обов'язків, а з іншого – врахувати можливість творчого підходу до виконання завдань та оптимальне навантаження на працівників. Під час формування організаційної структури також враховувати всі напрями діяльності органу (функції, предмет відання), а також територіальні межі розповсюдження повноважень.

Щоб зрозуміти принципи формування організаційної структури системи Національної поліції України, а також її окремих органів і підрозділів, необхідно звернутися до нормативних актів, що регулюють її діяльність. Так, стаття 19 Конституції України передбачає, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України¹.

Систему органів виконавчої влади в нашій країні побудовано з урахуванням її адміністративно-територіального устрою, а також їх особливостей і функцій, характеру та обсягу покладених на них завдань. Будь-які ланки цієї системи є одночасно керуючою і керованою системами². В теорії управління правоохоронними органами науковці виділяють такі спеціальні принципи побудови системи управління: принципи ієрархічності, функціональний, територіально-галузевий. Тому найчастіше структура багатьох державних органів, і Національна поліція не є виключенням, будується: 1) в залежності від території, на якій вони діють – за територіальним принципом; 2) відповідно до напрямів діяльності органу в цілому або його структурних підрозділів – за функціональним принципом. Зазначені положення відображені і у базовому Законі «Про Національну поліцію». Так, стаття 13 Закону

¹ Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
(дата звернення: 06.10.2021)

² Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків, 2010. С. 82–83.

України «Про Національну поліцію» передбачає, що систему поліції складають¹:

- 1) центральний орган управління поліцією;
- 2) територіальні органи поліції.

Варто відмітити, що до складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань. Власно апарат бере участь у реалізації основних завдань і функцій центрального органу управління поліції шляхом повсякденного й оперативного здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності.

Територіальні органи поліції утворюються як юридичні особи публічного права в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи у межах граничної чисельності поліції і коштів, визначених на її утримання.

У свою чергу, у складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення². Ці підрозділи діють за функціональним принципом.

Також у системі поліції можуть утворюватися: 1) науково-дослідні установи, які здійснюють наукові дослідження проблем законодавчого та відомчого правового регулювання і безпосередньо розробляють проекти нормативних актів, які ґрунтуються на результатах таких досліджень, а також беруть участь у підготовці проектів нормативних актів спільно зі структурними підрозділами МВС України; 2) установи забезпечення, діяльність яких у переважній своїй більшості пов'язана з виконанням матеріально-технічних дій (операцій), а отже, мають чимале значення в

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

² Тамсамо.

управлінській практиці, оскільки створюють умови для належного функціонування органів поліції¹.

Щодо структури Національної поліції України, то тут насамперед потрібно звернутися до положень Закону України «Про Національну поліцію», постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 16.09.2015 р. № 730², а також інформації щодо загальної структури Національної поліції, що міститься на її офіційному сайті.

Так, відповідно до статей 14 і 15 Закону України «Про Національну поліцію» та наказу Національної поліції України від 06.11.2015 р. за № 1 на початку створення поліції було затверджено структуру центрального апарату Національної поліції України, яка включає³:

- 1) керівництво;
- 2) Департамент забезпечення діяльності Голови;
- 3) Департамент карного розшуку (у складі кримінальної поліції);
- 4) Департамент кримінальної розвідки (у складі кримінальної поліції);
- 5) Департамент боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми (у складі кримінальної поліції);
- 6) Департамент протидії наркозлочинності (у складі кримінальної поліції);
- 7) Департамент оперативної служби (у складі кримінальної поліції);
- 8) Департамент оперативно-технічних заходів (у складі кримінальної поліції);

¹ Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка]. Харків, 2016. С. 51-52.

² Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 730. *Урядовий кур'єр*. 24.09.2015

³ Про затвердження структури Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 06.11.2015 № 1. URL: <https://data.gov.ua/dataset/baeb7d61-ec3c-4dbc-b275-fe75fa9e000d> (дата звернення: 06.11.2021)

- 9) Департамент виявлення небезпечних матеріалів та екологічних злочинів (у складі кримінальної поліції);
- 10) Департамент превентивної діяльності;
- 11) Департамент організації діяльності «Корпусу оперативно-раптової дії» (у складі поліції особливого призначення);
- 12) Департамент Інтерполу та Європолу;
- 13) Головне слідче управління;
- 14) Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування;
- 15) Департамент інформаційної підтримки та координації поліції «102»;
- 16) Правовий департамент;
- 17) Департамент кадрового забезпечення;
- 18) Департамент комунікації;
- 19) Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку;
- 20) Департамент внутрішнього аудиту;
- 21) Департамент управління майном;
- 22) Департамент зв'язку та телекомунікацій;
- 23) Департамент документального забезпечення;
- 24) Департамент вибухотехнічної служби;
- 25) Управління режиму та технічного захисту інформації;
- 26) Управління міжнародного співробітництва;
- 27) Управління забезпечення прав людини;
- 28) Управління з питань запобігання корупції та проведення люстрації;
- 29) Відділ організації кінологічної діяльності;
- 30) Відділ спеціального зв'язку;
- 31) Сектор з питань пенсійного забезпечення.

Територіальні органи поліції (головні управління Національної поліції в областях) були утворені згідно із адміністративно-територіальним поділом України і мали таку примірну структуру¹:

¹ Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / Кол. авт.; кер. авт. кол. д.ю.н., доц. Т. П. Мінка. Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. С. 51-56.

1) апарат: керівництво; слідче управління; управління (відділ) карного розшуку (у складі кримінальної поліції); управління (відділ) стратегічних розслідувань (у складі кримінальної поліції); управління (відділ) боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми (у складі кримінальної поліції); управління (відділ) протидії наркозлочинності (у складі кримінальної поліції); управління (відділ) оперативної служби (у складі кримінальної поліції); управління оперативно-технічних заходів (у складі кримінальної поліції); відділ (сектор) кримінального аналізу (у складі кримінальної поліції); управління (відділ) превентивної діяльності (у складі патрульної поліції); управління «Корпусу оперативно-раптові дії» (у складі поліції особливого призначення); відділ (сектор) міжнародного поліцейського співробітництва; управління (відділ) організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування; відділ (сектор) правового забезпечення; відділ (сектор) комунікації; відділ (сектор) організації діяльності ізоляторів тимчасового тримання; управління (відділ) кадрового забезпечення; управління (відділ) фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку; відділ (сектор) внутрішнього аудиту; управління (відділ) логістики та матеріально-технічного забезпечення; відділ (сектор) документального забезпечення; управління (відділ) режиму та технічного захисту інформації; управління (відділ) інформаційно-аналітичної підтримки; управління (відділ) зв'язку та телекомунікацій; вибухотехнічне управління; відділ (сектор) спеціального зв'язку; сектор з питань пенсійного забезпечення;

2) відділ поліції; 3) відділення поліції (у складі відділу поліції); 4) центр забезпечення; 5) ізолятори тимчасового тримання; 6) стройовий підрозділ патрульної служби поліції особливого призначення; 7) стройовий підрозділ поліції особливого призначення; 8) тренінговий центр; 9) кінологічний центр; 10) приймальник-розподільник для дітей (у складі патрульної поліції); 11) стройовий підрозділ реагування патрульної поліції (забезпечення супроводження (у складі патрульної поліції)); 12) стройовий підрозділ конвойної служби.

Міжрегіональні територіальні органи мають у своєму складі:

- 1) Департамент патрульної поліції;
- 2) Департамент внутрішньої безпеки (у складі кримінальної поліції);

- 3) Департамент кіберполіції (у складі кримінальної поліції);
- 4) Департамент захисту економіки (у складі кримінальної поліції);
- 5) Департамент поліції охорони.

Відповідно до статті 21 Закону «Про Національну поліцію», та пункту 10 постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 безпосереднє керівництво поліцією здійснює керівник поліції – Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ України. Саме керівником поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ може бути призначений на посаду керівник територіального органу поліції. Відповідно до своїх повноважень Голова Національної поліції затверджує положення про структурні підрозділи центрального органу управління Національної поліції, а також затверджує штатний розпис (штат) центрального органу управління Національної поліції, штатний розпис (штат) та кошторис територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів Національної поліції.

Структуру територіальних органів поліції затверджує керівник поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України. Відповідно керівник поліції вносить Міністру внутрішніх справ пропозиції щодо утворення територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів Національної поліції, які є юридичними особами публічного права, у межах граничної чисельності поліцейських, державних службовців та працівників Національної поліції і коштів, передбачених на її утримання, а також щодо їх ліквідації, реорганізації Кабінетом Міністрів України; утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, заклади та установи, затверджує їхні положення (статути), у визначеному порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, здійснює інші повноваження з управління об'єктами права державної власності, що належать до сфери управління поліції.

Варто звернути увагу на той факт, що формування в організаційній структурі державного органу певних рівнів і ланок управління залежить від типів зв'язків між зазначеними елементами. Тому окрім загальної організаційної структури органів та підрозділів Національної поліції не треба забувати й про внутрішню

управлінську компоненту – наявність системи організаційних зв'язків та внутрішньої побудови системи управління в органах та підрозділах поліції. Крім того, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» та інших нормативно-правових актів поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з іншими правоохоронними органами та державними структурами, а також органами місцевого самоврядування. При цьому поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України¹.

На сьогодні у науковій літературі виділяють горизонтальні (рівні) та вертикальні організаційні зв'язки між елементами організаційних структур. В основі вертикальних зв'язків лежать відносини підпорядкованості. Зв'язки цього типу встановлюються між керівниками, структурними підрозділами й окремими працівниками органу в тих випадках, коли одні з них мають право видавати розпорядження, а інші повинні їх виконувати. Горизонтальні зв'язки базуються на відносинах взаємозв'язку, взаємозалежності або опосередкованої залежності та встановлюються між рівноправними керівниками і структурними підрозділами, які взаємодіють у процесі управлінської діяльності².

Отже, система Національної поліції України побудована за принципами організаційно-функціональної структури з поділом на:

- 1) центральний орган управління поліцією;
- 2) міжрегіональні територіальні органи;
- 3) головні управління поліції в областях;
- 4) державні установи.

У центральному органі управління поліцією організаційна структура побудована за лінійно-функціональним принципом: керівництво, департаменти, управління, відділи. Більш крупні структурні підрозділи (департаменти) поділяються на управління та відділи. На відповідних територіях України загальна структура

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

² Холод В. В. Державне та регіональне управління : навч.-метод. рек. Донецьк : ДонНУЕТ, 2013. 136 с. URL: <https://studfiles.net/preview/5437063/> (дата звернення: 15.11.2021)

будується з урахуванням адміністративно-територіального поділу (Головне управління (апарат) – відділ – відділення).

Структурні підрозділи відокремлених органів також розподіляються відповідно до окремих напрямів роботи, наприклад: слідчий відділ, відділ (сектор) кримінальної поліції, відділ (сектор) превенції (у складі патрульної поліції), сектор спеціальної поліції, відділ (сектор) моніторингу, сектор кадрового забезпечення тощо. У відповідних структурних підрозділах організаційна структура будується за лінійним принципом, оскільки відповідні виконавці отримують певні вказівки через своїх безпосередніх начальників, а не від керівників інших функціональних підрозділів, тобто існує чітка ієрархія та підпорядкованість виконавців одному лінійному керівникові. У свою чергу рівні управління в системі органів та підрозділів Національної поліції будуються відповідно до адміністративно-територіального поділу країни: країна – область – райони області – місто – райони міста.

Потрібно визнати, що таке реформування у структурі поліції мають певні недоліки, зокрема така побудова організаційної структури місцевих управлінь Національної поліції України призвело до скорочення підрозділів прямого підпорядкування, що створює труднощі у координації здійснення забезпечення публічної безпеки та порядку на певній території¹.

На початку 2021 року керівництвом МВС України та Головою Національної поліції України презентовано нову модель організації діяльності Національної поліції України², яка вже втілюється у життя. Насамперед, такі зміни обумовлені проведенням в Україні адміністративно-територіальної реформи та реалізації принципу децентралізації державної влади, в результаті чого 490 районів було ліквідовано, натомість створено 119 і 17 на тимчасово окупованих територіях. Також на шляху до подальшого розвитку Національної поліції України обрано побудову її організаційної

¹ Гусаров С. М. Деякі питання оптимізації структури Національної поліції України. *Наше право*. № 1, 2017. С. 27-32.

² Нова модель організації діяльності Національної поліції України. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/igor-klimenko-prezentuvav-novu-model-organizaciyi-diyalnosti-nacionalnoyi-policiyi-ukrayini> (дата звернення: 11.10.2021)

структури та засад функціонування відповідно до міжнародних стандартів з метою вдосконалення управлінських процесів, а також діяльності з надання поліцейських послуг громадянам в правоохоронній сфері.

Відштовхуючись від цих нововведень та з урахуванням новоутворених районів на території нашої держави з'явилося 132 районні підрозділи поліції – управління та відділи. З метою максимального охоплення усього населення поліцейським захистом, у їх складі створені відділи, відділення та сектори поліцейської діяльності. У той же час відділення поліції поділені на два типи: одні у своєму штаті мають слідчі підрозділи та карний розшук, а в інших залишилися лише дізнання та превентивні служби. Це пояснюється тим, що злочини невеликої тяжкості тепер є кримінальними проступками, які можуть розслідувати поліцейські офіцери громади, дільничні та працівники ювенальної превенції. Відповідно, не всі невеликі підрозділи потребують у своїй структурі кримінальну поліцію та слідство, включаючи ту обставину, що населення на окремих територіях обслуговування в принципі малочисельне, а криміногенна ситуація спокійна. При цьому сектори поліцейської діяльності – це невеликі підрозділи поліції, в яких функціонує лише превенція – тобто групи реагування, які оперативно виїжджають на виклики за номером 102, а також дільничні офіцери поліції, які безпосередньо працюють із населенням.

Як бачимо, ці зміни продиктовані не лише новим адміністративно-територіальним устроєм держави, а й насамперед необхідністю створення єдиного безпекового простору, оперативного реагування на виклики та доступністю поліцейських послуг. При цьому було враховано оперативну обстановку та навантаження на кожного працівника поліції, чисельність і густота населення в тому чи іншому районі.

Варто додати також, що одна із основних ідей зміни моделі управління та нової побудови організаційної структури Національної поліції – це створення на базі кожного району єдиного безпекового простору. Якщо раніше всі територіальні підрозділи були окремими структурними одиницями і виконували завдання виключно на визначених окремих територіях управлінь, відділів чи відділень, то тепер основним залишився районний підрозділ, а всі інші структурні одиниці – в його підпорядкуванні. В розпорядженні

керівника районного підрозділу – усі наряди поліції та групи реагування на території району, тож він самостійно може визначати їх дислокацію залежно від оперативної необхідності. Таке укрупнення підрозділів дасть змогу керівнику краще контролювати особовий склад. Це вплине і на рівень професійної підготовки працівників поліції. Таким чином, кожен працівник поліції має зрозуміти, що від його особистих досягнень залежить результат спільної роботи всієї структури та рівень довіри громадян.

Водночас скорочення кількості територіальних підрозділів поліції та особового складу не відбулося. Натомість скорочено 1000 керівників, а їхні посади передали у служби, які найчастіше комунікують із людьми.

На теперішній час в державі створено 26 обласних головних управлінь Національної поліції, 646 територіальних підрозділів і відкрито майже 500 поліцейських станцій, у яких розміщуються поліцейські офіцери громади та дільничні. Загалом в Україні створено 1470 об'єднаних територіальних громад. Тож кінцевою метою реорганізації практичних підрозділів поліції є забезпечення в кожній ОТГ щонайменше по одному поліцейському офіцеру громади. Нині в державі вже працюють 450 поліцейських офіцерів громади, які обслуговують 275 об'єднаних територіальних громад, безпосередньо проживають на території обслуговування, добре знають мешканців та їх проблеми, а отже, зможуть швидко прийти їм на допомогу. І головне – через збільшення фактору «поліцейської присутності» на місцях забезпечується доступність та якість надання поліцейськими населенню поліцейських послуг, а завдяки ефективній профілактиці зменшується кількість скоєних правопорушень в районі. У той же час, змінивши підхід до організації діяльності поліції, досягається і інша мета – посилення кримінального блоку та слідства там, де раніше фіксувалися перенавантаження. Тож нова модель роботи поліції введена, аби в будь-якому населеному пункті країни громадськість мала змогу отримати однаково якісний поліцейський сервіс і почували себе в безпеці.

Із зазначеного дослідження випливають такі фактори, що зумовлюють сучасну побудову організаційної структури Національної поліції України:

– здійснення професійної діяльності виключно на підставі закону та в межах закріплених повноважень;

– поетапна реалізація принципу децентралізації, відповідно до якого територіальні органи та підрозділи Національної поліції будуть мати право самостійно вирішувати питання планування поточної діяльності, кадрової політики та розподілу наданого бюджету, несучи повну відповідальність за прийняті рішення перед територіальною громадою та керівництвом Національної поліції та МВС України;

– функціональна спеціалізація та загальнонаціональні територіальні межі виконання повноважень;

– наявність апарату центрального органу управління;

– ієрархічна побудова місцевих апаратів управління;

– наявність міжтериторіальних відокремлених підрозділів.

Отже, на підставі наведених раніше визначень організаційної структури державного органу та аналізу положень нормативно-правових актів України, що затверджують правовий статус Національної поліції, сформулюємо власне визначення організаційної структури Національної поліції України, під якою необхідно розуміти визначену нормативно-правовими актами й прийняту уповноваженими органами (посадовими особами) в межах власної компетенції з дотриманням певної процедури сукупність взаємопов'язаних посад, структурних і відокремлених підрозділів Національної поліції, яка становить єдину систему ланок та рівнів управління та формується з метою виконання покладених на неї завдань із надання поліцейських послуг і реалізації закріплених повноважень.

1.2. Система принципів діяльності Національної поліції України

Створення Національної поліції України у 2015 році ознаменувало нову історичну епоху розвитку системи правоохоронних органів з принципово новими підходами до основних завдань та напрямків діяльності як поліції в цілому, так і окремого поліцейського. На сьогодні Національна поліція України функціонує як повноцінний орган державної влади, який надає сервісні послуги населенню, що дає можливість говорити як про

позитивні зрушення, так і про виявлені недоліки (чи то законодавчого, чи то організаційного характеру).

Загальновідомо, що діяльність будь-якого державного органу повинна реалізовуватися відповідно до покладених на нього завдань, а ті у свою чергу повинні базуватися на основних ідеях (принципах) функціонування органу державної влади. Саме принципи права є гарантіями, які на законодавчому рівні забезпечують права і свободи людини та унеможливають перекручування сутнісного змісту відповідних правил (норм), забезпечення яких покладається на державні органи, і насамперед, правоохоронні органи.

Чинне законодавство України у сфері поліцейської діяльності закріпило ряд принципів, що в ідеальному задумі повинні були стати орієнтиром на поліцію європейського зразка, на їх основі повинна була базуватися вся діяльність поліції як органу, що покликаний надавати сервісні послуги населенню. Водночас практика сьогодення показує дещо іншу реальність та подекуди неефективність закріплених у Законі України «Про Національну поліцію» принципів її діяльності. Наведене знову й знову зумовлює наукові дослідження, що присвячені аналізу реалізації принципів, які покладені в основу завдань та функцій діяльності поліції як одного із основних складників адміністративно-правового статусу Національної поліції України. Оскільки від правильності застосування кожного принципу залежить ефективність усієї системи поліції, рівень довіри населення до їх практичної роботи та головне – можна казати про успішність реформування Міністерства внутрішніх справ.

Необхідно відзначити, що первинні результати процесу реформування Міністерства внутрішніх справ свідчить про те, що система змінюється відповідно до реалій, що притаманні суспільству на певних етапах його розвитку, та відповідно до європейських стандартів. В таких процесах діяльність Національної поліції України визначена положеннями основного поліцейського нормативно-правового акту – Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII¹. Зазначений нормативно-правовий акт закріпив принципово

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.10.2021).

нові, керівні основоположні ідеї, які, як слушно зазначив М. П. Гурковський, є сполучною ланкою між нормативними приписами різної галузевої належності, на яких повинна ґрунтуватися робота поліції¹. В. Шатіло вказує, що загальновідомим є положення про те, що в конституціях та законах, які юридично визначають основи конституційного ладу та його взаємодію із суспільством, чітко викристалізовується тенденція до формального визначення як принципів, так і методів впливу держави на суспільство². У зв'язку з цим доцільно визначити поняття «принцип».

Загалом категорія «принцип» походить від французького слова «*principe*» і латинського – «*principium*»³. За змістом ці категорії є тотожними та означають початок чогось; те, що лежить в основі деякої сукупності фактів або знань зі збереженням первинного відтінку⁴; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства⁵. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови визначається наступне: «принцип – це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, вчення, теорії, ідеологічного напрямку, засада; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб творення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці»⁶.

¹ Гурковський М. П., Єсімов С. С. Основні принципи діяльності поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Науковий Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 171–184.

² Шатіло В. Принципи діяльності державної влади і методи їх здійснення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2014. № 1 (99). С. 66–70.

³ Грушевський В. А. Адміністративно-правовий статус регіональних управлінь державної фіскальної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. С. 60.

⁴ Великий енциклопедичний юридичний словник; за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ : Вид-во «Юрид. Думка», 2012. С. 714.

⁵ Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. С. 941.

⁶ Великий тлумачний словник сучасної української мови. URL: <http://slovopedia.org.ua/93/53399/875945.html> (дата звернення: 17.10.2021). С. 1125.

У сучасному розумінні «принципи організації й діяльності органів державної влади» – це законодавчі, відправні засади, ідеї, положення, які виступають основою формування, організації та функціонування органів публічної влади¹. Визначаючи сутність категорії «принцип», деякі дослідники виділяють кілька груп значень його як юридичної категорії: – принцип як основоположна правда (істина), закон, доктрина або припущення; – принцип як загальне правило або стандарт; – принцип як сукупність моральних та етичних стандартів; – принцип як визначена наперед політика або спосіб дії; – принцип як основа або необхідний якісний складник або елемент, що визначає внутрішню природу або окремі характеристики поведінки².

Таким чином, під принципами діяльності Національної поліції України варто розуміти сукупність основоположних, керівних ідей, що закладені в сутність діяльності поліції як державного органу, та на основі яких формуються певні правила поведінки у сфері поліцейської діяльності.

Водночас із моменту реформатизації такого правоохоронного органу як міліція у змістовно нову правоохоронну структуру – Національну поліцію України, спостерігається чітка тенденція до конкретизації системи принципів діяльності її структурних органів та підрозділів. Відповідно, саме визначення системи принципів надає можливість чіткого окреслення компетенції поліції у розрізі оновленого адміністративного законодавства України.

Перш ніж сформулювати власне визначення системи принципів поліції, треба насамперед з'ясувати, яким є етимологічне значення терміна «система».

Варто визнати, що термін «система» широко вживається як у науці, так і в повсякденному житті. За термінологічним походженням поняття «система» (з давньогрец. «*συστημα*» означає «ціле») є множиною взаємопов'язаних елементів, що взаємодіє з

¹ Шатіло В. Принципи діяльності державної влади і методи їх здійснення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2014. № 1 (99). С. 66–70.

² Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. Адміністративне право України : підручник / під ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. С. 74.

середовищем як єдине ціле, але відокремлена від нього¹. При цьому, як відомо, система може складатися з двох, трьох або більше елементів. Звертаючись до праць з філософії права, зауважимо, що поняття «система» розглядається як цілісний комплекс, дещо єдине, яке складається з декількох частин, з'єднаних воедино за спорідненістю ознак².

Тим часом серед науковців-правознавців існує і така теорія, за якою поняття «система» означає сукупність двох або більше компонентів, які утворюють ціле за допомогою реалізації правових норм, завдяки чому відбувається урегулювання та стабілізація суспільних відносин, що охороняються державою³. При цьому наявність окремих рис, притаманних різним компонентам системи, роблять саму систему не просто цілісною, але й складною за функціонуванням та правовим регулюванням. Варто також зазначити, що метою системи визнають її бажаний майбутній стан, а структурою системи – сукупність необхідних і достатніх для досягнення певних цілей конкретних зв'язків між її елементами⁴.

Загалом щодо визначення поняття «система» у правовій сфері, характеристики її змісту в контексті застосування до поліцейських заходів (у тому числі і превентивних), на сьогодні у юридичній літературі існує багато поглядів. Незважаючи на це, у колі науковців-адміністративістів відсутня усталена точка зору щодо загального визначення даної категорії. У цьому аспекті доречним буде зауваження В. Б. Авер'янова, який зазначив, що існуючі нині розбіжності щодо сутності поняття «система» та його значення в пізнанні досить суттєво впливають на розвиток науки адміністративного права⁵.

¹ Новий тлумачний словник української мови: У 3-х т. Т. 3. Р-Я / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. Київ : Аконіт, 2001. С. 243.

² Марченко В. О. Філософія права : навч. посіб. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. С. 26.

³ Вступ до теорії правових систем: монографія; за заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ : Вид-во «Юрид. думка», 2006. С. 143.

⁴ Там само. С. 169.

⁵ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : ТОВ Вид-во «Юрид. думка», 2007. С. 24.

Аналіз різних наукових доктрин приводить до єдиного висновку: переважно усі надані визначення поняття «система» залежно від підходу можуть бути поділені на дві групи.

Першу групу складають наукові погляди, за якими система розглядається з позиції системного підходу через поняття «елементи», «зв'язки», «цілісність». Друга група науковців розглядає систему з позиції теорії управління (якоюсь сферою або відносинами) через поняття «керування», «правове регулювання».

Говорячи про різноманітність визначень терміна «система», відзначимо, що у рамках системних досліджень І.І. Коваленко і П.І. Бідюк найбільш прийнятним і простим для використання у науці вважається визначення системи, під яким розуміють сукупність елементів, певним чином пов'язаних і взаємодіючих між собою¹ у межах встановлених правил та спрямованих на виконання цільових функцій (цільового призначення) з метою досягнення певних завдань².

Цікавою є точка зору О. М. Бандурки та А. М. Куліша, які, розглядаючи поняття «система» з позиції діяльності правоохоронних органів, вважають, що важливим елементом (правоохоронної) системи є правоохоронні органи, які споріднені загальною метою, наділені відповідними завданнями і функціями, що полягають в забезпеченні законності і правопорядку у всіх сферах життєдіяльності держави³. При цьому О. М. Бандурка відмічає, що власне правове регулювання і є головним стабілізуючим та заспокійливим фактором життєдіяльності суспільства завдяки принципам демократії і справедливості⁴. Для підтвердження свого

¹ Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навч. посіб. / О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова та ін.; за заг. ред. О. М. Бандурки; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2017. С. 35.

² Коваленко І. І., Бідюк П. І., Гожий О. П. Вступ до системного аналізу : навч. посіб. Миколаїв: МДГУ ім. Петра Могили, 2004. С. 11.

³ Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України: монографія: в 2-х ч. Ч. 1. Суми : Вид-во Сум. держ. ун-ту, 2007. С. 86.

⁴ Основи управління в органах внутрішніх справ : навч. посіб. / О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, В. М. Василенко та ін.; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2011. С. 92.

постулату вчений зазначив, що лише держава в особі органів охорони правопорядку (Національної поліції) забезпечує життєдіяльність суспільства через використання владних повноважень, якими наділені поліцейські, та правове регулювання (нормативне закріплення їх прав і обов'язків).

У пізнанні сутності системи ми розділяємо думку тих вчених (зокрема І. С. Гриценко, А. Т. Комзюк та Р. С. Мельник), які до базових характеристик будь-якої системи відносять елементи (компоненти) системи та зв'язки між ними¹. У юридичній літературі наголошується, що однією із важливих складових розуміння категорії «система» в правовому аспекті є виділення її ознак та формулювання на їх підставі визначення «системи», у тому числі і щодо організації поліцейської діяльності та застосування поліцейських заходів.

З позиції більшості вчених-адміністративістів, до основних ознак, властивих системі, необхідно віднести: цілісність; ієрархічність; наявність специфічних взаємозв'язків між компонентами системи; структурність; взаємозалежність системи і середовища; закономірність властивостей системи; залежність кожного елемента, якості і відносин системи від його місця, функцій усередині цілого². З огляду на наведені ознаки необхідно підтримати тих науковців, які вказують той факт, що не варто намагатися визначити те або інше поняття через максимальну кількість ознак, оскільки поняття «система» з точки зору науки адміністративного права буде завжди ширшим за її ознаки. Важливим є те, як стверджує Р. С. Мельник у своїх дослідженнях системи адміністративного права, що саме ознаки системи є тим самим комплексом відмежованих, взаємопов'язаних елементів системи, що відображає зв'язок системи із середовищем, її ієрархічність³.

Таким чином, як робить висновок вчений, система в адміністративно-правовому аспекті – це «цілісний комплекс

¹ Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: монографія. Київ: Вид-во Київськ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка, 2007. С. 56.

² Вступ до теорії правових систем: монографія; за заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Вид-во «Юрид. думка», 2006. С. 6-7.

³ Мельник Р. С. Система адміністративного права України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. С. 18-19.

відмежованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів, який утворює особливу єдність із середовищем та є одночасно елементом системи більш високого порядку»¹.

У контексті цього дослідження необхідно також звернути увагу на точку зору В. В. Галуцька, П. В. Діхтєвського та інших, які ототожнюють поняття «система» з поняттям «механізм» в контексті адміністративно-правового регулювання діяльності державних органів, вважаючи, що «механізм вже передбачає собою засіб функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання² з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних й юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави»³. Проте в цьому питанні ми поділяємо позицію тих вчених (зокрема О. М. Бандурки, Ю. П. Сурміна, В. Д. Бакуменко), які зазначають, що саме система як управлінська категорія є тим певним набором взаємоузгоджених відносин, методів і засобів, які забезпечують належне її функціонування, і яке органічно поєднує у собі різні складові елементи⁴.

Як ми бачимо, спільною для більшості науковців є думка про те, що система – це щось ціле, створене з окремих частин і елементів для цілеспрямованої діяльності. У такому значенні поняття «система» розглядається як управлінська категорія. Тому в питанні визначення принципів поліцейської діяльності, правильно використовувати саме дефініцію «система», адже в рамках адміністративної науки значення адміністративно-правової системи передбачає можливість здійснення правового впливу на суспільні

¹ Мельник Р. С. Системний підхід у правознавстві. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 11. С. 3–6.

² Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття): монографія / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. Л. Пихтін та ін.; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. С. 7.

³ Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. Вид. 2-ге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. С. 92-93.

⁴ Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 336.

відносини за допомогою застосування юридичних (тобто правових) засобів¹.

Відзначимо, що особливістю правового регулювання діяльності Національної поліції є те, що завдання і функції поліції визначають засоби здійснення поліцейської діяльності, що базуються на відповідних принципах. Варто наголосити, що принципи поліцейської діяльності охоплюють об'єктивно сформовані закономірності, традиції, правові норми та етичні правила, які поступово усталилися у сфері поліцейської діяльності та покликані на забезпечення стабільності й ефективності функціонування поліцейського апарату. Правові принципи організації та діяльності поліції закріплено в Конституції, законодавчих і підзаконних правових актах України, нормативних актах МВС України і Національної поліції України. Водночас принципи діяльності поліції повинні також базуватись на національному і міжнародному законодавстві. Втім чіткий перелік принципів представлений у розділі II Закону України «Про Національну поліцію». Так, Національна поліція України відповідно до чинного законодавства у ході реалізації своєї діяльності керується принципами: 1) верховенства права; 2) дотримання прав і свобод людини; 3) законності; 4) відкритості та прозорості; 5) політичної нейтральності; 6) взаємодії з населенням на засадах партнерства; 7) безперервності².

Важливим та спільним для усіх цих принципів є те, що всі вони відповідають конституційним приписам. Заразом межі реалізації цих принципів не є тільки в сфері конституційних норм, а визначаються нормами інших галузей права (адміністративного, кримінального, кримінального процесуального й ін.).

Оскільки ж служба в поліції прирівнюється до державної служби, необхідно навести принципи державної служби, закріплені у Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року

¹ Константінов С. Ф. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2016. С. 98.

² Закон України «Про Національну поліцію»: наук.-практ. комент. / О. І. Безпалова, К.Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка; передм. В. В. Сокурєнка; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. С. 27-47.

№ 889-VIII: 1) верховенства права; 2) законності; 3) професіоналізму; 4) патріотизму; 5) добросовісності; 6) ефективності; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політичної неупередженості; 9) прозорості; 10) стабільності¹.

Останні ж є визначальними не лише для Національної поліції України, але й для усіх органів державної влади. Саме тому в системі принципів необхідно виокремити основні принципи та спеціальні принципи діяльності, що притаманні винятково органам та підрозділам Національної поліції України.

Так, відповідно до статей 6-12 Закону України «Про Національну поліцію»² та Положення про Національну поліцію³ діяльність поліції базується на семи основоположних принципах.

1) Верховенства права (стаття 6 Закону) – знайшло своє втілення із Конституції України, яка у статті 3 закріпила, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Відповідно до Конституції України визнання, дотримання й захист прав і свобод людини є головним обов'язком держави⁴. Тобто принцип верховенства права визначає пріоритет забезпечення реалізації прав людини, діяльність поліції повинна бути спрямована на утвердження демократичних тенденцій розвитку цінності людини.

2) Принцип дотримання прав і свобод людини (стаття 7 Закону) тісно пов'язаний із попереднім та передбачає забезпечення реалізації прав та свобод людини відповідно до вимог законів.

¹ Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 02.11.2021)

² Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.10.2021).

³ Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України № 877 від 28.10.2015. Дата оновлення: 20.07.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1321-05> (дата звернення: 02.11.2021).

⁴ Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 06.10.2021)

На етапі розбудови демократичної, правової, соціальної держави, становлення нової системи органів публічної адміністрації, розвитку людиноцентриської концепції публічного управління цей принцип набуває особливої актуальності. Адже принцип дотримання та повага до прав і свобод людини та громадянина має безпосереднє конституційне наповнення в загальній системі принципів діяльності поліції, що не викликає сумнівів, бо згідно з Конституцією України (ст. 3) людина, її права і свободи є найвищою цінністю.¹

У статті 2 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку також зазначено, що «при виконанні своїх обов'язків посадові особи з підтримання правопорядку поважають і захищають людську гідність і підтримують і захищають права людини щодо всіх осіб»².

Згідно зі ст. 40 Європейського кодексу поліцейської етики поліція повинна виконувати свої завдання неупереджено, керуючись, зокрема принципами неупередженості та недискримінаційного підходу³. Законодавець у Законі України «Про Національну поліцію», використовуючи подібне формулювання, суттєво розширив межі цього принципу, наповнивши ширшим змістом.

Повага прав і свобод людини та громадянина – це насамперед уважне відношення до них, засноване не тільки на визнанні їх цінності для суспільства і держави, але й на належному та дійсному дотриманні прав і свобод кожної людини і громадянина, тобто і законослухняних, і тих, хто порушив закон⁴.

¹ Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 06.10.2021)

² Кодекс поведінки должностных лиц по поддержанию правопорядка. Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН // Офіційний веб-портал Верховної Ради України URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_28

³ Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики»¹ (Ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 на 765-му засіданні заступників міністрів). URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>

⁴ Гурковський М. П., Єсімов С. С. Основні принципи діяльності поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 1. 2017. С. 171-184.

Зміст принципу дотримання прав і свобод людини полягає в тому, що під час виконання своїх завдань поліція забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації. При цьому Закон визначає, що поліція має право обмежувати права та свободи людини лише у виключних та передбачених чинним законодавством випадках, на підставі та у спосіб, що визначені законом. Здійснення заходів, що обмежують права та свободи людини, має бути негайно припинене, якщо мета застосування таких заходів досягнута або немає необхідності подальшого їх застосування.

Поліцейським за будь-яких обставин заборонено сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. У разі виявлення таких дій кожен поліцейський зобов'язаний негайно вжити всіх можливих заходів щодо їх припинення та обов'язково доповісти безпосередньому керівництву про факти катування та наміри їх застосування.

У разі приховування фактів катування або інших видів неналежного поводження поліцейськими керівник органу протягом доби з моменту отримання відомостей про такі факти зобов'язаний ініціювати проведення службового розслідування та притягнення винних до відповідальності. У разі виявлення таких дій поліцейський зобов'язаний повідомити про це орган досудового розслідування, уповноважений на розслідування відповідних злочинів, вчинених поліцейськими. У діяльності поліції забороняються будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками.

Окрім цього, в Законі України «Про Національну поліцію» вперше відображено алгоритм поведінки поліцейського в разі звернення до громадянина, в разі звернення громадянина до поліцейського, в разі затримання. У разі затримання поліцейський зобов'язаний: назвати свою посаду, звання, прізвище, пред'явивши на вимогу громадянина службове посвідчення, та роз'яснити особі,

яка затримується, його право на юридичну допомогу, на послуги перекладача, на повідомлення родичів або знайомих осіб про факт затримання, право на відмову від дачі пояснення.

В той же час, на наш погляд, з урахуванням положень чинної Конституції України вбачаємо за доцільне розширити редакцію цього принципу, додавши до «прав і свобод людини» формулювання «законні інтереси», що в цілому відповідає концепції правової та соціально орієнтованої держави.

3) Законність (стаття 8 Закону) як принцип діяльності поліції не є новим. Адже загальноприйнятним є положення про те, що поліція зобов'язана діяти відповідно до вимог закону, тобто дотримуватися і виконувати закон.

Законність, як основоположний принцип діяльності поліції, полягає в суворому і неухильному дотриманні приписів правових норм поліцейськими. Це свідчить про те, що поліцейський ні за яких умов не повинен порушувати закон, а має керуватися виключно законними наказами і розпорядженнями. Як зазначає В. Хомишин, «законність сприяє зміцненню правопорядку, створює умови для протидії корупції, сама законність потребує в забезпеченні цілим комплексом правових, організаційних, економічних та інших засобів»¹.

В загальному значенні принцип законності передбачає суворе та неухильне виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин. Однак учасники суспільних відносин різноманітні і залежно від цього принцип законності в їх діяльності відіграє різну роль. Так, якщо мова йде про реалізацію принципу законності стосовно фізичних осіб (громадян), цей принцип можна виразити наступними словами: «Усе, що не заборонено — дозволено». У даному випадку всі не заборонені законодавством дії будуть розглядатися як правомірні.

Якщо ж мова йде про такого специфічного суб'єкта суспільних відносин, як державний орган, в основу діяльності якого покладений публічний інтерес, то принцип законності можна

¹ Хомишин І. Ю. Контроль у системі державної служби. *Форум права*. 2015. № 4. URL: <http://forumprava.pp.ua/page-5.htm>

виразити словами: «Дозволене лише те, що передбачено законом»¹. У діяльності правоохоронних органів, до яких відноситься і поліція, не повинно бути невизначеності. Якщо за органами поліції законодавець закріпив визначений обсяг прав і обов'язків, то вони можуть здійснювати свою діяльність тільки в межах покладених на них державою повноважень і не більш. Сутність цього принципу визначається тим, що поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази. Накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України.

4) Відкритість та прозорість (стаття 9 Закону) – цей принцип є визначальним, коли йдеться про рівень довіри населення до поліції, оскільки він повною мірою розкривається під час висвітлення діяльності поліції до громадськості через засоби масової інформації або на офіційному веб-порталі центрального органу управління поліції.

Отже, поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України. Поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. Поліція забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом. Поліція може оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом.

Нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління поліції. Нормативно-правові акти з обмеженим

¹ Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту / Калюк О. М., Константінов С. Ф., Куліков В. А. та ін. / за ред. Кулікова В. А. Київ : «Освіта України», 2016. С. 20.

доступом оприлюднюються у випадках та в порядку, визначених законом. Проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України.

5) Політична нейтральність (стаття 10 Закону) передбачає заборону здійснення у поліції політичної діяльності (тобто, деполітизація діяльності).

Це положення означає, що поліція забезпечує захист прав та свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності. Поліція у своїй діяльності є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань. В органах і підрозділах поліції заборонено використовувати будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, та провадити політичну діяльність. Поліцейським забороняється висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій, власні політичні думки та переконання під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження у політичних цілях.

Як бачимо, законодавець забороняє поліцейському, як представнику державної влади, перебувати в політичних партіях і брати участь у їх діяльності. Також під час провадження службової діяльності поліцейський не повинен бути пов'язаний з рішеннями політичних партій, інших громадських об'єднань і релігійних організацій. З іншого боку, маючи правовий статус громадянина України, поліцейський наділений конституційними правами, а отже, він може бути членом, наприклад, спортивних й інших громадських об'єднань, які мають соціально-корисні цілі, керуючись виключно своїми інтересами. Аналогічно цим прикладам поліцейський може реалізовувати своє право на свободу совісті, віросповідання, включаючи право сповідати, індивідуально або спільно з іншими, будь-яку релігію або не сповідувати ніякої. Однак у разі провадження своєї професійної службової діяльності він не повинен відстоювати їх інтереси.

Ця норма порівнюється з нормою Закону України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III «Про політичні партії в Україні», в якій визначено, що особи, які заміщають державні посади, що перебувають на державній службі, на службі в органах місцевого самоврядування, не мають права використовувати переваги свого

посадового або службового становища в інтересах політичної партії, членами якої вони є, чи в інтересах будь-якої іншої політичної партії¹. Зазначені особи, за винятком депутатів Верховної Ради України, депутатів інших представницьких органів державної влади, не можуть бути пов'язані з рішеннями політичної партії під час виконання своїх посадових або службових обов'язків. Зазначимо, що заборони й обмеження, передбачені Законом України «Про Національну поліцію», дублюють норми, що містяться у положеннях Законів України «Про запобігання корупції»² та «Про державну службу»³.

Втім, ми погоджуємося з позицією Д. С. Денисюка, який вказує, що, враховуючи особливості реалізації принципу політичної нейтральності, доречним вбачається більш деталізувати цей принцип, тому що неякісне його застосування призведе до погіршення загальної ефективності роботи. Потрібно розробити системи менеджменту та механізми виконавчого контролю (розмежування компетенції, усунення дублювання повноважень), які зведуть до мінімуму можливість прийняття керівництвом рішень безпосередньо під впливом політичних сил або ж під впливом власних політичних уподобань⁴.

б) Новелою як для поліцейського законодавства, так і практичної діяльності поліції стало запровадження нового принципу – взаємодії з населенням на засадах партнерства (стаття 11 Закону), сутність якого полягає у налагодженні тісної співпраці поліції з місцевими органами та територіальними громадами, міським населенням або окремими громадянами. Закон України «Про Національну поліцію» у статті 11 визначає, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням,

¹ Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001. № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> (дата звернення: 25.10.2021).

² Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Дата оновлення: 03.08. 2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 01.11.2021).

³ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

⁴ Денисюк Д. С. Принципи діяльності національної поліції України : теорія та практика реалізації. *Митна справа*. 2015. №5(101). С. 63-68.

територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України¹.

Тобто йдеться про так звану концепцію «CommunityPolicing», де поліція та громада спільно вирішують нагальні питання місцевого рівня². В той же час виникають питання до механізму визначення оцінки рівня довіри населення до поліції. Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Порядок проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції від 7 лютого 2018 року № 58³. Відповідно, зазначена постанова визначає механізм оцінки рівня довіри населення до поліції, де визначає завдання, які стоять перед Національною поліцією.

Свою чергою незалежна соціологічна служба, яка проводить оцінку, готує:

- програму проведення дослідження;
- опитувальник за визначеними Національною поліцією питаннями;
- проводить дослідження рівня довіри населення до Національної поліції;
- узагальнює та аналізує результати дослідження, оцінює рівень довіри населення до Національної поліції;

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.10.2021).

² Казанчук І. Д. Європейські стандарти розвитку інституту партнерства між Національною поліцією України і громадськістю як важливий напрямок реалізації правоохоронної функції держави. *Особливості розвитку законодавства України у контексті євроінтеграційних процесів*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 17-18 груд. 2015 р.). Дніпропетровськ : ГО «Українська асоціація правових досліджень», 2015. С. 26-31.

³ Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції : постанова Кабінету Міністрів України від 7 лют. 2018 р. № 58. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadkuprovedennya-ocinki-rivnya-doviri-naselennya-donacionalnoyi-policiyi> (дата звернення: 12.11.2021).

– готує підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінки;

– надає Національній поліції підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінки¹.

Можна зробити висновок, що незалежна соціологічна служба позбавлена функції репрезентативної вибірки і можливості вибору запитань для проведення соціологічного опитування. Викладене дає підстави говорити про необхідність законодавчого врегулювання цих питань з метою усунення деяких суперечних законодавчих положень та надання незалежним соціологічним службам більш широких прав з проведення соціологічного дослідження, що є необхідною умовою успішної реалізації принципу «Community Policing».

7) Останній принцип діяльності поліції – це безперервність (стаття 12 Закону) передбачає, що поліція забезпечує безперервне та цілодобове виконання своїх завдань. Наразі є потреба у більш чіткому врегулюванні питання визначення сутності принципу безперервності.

Варто зазначити, що даний принцип в своїй реалізації на практиці має певні проблеми. Так, як у правозахисників, як і у самих поліцейських виникає безліч питань, а саме: «Чи буде нести працівник поліції відповідальність у випадку ненадання допомоги у позаслужбовий час?», «Надання допомоги під час відпустки є правом чи обов'язком поліцейського?» та ін. Зазначене зумовлено досить розмитим законодавчим формулюванням – «... безперервне та цілодобове виконання своїх завдань поліцією». Адже згідно встановленої нормі Закону кожен має право в будь який час звернутися за допомогою до поліції або поліцейського. Поліція не має права відмовити в розгляді або відкласти розгляд звернень стосовно забезпечення прав і свобод людини, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань з

¹ Ластович Д. М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності національної поліції. *Форум права*. 2016. № 1. С. 141–146. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_25.pdf (дата звернення: 06.10.2021)

посиланням на вихідний, святковий чи неробочий день або закінчення робочого дня¹.

Необхідно зазначити, що незважаючи на доволі ґрунтовне визначення в Законі України «Про Національну поліцію» основних принципів діяльності поліції, їх зміст та втілення в практичну діяльність підлягає подальшому вдосконаленню. Це стосується не тільки необхідності врахування деяких умов та вимог з їх реалізації, але й відсутності в системі принципів поліцейської діяльності тих важливих принципів, які притаманні управлінській діяльності. Тобто, це принципи, які характеризують зміст управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності Національної поліції як центрального органу виконавчої влади.

До спеціальних принципів діяльності поліції варто віднести принципи: 1) професійності; 2) пропорційності і ефективності; 3) добросовісності; 4) службової субординації; 5) справедливості, неупередженості та рівності; 6) системності; 7) комплексності; 8) поєднання колегіальності та єдиноначальності влади. А на думку Шило Є. П. до переліку спеціальних принципів цього правоохоронного органу необхідно також віднести й таку загальноновизнану zásadu правоохоронної діяльності як принцип невтручання у приватне життя (поваги до приватного життя)², який на міжнародному рівні вважається ключовим принципом у діяльності поліцейських структур.

Оскільки Україна прагне досягти найкращих стандартів управління органами виконавчої влади та правоохоронної діяльності, зокрема згадані принципи мають бути включені до загальної системи принципів діяльності Національної поліції та належно реалізовуватися в правозастосовній практиці. Отже, дамо детальну характеристику деяких з цих принципів.

1. Принцип професійності означає запровадження професійного відбору та підготовки кадрів в апарат та територіальні

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.10.2021).

² Шило Є. П. Правові принципи діяльності Національної поліції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*: наук. збірник. Дніпро, 2018. Вип. 6, т. 2. С. 154–164.

органи Національної поліції, яке супроводжуватиметься розробленням високих стандартів роботи та поведінки поліцейських, з гарантуванням належного матеріального забезпечення. Він передбачає компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення працівниками органів (підрозділів) поліції рівня своєї професійної компетентності тощо.

У юридичній літературі виділяють такі ознаки професіоналізму працівників поліції: 1) професійну правову культуру, яка передбачає чітке знання та виконання приписів норм права, повагу до прав та свобод людини¹; 2) здатність успішно та безпомилково здійснювати конкретну правоохоронну діяльність як у звичайних, так і в екстремальних ситуаціях; 3) наявність розвитку в процесі службової діяльності².

Реалізація цього принципу можлива шляхом: 1) запровадження критеріїв оцінки і процедури відбору кандидатів на службу в поліцію; 2) постійне підвищення кваліфікації поліцейських та проходження стажування (у тому числі і міжнародного) задля набуття професійно важливих умінь та навичок дій у конкретних ситуаціях; 3) просування по службі поліцейських за рішеннями поліцейської комісії; 4) періодичної переатестації кадрів (зі змінами критеріїв атестації) за участю представників громадськості; 5) двоступеневої процедури конкурсного відбору кандидатів на керівні посади, що полягає в оцінюванні загальної компетенції та компетенції в спеціальних галузях; 6) системи службової етики та протидії професійній деформації, з наданням обов'язкової та регулярної психологічної допомоги персоналу з метою запобігання негативним явищам, а також безконфліктної реалізації особистих, службових та державних інтересів; 7) підвищення зарплати та соціальних пільг, отримання яких не залежить від суб'єктивних стосунків між керівником та підлеглими.

¹ Дякова О. О. Формування правової культури працівників Національної поліції України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 2. С. 189–199.

² Дашо Т. Ю. Професіоналізм у системі МВС. Державотворення та правотворення в контексті євроінтеграції: матеріал 2-го Всеукр. круглого столу (м. Львів, 09 груд. 2016 р.). Львів : ПП «Видавництво «Бона», 2016. С. 67–70.

2. Принцип пропорційності й ефективності має забезпечувати справедливий баланс між захистом індивідуальних прав та інтересів і прав суспільства в цілому¹. Він передбачає вибір розумних, найбільш ефективних заходів для досягнення мети. Пропорційність впливає на обмеження дискреційних повноважень органів виконавчої влади та їх посадових осіб через встановлення меж втручання в інтереси об'єктів управління з метою недопущення свавілля з боку влади². У свою чергу, ефективність впливає на результат через підбір відповідних методів управління, поліцейських заходів, визначення пріоритетів у діяльності та раціональне використання ресурсів.

Сутність пропорційності та ефективності у діяльності поліції частково відображається в контексті застосування поліцейських заходів (відповідно до ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» обраний поліцейський захід має бути законним, необхідним, пропорційним та ефективним). Зокрема застосований поліцейський захід є пропорційним, якщо шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого він застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди. Поліцейський захід є ефективним, якщо його застосування забезпечує виконання завдань поліції за найменшою затрати сил, ресурсів та часу³. Даний принцип також має реалізовуватися поліцією під час підготовки правових актів управління і після їх прийняття через встановлення певних критеріїв, наприклад: визначення цілей правового регулювання акта; необхідність (обґрунтованість) його прийняття; відповідність правових засобів поставленим цілям та інтересам; дотримання законності;

¹ Шило Є. П. Правові основи та принципи діяльності Національної поліції України. *Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13–14 жовт. 2017 р.). Київ : Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 117–120.

² Лелет С. М. Адміністративно-правове регулювання управління в Національній поліції України : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 241 с.

³ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII (дата оновлення: 04.10.2020). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 28.10.2021).

раціональність витрат; існуючі ризики; наслідки прийняття акта тощо.

Принцип пропорційності та ефективності є важливим також й під час застосування заходів правоохоронного спрямування та планування й організації управлінської діяльності в органах поліції. Він суттєво впливає на раціональність організації поліцейської діяльності. На жаль, як і інші, цей принцип не включений до основних принципів діяльності поліції, закріплених у розділі II Закону України «Про Національну поліцію».

3. Принцип доброчесності. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття доброчесності розглядається як властивість за значенням «доброчесний», висока моральна чистота, чесність. Доброчесний – який живе чесно, дотримується всіх правил моралі. Який є проявом чесності, моралі¹. Доброчесність – це позитивна моральна якість, зумовлена свідомістю і волею людини, яка є узагальненою стійкою характеристикою людини, її способу життя, вчинків; якість, що характеризує готовність і здатність особистості свідомо і неухильно орієнтуватись у своїй діяльності та поведінці на принципи добра і справедливості². Відповідно, доброчесність є внутрішньою рисою людини, коли вона дотримується певних морально-етичних цінностей і її дії не суперечать поняттям «чесність» та «справедливість». Доброчесна поведінка є вищою формою фахового зростання, за якої порядок прийняття рішень під час виконання службових обов'язків та поза сферою публічної служби обґрунтовується серед іншого й способом морально-етичного мислення.

У законодавстві України принцип доброчесності є не тільки оціночним поняттям, яке включає чесність, сумлінність і справедливість. Це і обов'язок представника державної влади. Сутність цього принципу відображена в п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», у якому зазначено, що принцип

¹ Власенко Д. В. Національна поліція України: адміністративно-правові аспекти формування та розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 20 с.

² Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики: словник. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. С. 387.

доброчесності – це спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень¹.

Таким чином, доброчесність полягає як у морально-етичних якостях представника органів виконавчої влади, так і його обов'язку служити чесно, сумлінно і ставити публічний інтерес над своїм власним. Якщо моральні цінності представника влади деградують, це призводить до неналежного виконання своїх посадових обов'язків і до корупції, коли особа використовує надані їй повноваження у власних корисливих цілях, а не в інтересах держави.

Принцип доброчесності для Національної поліції полягає в наявності морально-етичних цінностей у працівників поліції, які дозволяють їм виконувати свої службові обов'язки, діючи в публічних інтересах, а не власних. Дотримання цього принципу є запорукою формування довіри до поліцейських та системи органів поліції в цілому, авторитет якої залежить від поведінки особового складу поліції. Цей принцип має реалізовуватися не тільки під час виконання поліцією завдань правоохоронного та управлінського характеру, а також під час навчання поліцейських та відбору осіб на будь-яку посаду в органах поліції.

У контексті протидії корупції саме доброчесність – це необхідна складова діяльності державного службовця та працівника поліції, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на чесності виконання своїх обов'язків та розпорядження державними ресурсами².

У науковій літературі вимогами до доброчесності представників державних органів загалом можна виділити такі як: 1) непричетність до корупції або кримінальних правопорушень; 2) відповідність стилю життя задекларованим доходам та прозорість статків; 3) непричетність до порушення прав людини; 4) дотримання

¹ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

² Писанець В. А. Адміністративно-правове забезпечення доброчесності працівників правоохоронних органів: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2020. С. 116.

морально-етичних норм¹. Ці критерії також повинні застосовуватися і до працівників поліції, оскільки за результатами соціологічних досліджень опитування громадської думки щодо оцінки діяльності поліції, 46,8 % опитаних громадян вказали на корумпованість працівників поліції².

З огляду на наведене, дотримання принципу доброчесності для більшості працівників правоохоронних органів є обов'язковою умовою служби. Проте ані Закон України «Про Національну поліцію», ані наказ МВС України від 09.11.2016 № 1179 «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських»³, ані Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України»⁴ не передбачають застосування цього принципу у діяльності поліції і не встановлюють вимог доброчесності до кандидатів на службу в поліцію. При цьому Закон України «Про державну службу», який закріплює принцип доброчесності, не поширює свою дію на осіб рядового і начальницького складу поліції (п. 17 ч. 3 ст. 3). Водночас Національна поліція як центральний орган виконавчої влади повинна застосовувати принцип доброчесності постійно, враховуючи те, що робота поліцейського пов'язана зі значними корупційними ризиками, насамперед в рамках здійснення адміністративного та кримінально-процесуального провадження. Більше того, сама специфіка функціонування поліції передбачає надання права застосування поліцейських заходів превентивного та примусового характеру, що несе суттєвий ризик для реалізації правомочностей у власних цілях через незаконний вплив на права та інтереси інших осіб. Тому на нашу думку, є

¹ Кулібаба А. Поняття доброчесності як ключовий критерій у процесі добору на посаду судді. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 2. С. 212–218.

² Кобзін Д., Щербань С., Коренева К., Черноусов А. Оцінка діяльності Національної поліції України за допомогою опитування громадської думки (національний звіт). Харків: Харківський ін-т соціальних досліджень (ХІСД), 2020. С.10.

³ Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: наказ МВС України від 09.11.2016 № 1179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text> (дата звернення: 20.10.2021).

⁴ Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. Дата оновлення 07.10.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#n159> (дата звернення 08.03.2021)

необхідність внести у Закон України «Про Національну поліцію» доповнення про те, що поліцейські повинні бути добросчесними, із одночасним встановленням відповідних критеріїв, які б дали можливість вимагати від поліцейських дотримання цього принципу під час виконання завдань правоохоронного та управлінського спрямування. Це суттєво поліпшило б якість відбору кадрів на службу в територіальні органи поліції.

4. Принцип справедливості, неупередженості та рівності знайшов своє закріплення в загальних положеннях Правил етичної поведінки поліцейських, затверджених Наказом МВС України від 9 листопада 2016 р. № 1179. Він зобов'язує кожного поліцейського під час виконання службових обов'язків виявляти повагу до гідності кожної людини, справедливо та неупереджено ставитися до кожного, незважаючи на расову чи національну приналежність, мову, стать, вік, віросповідання, політичні чи інші переконання, майновий стан, соціальне походження чи статус, освіту, місце проживання, сексуальну орієнтацію або іншу ознаку¹.

5. Принципи службової субординації знайшов своє відображення в положеннях Дисциплінарного статуту Національної поліції, норми якого зобов'язують поліцейського безумовно виконувати накази керівників, віддані (видані) в межах наданих їм повноважень та відповідно до закону, вживати заходів до негайного усунення причин та умов, що ускладнюють виконання обов'язків поліцейського, та негайно інформувати про це безпосереднього керівника, утримуватися від дій, що перешкоджають іншим поліцейським виконувати їхні обов'язки, а також які підривають авторитет Національної поліції України², сприяти керівникові в організації дотримання службової дисципліни, інформувати його про виявлені порушення, у тому числі вчинені іншими працівниками поліції³.

¹ Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: наказ МВС України від 09.11.2016 № 1179 . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text> (дата звернення: 20.10.2021).

² Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. Дата оновлення 07.10.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#n159> (дата звернення 08.11.2021)

³ Астаф'єв А. А. До характеристики правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Юридична наука*. 2019. № 2. С. 190–195.

6. Принцип поєднання єдиноначальності та колегіальності в органах поліції. Єдиноначальність прямо пов'язана з персональною відповідальністю керівників за результати прийнятих рішень і є важливим засобом забезпечення оперативності управління. Колегіальність виступає як форма колективної розробки проектів рішень, підвищує ступінь їх обґрунтованості, сприяє підвищенню відповідальності колективу в процесі виконання вироблених і прийнятих управлінських рішень.

7. Принцип системності передбачає, що посадова особа (керівник) органу (підрозділу) поліцію в своїй управлінській діяльності при виборі методів, форм, засобів впливу на поведінку підпорядкованих осіб мусить враховувати зміни, які відбуваються в середовищі, в межах якого функціонує і розвивається система.

8. Принцип комплексності в управлінській діяльності поліції полягає в тому, що при управлінні в Національній поліції необхідно враховувати всі сторони роботи служб, підрозділів Національній поліції та співробітників, а саме: криміногенну ситуацію (динаміку і структуру злочинності та правопорушень); штатну забезпеченість; матеріально-технічне постачання; кваліфікацію і професіоналізм фахівців та співробітників; умови праці; стан службової дисципліни; стосунки між співробітниками; зв'язки з населенням.

Загалом, ігнорування принципів системності та комплексності в діяльності Національної поліції або невміння їх використовувати на практиці не дозволяє досягти намічених цілей або дозволяє досягти їх частково, з надто великими затратами сил і засобів¹.

І останній принцип – невтручання у приватне життя (поваги до приватного життя). Цей принцип характерний для Національної поліції у зв'язку з тим, що вона здійснює правозастосовну та правозахисну діяльність. Його суть полягає в тому, що кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя. Збирання, зберігання, використання та поширення інформації про особу без її згоди не допускається, крім

¹ Кравченко І. С. Основи управління в Національній поліції : навч. посіб. Дніпро : Видавець Біла К. О., 2020. С. 12-13.

виключних випадків, передбачених законом¹. Зміст цього принципу також становить закономірне встановлення тієї межі, до якої можливе втручання органів поліції у життя людей, наприклад, коли це спричинено необхідністю захисту прав та інтересів людей і суспільства, наданням допомоги тощо. Безпідставне і незаконне втручання в особисте і сімейне життя людей призведе до неналежної роботи механізмів соціальної саморегуляції, виникнення недовіри до поліції і зниження ефективності виконання функцій поліції.

У пунктах 41, 42 Додатка до Пояснювального меморандуму до «Європейського кодексу поліцейської етики»² підкреслено, що поліцейська діяльність, яка включає втручання в право на повагу до приватного життя, повинна мати правове підґрунтя. Неприпустимим є будь-яке свавільне втручання. Як винятковий захід завжди має розглядатися втручання у приватне життя, який навіть у тих випадках, коли він виправданий, не повинен виходити за межі абсолютної необхідності. Крім того, використання нових інформаційних технологій великою мірою полегшує проведення поліцією операцій. Однак неконтрольоване використання особистих даних може становити порушення прав відповідних осіб на повагу до їхнього приватного життя. Для уникнення будь-яких зловживань під час збору, зберігання й використання особистих даних ця діяльність поліції повинна регулюватися керівними принципами із захисту даних, висвітлених у Рекомендації R(87)15 Комітету міністрів Ради Європи «Про регламентування використання особистих даних в поліції».

Таким чином, зазначені принципи доцільно закріпити в Законі України «Про Національну поліцію» через доповнення розділу II окремими статтями.

Призначенням цих принципів є спрощення функціонування самої системи поліцейських органів, зменшення можливості зловживання співробітниками поліції своїми службовими правами та

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: ратифікована Законом України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 14.10.2021).

² Про Європейський кодекс поліцейської етики: рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 19.09.2001 р. Rec (2001)10. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf> (дата звернення: 20.10.2021).

обов'язками, встановлення чітких процедур взаємин співробітників між собою, а також із потерпілими і свідками, чіткий розподіл відповідальності між працівниками поліції¹.

Враховуючи викладене, систему принципів діяльності Національної поліції України складають загальні та спеціальні принципи, які за своєю сутністю розуміються як сукупність основоположних правил, якими керуються працівники поліції при виконанні покладених на них завдань та функцій, тобто керівні ідеї, що покладені в основу функціонування кожного органу та підрозділу поліції, покликані сприяти подальшій розбудові Національної поліції як правоохоронного органу європейського зразка з надання поліцейських послуг населенню. Формування системи принципів сприятиме глибшому їх розумінню та постійному підвищенню ефективності діяльності поліції, її системи управління, належного правозастосування та зміцнення законності в цілому.

Своєю чергою не варто забувати й про те, що саме принципи є підґрунтям поліцейської діяльності, адже вони закладають підвалини для визначення основних завдань і функцій поліції. Тим самим, можна впевнено сказати, що реалізація завдань Національної поліції в Україні означає, що поліцейська діяльність відбувається на основі закріплених у чинному законодавстві принципів з урахуванням сучасних тенденцій європейської інтеграції.

Таким чином, Національна поліція України сьогодні, завершуючи черговий етап свого функціонування та розвитку, повинна весь час будувати свою діяльність на основі тих демократичних цінностей та керівних принципів, які покладені в основу їхньої діяльності. Водночас передумовою успішної та ефективної діяльності поліції є досконале законодавство, що наразі повинно бути більш точним, зрозумілим та доступним². У зв'язку з цим, на наш погляд, є нагальним внести зміни та доповнення до

¹ Катрич Д. К. Спеціальні принципи діяльності Національної поліції України. *Правова система в умовах розвитку соціально-правової держави: питання теорії і практики*: збірник тез доповідей учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Черкаси, 24–25 лист. 2016 р.). Черкаси : Східноєвропейський ун-т економіки і менеджменту, 2016. С. 133–134.

² Шевчук Г. Принципи та завдання діяльності Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. №7. 2019. С. 120-124.

Закону України «Про Національну поліцію» шляхом законодавчого роз'яснення таких понять, як «принцип взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства» та «оцінка рівня довіри», а також розширити права незалежних соціологічних досліджень й визначити сутність категорії «поліцейські послуги». Реалізація цих пропозицій значною мірою вплине на ефективність роботи поліції, наблизить громадськість до їхньої діяльності, що в кінцевому підсумку буде сприяти більш високим показникам рівня довіри населення до поліції. Зазначене зумовлює подальші наукові дослідження з питань визначення системи принципів діяльності Національної поліції з урахуванням успішного міжнародного досвіду з метою його подальшої імплементації в практичну складову діяльності органів та підрозділів Національної поліції України.

Вважаємо, що на сучасному етапі реформування системи МВС України існування дієвої правової системи принципів діяльності Національної поліції сприятиме забезпеченню її підрозділами належної реалізації правоохоронної функції держави, здійсненню ефективного впливу на «суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні¹». Крім того, на нашу думку, важливими напрямками відповідного законодавчого закріплення системи принципів діяльності поліції у цілому мають стати:

1) приведення діючих нормативно-правових актів України, які регламентують поліцейську діяльність у відповідність до міжнародних норм і європейських стандартів;

2) наявність дієвого та своєчасного державного контролю і розвиток контролю з боку правозахисних організацій та інших громадських інституцій за дотриманням поліцейськими основних принципів в своїй діяльності;

3) вироблення чіткої правової процедури притягнення працівників поліції до юридичної відповідальності у разі порушення ними принципів діяльності поліції в процесі реалізації владних повноважень.

¹ Панова О. О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків : Харківський нац. ун-т внутр. справ, 2019. С. 31.

1.3. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної поліції України

Сьогодні питання адміністративно-правового статусу Національної поліції України набуває певної актуалізації в умовах суттєвих змін у політичній, економічній, соціальній та інших сферах життєдіяльності нашої держави. Фактично, Закон України «Про Національну поліцію» не просто змінив систему правового регулювання поліцейської діяльності, але й дав поштовх формуванню нової парадигми розуміння сутності поліції як сервісного органу, що надає послуги населенню, що в решті решт, зумовило необхідність удосконалення адміністративно-правового статусу Національної поліції України.

На сторінках юридичної літератури дослідженню адміністративно-правового статусу державного органу, у тому числі окремих правоохоронних органів приділялось досить багато уваги такими вітчизняними вченими, як О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Д. М. Ластович, О. М. Музичук, О. І. Остапенко, Д. М. Павлов, В. М. Плішкін, О.Ю. Салманова та ін. Втім процес реформування системи МВС України та оновлення організаційної структури Національної поліції України підкреслили необхідність проведення глибокого наукового пошуку в питанні визначення поняття та окреслення структури адміністративно-правового статусу Національної поліції України за новими реаліями життя.

Кажучи про етимологічне походження, термін «статус» (від лат. «status») означає стан, становище, положення. Сучасні тлумачення терміна «статус» містяться в основному у енциклопедичних словниках. Так, у Великому тлумачному словнику української мови поняття «статус» розкривається як правове становище громадян або державних органів стан; певний стан чогонебудь¹. В юридичних словниках під статусом власно розуміється правове становище суб'єкта права (громадянина або юридичної особи), що характеризується й визначається сукупністю його прав та обов'язків, статутом, свідоцтвом про реєстрацію, відповідальністю,

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. С. 1387.

повноваженнями, які виплавають із законодавчих нормативно-правових актів¹.

Отже, у загальному значенні термін «статус» тлумачиться як правове становище, правовий стан фізичної особи або юридичної особи (державного органу, організації, установи) у суспільстві, що визначається їх організаційно-правовою формою, правами та обов'язками, відповідальністю, повноваженнями.

Цікаво, що на сторінках наукової літератури термін «статус» за своїм змістом здебільшого використовується у словосполученні «соціальний статус». Зокрема А. М. Михненко та Є. М. Макаренко висловлюють точку зору, згідно з якою соціальний статус – це сукупність прав, моральних норм і обов'язків індивіда або соціальної групи, пов'язаний з виконанням первинної соціальної ролі, яка виявляється у формі поведінки, очікуваної відповідно до становища у суспільстві². Між тим Д. М. Ластович визначає соціальний статус як категорію, що характеризує місце суб'єкта у певній соціальній системі, через визначення його соціальної ролі із відповідними їй функціями, правами та обов'язками³.

Однак, така комплексна категорія як «соціальний статус» включає в себе й інші види статусу. Так, окремим специфічним різновидом соціального статусу є правовий статус, який набувається певними суб'єктами внаслідок впливу на них норм права. Потрібно визнати, що категорія «правовий статус» широко використовується у юридичній науці в цілому, та у адміністративно-правовій науці, зокрема. Так у правовій літературі поняття «правовий статус» визначено як систему визнаних і гарантованих державою в законодавчому порядку прав, свобод і обов'язків, а також законних інтересів людини як суб'єкта права. Більш широкого тлумачення ця правова категорія отримала в науковій роботі О. П. Угровецького, який розглянув правовий статус в контексті державного органу як

¹ Великий енциклопедичний юридичний словник; за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ : Вид-во «Юрид. думка», 2012. С. 137.

² Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. С. 675.

³ Ластович Д. М. Поняття адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг. *Наше право*. 2015. № 6. С. 71-75.

певну сукупність повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань¹. У своїх працях науковець спирався на позицію А. М. Куліша, який під правовим статусом державного органу розуміє певну сукупність повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань². Як ми можемо прослідкувати, довгий час питання правового статусу державного органу в юридичній літературі зводилося, головним чином, до визначення його компетенції, встановленого законодавством кола прав та обов'язків. На нашу думку такий підхід не розкриває повністю зміст поняття «правовий статус».

Застосовуючи системний метод дослідження в ході аналізу різних визначень поняття правового статусу, Б. М. Ринажевський дійшов висновку про те, що в загальному розумінні правовий статус є комплексним юридичним явищем, а отже його варто розглядати як регламентоване нормами права існуюче становище суб'єкта в певній системі, що залежить від структури, прав, завдань і відповідальності³. На необхідність включення відповідальності як складової правового статусу вказує у своїх дослідженнях й інші автори. Так, часто зазначається, що для адміністративно-правового статусу юридичної особи характерна сукупність передбачених законами, підзаконними нормативно-правовими актами та установчими документами прав і обов'язків юридичної особи у сфері державного управління, а також адміністративною відповідальністю юридичної особи⁴. У свою чергу О. М. Музичук звернув увагу на специфіку функціонування органу охорони правопорядку, внаслідок чого під правовим статусом суб'єкта правоохоронної діяльності розглядає систему закріплених у

¹ Угровецький О. П. Система оподаткування в Україні: становлення, адміністрування, реформування : монографія. Харків : Золота миля, 2009. С. 95.

² Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія : в 2-х ч. Суми : Вид. Сум. держ. ун-ту, 2007. Ч. 1. С. 38.

³ Ринажевський Б. М. Компетенція та повноваження військової служби правопорядку (служби правопорядку) у Збройних Силах України. *Право і Безпека*. 2010. № 1. С. 15–21.

⁴ Московець В. І. Адміністративно-правовий статус недержавних правоохоронних формувань. *Європейські перспективи*. 2014. № 6. С. 62–66.

нормативно-правових актах ознак адміністративно-правових відносин, які визначають його роль, місце й призначення в системі правовідносин, та вказують його відмінності від інших суб'єктів, а також порядок взаємовідносин між ними¹.

Резюмуючи наведені вище наукові позиції щодо розуміння змісту терміна «правовий статус», потрібно зауважити, що питання його визначення продовжує залишатися дискусійним через те, що цей термін застосовується доволі широко, не має однозначного тлумачення ані в довідковій, ані в юридичній літературі, тому трактується по-різному. Втім, визначаючи зміст поняття «правовий статус» як і «адміністративно-правовий статус Національної поліції», варто виходити з положення, що воно є похідним від правового статусу правоохоронних органів.

Зазначимо, що термін «адміністративно-правовий статус» потрібно розглядати насамперед як один із видів правового статусу. Безпосередньо адміністративно-правовий статус більшість правників визначає як: комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права²; встановлені і гарантовані державою міри необхідної і можливої поведінки державного службовця в галузі державно-службових відносин³; встановлені адміністративно-правовими нормами права й обов'язки особи в сукупності з обсягом й характером її правосуб'єктності⁴; комплекс прав і обов'язків осіб, що закріплені нормами адміністративного права, а також гарантії захисту цих прав і обов'язків⁵; сукупність прав та обов'язків

¹ Музичук О. М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316–321.

² Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2017. С. 194.

³ Авер'янов В. та ін. Виконавча влада і адміністративне право. / За заг.ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. С. 166.

⁴ Галуцько В. М. Адміністративна відповідальність іноземців та осіб без громадянства в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук :12.00.07 (Адміністративне право і процес; фінансове право). К., 2010. С. 33.

⁵ Мацелик Т. О. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 597. С. 90–94.

посадової особи державного органу, які реалізуються в адміністративних правовідносинах і регулюються законами та підзаконними нормативно-правовими актами¹. Розглядаючи адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ, С. Л. Курило пропонує під цією категорією розуміти їхнє положення (становище) у системі суспільних відносин та механізмі державного управління, що визначається державою шляхом закріплення в нормах адміністративного законодавства їхніх завдань, функцій, повноважень та відповідальності, які реалізуються зазначеними суб'єктами через відповідні адміністративно-правові (управлінські) відносини, зокрема ті, що складаються безпосередньо під час їхньої взаємодії з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку². У свою чергу С. В. Діденко виклав думку, за якою адміністративно-правовий статус охоплює у своєму змісті певні складові елементи, за допомогою яких з'являється можливість дослідити місце певного суб'єкта в усій системі регулюючого впливу з боку держави на певні суспільні відносини³.

Цікавою є точка зору Д. М. Мартинова, який пропонує під адміністративно-правовим статусом територіальних органів внутрішніх справ України розуміти становище спеціального суб'єкта адміністративного права, гарантованого державою та врегульованого нормами адміністративного права, що являє собою сукупність прав, обов'язків, гарантій і відповідальності, відповідно до яких вони виконують правоохоронні функції⁴. У свою чергу

¹ Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. С. 111.

² Курило С. Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2012. № 1. С. 523–526. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2012_1_79.pdf.

³ Діденко С. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації які здійснюють адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 75–80.

⁴ Мартинов Д. М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності територіальних органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Х., 2010. С. 10.

Т. П. Мінка та О. М. Обушенко наголошують на необхідності розглядати правовий статус органів охорони правопорядку як сукупність визначених законодавчими й відомчими правовими актами цілей, завдань, функцій організаційної структури і структури управління, компетенції, прав і обов'язків у сфері організації роботи органів і підрозділів, координації та узгодження їхніх дій щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку та громадської безпеки, протидії злочинності¹.

Розглядаючи «адміністративно-правовий статус» як юридичну категорію, необхідно відмітити, що в такій іпостасі для неї характерні наступні ознаки:

– права та обов'язки, які складають основу адміністративно-правового статусу, не можуть реалізуватись без такого його важливого компоненту як відповідальності;

– адміністративно-правовий статус має універсальний характер, оскільки поширюється на всіх суб'єктів (юридичних та фізичних осіб);

– відображає індивідуальні особливості суб'єкта у певних правовідносинах, його реальне становище у системі суспільних відносин.

Таким чином, підводячи підсумок щодо питання змісту терміна «адміністративно-правовий статус» та спираючись на різноманітні його дефініції, сформульовані провідними науковцями, пропонуємо власне визначення адміністративно-правового статусу Національної поліції, під яким необхідно розглядати врегульоване сукупністю норм адміністративного права (законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі й відомчих документів) юридичне становище² Національної поліції в системі державних (правоохоронних) органів, що передбачає реалізацію компетенції її органів та структурних підрозділів, їх посадових осіб

¹ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: особлива частина: навч. посіб. / Т. П. Мінка, О. М. Обушенко, Д. Г. Заброна та ін. Харків : Право, 2013. С. 127.

² 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.

щодо досягнення певної мети їх діяльності у сфері правоохорони та виконання поставлених перед поліцією завдань із забезпечення прав і свобод громадян в суспільстві, охорони публічної безпеки і порядку, розкриття та запобігання правопорушенням.

Тепер окреслимо структуру адміністративно-правового статусу Національної поліції України, розглянувши її крізь призму визначення структури адміністративно-правового статусу органу державної влади.

На сторінках правничої літератури існують різні погляди науковців щодо структури адміністративно-правового статусу. Зазначимо, що більшість з них розмежовують адміністративно-правовий статус фізичної особи від статусу юридичної особи, акцентуючи увагу на певних відмінностях у їх структурі. Натомість, більш точний зміст статусу формують норми відповідних галузей права: конституційного, адміністративного, кримінального, цивільного тощо. Зважаючи на це, можна виділити конституційно-правовий, адміністративно-правовий, цивільно-правовий, кримінально-правовий і інші статуси¹.

Між тим, під елементами адміністративно-правового статусу необхідно розуміти його складові, які визначають специфіку суб'єкта адміністративно-правових відносин, відмінність від інших суб'єктів, що в сукупності складають цілісну, змістовну, системну, юридичну характеристику конкретного учасника цих відносин. Таким чином, адміністративно-правовий статус державного органу утворюється із сукупності елементів, які і утворюють його склад².

Крім різних позицій науковців щодо переліку структурних елементів адміністративно-правового статусу, доцільно зазначити, що його обов'язковими елементами варто вважати: адміністративну правосуб'єктність; права; обов'язки; заборони і визначену відповідальність в разі їх порушення. Доцільно також виокремлювати й адміністративноправові гарантії.

¹ Безпалова О. І., Горбач Д. О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 31–38. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_5.pdf

² Лозинський Ю. Елементи адміністративно-правового статусу. *International independent scientific journal*. №15/2020. С. 13-18.

Враховуючи той факт, що Національна поліція України є юридичною особою, тому і розглядати структуру її адміністративно-правового статусу ми будемо саме з цієї позиції. Так, А. М. Подоляка, розглядаючи поняття правового статусу, вказує на наявність у його складі такого важливого елементу як правосуб'єктність, яка включає єдність прав і обов'язків, а також включає в себе такі компоненти, як адміністративна правоздатність та адміністративна дієздатність. Тому він робить висновок про складові адміністративно-правового статусу юридичної особи, якими є: компетенція, правозастосування, юридична відповідальність¹. Втім, Н. В. Ільєва до структури публічно-правового статусу правоохоронного органу відносить такі елементи: 1) мету, завдання, функції, 2) компетенцію, 3) організацію діяльності, 4) юридичну відповідальність². Більш обґрунтованим й таким, що знайшов порівняно більшу підтримку серед науковців, є підхід (який ми теж підтримуємо) до розуміння адміністративно-правового статусу юридичних осіб, обраний О. М. Алтуніною, І. О. Васильєвим, Т. П. Мінкою, А. Т. Комзюком та іншими вченими, які зазначають, що адміністративно-правовий статус державного органу складається з трьох блоків:

- 1) цільового, який визначає норми про цілі (мету) діяльності органу;
- 2) організаційно-структурного, який утворюють правові приписи, що регламентують порядок утворення, реорганізації, ліквідації державного органу, формування його системи і структури, лінійну і функціональну підпорядкованість; схему розподілу завдань, функцій кожного структурного підрозділу, форми й методи діяльності структурних підрозділів³;

¹ Подоляка С. А. Адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури в Україні. *Форум права*. 2017. № 3. С. 160-165.

² Ільєва Н. В. Щодо визначення правового статусу нотаріату в Україні. *Форум права*. 2010. № 3. С. 152-156.

³ Мещерякова О. В. Щодо визначення елементів адміністративно-правового статусу учасників операцій ООН з підтримання миру. *Форум права*. 2011. № 2. С. 609-612.

3) компетенції як сукупності владних повноважень (містять такі елементи, як завдання, функції, права та обов'язки) і підвідомчості¹. Крім того, компетенційний блок включає в себе також відповідальність.

Дещо схожу позицію відстоює і А. А. Стародубцев, який також пропонує розглядати адміністративно-правовий статус органу охорони правопорядку за такими блоками як: а) цільовий; б) структурно-організаційний; в) функціональний (функції і повноваження); г) відповідальність². З урахуванням специфіки діяльності правоохоронних органів Р. Д. Саунін у своєму дослідженні, яке присвячене адміністративно-правовому статусу Національної гвардії України, вказує на наступні елементи, що характеризують її адміністративно-правовий статус: а) адміністративна правосуб'єктність; б) завдання і функції, в) адміністративна відповідальність³.

Виходячи з аналізу думок провідних учених, за своєю структурною побудовою адміністративно-правовий статус Національної поліції України треба розглядати як регламентовану нормами адміністративного права структуровану, цілісну, універсальну категорію, що складається з структурних елементів, які визначають роль, місце та призначення органів та підрозділів поліції в системі відповідних правовідносин, вказують на його відмінність від інших правоохоронних органів і визначають порядок та принципи взаємодії між ними.

Нагадаємо, що основні засади адміністративно-правового статусу Національної поліції України визначено в Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. та інших нормативно-правових актах України різної юридичної сили. Законодавець зазначає, що Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання

¹ Алтуніна О. М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. *Право і Безпека*. 2010. №4. С. 89–92.

² Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 1999. С. 86.

³ Саунін Р. Д. Адміністративно-правовий статус військових частин Національної гвардії України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 152-156.

публічної безпеки й порядку¹. Також на законодавчому рівні зазначено, що Національна поліція є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Казначейства².

Отже, аналізуючи наведені вище наукові позиції щодо питання структури адміністративно-правового статусу органів державної влади (правоохоронних органів), зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції України ми будемо розглядати, виходячи із «блокової структури» його елементів.

Перший елемент структури адміністративно-правового статусу Національної поліції – це цільовий блок, який на нашу думку включає мету, завдання та функції діяльності Національної поліції, що визначені нормами адміністративного права.

Звернемо увагу, що під метою варто розуміти «те, до чого прагнемо, що треба здійснити³». Відповідно, мету діяльності Національної поліції України можна визначити як: організацію й забезпечення державної політики держави у сфері забезпечення прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку, а також надання в межах, визначених законом, поліцейських послуг населенню (фізичним і юридичним особам). Варто зауважити, саме мета формує конкретні завдання соціального суб'єкта в реалізації його інтересів.

У свою чергу, завдання характеризують соціальне покликання, призначення того або іншого суб'єкта, вони ближче стоять до мети його утворення, одночасно є визначальними для функцій, які, безумовно, також свідчать про призначення суб'єкта, деталізують і конкретизують завдання, передбачають напрямки

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

² Закон України «Про Національну поліцію»: наук.-практ. комент. / О. І. Безпалова, К.Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка; передм. В. В. Сокурєнка; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. С. 13.

³ Великий тлумачний словник сучасної української мови. - 2-ге вид. ВТС СУМ / голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. С. 1237.

діяльності суб'єкта, в яких ці завдання виконуються¹. За етимологічним походженням завданням визнається «необхідність для суб'єкта (суспільства, соціальної спільноти, особи) здійснити у майбутньому визначену діяльність»². На думку О. Литвинова та Г. Шевчука, завдання визначаються цілями, слідує із них³. Отже, можна зробити висновок, що завдання завжди є похідними від мети, яка формується з урахуванням соціальних потреб. Очевидно, що досягнення певної мети, яка стоїть перед органами поліції, передбачає неухильне та послідовне виконання визначеного кола завдань. У той же час під завданнями органів Національної поліції як суб'єкта забезпечення правопорядку у регіоні, на думку О. Ю. Прокопенка, варто розуміти визначену в законах і підзаконних нормативно-правових актах сукупність дій, які вчиняються даними органами задля досягнення конкретного результату – забезпечення правопорядку у регіоні⁴.

Закон України «Про Національну поліцію» визначає такі завдання, що стоять перед органами поліції:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидія злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги⁵.

¹ Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Диса плюс, 2013. С. 169–170.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови. URL: <http://slovopedia.org.ua/93/53399/875945.html> (дата звернення: 17.11.2021).

³ Шевчук Г. Принципи та завдання Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. № 7. 2019. С. 120-124.

⁴ Прокопенко О. Ю. Діяльність органів національної поліції України як суб'єкта забезпечення правопорядку у регіоні: адміністративно-правові засади: монографія. Харків: В справі, 2016. С. 115.

⁵ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

У той же час у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877 дещо інакше сформульовані завдання, які покладено на поліцію. Насамперед мова йде про:

1) реалізацію державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку;

2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах;

3) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги»¹.

Необхідно визнати, що викладені подібним чином завдання є дещо нелогічними, особливо якщо враховувати той факт, що зазначені нормативні акти мають різну юридичну силу. За своїм призначенням підзаконний акт має за мету деталізацію завдань суб'єкта, а не визначення додаткових чи нових завдань. Крім того, очевидно, що визначення завдань поліції має бути однаково зафіксовано в законодавчій та підзаконній базах, тому вбачається за доцільне узгодження даного питання у зазначених нормативних актах.

Також варто звернути увагу, що до структури Національної поліції входять різні підрозділи. А отже, завдання поліції за своїм характером є загальними та спеціальними (додатковими), виходячи зі специфіки конкретного підрозділу.

Наприклад, завданнями патрульної поліції є: 1) забезпечення публічного порядку і громадської безпеки; забезпечення безпеки осіб, захисту їх прав, свобод та законних інтересів; створення стану захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, нормальних умов життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ, організацій; 2) запобігання кримінальним, адміністративним правопорушенням; попередження, виявлення та

¹ Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України № 877 від 28.10.2015. Дата оновлення: 20.07.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1321-05> (дата звернення: 02.11.2021).

припинення кримінальних та адміністративних правопорушень, випадків насильства у сім'ї, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх учиненню; 3) взаємодія із суспільством: реалізація підходу «міліція та громада», що полягає у співпраці та взаємодії із населенням, громадськими організаціями, іншими підрозділами органів внутрішніх справ, органами публічної влади, з метою запобігання правопорушенням, забезпечення безпеки, зниження рівня злочинності, а також установа довірливих відносин між міліцією та населенням; 4) забезпечення безпеки дорожнього руху; організація контролю за додержанням законів, інших нормативно-правових актів з питань безпеки дорожнього руху¹.

У той же час дещо інші завдання стоять перед підрозділами ювенальної превенції. Так, вони мають здійснювати: 1) профілактичну діяльність, яка спрямована на запобігання вчиненню дітьми кримінальних і адміністративних правопорушень, виявленню причин і умов, які цьому сприяють, вжиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення; 2) вести профілактичний облік дітей, схильних до вчинення правопорушень та проведення із ними заходів індивідуальної профілактики; 3) брати участь в установленні місцезнаходження дитини в разі її безвісного зникнення чи отриманні даних для цього в межах кримінального провадження, відкритого за фактом її безвісного зникнення; 4) вживати заходів із запобігання і протидії домашньому насильству, вчиненому дітьми та стосовно них, а також жорстокому поводженню з дітьми; 5) вживати заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, у тому числі здійснення поліцейського піклування щодо неповнолітніх осіб; 6) провадити діяльність, пов'язану із захистом права дитини на здобуття загальної середньої освіти².

Варто мати на увазі, що виконання завдань, які стоять перед органами Національної поліції, є можливим лише за умови законодавчого закріплення їх функцій. Повністю погоджуємося з

¹ Про затвердження Положення про Патрульну службу МВС: наказ Міністерства внутрішніх прав України від 02.07.2015 № 796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15#Text> (дата звернення: 02.11.2021).

² Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України: наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18#Text> (дата звернення: 18.11.2021).

позицією Л. В. Ковалю, який стверджує, що природним посередником між завданнями й очікуваним результатом (метою) управління в органі державної влади виступає функція як практична діяльність на шляху реалізації завдань державного органу¹. Незважаючи на постійну вживаність терміна «функція», на сьогодні відсутній єдиний підхід до його змістовного наповнення. Тому визначення «функції» може тлумачитись як виконання²; роботу кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; призначення, роль чого-небудь³.

У свою чергу В. А. Шатіло та В. І. Фелик зазначають, що функція поліції як любого державного органу вказує на головний напрям його діяльності, шлях до загальної мети⁴. Тому науковці пропонують функції і компетенцію будь-якого органу держави розглядати у тісному зв'язку між собою⁵. Проте інакше вважає І. О. Сквірський, наголошуючи, що функції та компетенція – це різні аспекти правового статусу державного органу. Функція передбачає певний напрямок діяльності, орієнтований на відповідний результат, а компетенція означає юридичні можливості реалізації цієї діяльності⁶.

Вважаємо, що функції будь-якого суб'єкта владних повноважень формуються на основі завдань та визначають певні ключові напрямки діяльності даного органу. Завданнями та функціями окреслюється місце (правовий статус) відповідного органу в державі. Відповідно, з позиції науки адміністративного права функції Національної поліції як органу державної влади будемо розглядати як основні напрями діяльності органів та

¹ Коваль Л. Адміністративне право України : курс лекцій (Загальна частина). Київ : Основи, 1994. С. 22.

² Философский энциклопедический словарь. Москва : ИНФРА-М, 2012. С. 498.

³ Великий енциклопедичний юридичний словник; за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ : Вид-во «Юрид. думка», 2012. С. 552.

⁴ Шатіло В. А. Співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 2 (27). С. 5–11.

⁵ Фелик В. І. Система функцій профілактичної діяльності Національної поліції України. *Порівняльне аналітичне право*. 2016. № 2. С. 156–158.

⁶ Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Харків : Діс плюс, 2013. С. 169–170.

підрозділів поліції, у яких виявляється їхня сутність і призначення у державному механізмі.

Зауважимо, що нинішнє чинне законодавство, що регулює діяльність Національної поліції, не визначає функцій даного органу, на відміну від правового регулювання діяльності колишньої міліції. Така ситуація не залишилася поза увагою науковців і є предметом їх обговорення.

Найбільш вдалою варто визнати точку зору О. М. Дручик, яка поділяє функції Національної поліції України на два підвиди: зовнішні та внутрішні. При цьому до зовнішніх функцій, на думку авторки, варто віднести:

- 1) соціально-сервісну;
- 2) превентивно-профілактичну;
- 3) адміністративну;
- 4) кримінально-процесуальну;
- 5) оперативно-розшукову;
- 6) дозвільну;
- 7) охоронну;
- 8) міжнародного співробітництва.

До внутрішніх функцій поліції вона відносить:

- 1) матеріально-технічну;
- 2) інформаційного забезпечення;
- 3) науково-методичну;
- 4) кадрову;
- 5) внутрішньо-організаційну;
- 6) контрольну;
- 7) соціально-правового захисту співробітників¹.

Спробуємо провести власний поділ функцій Національної поліції з урахуванням основних (базових) і додаткових функцій.

Базові функції визначають зміст роботи поліції загалом і охоплюють діяльність усіх її підрозділів. До них можна віднести:

- 1) сервісну функцію;
- 2) превентивну функцію;

¹ Дручик О. М. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта забезпечення прав і свобод дитини : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2018. С. 81.

3) адміністративну функцію (забезпечення публічного порядку і публічної безпеки, застосування примусових заходів, реалізація реєстраційно-дозвільної діяльності);

4) кримінально-процесуальну функцію;

5) охоронну функцію.

У свою чергу додаткові функції Національної поліції пропонуємо розмежувати на групи та виділити такі:

1) організаційні функції (наприклад, розробка та забезпечення реалізації комплексу організаційних і практичних заходів, спрямованих на попередження і протидію адміністративним і кримінальним правопорушенням);

2) функції контролю (наприклад, організація внутрішньовідомчого контролю за діяльністю підпорядкованих підрозділів щодо виконання вимог законодавства України, дотримання службової дисципліни, режиму секретності, участь у комплексних перевірках службової діяльності цих підрозділів, ужиття заходів щодо усунення виявлених недоліків);

3) інформаційно-роз'яснювальні функції (наприклад, проведення серед населення роз'яснювальної роботи з питань дотримання законодавства України, а також профілактики правопорушень);

4) нормотворчі функції (вносити в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері правоохорони, а також участь у розробленні та опрацюванні проектів законодавчих і інших нормативно-правових актів у правоохоронній сфері);

5) освітні функції (наприклад, участь в організації та проведенні навчальних та науково-практичних заходів (тренінгів, конференцій, семінарів)).

Другий елемент структури адміністративно-правового статусу поліції – це структурно-організаційний блок, в якому відображається:

– по-перше: структура Національної поліції, система територіальних підрозділів. У попередніх підрозділах ми детально розглянули питання окреслення системи та структури Національної поліції;

– по-друге: організаційні засади створення, реорганізації, ліквідації, порядку як внутрішньо організаційної діяльності, так і

зовнішньо організаційної взаємодії Національної поліції з іншим правоохоронними органами. Стосовно порядку утворення й функціонування органів і підрозділів Національної поліції, то ключовими є Закон України «Про Національну поліцію», постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 року № 831 «Про утворення територіального органу Національної поліції», а також інші підзаконні, насамперед, відомчі нормативно-правові акти України. Прикладами можуть слугувати: наказ Національної поліції України від 10.11.2015 № 85 «Про затвердження Положення про Департамент кіберполіції Національної поліції України»; накази Міністерства внутрішніх справ України від 02.07.2015 № 796 «Про затвердження Положення про Патрульну службу МВС», від 19.12.2017 № 1044 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» та від 28.07.2017 № 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції».

Третій елемент структури адміністративно-правового статусу Національної поліції – це компетенційний блок, який поєднує сукупність владних повноважень (пропонуємо асоціювати їх із правами та обов'язками працівників Національної поліції) та підвідомчості (тобто об'єкти, сфери суспільних відносин, на які поширюються повноваження поліції).

Основні повноваження Національної поліції, правові засоби їх реалізації закріплені в різноманітних нормативно-правових актах України. Їхньою особливістю є те, що права й обов'язки, які входять у зміст повноважень поліції, єдині¹. До переліку національних нормативно-правових актів, які прямо чи опосередковано регламентують повноваження і діяльність поліції, варто віднести закони України «Про Національну поліцію», «Про запобігання корупції», «Про оперативно-розшукову діяльність», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінально-процесуальний кодекс України тощо.

Важливо звернути увагу на те, що у Законі України «Про Національну поліцію» законодавець окремо виділив та закріпив

¹ Катрич Д. К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: поняття і зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. Випуск 36. Том 2. 2016. С. 31-35.

повноваження МВС України (ст. 16), керівника поліції (ст. 22) щодо управління системою Національної поліції України, та повноваження Національної поліції в цілому (ст.ст. 23-25).

Так, повноваження Міністра внутрішніх справ України у відносинах з поліцією можна розподілити на такі групи:

- забезпечувальні повноваження (забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг, забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції тощо);

- організаційні повноваження (наприклад, затверджує стратегічні програми діяльності та визначає пріоритетні напрями роботи поліції, шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи, приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України, визначає порядок обміну інформацією між Міністерством внутрішніх справ України, поліцією та іншими центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України);

- контрольні повноваження (наприклад, контролює реалізацію поліцією єдиної державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг);

- представницькі повноваження (наприклад, погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені поліцією та МВС України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції).

Основними повноваженнями керівника поліції є наступні:

- очолює поліцію та здійснює керівництво її діяльністю, забезпечує виконання покладених на неї завдань;

- представляє у визначеному порядку поліцію у відносинах з іншими органами державної влади, органами влади АР Крим, органами місцевого самоврядування, іншими організаціями в Україні та за кордоном;

- звітує перед Міністром внутрішніх справ України про виконання покладених на поліцію завдань і повноважень;
- підписує накази поліції;
- у межах повноважень надає доручення, обов'язкові для виконання поліцейськими, державними службовцями і працівниками поліції;
- затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату поліції;
- приймає на службу та звільняє зі служби, призначає та звільняє з посад поліцейських відповідно до положень цього закону;
- вносить Міністру внутрішніх справ України пропозиції про утворення територіальних органів поліції, які є юридичними особами публічного права, у межах граничної чисельності поліцейських, державних службовців та працівників поліції і коштів, визначених на її утримання, а також щодо їх ліквідації, реорганізації Кабінетом Міністрів України;
- утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, заклади та установи, затверджує їхні положення (статути), у визначеному порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, здійснює інші повноваження з управління об'єктами права державної власності, що належать до сфери управління поліції;
- забезпечує дотримання визначеного Міністром внутрішніх справ України порядку обміну інформацією між МВС України і поліцією.

Органів поліції і їх посадових осіб законодавець наділив широкими повноваженнями для виконання своїх функцій, у тому числі повноваженнями застосовувати заходи державного примусу, що поліцейські можуть робити тільки відповідно до закону, на законній підставі та у законних формах. Кажучи про зміст повноважень поліції, то треба звернути увагу на таку їх особливість, яка визначається «суспільним напрямком» діяльності поліції в цілому, а не тільки «каральним», який був у ліквідованій міліції. Мова йде про надання допомоги населенню, що є одним із важливих аспектів діяльності поліції.

Повноваження поліції визначено у розділі IV Закону України «Про Національну поліцію» (ст. 23-24) та розділено на основні (перелік вичерпний і насьогодні складає 35 повноважень) та

додаткові, виконання яких може бути покладене на поліцію виключно законом.

Так, у межах основних повноважень поліція відповідно до покладених на неї завдань¹:

1) здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень;

2) виявляє причини і умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

3) вживає заходів з метою виявлення та припинення кримінальних і адміністративних правопорушень;

4) вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення;

5) здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;

6) здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності;

7) розшукує осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом;

8) у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання;

9) доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення;

10) вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

11) регулює дорожній рух та здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі;

12) здійснює супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом;

13) видає відповідно до закону дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху;

14) вживає 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;

15) вживає заходів для визначення осіб, які не здатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе; встановлює особу за невпізнаним трупом;

16) забезпечує безпеку взятих під захист осіб на підставах та в порядку, визначених законом;

17) у межах своєї компетенції, визначеної законом, здійснює контроль за дотриманням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, вживає заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі;

18) вживає заходів для запобігання та протидії домашньому насильству або насильству за ознакою статі;

19) здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони;

20) здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності;

21) здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та

активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ;

22) здійснює у визначеному законом порядку приймання, зберігання та знищення вилученої, добровільно зданої або знайденої вогнепальної, газової, холодної та іншої зброї, боєприпасів, набоїв, вибухових речовин та пристроїв, наркотичних засобів або психотропних речовин;

23) здійснює контроль у межах своєї компетенції, визначеної законом, за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення;

24) бере участь відповідно до повноважень у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх введення на всій території України або в окремій місцевості;

25) виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону та міжнародних договорів України;

26) здійснює оперативно-розшукову діяльність відповідно до закону;

27) вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), здійснює привід осіб за рішенням тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, а також вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю державних виконавців, приватних виконавців та інших осіб, які беруть участь у вчиненні виконавчих дій, здійснює привід у виконавчому провадженні, здійснює розшук боржника чи дитини у виконавчому провадженні у випадках, передбачених законом або рішенням суду. Залучення для проведення виконавчих дій працівників поліції здійснюється за вмотивованою постановою виконавця, яка надсилається керівнику територіального органу поліції за місцем проведення відповідної виконавчої дії;

28) забезпечує інформування Комісії з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, про хід досудового розслідування, вжиття заходів для розшуку осіб, зниклих безвісти, у тому числі

осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, для внесення даних до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин;

29) виявляє транспортні засоби особистого користування, тимчасово ввезені на митну територію України громадянами більш як на 30 днів та не зареєстровані в Україні у встановлені законодавством строки;

30) вживає заходів для виявлення неправомірного керування транспортними засобами, щодо яких порушено обмеження, встановлені Митним кодексом України, а саме: порушено строки їх тимчасового ввезення та/або переміщення в митному режимі транзиту; транспортні засоби використовуються для цілей підприємницької діяльності та/або отримання доходів в Україні; транспортні засоби передано у володіння, користування або розпорядження особам, які не ввозили їх на митну територію України або не поміщували в митний режим транзиту, а також заходів для виявлення неправомірного розкомплектування таких транспортних засобів.

31) на підставі відповідної постанови Уповноваженого із захисту державної мови вживає заходів для забезпечення здійснення Уповноваженим із захисту державної мови своїх повноважень, у тому числі сприяє збору фактичних даних про наявність або відсутність у діяч (бездіяльності) певних осіб ознак порушення вимог Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Залучення працівників поліції здійснюється за вмотивованим зверненням Уповноваженого із захисту державної мови, в якому має зазначатися, які саме дії пропонується вчинити працівникам поліції, і яке надсилається керівнику територіального органу поліції за місцем вчинення визначених дій;

33) у межах своєї компетенції здійснюють нагляд за дотриманням порядку виходу домашніх тварин (собак) у громадських місцях, за дотриманням вимог у сфері захисту тварин від жорстокого поводження та вживають відповідних заходів у разі порушення законодавства у цій сфері;

34) здійснює у взаємодії зі Збройними Силами України, Національною гвардією України, Державною прикордонною службою України, Державною спеціальною службою транспорту, Службою безпеки України боротьбу з диверсійно-розвідувальними

силами агресора (противника) та не передбаченими законами України воєнізованими або збройними формуваннями;

35) сприяє Державній прикордонній службі України у виявленні каналів незаконного перетинання державного кордону, переміщення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та разом із відповідними правоохоронними органами ліквідує такі канали.

Крім того, органи Національної поліції як складова частина системи державного управління в умовах надзвичайного стану в рамках закону можуть наділятися додатковими повноваженнями для проведення заходів, необхідних для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення конституційного правопорядку і законності, а також для ліквідації загрози безпеці громадян.

Так, Національна поліція у межах компетенції, передбаченої законодавством¹: уживає заходів щодо забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях; регулює дорожній рух та здійснює контроль за додержанням Правил дорожнього руху, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 року № 1306², його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі; здійснює супроводження транспортних засобів у випадках, передбачених законом; інформує Державну службу надзвичайних ситуацій на державному, регіональному і місцевому рівнях про ознаки загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій; надає послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги; організовує та здійснює заходи щодо рятування людей, забезпечення їх безпеки, охорони майна в

¹ Про затвердженню Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події: наказ МВС України від 22.08.2016 № 859. *Офіційний вісник України*. від 07.10.2016. № 77. Стор. 107. Ст. 2583.

² Про Правила дорожнього руху: постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306. Дата оновлення: 04.03.2021. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF> (дата звернення: 22.10.2021).

разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф та ліквідації їх наслідків; уживає 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 їх життя чи здоров'я; здійснює контроль у межах компетенції, визначеної законом, за додержанням вимог режиму радіаційної безпеки в спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення; сприяє забезпеченню правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації в разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості; надає допомогу органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у відселенні людей з місць, небезпечних для проживання, проведенні евакуації населення; бере участь у здійсненні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій та інші.

Поліція в рамках інформаційно-аналітичної діяльності наділена також повноваженнями, відповідно до яких вона:

- 1) формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України;
- 2) користується базами (банками) 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, міжнародними організаціями;
- 5) надає до Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів в електронній формі та в обсягах даних, зазначених у ст.ст. 7, 14 Закону України «Про Єдиний державний реєстр призовників, військово зобов'язаних та резервістів», відомості, необхідні для забезпечення ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів¹.

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

Діяльність поліції, пов'язана із захистом і обробкою персональних даних, здійснюється на підставах, визначених Конституцією України, Законом України «Про захист персональних даних»¹, іншими законами України.

Як бачимо, повноваження поліції, які передбачені ст.ст. 23-25 Закону України «Про Національну поліцію» повністю відповідають низці міжнародних правових актів, які передбачають виконання поліцейськими відповідних повноважень, зокрема Декларації про поліцію від 08.05.1979 р., Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17.12.1979 р., Рекомендації Рес (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 01.11.1950 р.².

Проаналізувавши зміст наведених повноважень, якими наділена Національна поліція України, можна запропонувати поділити їх за способом здійснення на такі види: 1) організаційні (підготовка кадрів та просування по службі, організація службової підготовки і стажування поліцейських і працівників Національної поліції); 2) контрольні (наприклад, здійснення контролю за дотриманням правил дозвільної системи, а також Правил дорожнього руху його учасниками та правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі); 3) охоронні (наприклад, здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб і об'єктів права приватної й комунальної власності); 4) оперативно-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); 5) примусові (або каральні) (наприклад, здійснення адміністративних проваджень та застосування адміністративних стягнень); 6) профілактичні (здійснення превентивної діяльності, спрямовану на запобігання вчиненню

¹ Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. Дата оновлення: 20.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> (дата звернення 10.11.2021).

² Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство; за заг. ред. О. А. Банчука. Київ : Видавець Москаленко О.М., 2013. 588 с.

правопорушень, а також застосування профілактичних заходів); 7) сервісні (наприклад, надання соціальної й правової допомоги громадянам).

Отже, повноваження Національної поліції України – це закріплене нормами чинного законодавства України та зумовлене предметом відання коло прав та обов'язків Національної поліції України¹.

У свою чергу, сфера суспільних відносин, в які вступає Національна поліція, має чітко виражений правоохоронний та превентивний характер своєї діяльності, що визначено на рівні законодавства.

Четвертий елемент структури адміністративно-правового статусу поліції – це юридична відповідальність. Характерною особливістю даного елементу є те, що види юридичної відповідальності, до якої може притягатися працівники (поліцейські) органів та підрозділів Національна поліції регулюються нормами різних галузей права. Проте, стаття 19 Закону України «Про Національну поліцію» встановлює, що у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону. При цьому підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом². Крім того, 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.

Не варто забувати й про те, що поліція зобов'язана вживати всіх заходів для недопущення будь-яких порушень прав і свобод людини, пов'язаних з обробкою інформації. Враховуючи це,

¹ Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : Стильна типографія, 2017. С. 542.

² Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. Дата оновлення 07.10.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#n159> (дата звернення 08.03.2021)

законодавець встановив відповідальність поліцейських за протиправне використання інформаційних ресурсів. Так, відповідно до ст. 28 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейські несуть персональну дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність за вчинені ними діяння, що призвели до порушень прав і свобод людини, пов'язаних з обробкою інформації¹.

Також Національній поліції України як державний орган зі статусом юридичної особи публічного права може нести фінансово-правову відповідальність у разі невиконання чи неналежного виконання зазначених у законодавстві дій, зокрема щодо організації бухгалтерського обліку та забезпечення фіксування фактів здійснення всіх господарських операцій у первинних документах, збереження оброблених документів, реєстрів і ведення статистичної звітності протягом встановленого терміну² тощо.

Таким чином, резюмуючи все вищесказане, напрошується певний висновок. Як суб'єкт адміністративного права Національна поліція вступає в особливий вид адміністративно-правових відносин – правоохоронні, а отже поліція має відповідний (специфічний) адміністративно-правовий статус, структура якого включає в себе чотири елементи:

- перший елемент – це цільовий блок;
- другий елемент – це структурно-організаційний блок;
- третій елемент – це компетенційний блок як поєднання сукупності владних повноважень і підвідомчості;
- четвертий елемент – це юридична відповідальність.

В решті решт, структуру адміністративно-правового статусу Національної поліції України складають визначені адміністративно-правовими нормами основні завдання, компетенцію, відповідальність, порядок формування та функціонування Національної поліції, що має на меті надання поліцейських послуг населенню у правоохоронній сфері, тим самим досягаючи загальної мети – зміцнення законності та забезпечення правопорядку в

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

² Про затвердження положення про Департамент кіберполіції Національної поліції України: наказ Національної поліції України від 10.11.2015 № 85.

Розділ 1
Проблеми адміністративно-правового регулювання структури та статусу
Національної поліції України

державі. Підводячи підсумок, пропонуємо під адміністративно-правовим статусом Національної поліції розуміти сукупність визначених нормативно-правовими актами України цілей, завдань, структурно-організаційних і компетенційних елементів, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також надання в межах, визначених законом, послуг особам.

Розділ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБИ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

2.1. Проблеми відбору кандидатів та призначення на посади поліцейських

З прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» було впроваджено нові правові засади проходження служби в органах поліції, започатковано нові критерії оцінки роботи поліцейських з метою підвищення рівня захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Подальшими кроками керівництва МВС України на шляху до реформування правоохоронної системи стали забезпечення функціонування прозорої системи конкурсного добору осіб на посади рядового і начальницького складу органів поліції, створення нової системи атестації поліцейських, зміна підходів до підготовки (перепідготовки) працівників для поліції. Увесь цей процес зумовив функціональні і організаційні перетворення у системі Національної поліції України, визначив зовсім нові вимоги до кандидатів на службу в поліцію. Головними досягненнями утілення вказаних перетворень повинно стати підвищення рівня довіри населення до поліції, а також зміна ставлення самих правоохоронців до виконання своїх службових обов'язків у напрямку усвідомлення їх як надання оплачуваних державою «сервісних» поліцейських послуг населенню щодо забезпечення, насамперед, безпеки кожної особи, її особистих та майнових прав, суспільних і державних інтересів¹.

Окремі організаційні аспекти підготовки кадрів для правоохоронних органів були предметом досліджень багатьох вітчизняних вчених, зокрема: О. Ф. Андрийко, О. М. Бандурки, О. А. Банчука, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка,

¹ Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/print1433760210972984>.

С. М. Гусарова, Д. С. Денисюка, А. Т. Комзюка, А. М. Ключка, Р. С. Мельника, О. Ю. Салманової, В. В. Сокурєнка, Х. П. Ярмакі та ін. Водночас, зважаючи на доволі недавнє створення Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, питання забезпечення належної кадрової політики в органах Національної поліції та окреслення напрямків оптимізації процедури відбору кандидатів на службу до лав поліції не знайшли достатнього висвітлення у науці, а отже, потребують додаткового дослідження на монографічному рівні.

Кадрова політика в органах Національної поліції та державна кадрова політика співвідносяться між собою як частина та ціле відповідно. Втім ані в науці, ані на практиці єдиного підходу до розуміння сутності та змісту поняття «кадрова політика» не має. На нашу думку, це можна пояснити значною кількістю напрямів удосконалення кадрової роботи в органах державної влади, у тому числі і правоохоронних органах, органах місцевого самоврядування, установах, організаціях незалежно від форм власності. Зазначимо, що кадрова політика в державних органах відображає закономірності розвитку об'єктивних кадрових процесів, зв'язки та відносини, що дають їм певну якісну характеристику, визначають основні риси та принципи кадрової роботи¹.

Фахівці з різних галузей права по-різному підходять до розуміння кадрової політики. Зокрема в теорії управління кадрова політика в основному розглядається як «головний напрям у роботі з кадрами, набір основних принципів, який реалізується кадровим підрозділом установи²». У свою чергу О. В. Крушельницька розглядає кадрову політику як «сукупність принципів, методів, форм організаційного механізму з формування, відтворення, розвитку та використання персоналу, створення оптимальних умов праці, її мотивації та стимулювання. Кадрова політика визначає генеральну

¹ Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). Київ : НАДУ, 2012. С. 28.

² Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків : Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого, 2016. С. 15.

лінію і принципів настанови в роботі з персоналом на довготривалу перспективу¹». Однак, Дрозд С. пропонує авторське визначення кадрової політики на державній службі як загального курсу на послідовну діяльність держави з формування вимог до державних службовців щодо їх підбору, підготовки і раціонального використання з урахуванням стану і перспектив розвитку державного апарату, прогнозів про кількісні та якісні потреби в кадрах державних службовців².

Наведені дефініції свідчать про відсутність усталеного підходу до розуміння сутності такої важливої категорії як «кадрова політика», що жодним чином не сприяє виробленню перспективних напрямів її здійснення і розуміння. При цьому наведені визначення дають можливість визначити зміст поняття «кадрова політика» за рахунок виділення основних її характерних рис:

- це чітко визначені основні напрями та заходи з формування та підбору персоналу, які можуть бути оформлені документально чи не мати документального оформлення взагалі;

- кадрова політика ґрунтується на власних засадах, а реалізується за допомогою різноманітних механізмів;

- здійснення кадрової політики передбачає досягнення як проміжних цілей, так і головної – забезпечення високоякісними кадрами;

- суб'єктами реалізації кадрової політики можуть виступати як державні, так і недержавні суб'єкти (наприклад, приймати кадрову стратегію буде орган державної влади, а безпосередньо реалізовувати визначені в ній заходи можуть не тільки посадові особи цих органів, а й суб'єкти господарювання як державної, так і недержавної форми власності), тому вона характеризується різноманітністю суб'єктів;

- об'єктом кадрової політики завжди буде персонал – працівники різних установ, організацій державних і недержавних форм власності;

¹ Крушельницька О. В., Мельничук Д. П. Управління персоналом : навч. посіб. Видання друге, перероблене й доповнене. Київ : Кондор, 2005. С. 38.

² Дрозд С. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №10. С. 102-106.

– кадрова політика завжди спрямована на підвищення якості персоналу, його професійний та особистісний розвиток.

У загальному вигляді кадрової політика орієнтована на різноманітні заходи щодо розвитку кадрового потенціалу, спрямовані на формування вимог і необхідних якостей працівників для виконання службових обов'язків; створення необхідних умов для державно-службової діяльності; контроль за діяльністю і забезпечення досягнення намічених результатів службової діяльності¹. Тому вірним є твердження В. С. Венедиктова про те, що «головний чинник створення міцної правоохоронної системи вбачається в новій кадровій політиці, де особлива увага повинна приділятися підвищенню професіоналізму працівників Національної поліції України²». У цьому аспекті М. О. Живко відмічає, що одним із головних елементів роботи з персоналом є проведення добору кадрів³. До подібного розуміння поняття «кадрова політика» зверталася В. Ю. Грітчина, яка у своїй праці стверджує, що робота з кадрами включає в себе добір, розстановку, переміщення (формування резерву на висунення, оцінка працівників)⁴. І як вірно резюмує І. С. Кравченко у своєму дослідженні вітчизняного та зарубіжного досвіду організації проведення добору кадрів до поліції у порівнянні, «перетворення поліцейських кадрів, як мета політики, можлива за допомогою значної уваги до суворого відбору в поліцію⁵».

З позиції Д. Г. Берестень «сутність відбору кадрів до лав поліції насамперед дає підставу припускати, що цей процес, поперше, зумовлює позитивний еволюційний розвиток служби; по-

¹ Ортинський В. Л., Кісіль З. Р., Ковалів М. В. Основи управління в органах внутрішніх справ України (схеми, визначення, поняття, принципи, основні засади) : наочний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2007. С. 140.

² Венедіктов В. С. Національна поліція України: професіоналізм та конкурентоспроможність як перспективи розвитку. *Право і Безпека*. 2017. № 1. С. 89-93.

³ Живко М. О. Адміністративно-правові регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ України в умовах адміністративної реформи : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2012. С. 47.

⁴ Грітчина В. Ю. Адміністративно-правове забезпечення кадрових процедур в Національній поліції України : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2017. С. 24.

⁵ Кравченко І. С. Правові засади реалізації кадрової політики Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. Адміністративне право і процес. 1/2018. С. 68-72.

друге, сфокусований для цього на оцінюванні придатності кандидатів для вакантної посади; по-третє, є концентроване вираження «тріади очікувань»: особистість, служба і служіння суспільству»¹. З точки зору Є. В. Зозулі професійний відбір – це комплексне дослідження особистості майбутнього працівника поліції з метою прогнозування його професійної придатності на основі аналізу наявних ділових, фізичних і психічних якостей². Ми ж поділяємо думку А. М. Клочка, який зауважив, що добір кандидатів на посаду поліцейського Національної поліції являє складний процес вибору кандидатів на службу, їх вивчення та оцінку, кінцевою метою якого є з'ясування загальної професійної придатності для виконання обов'язків службового характеру за відповідною посадою³.

Відповідно, добір кадрів на службу в органи Національної поліції виступає самостійною стадією реалізації державної кадрової політики в системі МВС України. Варто зазначити, що О. В. Негодченко відносить процедуру відбору на службу в органи охорони правопорядку, як і навчання в закладах освіти МВС України як основний напрямок у роботі з персоналом Національної поліції⁴, відслідковуючи його вплив на недопущення порушень прав людини, або як частину сучасної кадрової моделі МВС та науково-обґрунтованої концепції відбору, підготовки та перепідготовки персоналу. Разом з тим, він вважає, що професійний відбір покликаний забезпечити оптимальну розстановку персоналу у різних

¹ Берестень Д. Г. Особливості професійного добору на посаду поліцейського в Україні. *Юридична наука*. 2019. № 12. С. 193-197.

² Зозуля Є. В. Діяльність МВС щодо упровадження міжнародного досвіду у сфері професійної підготовки співробітників національної поліції України. *Національна поліція Донеччини: проблеми становлення та стратегія розвитку - 2016* : Всеукр. наук.-практ. конф. (Маріуполь, 21 жовтня 2016 р.) : тези доповідей / ДВНЗ «ПДТУ», Головне упр. Нац. поліції в Донецькій області, Донецькій юридичний ін-т. Маріуполь, 2016. С. 43-47.

³ Клочко А. М. Адміністративно-правові аспекти підготовки майбутнього поліцейського у ВНЗ системи МВС України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1 (68). С. 111-119.

⁴ Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків : НУВС, 2003. С. 322.

службах та підрозділах поліції, розумне та ефективне призначення на посади; своєчасно діагностувати і прогнозувати можливість професійних деформацій (відхилень), випадків суїцидів серед поліцейських; раціонально знизити матеріальні витрати на підготовку кандидатів, скорочення строків підготовки і тренування; попередити невинуваті поранення і загибель працівників при виконанні ними службових обов'язків, зменшити плінність кадрів, скоротити кількість дисциплінарних проступків і порушень закону¹. У свою чергу, О. М. Бандурка і С. М. Гусаров, досліджуючи проблеми підготовки кадрів для правоохоронних органів, роблять акцент на тому, що збільшення чисельності особового складу не завжди впливає на поліпшення криміногенної обстановки в регіонах країни, а тому відбір повинен здійснюватися на наукових засадах та з позиції врахування особистісних та фахових якостей кожного кандидата². В такій ситуації важливу роль відіграє профорієнтаційна робота серед населення. У цьому аспекті слушною є точка зору А. В. Іваниці, який зазначає, що основним завданням системи відбору кадрів в поліцію є сприяння підвищенню ефективності правоохоронної діяльності через поліпшення якості кадрового забезпечення органів Національної поліції України в співробітництві з населенням, завдяки наданню консультативної допомоги громадянам в отриманні інформації про специфіку несення служби працівниками поліції та вимоги, що висуваються до кандидатів на службу в органи Національної поліції України та навчання у вищих навчальних закладах правоохоронної системи. Власно, Концепція державної системи профорієнтації населення сприяє професійному відбору кадрів на службу в поліцію³.

Враховуючи вказані позиції науковців зазначимо, що сучасний добір кадрів для правоохоронних органів представляє собою процес, який здійснюється відповідними спеціалістами, і за допомогою якого виявляються з-поміж інших кандидати, які

¹ Там само. С. 332-338.

² Харківський національний університет внутрішніх справ : ювілейне вид. / під заг. ред. С. М. Гусарова ; редкол.: О. М. Бандурка, О. М. Головка, В. А. Греченко та ін. Харків, 2015. С. 117.

³ Іваниця А. В. Підготовка кадрів для органів Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 1 (22). Том 2. 2018. С. 212-215.

найбільш повно відповідають характеру та змісту майбутньої діяльності в підрозділах поліції. Сам процес добору кадрів складається з дослідження поданих документів, спеціальної перевірки, перевірки фізичної підготовки, перевірки ділових та моральних якостей, професійно-психологічного відбору та медичного огляду.

Щодо спеціалістів, варто відмітити, що в Україні одним із новостворених суб'єктів кадрових правовідносин у Національній поліції є Рекрутинговий центр Національної поліції України (у структурі якого функціонують регіональні представництва), утворений 11 грудня 2015 року. Основною метою його діяльності є відбір кандидатів на службу до органів та структурних підрозділів Національної поліції, а також технічна допомога у проведенні їх атестації. Зауважимо, що Рекрутинговий центр – це самостійна структура, що не входить до складу Національної поліції, а також незалежна від політичних та інших впливів¹. Тобто цей центр уповноважений займатися пошуком, атестацією, добором, оцінкою і розвитком кадрів для Національної поліції.

Звісно, основним суб'єктом формування кадрової політики в Національній поліції залишається Департамент кадрового забезпечення Національної поліції України та його структурні підрозділи кадрового забезпечення в територіальних органах Національної поліції. Так, наказ Національної поліції України «Про затвердження Положення про Департамент кадрового забезпечення Національної поліції України» від 12.12.2015 № 136 виокремлює основні його завдання, якими, зокрема є: кадрове забезпечення службової діяльності органів поліції; забезпечення організації роботи з добору, вивчення та комплектування органів поліції кваліфікованими кадрами; організація та методичне забезпечення спеціальної підготовки вперше прийнятих на службу поліцейських з метою набуття ними знань та навичок, необхідних для виконання повноважень поліції, а також підвищення кваліфікації і перепідготовки поліцейських; організація професійного навчання та

¹ Рекрутинговий центр Національної поліції України. Система відбору кадрів. URL: <https://nabir.np.gov.ua/> (дата звернення: 02.11.2021).

стажування, системи психологічного забезпечення поліцейських і працівників Національної поліції¹.

Щодо критеріїв оцінки кандидатів на службу в поліції, то до таких віднесено, зокрема медичні та соціально-психологічні критерії, вік кандидата, фізичний рівень підготовки та інші. Звісно, важливо врахувати й освітній рівень кандидата. У цьому аспекті законодавством встановлено, що для роботи у поліції підходить будь-яка вища юридична освіта, отримана у будь-якому вищому закладі освіти. А для того, щоб навчити здібного кандидата на посаду поліцейського, який перед цим успішно пройшов конкурсний відбір, певним специфічним знанням у галузі його майбутньої діяльності, достатньо проходження ним спеціального інтенсивного курсу навчання у закладі вищої освіти системи МВС України від шести місяців до одного року².

У цьому напрямку позитивною новелою Закону України «Про Національну поліцію»³ стало винесення окремого розділу (Розділ VI. «Добір на посаду поліцейського»), присвяченому порядку призначення на посади поліцейських, вимогам до кандидатів на службу в поліції, особливостям перевірки кандидатів на службу. Крім того новелою є розглянуті в розділі питання щодо введення конкурсу на посади, створення поліцейських комісій, включення до їх складу представників громадськості, системна атестація кадрів (процедура визначена у Наказі МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських» від 17.11.2015 № 1465⁴) із застосуванням сучасних форм оцінювання й контролю. Також новоприйнятий закон та постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження

¹ Департамент кадрового забезпечення Національної поліції України. URL: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1802871> (дата звернення: 02.11.2021).

² Про затвердження Порядку відбору кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 15.01.2015 № 29. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/z0116-15>.

³ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

⁴ Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських : наказ МВС України від 17.11.2015 № 1465. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15> (дата звернення: 12.11.2021).

Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 № 877¹ регламентують процедуру переміщення поліцейських в органах, закладах та установах поліції, професійного навчання (первинної професійної підготовки, підготовки у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання, післядипломної освіти, службової підготовки), звільнення та ін. Процес оновлення правової баз, якою врегульовано питання кадрового забезпечення органів поліції в Україні має на меті не тільки сприяти підвищенню професіоналізму поліцейських, ефективності виконання покладених на них завдань і функцій, але й забезпечити ступінь задоволення потреб й рівень довіри суспільства до поліції, а також швидкий перехід до сервісного характеру поліцейської діяльності.

Варто вказати, що до основоположних вітчизняних нормативно-правових актів, норми яких прямо не врегульовують процедуру добору поліцейських, але містять загальні принципи, які враховуються при формуванні кадрового потенціалу Національної поліції України, варто віднести, перш за все, Конституцію України. Саме у ній у ст. 24 закріплена рівність громадян у конституційних правах і свободах, що унеможливує привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольором шкіри, політичними, релігійними та іншими переконаннями, статтю, етнічним та соціальним походженням, майновим станом, місцем проживання, за мовними або іншими ознаками². Дана норма основного закону знайшла своє втілення у тому числі і при встановленні вимог до кандидатів на службу у Національній поліції України (ст. 49 Закону України «Про Національну поліцію»³).

Також сучасна поліція України у своїй діяльності має визначально керуватись принципами та нормами міжнародного права, які містяться у міжнародних договорах України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 9

¹ Положення про Національну поліцію: постанова КМУ № 877 від 28.10.2015. Дата оновлення: 20.07.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1321-05> (дата звернення: 02.11.2021).

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

³ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

Конституції України). Це, перш за все, «Декларація про поліцію», затверджена Резолюцією Парламентської асамблеї Ради Європи від 8 травня 1979 р. № 690, відповідно до якої поліцейський повинен пройти в повному обсязі загальну підготовку, професійну та службову підготовку, а також отримати відповідний інструктаж по соціальних проблемах, демократичним свободам, правам людини, зокрема Європейській Конвенції з прав людини¹. Також у Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», ухваленій Комітетом міністрів 19 вересня 2001 р., прямо передбачені вимоги, яким має відповідати персонал поліції та процедура прийняття кандидатів на службу до поліції. Зокрема у Рекомендаціях вказано, що персонал поліції на будь-якому рівні початку кар'єри повинен відбиратися на основі його особистої кваліфікації та досвіду, які повинні відповідати цілям поліції (п. 22); персонал поліції повинен бути в змозі виявляти ясність судження, відкрите ставлення, зрілість, справедливість, комунікабельність і, де це необхідно, лідерські та управлінські вміння. Крім того, вони повинні добре розуміти соціальні, культурні та суспільні проблеми (п. 23); особи, які були засуджені за тяжкі злочини, повинні бути позбавлені права працювати в поліції (п. 24); процедури з набору службовців повинні засновуватися на об'єктивних та недискримінаційних засадах, слідуючи після проведення необхідного відбору кандидатів. Крім того, кадрова політика повинна бути спрямована на гендерну рівність чоловіків і жінок, набір претендентів з різних верств суспільства, в тому числі етнічних меншин, із загальною метою, щоб персонал поліції відображав суспільство, якому вони служать (п. 25)².

Безпосередньо процедура проведення добору та комплектування кадрів для органів і підрозділів Національної поліції регламентована в спеціальних нормативно-правових актах, а саме: Наказах МВС України «Про затвердження Типової форми контракту

¹ Декларація про поліцію: Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи від 8 травня 1979 р. № 690. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803 (дата звернення: 06.11.2021).

² Комітет Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики»: ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року на 765-му засіданні заступників міністрів. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf> (дата звернення 03.11.2021).

про проходження служби в поліції та Порядку укладання контракту про проходження служби в поліції» від 03.02.2017 № 89¹ та «Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських» від 25.12.2015 р. № 1631². Саме останній наказ затверджує два основні відомчі нормативно-правові акти щодо проведення конкурсного відбору до лав Національної поліції України: Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади та Порядок діяльності поліцейських комісій. Варто відмітити, що сучасна процедура проведення конкурсу на посаду поліцейського в нашій державі характеризується відкритістю, гласністю, демократичністю та рівноправністю. Відзначимо, що проведення конкурсу серед претендентів на посади у Національній поліції України передбачене і Коаліційною угодою парламентських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014 р.³, яка передбачає запровадження механізму прозорого конкурсного відбору осіб при призначенні на посади поліцейських всіх рівнів (крім найнижчих посад, що комплектуються особами, які успішно пройшли базову підготовку для служби в поліції).

Так, Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади урегулює основні організаційні аспекти, умови і порядок проведення конкурсного відбору на поліцейські посади, а саме: вимоги щодо оприлюднення інформації про вакантну посаду та оголошення про проведення конкурсу; повноваження поліцейської комісії при проведенні конкурсу; порядок прийняття та розгляду документів, що подаються для участі в конкурсі; організацію проведення окремих етапів конкурсу; порядок проходження тестування кандидатами та критерії

¹ Про затвердження Типової форми контракту про проходження служби в поліції та Порядку укладання контракту про проходження служби в поліції : наказ МВС України від 03.02.2017 № 89. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0190-17> (дата звернення 03.11.2021).

² Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади : наказ МВС України від 25.12.2015 № 1631. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0050-16> (дата звернення 03.11.2021)

³ Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/n0001001-15> (дата звернення 03.11.2021)

оцінки його результатів; методи оцінки та урахування результатів тестування особистісних характеристик (психологічного тесту), перевірки рівня фізичної підготовки та співбесіди; прийняття рішення поліцейською комісією за результатами всіх етапів конкурсу; складання рейтингу кандидатів та оформлення результатів конкурсу; підстави для відмови в призначенні переможця конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади.

У свою чергу, такий документ як Порядок діяльності поліцейських комісій визначає завдання, функції, вимоги щодо персонального складу, повноваження та організаційні засади діяльності поліцейських комісій, як постійно діючих колегіальних органів, що утворюються в апараті центрального органу управління поліції та в її територіальних (міжрегіональних) органах (закладах, установах) для забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції.

Так, процедура оголошення конкурсу розпочинається з видачі наказу керівника Національної поліції або керівника відповідного ГУНП, якому надано право приймати громадян на службу в поліцію чи призначати на посаду поліцейського. Разом з тим, відбувається створення відповідної конкурсної комісії, яка займається проведенням конкурсу.

Пошук кандидатів на службу в конкретні підрозділи поліції відбувається у різний спосіб, основним з яких є оприлюднена поліцейською комісією інформація (оголошення) про вакантні посади в поліції і про проведення конкурсу на офіційному веб-порталі центрального органу управління поліції, відповідного територіального органу (установи) поліції¹.

Конкурс проводиться серед осіб, які:

– вперше приймаються на службу в поліцію з призначенням на посади молодшого складу поліції;

¹ Офіційний сайт Національної поліції України. URL: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1748639>

– вперше приймаються на службу в поліцію з призначенням на посади середнього та вищого складу поліції, за рішенням керівника, уповноваженого призначати на такі посади;

– призначаються на посади молодшого, середнього та вищого складу поліції в порядку просування по службі за рішенням керівника уповноваженого призначати на такі посади, через конкурс.

Варто звернути увагу на те, що законодавець чітко визначив вимоги до кандидатів на службу в поліцію. Так, на службу в поліцію можуть бути прийняті громадяни України віком від 18 років, які мають повну загальну середню освіту, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які володіють українською мовою.

Незалежно від професійних і особистих якостей кандидатів, рівня їх фізичної підготовки та стану здоров'я на службу в поліції не можуть бути прийняті особи:

1) які відмовляються від взяття на себе зобов'язань дотримуватися обмежень та/або від складання Присяги поліцейського, визначених законом;

2) які звільнені або мали бути звільнені з посад на підставі Закону України «Про очищення влади».

У свою чергу також не може бути поліцейським:

1) особа, визнана недієздатною або обмежено дієздатною особою;

2) особа, засуджена за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину, у тому числі судимість якої погашена чи знята у визначеному законом порядку;

3) особа, яка має непогашену або незняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої;

4) особа, щодо якої було припинено кримінальне провадження з нереабілітуючих підстав;

5) особа, до якої були застосовані заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією;

6) особа, яка відмовляється від процедури спеціальної перевірки під час прийняття на службу в поліції або від процедури оформлення допуску до державної таємниці, якщо для виконання нею службових обов'язків потрібен такий допуск;

7) особа, яка має захворювання, що перешкоджає проходженню служби в поліції. Перелік захворювань, що перешкоджають проходженню служби в поліції, затверджується Міністерством внутрішніх справ України спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;

8) особа, яка втратила громадянство України та/або має громадянство (підданство) іноземної держави, або особа без громадянства;

9) особа, яка надала завідомо неправдиву інформацію під час прийняття на службу в поліції.

Загалом проведення конкурсу відбувається у кілька етапів:

1. На першому етапі здійснюється подача і збір необхідних документів кандидатами на посаду, а також проходження ними обов'язкового медичного огляду, вивчення психофізіологічного стану, тестувань, які мають на меті виявлення фактів вживання наркотичних засобів або психотропних речовин без призначення лікаря, зловживання алкоголем або споживання одурманюючих засобів. Ця вимога визначена у ст. 50 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до якої громадяни України, які виявили бажання вступити на службу до поліції, з метою визначення стану їхнього здоров'я в обов'язковому порядку проходять медичні та психофізіологічні обстеження, а також обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності в порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ України¹.

Обов'язок по організації і проведенню відповідної експертизи і медичного огляду осіб, що проходять добір на службу покладено на військово-лікарські комісії, які діють на підставі Положення про діяльність медичної (військово-лікарської) комісії МВС, затвердженого наказом МВС України від 03.04.2017 № 285².

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

² Про затвердження Положення про діяльність медичної (військово-лікарської) комісії МВС: наказ МВС України від 03.04.2017 № 285. *Офіційний вісник України*. 2017. № 41. Ст. 1296.

Призначення такої експертизи полягає у визначенні категорії придатності громадян за станом здоров'я до служби за індивідуальними психо-фізіологічними характеристиками, придатності кандидатів до служби в поліції, кандидатів до вступу до вищих закладів освіти МВС України із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, придатності поліцейських до подальшої служби, а також визначенні причинного зв'язку отриманих громадянами каліцтв (поранень, травм, контузій), захворювань з проходженням ними служби в поліції. Варто зауважити, що останнім часом незважаючи на значну неуплектованість структурних підрозділів Національної поліції (насамперед, патрульної поліції, дільничних офіцерів поліції) фізичному і психологічному стану поліцейських приділяється значна увага, адже робота поліцейського пов'язана з серйозними морально-психологічними навантаженнями. Якщо проаналізувати матеріали особових справ, то виявляється, що нерідко існують ситуації, в яких особа за результатами пройдених етапів добору повністю відповідає вакантній посаді, однак в силу низької психологічної стійкості вимушена звільнитися після першого або другого року служби в поліції. Дана обставина вказує на недостатній рівень психологічного дослідження особистості майбутнього поліцейського. Суттєвою прогалиною на нашу думку є й те, що рекомендації центрів психодіагностики бажаних кандидатів на службу носять рекомендаційний характер, а не обов'язковий, а це, у свою чергу, на практиці створює ризики потрапляння на службу в поліцію осіб з низьким рівнем стресостійкості, девіантною поведінкою та морально нестійких осіб, не здатних витримувати значних психологічних навантажень.

Також одним з видів психофізіологічних досліджень, які проходять кандидати на посади до Національної поліції України, є тестування на поліграфі. Однак проводиться воно, на відміну від інших перевірок, виключно за згодою кандидата, про що прямо зазначається у ч. 2 ст. 50 Закону України «Про Національну поліцію»¹. На рівні відомчих нормативно-правових актів порядок

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

застосування поліграфу для проведення перевірок співробітників Національної поліції України урегульований наказом МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок використання поліграфів у Національній поліції України» від 05.12.2017 р. № 1472/31340¹, у якому в якості основних напрямів проведення опитування зазначені вступ кандидатів на службу до поліції та проведення атестування поліцейських.

Варто відмітити, що у багатьох країнах-членах Євросоюзу та США проведення спеціального психофізичного обстеження кандидатів на службу в поліцію на поліграфі є обов'язковим і відмова особи від такого обстеження стає однозначною підставою для відмови у прийнятті його на службу².

2. На другому етапі проводиться тестування з питань знання ними законодавчої бази (професійний тест); на загальній здібності і навички (тест загальних навичок); особистісних характеристик (психологічний тест).

Основною метою проведення такого тестування є об'єктивне і неупереджене з'ясування можливості кандидатів за своїми професійними й особистісними якостями виконувати службові обов'язки на посадах поліцейського в практичних підрозділах Національної поліції. Тестування, перед усім, проводиться у чітко визначений, обмежений час, який зазвичай не перевищує однієї години для кожного тестуючого. Кандидати, що не пройшли тестування (не набрали відповідної кількості балів (крім психологічного тесту) до наступних етапів конкурсу не допускаються.

Звернемо увагу на те, що важливою частиною тестування є проведення психологічного тесту, відповідно до якого визначається рівень особистісних характеристик необхідних для придатності кандидата до умов проходження служби, його витривалості у надзвичайних ситуаціях та ситуаціях з підвищеним психологічним

¹ Про затвердження Інструкції про порядок використання поліграфів у Національній поліції України : наказ МВС України від 13.11.2017 № 920. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1472-17#Text> (дата звернення: 06.11.2021).

² Людвік В. Д. Вимоги до кандидатів у поліцію: зарубіжний досвід. *Національна поліція України: проблеми становлення та перспективи розвитку*: зб. матеріалів наук.-практ. конф. курсантів та студентів (м. Харків, 10 грудня 2015 р.). Харків, 2015. С. 325–327.

навантаженням. Загалом варто вказати, що результат психологічного тесту не впливає на рейтинг кандидата, однак має рекомендаційний характер, а тому враховуються поліцейською комісією при прийнятті рішення за результатами проходження всіх етапів конкурсу.

3. Третій етап передбачає визначення рівня фізичної підготовки кандидата.

Особливу увагу варто приділяти вступним та випускним іспитам з фізичної та спеціальної підготовленості правоохоронців. Адже, як показує практичний досвід, рівень підготовленості курсантів та слухачів залишається на недостатньому рівні. Кандидати на посаду поліцейського в більшості випадків не можуть скласти базові нормативи з фізичної підготовки, тому під час навчання вони не покращують свої навички, а намагаються довести свої фізичні здібності до рівня вступних іспитів¹.

Перевірка рівня фізичної підготовки кандидатів до вступу на службу в Національну поліцію України та на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання здійснюється відповідно до порядку, затвердженого Наказом МВС України від 09.02.2016 р. № 90². Так, рівень фізичної підготовки кандидатів перевіряється шляхом проведення тестування їх основних фізичних якостей і навичок (сили, витривалості, швидкості, гнучкості, спритності). Головною метою вдосконалення фізичної підготовленості майбутніх поліцейських є визначення їх придатності до служби в Національній поліції України, формування у них фізичних, професійно-прикладних та психологічних якостей з урахуванням специфіки обраного напрямку несення служби у поліції, їх здатності переносити фізичні навантаження без зниження працездатності при виконанні службових завдань, що стоять перед органами (підрозділами) поліції, а також придатності до опанування навчальної програми за відповідним рівнем вищої освіти в закладах

¹ Моргунов О. А. Удосконалення фізичної підготовки правоохоронців МВС України на початковому етапі навчання. *Честь і закон*. 2014. № 2. С. 46-49.

² Про затвердження Положення з організації перевірки рівня фізичної підготовленості кандидатів до вступу на службу в Національну поліцію України : наказ МВС України від 191 09.02.2016 № 90. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0306-16> (дата звернення: 06.11.2021).

вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, шляхом комплексного підходу об'єднання фізичної, тактико-спеціальної та вогневої підготовки, які будуть імітувати ситуації самозахисту, переслідування та затримання правопорушника¹. Відповідні вимоги рівня фізичної підготовки, необхідні для проходження служби затверджуються наказом МВС України відповідно до вимог чинного законодавства.

Організацією даного етапу займається поліцейська комісія і проводиться вона на об'єктах спортивної інфраструктури із забезпеченням належних санітарно-гігієнічних умов та в присутності медичних працівників.

4. Після проходження фізичних випробувань наступає заключний етап проведення добору, який охоплює співбесіда.

Співбесіда з кандидатом проводиться поліцейською комісією, яка під час неї вивчає результати тестувань, рівня фізичної підготовки та документи кандидата, які подані ним особисто та надані службою персоналу (кадрового забезпечення), а також з'ясовує його професійні, морально-ділові якості, управлінсько-організаторські здібності².

Основними повноваженнями поліцейської комісії є:

1) проведення відбору (конкурсу) на службу в органи (заклади, установи) поліції, крім прийому на навчання до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських;

2) проведення конкурсу для призначення на вакантну посаду.

Так, покроково, на цьому етапі відбору члени постійної поліцейської комісії після ознайомлення з матеріалами про кандидата на службу в поліцію, під час бесіди з ним оцінюють

¹ Комзюк М. А., Кущенко В. О., Іншеков М. В. Проблеми та перспективи розвитку системи професійного відбору майбутніх поліцейських. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. (Харків, 24 травня 2018р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : Харків. Нац. ун-т внутр. справ, 2018. С. 41-43.

² Гарбузюк К. Г. Адміністративно-правове забезпечення відбору кандидатів на службу в Національну поліцію : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Дніпро, 2016. С. 49.

морально-психологічні, особисті, ділові та професійні якості кандидата. Коли проводиться добір уперше на посади, то така процедура добору містить більше перевірочних процедур і оціночних характеристик. Не варто забувати, що вивчення кандидата і оцінка його особистих, ділових і професійних якостей проходить паралельно, а вказані відповідні дії взаємообумовлені та взаємозалежні. Основна мета таких заходів полягає у виявленні їх особистих, ділових та моральних якостей, з подальшою оцінкою на відповідність тим чи іншим кваліфікаційним вимогам, що пред'являються до посади поліцейського в Національній поліції.

Крім того, щодо осіб, які претендують на службу в поліції, проводиться спеціальна перевірка кандидатів на службу в поліцію. Основна мета такої перевірки – це виявлення чинників, що можуть обмежувати можливість прийому на службу в поліцію. Вимога щодо проведення спеціальної перевірки визначена на законодавчому рівні. Зокрема відповідно до ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. стосовно осіб, які претендують на посади, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується Національним агентством з питань запобігання корупції, проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто¹. Порядок проведення спеціальної перевірки та форма згоди на проведення спеціальної перевірки затверджені постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 25.03.2015 № 171². Крім того, спеціальній перевірці

¹ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Дата оновлення: 03.08. 2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 01.11.2021).

² Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету

піддають відомості про особу, яка претендує на зайняття посади в органах та підрозділах Національної поліції щодо поширення на неї заборони займати відповідну посаду, яка передбачена положеннями Закону України «Про очищення влади» від 16.09.2014.

Хотілося б відзначити, що сучасна процедура добору на посаду поліцейського в Україні загалом характеризується високим рівнем спрямованості на подолання корупційних проявів під час формування кадрового потенціалу Національної поліції¹.

Разом з тим, при здійсненні добору на заміщення вакантної посади поліцейського проводиться вивчення особових справ працівників, що вже працюють і підрозділах. Вивчення і оцінка кандидата в разі проведення із внутрішніх джерел добору характеризується меншою кількістю перевірочних процедур та полягає в проведенні відповідної атестації, в ході якої визначається відповідність кандидата кваліфікаційних вимог тієї чин іншої посади. У випадку прийняття позитивного рішення про переміщення працівника на посаду, останній зобов'язаний пройти атестацію. Під час проходження атестації вивчаються особисті якості, а також професійно-службові та морально-психологічні характеристики. За підсумками пройденної атестації готується висновок, який свідчить про можливість переміщення по посаді.

Підсумком добору є обговорення конкурсною комісією кандидата шляхом проведення голосування (при відсутньому кандидаті) та прийняття одного з наступних рішень:

- рекомендований до проходження служби в поліції та/або на зайняття вакантної посади;
- не рекомендований до проходження служби в поліції та/або на зайняття вакантної посади².

Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 171.
URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF>

¹ Грига М. А. Окремі антикорупційні аспекти добору на посаду поліцейського в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*: матеріали III Міжнародної наук.-практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.). Київ, 2018. С. 64–65.

² Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади : наказ МВС України від 25.12.2015 № 1631. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0050-16> (дата звернення 03.11.2021).

Варто наголосити, що прийняття рішення відбувається колегіально комісією, а в ситуації, коли є однакова кількість голосів, ключовим голосом є голос голови поліцейської комісії. Відповідне рішення прийняте поліцейською комісією оформляється протоколом відповідного зразка, у якому в обов'язковому порядку повинні бути зазначені: дата, місце прийняття рішення, склад комісії, питання, що розглядалося, а також мотиви прийнятого рішення. Протокол підписують голова, секретар і члени комісії, які брали участь у прийнятті рішення, не пізніше наступного дня після проведення засідання. Окрема думка члена поліцейської комісії викладається в письмовій формі і додається до справи, про що головуючий повідомляє на засіданні.

За результатами всіх етапів конкурсу поліцейська комісія складає рейтинг кандидатів, рекомендованих до служби в поліції, виходячи із загальної кількості балів, отриманих кандидатами в результаті проходження всіх етапів конкурсу. Конкурс інформаційно підтримується від моменту оприлюднення інформації (оголошення) про вакантні посади в поліції і про проведення конкурсу, продовжуючи її висвітленням та доведенням на всіх етапах, у встановленому чинним законодавством порядку.

У підсумку на основі отриманих результатів конкурсною комісією складається загальний рейтинг претендентів, які відповідають умовам конкурсу, визначають переможця конкурсу, що оприлюднюється не пізніше наступного дня після підписання протоколу засідання поліцейської комісії в тому порядку, в якому він був оголошений¹.

Відповідно, даний етап є завершальний, а норми п. 5 розд. X та XI розглянутого порядку проведення конкурсу дозволяють стверджувати, що вона не передається кадровій службі та керівнику поліції. Останні за умов проходження спеціальної перевірки², а

¹ Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади : наказ МВС України від 25.12.2015 № 1631. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0050-16> (дата звернення 03.11.2021).

² Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 171.

також відсутності підстав для відмови у призначенні переможця конкурсу на службу в поліцію та/або зайняття вакантної посади, фактично і реалізують остаточно право громадян бути прийнятими на службу до Національної поліції України.

Після цього відбувається призначення кандидата, який пройшов конкурс на відповідну посаду в підрозділ поліції, шляхом прийняття керівником органу поліції відповідного (індивідуального) наказу згідно з вимогами наказу МВС України «Про затвердження Порядку підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції» від 23.11.2016 р. № 1235¹.

Також особа, яка вступає на службу до поліції, обов'язково складає Присягу на вірність Українському народові, зміст якої визначено у наказі МВС України «Про затвердження Порядку складання Присяги працівниками Національної поліції» від 09.11.2015 р. № 1453².

У Законі України «Про Національну поліцію» зазначено, що посади середнього складу поліції є безстроковими. Проте, призначенню осіб на посади молодшого складу, які вперше прийняті на службу в поліції, передують укладення з ними контракту одноразово строком на 2 роки без права продовження. Тобто з людиною, яка приймається на службу на посаду молодшого складу поліції, укладається контракт протягом одного 2-х річного періоду³. Якщо людина протягом цього часу успішно виконує свої обов'язки – вона продовжує службу у органах поліції вже на постійній основі, без вимоги укладання контракту. Відповідно, працює до досягнення пограничного віку або виходу на пенсію. Проте контракт, що укладається з особами, що вступають на службу на посаду молодшого складу поліції, не

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 03.11.2021).

¹ Про затвердження Порядку підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції : наказ МВС України від 23.11.2016 № 1235. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-16> (дата звернення 13.11.2021).

² Про затвердження Порядку складання Присяги працівниками Національної поліції : наказ МВС України від 09.11.2015 № 1453. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1487-15> (дата звернення 03.11.2021).

³ Закон України «Про Національну поліцію»: наук.-практ. комент. / О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка; передм. В. В. Сокурєнка; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. С. 304-307.

передбачає компенсацію за утримання особи на забезпеченні Національної поліції протягом служби ані у разі дострокового порушення умов контракту, ані після закінчення його терміну, як у контракті з особами, що приймаються на службу в поліцію, вступивши до вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання.

Крім того, розглядаючи внутрішній метод ротації при здійсненні добору на посаду поліцейського, варто відмітити, що у зв'язку із подіями, що тривають на Сході нашої країни, виникла гостра потреба в несенні служби у районах зони проведення операції об'єднаних сил. Кадрові підрозділи стикнулись із проблемою укомплектування посад поліцейського у районах проведення бойових дій. Дієвим методом у цій ситуації стало проведення ротацій працівників поліції з різних регіонів та областей нашої держави. Швидкий та ефективний метод ротації дозволив забезпечити належну охорону громадського порядку та відповідне несення служби. Разом з тим, серйозним плюсом проведення ротації є те, що він виступає дієвим інструментом протидії корупційних проявів в системі правоохоронних органів. Про доцільність та ефективність ротації при здійсненні добору кадрів свідчить світова практика залучення поліцейських працівників до виконання різного роду завдань, миротворчих місій та ін. Ротація представляє собою переміщення співробітників з однієї рівнозначної посади на іншу, наприклад в рамках одного структурного підрозділу або у випадках ротації на Схід України до іншого регіону. При тривалому несенні служби «на одному місці» співробітник поліції втрачає пильність, поліцейський обмежує кругозір рамками однієї ділянки роботи, зникає до недоліків, перестає вивчати нові сучасні методи та форми роботи. Як показує практика, зміна місць несення служби несе виключно позитивний характер, в результаті якого поліцейський має можливість порівняти ситуації, швидше адаптуватися до нових умов, використовувати здобутий досвід та ін. З метою зменшення рівня корупційних проявів ротації найчастіше підлягають керівники різного рівня підрозділів. Ротація створює можливість керівникам набутти необхідних знань щодо специфіки діяльності різних структурних підрозділів, як в рамках однієї області, так і регіону загалом. Сьогодні дедалі частіше вище керівництво структурних підрозділів поліції звертається до методу переміщення керівників особового складу територіальних підрозділів. Така ротація керівних кадрів виступає запорукою протидії випадків в підрозділах поліції, за допомогою ротації організовується більш ефективна взаємодія

між територіальними підрозділами Національної поліції, здійснюється обмін позитивним досвідом, ротация дозволяє керівнику по-новому глянути на існуючі проблеми в підрозділах. В цілому ротация керівних кадрів в підрозділах Національної поліції є необхідним інструментом кадрової політики.

З наведених положень випливає наступний висновок – успішне виконання поліцією покладених на неї завдань можливе лише за умови проведення грамотної кадрової політики, результати якої повинні забезпечити органи і підрозділи поліції потужним і високопрофесійним персоналом – поліцейськими європейського зразка, відновити імідж професії поліцейського в суспільстві, тим самим забезпечивши ефективність поліцейської діяльності та високу довіру громадськості до Національної поліції в цілому.

Проте, незважаючи на значну позитивну динаміку у напрямку удосконалення процедури відбору кадрів до органів Національної поліції, процес реформування триває і виявляються нові недоліки процесуального характеру, що вимагають подальшого вирішення. Зокрема жодних конкурсних процедур та контролю громадськості не передбачено в процесі ротации кадрів. Не запланована участь поліцейських комісій і в процесі прийому на навчання до вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку поліцейських. При цьому одним з векторів покращення кадрового забезпечення Національної поліції України вбачається постійний моніторинг персоналу, основною метою якого є розробка процедур діагностики та прогнозування кадрової ситуації, а також розробка і прийняття відповідної комплексної програми або «Концепції кадрової політики в органах Національної поліції».

Отже, нова процедура добору кандидатів на службу в органи поліції, викладена у ключовому нормативно-правовому акті, що регламентує процес реформування органів поліції – в Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р¹, та закріплена в законі України «Про Національну поліцію», передбачає ряд основних напрямів кадрової політики.

¹ Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р. URL: <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&>

По-перше, *створення нових якісних критеріїв відбору кандидатів на службу*. Це передбачає, що поряд з фізичними якостями кандидата оцінюються його: розумові здібності, мотиваційна правосвідомість та самоконтроль¹; обачність, знання власних переваг і недоліків; здатність розуміти почуття інших і вміння впливати на них; уміння будувати і підтримувати робочі взаємовідносини; упевненість у власних силах, уміння слухати і спілкуватися, здатність брати ініціативу на себе і підтримувати оптимістичний настрій колег; уміння працювати в групі, здатність засвоювати нові знання і вміння. Як стверджує Д. В. Швець, саме ці якості осіб, які йдуть на службу в поліцію, проходять первинну професійну підготовку для роботи в поліції, є головними факторами у формуванні професійно підготовленого правоохоронця².

До кандидатів на керівні посади регіонального рівня висуваються більш високі вимоги до якостей загальної і спеціальної компетенції. У межах загальної компетенції оцінюються такі якості як: знання професійних і етичних стандартів; комунікативні навички; особиста мотивація; уміння приймати необхідні рішення; творчий підхід; сприйнятливосте ставлення до інновацій. Серед спеціальних якостей оцінюються лідерські якості кандидата, його вміння управляти персоналом і піклуватися про професійне зростання підлеглих, навички планування роботи, елементи стратегічного мислення, толерантність до впровадження гендерної та етнічно збалансованої кадрової політики.

По-друге, *оновлення механізму процедур відбору кандидатів на службу*. Усі вакансії підлягають відкритому оприлюдненню на веб-сайтах з одночасним створенням умов для безперешкодного

uact=8&ved=0ahUKEwjpmKvG073WAhWzZpoKНb7BDtMQFggmMAA&url=http%3A%2F%

¹ Швець Д. В. Мотивація як засіб підвищення професійності в Національній поліції. *Напрями розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення*: матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф., присвяченої 25-річчю кафедри трудового та господарського права Харківського нац. ун-ту внутрішніх справ (м. Харків, 03 листоп. 2017 р.) / за заг. ред. К. Ю. Мельника; МВС України, Харківський нац. ун-т внутрішніх справ. Харків: ХНУВС, 2017. С. 58–60.

² Швець Д. В. Психологічні та правові засади формування особистості поліцейського в Україні: монографія / МВС України, Харківський нац. ун-т внутрішніх справ. Харків: Майдан, 2018. 518 с. С. 201.

доступу кандидатів до участі в конкурсному відборі за рейтинговою системою, а етапи проходження іспитів фіксуються на відео-носії в присутності представників громадськості.

Кандидати на керівні посади регіонального рівня повинні проходити двоступеневу процедуру конкурсного відбору, що складається з оцінки загальної та спеціальної компетенції.

По-третє, утворення поліцейських комісій та удосконалення організаційних і функціональних аспектів діяльності кадрових (атестаційних) комісій.

Згідно з нормами ст. 51 Закону України «Про Національну поліцію» з метою забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції утворюються поліцейські комісії як постійно діючі колегіальні органи. Вони утворюються в центральному органі управління поліцією та в її територіальних (міжрегіональних) органах (зкладах, установах). Їх члени обираються на три роки – це граничний строк. До складу поліцейських комісій, що оцінюють кандидатів на посади керівників регіонального та національного рівнів, в обов'язковому порядку входять представники місцевої громади, неурядових організацій, органів місцевого самоврядування¹.

Так, до складу поліцейської комісії апарату центрального органу управління поліції входять п'ять осіб: два представники, визначені Міністром внутрішніх справ України, не з числа поліцейських; один представник, визначений Головою Національної поліції України; два представники громадськості, рекомендовані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет.

До складу поліцейської комісії територіальних органів поліції також входять п'ять осіб: один представник, визначений Міністром внутрішніх справ України, не з числа поліцейських; один

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

представник, визначений керівником поліції; один представник, визначений керівником відповідного територіального органу (закладу, установи) поліції; два представники громадськості, обрані відповідною обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською міською радою, Севастопольською міською радою з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет.

Поліцейська комісія проводить голосування за відсутності особи, щодо якої приймається рішення, і запрошених осіб. Рішення поліцейської комісії викладаються в письмовій формі. У рішенні зазначаються дата і місце прийняття рішення, склад комісії, питання, що розглядалося, мотиви прийнятого рішення. Рішення підписують головуючий і члени комісії, які брали участь у прийнятті рішення. Окрема думка члена поліцейської комісії викладається в письмовій формі і додається до справи, про що головуючий повідомляє на засіданні.

По-четверте, *забезпечення правових гарантій, матеріального і соціального забезпечення працівників поліції*. Це досягається за рахунок забезпечення поліцейських заробітною платою відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» від 11.11.2015 № 988¹ та соціальними пільгами (безоплатне медичне страхування, безвідсоткові довгострокові кредити), отримання яких не залежить від суб'єктивних стосунків між керівником та підлеглими. Так, згідно зі ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейський під час виконання покладених на поліцію повноважень є представником держави, тому законні вимоги поліцейського є обов'язковими для виконання всіма фізичними та юридичними особами. Ніхто, крім безпосереднього і прямого керівника (за винятком випадків, прямо передбачених законом), не може надавати будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення поліцейському або іншим способом втручатися в законну діяльність поліцейського, у тому числі діяльність, пов'язану з кримінальним провадженням або провадженням у справах про

¹ Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції : постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 988. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248668490> (дата звернення: 26.11.2021).

адміністративні правопорушення. Поліцейський надає пояснення з приводу справ та матеріалів, які перебувають у нього в провадженні, а також надає їх для ознайомлення лише у випадках та в порядку, визначених законом.

Ніхто не має права покласти на поліцейського виконання обов'язків, не визначених законом¹.

Втручання в діяльність поліцейського, перешкоджання виконанню ним відповідних повноважень, невиконання законних вимог поліцейського, будь-які інші протиправні дії стосовно поліцейського мають наслідком відповідальність відповідно до закону. При цьому правопорушення щодо поліцейського або особи, звільненої зі служби в поліції, її близьких родичів, вчинені у зв'язку з його попередньою службовою діяльністю, мають наслідком відповідальність відповідно до закону. У разі затримання поліцейського за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення або обрання щодо нього тримання під вартою як запобіжного заходу його тримають у призначених для цього установах окремо від інших категорій осіб.

Крім того, поліцейський:

1) забезпечується належними умовами для виконання покладених на нього службових обов'язків;

2) отримує в органах поліції в установленому порядку інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, й матеріали, необхідні для належного виконання покладених на нього обов'язків;

3) користується повноваженнями, передбаченими законом України «Про Національну поліцію», незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу;

4) своєчасно і в повному обсязі отримує грошове забезпечення та інші компенсаційні виплати відповідно до закону України «Про Національну поліцію» та інших нормативно-правових актів України;

5) у повному обсязі користується гарантіями соціального і правового захисту, передбаченими актами законодавства;

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

б) захищає свої права, свободи та законні інтереси всіма способами, що передбачені законом України «Про Національну поліцію» та іншими нормативно-правовими актами чинного законодавства;

7) під час виконання своїх повноважень поліцейський має право користуватися безоплатно всіма видами громадського транспорту міського, приміського і місцевого сполучення (крім таксі), а також попутним транспортом. Поліцейські, які виконують повноваження поліції на транспортних засобах, крім того, мають право на безоплатний проїзд у поїздах, на річкових і морських суднах. Під час службових відряджень поліцейські мають право на позачергове придбання квитків на всі види транспорту і розміщення в готелях при пред'явленні службового посвідчення та посвідчення про відрядження;

8) може бути переміщений по службі залежно від результатів виконання покладених на нього обов'язків та своїх професійних, особистих якостей.

Також в органах (зкладах, установах) Національної поліції України з метою захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів поліцейських відповідно до вимог законодавства можуть утворюватися професійні спілки. Обмеження прав професійних спілок поліцейських порівняно з іншими професійними спілками не допускається.

По-п'яте, *створення основ професійної етики та утвердження морально-етичних цінностей*. Згідно наказу МВС України «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських» 09.11.2016 р. № 1179¹, основними етичними засадами поліцейської діяльності виступають повага до особистості іншої людини, доброзичливість, ефективність і професіоналізм, дотримання принципів законності і верховенства права, відповідальність, турбота про оточуючих, чесність по відношенню до себе та інших, самовіддане служіння суспільству. Це спроба утворення системи професійної етики поліцейських та протидії професійній деформації, наданню обов'язкової та регулярної

¹ Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських : наказ МВС України від 09.11.2016 № 1179. *Офіційний вісник України* 2017. № 2. Ст. 55.

психологічної допомоги персоналу з метою запобігання негативним явищам.

По-шосте, *впровадження дієвої «системи наставництва»*, сутність якої полягає в тому, що за кожним працівником поліції, щойно призначеним на посаду, закріплюється наставник з числа досвідчених працівників органів поліції. Т. В. Колісник наголошує на важливості існування інституту наставництва в поліції, зазначаючи наступне: «досвід викладання кількох дисциплін в різних регіонах України загалом близько півтисячі слухачів в рамках навчання у новоствореній патрульній поліції показує, що в аудиторії відчувається суттєва різниця у професійних навичках і досвіді між поліцейськими, які пройшли атестацію і підвищують свою кваліфікацію, та новобранцями. На жаль, досвід, на відміну від теоретичних і практичних навичок, неможливо передати або набути за стислий термін навчання, тому після успішного закінчення аудиторних і практичних занять патрульні поліцейські не в змозі одразу впевнено нести службу. Вони повинні адаптуватися до нової роботи, колективу, ієрархічної системи та субординації, незвичного робочого розпорядку, особливостей психології спілкування із потерпілими і правопорушниками¹». Адаптуватися до обраної професії їм може достатньо ефективно допомогти саме наставництво.

По-сьоме, *здійснення внутрішнього і зовнішнього (громадського) контролю за діяльністю працівників поліції*. Внутрішній контроль включає систематичну роботу з персоналом, контроль протягом робочого часу за виконанням працівниками завдань, періодичні перевірки щодо професійної неспідкупності та щодо ризику споживання наркотичних речовин тощо.

Громадський контроль здійснюється органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, трудовими колективами, професійними спілками, молодіжними та іншими громадськими організаціями, органами самоорганізації населення,

¹ Колісник Т. В. Інститут наставництва як форма in-field training та інші аспекти міжнародного досвіду реформування національної поліції. *Особливості підготовки поліцейських в умовах реформування системи МВС України*. Харків : ХНУВС, 2016. С. 144-146.

засобами масової інформації та окремими громадянами. Основними формами здійснення громадського контролю за діяльністю поліції є:

1) звіт про поліцейську діяльність. З метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. Щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями. Керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють.

2) прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції. Так, новелою прийнятого Закону України «Про Національну поліцію» є введення такої форми громадського контролю за діяльністю поліції як прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції¹. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, районні та міські ради мають право за результатами оцінки діяльності органу поліції на території відповідної області, району або міста, своїм рішенням прийняти резолюцію недовіри керівникові відповідного територіального органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади. Рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції може бути прийнято не раніше, ніж через один рік після його призначення на посаду.

Рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третин від складу депутатів Верховної

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

Ради Автономної Республіки Крим, Київської та Севастопольської міських рад, обласних, районних та міських рад.

У рішенні про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції мають бути зазначені мотиви для його прийняття з посиланням на обставини, що їх обґрунтують. Завірена належним чином копія рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції невідкладно надсилається кур'єром або поштовою кореспонденцією з повідомленням про отримання керівнику органу поліції, до повноважень якого належить право призначення та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого відповідний орган прийняв резолюцію недовіри.

Керівник органу Національної поліції, до повноважень якого належить право призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, з моменту надходження до очолюваного ним органу завіреної належним чином копії рішення відповідної місцевої ради про прийняття резолюції недовіри зобов'язаний негайно своїм наказом звільнити з посади такого керівника або відсторонити його від виконання службових обов'язків та призначити службову перевірку для вивчення обставин, що слугували мотивами для прийняття місцевою радою такого рішення. Про прийняте рішення відповідна місцева рада інформується в одноденний строк.

Службова перевірка для вивчення обставин, що слугували мотивами для прийняття місцевою радою резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції, проводиться в десятиденний строк.

За результатами проведеної службової перевірки керівник органу поліції, до повноважень якого належить право на призначення та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, зобов'язаний протягом трьох робочих днів з дня закінчення перевірки прийняти рішення про подальше перебування такого керівника на займаній посаді.

Про прийняте рішення стосовно подальшого перебування керівника, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, на займаній посаді письмово інформується місцева рада, яка прийняла резолюцію недовіри.

У разі прийняття рішення про залишення керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, на

займаній посаді відповідний керівник органу поліції повинен письмово поінформувати відповідну місцеву раду про причини прийняття такого рішення та надати копії матеріалів проведеної перевірки. Матеріали, що містять інформацію з обмеженим доступом, надаються на підставах і порядку, визначених законом.

Місцева рада, яка прийняла резолюцію недовіри, протягом одного місяця з дня отримання рішення про залишення на посаді керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, та копій матеріалів проведеної перевірки має право повторно розглянути питання про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції.

У разі якщо при повторному розгляді за рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції проголосувало не менше трьох четвертей від складу відповідної місцевої ради, таке рішення вважається остаточним і підлягає обов'язковому виконанню у триденний строк з дня прийняття. У разі якщо керівник органу поліції, до повноважень якого належить право на призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, протягом чотирнадцяти днів з дня отримання відповідного рішення очолюваним органом не видав наказу про звільнення такого керівника або не надіслав до відповідної місцевої ради інформацію щодо залишення на посаді такого керівника разом із матеріалами проведеної перевірки, рішення місцевої ради про прийняття резолюції недовіри набуває статус остаточного і підлягає обов'язковому виконанню у триденний строк з моменту прийняття;

3) взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. В Україні в умовах розвитку процесу децентралізації влади велике значення надається контрольній діяльності органів місцевого самоврядування. На підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» їх повноваження мають організаційний характер і спрямовані на заслуховування повідомлень керівників територіальних органів поліції про поліцейську діяльність на відповідній території¹.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст.170 (в ред. від 01.06.2021). URL: www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80

Керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування, населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення. Керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень;

4) підготовка та виконання поліцією і громадськістю спільних проєктів, програм і заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань.

Поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності. Наприклад, відповідно до Закону України від 22.06.2000 р. №1835-III «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»¹ можуть створюватися за підтримки місцевих органів влади та органів поліції створення громадські формування, метою діяльності яких є сприяння органам поліції у реалізації їх обов'язків щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, виявлення правопорушників та профілактики правопорушень.

Крім того, поліція повинна надавати підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності. У цьому напрямку велике значення надається взаємодії з засобами масової

¹ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 №1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.

інформації та використання їх можливостей на підставі Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 за № 539/97-ВР¹.

Отже, засоби масової інформації з одного боку, висвітлюючи проблеми у правоохоронній сфері на основі об'єктивної інформації про діяльність поліції, формують громадську думку та сприяють зміцненню довіри суспільства до поліції, а з іншого – забезпечують принципи прозорості та відкритості діяльності поліції, недопущення з боку поліцейських порушень законодавства та свавілля².

По-восьме, висока професійна підготовка поліцейських.

Професійне навчання поліцейських відповідно до ч. 1 ст. 72 Закону України «Про Національну поліцію» передбачає:

- 1) проходження первинної професійної підготовки;
- 2) підготовку кадрів у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання згідно вимог Закону України «Про вищу освіту»³ та наказу МВС України «Про затвердження Порядку добору, направлення та зарахування кандидатів на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для Міністерства внутрішніх справ України і Національної поліції України, та вищого військового навчального закладу Національної гвардії України» від 15.04.2016 № 315⁴;

¹ Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 49. Ст. 299.

² Kazanchuk I. D. Some aspects of recruitment to the National Police of Ukraine in the context of the implementation of state environmental policy. *Abstracts of VII International Scientific and Practical Conference «Topical issues of science and practice»*, London, Great Britain. November 02-06, 2020. 222-226 pp. URL: <https://isg-konf.com/uk/topical-issues-of-science-and-practice-ua/>

³ Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. Дата оновлення: 02.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення: 16.11.2021).

⁴ Про затвердження Порядку добору, направлення та зарахування кандидатів на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для Міністерства внутрішніх справ України і Національної поліції України, та вищого військового навчального

3) отримання післядипломної освіти на підставі положень ст. 75 Закону України «Про Національну поліцію»¹ та наказу МВС України «Про затвердження Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції» від 24.12.2015 № 1625²;

4) службову підготовку, процедура проведення якої регламентована наказом МВС України «Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України» від 26.01.2016 р. № 50³.

Власне оптимізація кадрової політики є складним процесом, який вимагає послідовної реалізації законодавчих, організаційно-управлінських, дослідницьких та наукових заходів. Крім того, напрями кадрової політики в органах поліції України обумовлюють основні завдання останньої:

- 1) оновлення персоналу в органах поліції;
- 2) відповідність кваліфікації, рівня навичок та особистих моральних і ділових якостей міжнародним вимогам і стандартам;
- 3) забезпечення реального захисту персоналу органів поліції;
- 4) удосконалення системи внутрішнього контролю за діями працівників;
- 5) здійснення безперервної професійної підготовки на високому науково-педагогічному та методологічному рівнях.

Отже, **кадрова політика в органах поліції** – це закономірна реалізація конкретних заходів, у тому числі передбачених

закладу Національної гвардії України: наказ МВС України від 15.04.2016 № 315. Дата оновлення: 08.05.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0668-16#Text> (дата звернення: 06.11.2021).

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

² Про затвердження Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції : наказ МВС України від 24.12.2015 № 1625. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0076-16#Text> (дата звернення: 06.11.2021).

³ Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України : наказ МВС України від 26.01.2016 № 50. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-16> (дата звернення: 06.11.2021).

нормативно-правовими актами, яка спрямована на формування стабільного висококваліфікованого персоналу в органах поліції, тобто його підбір, підготовку та розстановку, а також забезпечення професійного та особистого розвитку.

Основні напрями організаційного механізму та процесу оптимізації кадрового забезпечення органів Національної поліції сформульовані у ряді концептуальних положень, серед яких: професіоналізм; знання законодавчої бази; реалізація своїх знань у практичній роботі; вміння та навички працювати як у штатних, так і у позаштатних ситуаціях; знання технології керівництва системою правоохоронних органів; вдосконалення нормативно-правового забезпечення процесу підготовки кадрів для системи правоохоронних органів.

Принципи кадрової політики можна представити як тривірневу систему.

На першому рівні будуть розташовуватись принципи державної кадрової політики. Зокрема такі:

- 1) принцип демократичного добору;
- 2) принцип просування по службі за діловими якостями;
- 3) принцип постійного навчання державних службовців;
- 4) принцип заохочення державних службовців до службової кар'єри¹;
- 5) принцип систематичного поновлення кадрів;
- 6) принцип здійснення контролю за діяльністю кадрів;
- 7) принцип кадрового забезпечення державної служби на підставі обґрунтованої науково-методичної бази;
- 8) принцип врахування політичних та економічних змін у державі².

Другий рівень складають принципи, на основі яких відбувається реформування органів поліції у напрямі удосконалення кадрової політики. Це:

¹ Комірчий П. О. Кадрове забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері: поняття та правові вимоги. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2019. № 41, т. 2. С. 134-137.

² Маланчій М., Ставицький О. Засади кадрового забезпечення в правоохоронній сфері. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadpsdu_2017_1_14.pdf (дата звернення: 17.10.2021).

1) *принцип верховенства права* – у даному випадку його зміст полягає у оновленні нормативної бази з урахуванням нових міжнародних документів, імplementованих Україною, рішень Європейського суду з прав людини, рекомендаційних документів міжнародних інституцій з метою мінімізації ризику довільних дій та порушення закону з боку працівників органів поліції;

2) *принцип деполітизації*, тобто мінімізація політичного впливу на діяльність поліцейських та забезпечення професійного підходу у питаннях стратегічного розвитку поліції в цілому;

3) *принцип забезпечення громадського контролю* за діяльністю поліцейських та зменшення кількості випадків корупції серед поліцейських, а також за своєчасним та якісним відбором кандидатів на вакантні посади в підрозділи поліції¹. За своєю суттю та завданнями цей принцип у повній мірі проявляється змісті такого принципу діяльності поліції як налагодження тісної взаємодії поліції і населення на засадах «партнерства»;

4) *принцип децентралізації* повинен сприяти підвищенню самостійності територіальних органів та підрозділів, підвищенню ролі місцевих органів влади в діяльності підрозділів поліції, а також у реалізації та забезпеченні механізмів кадрової політики в органах поліції;

5) *принцип підзвітності та прозорості* в роботі розкривається за рахунок побудови дієвої багаторівневої системи звітності та відповідальності перед суспільством, налагодження тісної взаємодії з місцевими громадами.

Останній рівень складають спеціальні принципи роботи керівників територіальних відділів та відділень органів поліції, у тому числі кадрових підрозділів, а саме:

1) *принцип законності* полягає у тому, що будь-яка діяльність, пов'язана з реалізацією кадрової політики, повинна відповідати Конституції України та іншим законодавчим і підзаконним нормативно-правовим актам;

¹ Ліпницький В. А. Деякі правові проблеми підготовки поліцейських в умовах реформування системи МВС України. *Особливості підготовки поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : зб. матеріалів І міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 20 трав. 2016 р. ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2016. С. 35-37.

2) *принцип гендерної рівності* передбачає створення умов для роботи чоловіків та жінок з урахуванням засад гендерної рівності, а також забезпечення дискримінації при прийнятті на роботу та просуванні в службовій діяльності;

3) *принцип дотримання прав і свобод людини* передбачає недопущення обмеження прав і свобод людини під час вирішення кадрових питань;

4) *принцип постійної професійної підготовки* працівників органів поліції;

5) *принцип доцільності* означає раціональний добір під час розподілення співробітників при виконанні тих чи інших завдань, який необхідно здійснювати, поєднуючи з наданням можливості працівникам кар'єрного і особистого розвитку, надання можливості для самореалізації, перспективності роботи, що передбачає подальше просування по службі;

6) *принцип справедливості* полягає у рівному доступі громадян України до служби в поліції, де кожному кандидату та працівнику створюються однакові умови служби, без «особистих привілеїв»;

7) *принцип відповідальності керівників* за ведення кадрової політики в органі поліції, зокрема за добір і розстановку персоналу.

Отже, сьогодні Національна поліція перебуває у стані «перманентного» розвитку і реформування, що зумовлює необхідність вирішення проблем реалізації кадрової політики, які виникли в умовах реформування МВС України, що дозволить підвести позитивні підсумки реформи та не допустити використання прогаєлих у законодавстві та недоліків правозастосування в протиправних цілях. Але незважаючи на все, кадрова політика як і робота з персоналом в органах поліції повинна проводитись таким чином, щоб кожен працівників міг досягати поставлених цілей і виконувати поставлені завдання за найкоротший період часу, не знижуючи професійний рівень виконання. Правильний добір персоналу на службу в органи поліції повинен забезпечити ефективне виконання завдань, поставлених перед Національною поліцією України, а рівні умови проходження служби, належний рівень соціального захисту та гарантії професійної діяльності поліцейського повинні сприяти формуванню у кожного працівника необхідних навичок, знань і умінь, відповідальності за свої дії. При

цьому забезпечення можливості просування по службі має стати додатковим стимулом для якісного виконання кожним працівником поліції покладених на нього службових обов'язків.

2.2. Особливості проходження служби в органах поліції

Закон України «Про Національну поліцію» визначив правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції¹. З контексту цього Закону вбачається, що служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень. При цьому час проходження служби в поліції зараховують до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби.

Водночас постають питання, які варто вирішити в науково-теоретичній площині, щодо впливу відповідних правових норм на службу в поліції та щодо співвідношення законів України про державну службу та про Національну поліцію. Це необхідно задля правильного тлумачення та точного практичного застосування норм чинного законодавства в діяльності поліцейських.

Теоретико-правові аспекти дослідження інституту державної служби загалом та проблеми правового забезпечення проходження служби в правоохоронних органах проводилися у наукових працях таких українських вчених як Р. Г. Ботвінов, С. Г. Братель, В. А. Глуховець, О. Г. Комісаров, С. Ф. Константінов, О. В. Кузьменко, Д. Л. Лемеш, М. В. Лошицький, Р. В. Миронюк, Т. П. Мінка, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко, В. В. Черней. Здійснені ними дослідження стали базисом для подальших досліджень даної тематики і мають відповідне практичне застосування. Однак варто констатувати, що лише в окремих науково-теоретичних працях увагу акцентовано на питаннях служби в Національній поліції. Тому ця тематика залишається досі актуальною.

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

Згідно з ч. 2 ст. 38 Конституції України, громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби. Зазначена норма Основного Закону не передбачає поділу державної служби на службу в органах законодавчої, виконавчої та судової влади¹. На підставі ч. 2 ст. 38 і п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України, якими встановлено, що виключно законами України визначаються основи державної служби, можна дійти висновку, що державна служба є єдиною за своєю сутністю. Реалізуючи конституційне положення, законодавець передбачив низку детальних норм щодо доступу, перебування та припинення відносин у сфері державної служби з метою забезпечення балансу публічних і приватних інтересів держави й особи.

Інститут державної служби врегульований Законом України «Про державну службу», а її особливості в апаратах окремих органів регламентують закони про ці органи. Відповідно до юридичного змісту ст. 1 Закону України «Про державну службу», державна служба – це публічна, професійна політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави². Формально-юридичний аналіз положень Закону України «Про державну службу» дає підстави акцентувати на тому, що його норми містять не тільки конститутивні новації щодо нормативного тлумачення державної служби, а й визначення порядку регулювання відносин, які виникають у зв'язку з поширенням його дії щодо правоохоронних органів за певних умов. Зазначене засвідчує, що державна служба у випадках, передбачених чинним законодавством, притаманна і для правоохоронних органів.

Досліджуючи зміст і специфіку служби в правоохоронних органах, зокрема в органах Національної поліції, Р. Ботвінов розглядає її як вид публічної служби, та зазначає, що в контексті формування організаційних засад державного апарату, вона є діяльністю держави щодо формування професійного кадрового ядра з метою виконання завдань стосовно реалізації правоохоронних функцій. У цьому сенсі діяльність працівників поліції спрямована на

¹ Тертишник В. М. Конституція України. Науково-практичний коментар. Київ : Алерта, 2022. С. 114.

² Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 02.11.2021).

виконання та забезпечення виконання обов'язків держави, зокрема покладених на неї Конституцією України¹.

У свою чергу О. М. Солоненко вважає, що з позиції практичного здійснення завдань і функцій державна служба в органах поліції є одним із видів платної суспільно корисної діяльності. Органи поліції становлять своєрідний механізм у державно-правовій системі, здатний перекладати правові настанови на поведінку людей, при цьому професійна діяльність поліцейських безпосередньо пов'язана з державним управлінням щодо підтримання встановленої системи норм і правил суспільного життя, упорядкування суспільних відносин в правоохоронній сфері.²

З точки зору провідних вчених-адміністративістів державна служба є специфічним видом трудової діяльності (праці) громадян, а отже її слід відносити до публічної служби, яку слід визначати як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду. До речі, публічною службою вважається професійна діяльність прокурорів, військова служба, служба в органах безпеки, органах Національної поліції і служба в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування³. Мова йде про наявність державної служби особливого характеру в правоохоронних органах як окремої правової форми її реалізації. Враховуючи це, особливості державної служби в окремих державних (виконавчих) органах, зокрема в поліції, мають бути визначені окремими законами, що є свідченням наявності лише правових форм реалізації державної служби (мілітаризована, спеціалізована форми тощо).

¹ Ботвінов Р. Публічна служба в Національній поліції України: нормативно-правова колізія. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2 (33). С. 94-100.

² Солоненко О. М. Служба в поліції як державна служба особливого характеру. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 2 (107). С. 212-223.

³ Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. Дніпро : ГРАНІ, 2018. С. 16-18.

Оригінальне науково-теоретичне трактування державної служби в органах поліції в адміністративно-правовому аспекті пропонує Д. Л. Лемеш. На думку автора, це особливий вид адміністративно-службової діяльності, яка передбачає здійснення спеціальним суб'єктом – поліцейським – частини функцій і завдань держави у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, охорони прав й інтересів громадян та інших осіб, які потребують надання поліцейської допомоги, протидії злочинам і правопорушенням, у порядку та межах повноважень, визначених законодавством¹. Таким чином, науковець, характеризуючи державну службу в поліції в адміністративно-правовій площині, досить детально визначає юридичний зміст тієї частини функцій і завдань держави, що мають здійснювати поліцейські, які за своїм особливим правовим статусом є спеціальними суб'єктами адміністративно-службової діяльності в адміністративному праві. З цього приводу варто зауважити, що поліцейський – суб'єкт різногалузевих правових відносин, оскільки вступає, з одного боку, у конституційні правовідносини, пов'язані з реалізацією конституційних прав на працю та рівного доступу до державної служби, а з іншого боку – в адміністративно-правові, пов'язані з виконанням вимог служби в поліції, адміністративно-управлінських функцій.

Верховний Суд України в листі до Конституційного Суду України від 28 грудня 2015 року за № 201-4411/0/8-15² у контексті цього питання зазначає, що в широкому значенні публічна (державна) служба, метою здійснення якої є служіння інтересам держави у відповідних органах державної влади, місцевого самоврядування й інших державних органах та практична реалізація завдань і функцій держави, – це специфічний вид праці. Вступаючи на таку службу, громадянин реалізує власне право на вільне розпорядження своїми здібностями та здатністю до праці й обрання роду діяльності.

На підставі проаналізованих рішень Конституційного Суду України, інших документів судової гілки влади, нормативних

¹ Лемеш Д. Л. Адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. С. 3.

² Верховний Суд України. Лист до Конституційного Суду України від 28.12.2015 № 201-4411/0/8-15. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=09XAOC959E> (дата звернення: 06.11.2021).

визначень, на наш погляд, формується правова позиція, за якою державна служба єдина за правовим змістом для всіх державних органів і не передбачає окремих її видів, а отже, і поділу на види залежно від статусу органу виконавчої влади.

Закон України «Про державну службу» є загальним нормативно-правовим актом щодо принципів, правових та організаційних засад забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядку реалізації громадянами України конституційних прав на працю та рівного доступу до державної служби.

Втім Закон України «Про Національну поліцію» є спеціальним нормативно-правовим актом, у якому регламентовані лише особливості державної служби в Національній поліції як центральному органу виконавчої влади, а отже, не визначає на рівні закону окремий вид (різновид) державної служби. Служба в Національній поліції є однією з правових форм реалізації державної служби. Водночас Закон України «Про Національну поліцію» нормативно вводить новий вид державного службовця – поліцейського.

Так, огляд нормативних положень ст. 3 Закону України «Про державну службу» дає підстави стверджувати, що його дія не поширюється на осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюють спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом. Таким чином, дія цього Закону не поширюється на всі правоохоронні органи за умови, якщо інше не передбачено законом. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»¹, Національна поліція є одним з видів державних правоохоронних органів, а в ст. 17 Закону України «Про Національну поліцію» встановлено, що поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції та якому присвоєно

¹ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12/print1510008548270103>

спеціальне звання поліції. У ст. 59 цього Закону зазначено, що служба в поліції є державною службою особливого характеру¹. Також нормативно передбачено, що час проходження служби в поліції зараховують до стажу державної служби.

З огляду на це, доходимо висновку, що положення, які містяться в ст. 59 Закону України «Про Національну поліцію» (служба в поліції є державною службою; час проходження служби в поліції зараховують до стажу державної служби), відповідають положенню ст. 3 Закону України «Про державну службу»² (якщо інше не передбачено законом). Беручи до уваги аналізовані нормативні положення, можна обґрунтувати позицію, згідно з якою служба в Національній поліції віднесена спеціальним законом до державної служби, а на поліцейських поширюється дія закону про державну службу.

Отже, служба в Національній поліції є різновидом державної служби, якій притаманні всі риси та принципи державної служби. Разом із тим служба в поліції має і свої особливості, що обумовлені характером завдань та функцій, здійснюваних поліцейськими.

Служба в поліції складається з наступних етапів:

- 1) підбір та перевірка кандидатів на службу в поліцію;
- 2) прийняття на службу (призначення на посаду);
- 3) просування по службі, переміщення по службі (присвоєння спеціального звання, атестування);
- 4) звільнення з поліції.

Службовці органів поліції – це громадяни, які працюють у цих органах, апаратах і службах на певних посадах в основному за призначенням з оплатою праці із коштів державного бюджету чи за рахунок підприємств, організацій, громадян за надані послуги.

У свою чергу, службовці органів поліції мають такі ознаки:

– це особи, які постійно або тимчасово виконують певні трудові функції в органах Національної поліції (в їх органах і підрозділах);

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

² Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 02.11.2021).

– виконання таких функцій передбачене їх основною професією або спеціальністю;

– здійснення функцій відбувається за плату.

У широкому розумінні до службовців органів поліції відносять громадян, які постійно або тимчасово в якості основної професії чи спеціальності, на платній основі виконують певні трудові функції в органах Національної поліції.

В юридичній літературі службовці органів поліції залежно від покладених на них повноважень діляться на чотири види: 1) посадові особи, 2) представники адміністративної влади, 3) фахівці (спеціалісти), 4) допоміжний (обслуговуючий) персонал.

До *посадових осіб* відносять тих працівників органів поліції, які мають право приймати осіб на службу, призначати на посаду, звільняти зі служби, присвоювати спеціальні звання.

До *представників влади* відносять осіб, яким присвоєно спеціальне звання поліції і які виконують функції щодо забезпечення публічної безпеки та протидії злочинності. Вони мають право надавати обов'язкові для виконання вказівки особам, не підпорядкованим їм по службі, у зв'язку із реалізацією повноважень, згідно чинному законодавству. До представників влади можна віднести більшість працівників Національної поліції.

До *фахівців (спеціалістів)* органів поліції відносять операторів засобів комп'ютерної техніки, бухгалтерів, медичних працівників, що працюють в медичних закладах системи МВС, викладачів відомчих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання тощо.

До *допоміжного персоналу* відносяться працівники, що виконують обов'язки щодо забезпечення управлінського процесу, нормального функціонування органів Національної поліції у цілому (працівники секретаріатів, секретарі, друкарки, водії).

Після зарахування на службу в органи та підрозділі поліції поліцейському видається службове посвідчення та жетон з індивідуальним особистим номером. Зразки та порядок видання службових посвідчень та особистих номерних жетонів затверджує Міністр внутрішніх справ України¹.

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

Крім того, поліцейські мають єдиний однострій, який вони отримують безоплатно. Постановою Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 № 823 «Про однострій поліцейських» затверджено опис та зразки предметів однострою поліцейських¹. На однострої поліцейського розміщується нагрудний знак із чітким зазначенням його 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. Поліцейський, який виконує функції в цивільному одязі, зобов'язаний мати при собі нагрудний знак, передбачений цією частиною, крім випадків, коли наявність нагрудного знаку перешкоджає проведенню негласної слідчої (розшукової) дії.

Поліцейський під час виконання покладених на нього обов'язків підпорядковується тільки своєму безпосередньому та прямому керівнику.

Особливий характер служби в поліції передбачає такі спеціальні умови для певних категорій поліцейських: 1) службу у святкові та вихідні дні; 2) службу позмінно; 3) службу з нерівномірним графіком; 4) службу в нічний час.

З огляду на зазначене, та відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» служба в поліції для поліцейського має безперервний характер. Зокрема, якщо поліцейський у встановленому законом випадку не перебуває на відповідній посаді (відрядження зі звільненням із займаної посади та залишенням на службі) у Національній поліції (її структурних підрозділах), варто вважати, що служба в поліції продовжується без перерви.

Так, у ст. 71 (Відрядження поліцейських до державних (міждержавних) органів, установ та організацій із залишенням на службі в поліції) закону про Національну поліцію зазначено, що поліцейські за їхньою згодою можуть бути відряджені до органів державної влади, установ та організацій із залишенням на службі в поліції, але зі звільненням із займаної посади з подальшим призначенням на посади відповідно до переліку посад, які можуть

¹ Про однострій поліцейських : постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 № 823 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/823-2015-%D0%BF> (дата звернення: 12.11.2021).

бути заміщені поліцейськими в державних органах, установах та організаціях, що затверджується Президентом України.

Отже, поліцейський, який відряджений згідно із цими нормативними положеннями та звільнений із займаної посади в Національній поліції з подальшим призначенням на відповідну посаду відповідно до переліку посад, які можуть бути заміщені поліцейськими, залишається на службі в поліції (із залишенням у кадрах поліції). Проходження служби в поліції в передбачених законом випадках не пов'язано з обов'язком фактичного перебування на відповідній посаді в Національній поліції. Водночас за таких обставин поліцейський перебуває лише в кадрах поліції. Тому час такого відрядження варто зараховувати до часу проходження служби в поліції, страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби, що підтверджує нашу тезу про безперервний характер служби в поліції.

Якісний та кількісний склад персоналу органів поліції постійно аналізується та характеризується у різних відомчих звітах, доповідних записках, збірниках тощо. Постійний аналіз кадрового складу підрозділів і служб Національної поліції дає можливість своєчасно вносити корективи, здійснювати кадрові переміщення по вертикалі та горизонталі, відмічати та своєчасно корегувати як позитивні зміни, так і негативні відхилення в кадровому забезпеченні органів поліції.

Рішення з питань проходження служби оформлюються письмовими наказами по особовому складу на підставі відповідних документів, перелік та форма яких устанавлюються Міністерством внутрішніх справ України.

Видавати накази по особовому складу можуть керівники органів, підрозділів, закладів та установ поліції відповідно до повноважень, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, та номенклатурою посад, затвердженою Міністерством внутрішніх справ України.

Порядок підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції встановлює Міністерство внутрішніх справ України. Поліцейські, у тому числі слухачі та курсанти вищих навчальних закладів із специфічними умовами, які здійснюють підготовку поліцейських, та які перебувають на військовому обліку

військовозобов'язаних, на час служби в поліції знімаються з такого обліку і перебувають у кадрах поліції.

Відповідно, під проходженням служби в органах поліції варто розуміти сукупність юридичних фактів, які тягнуть за собою зміни службово-правового положення працівників Національної поліції.

Проходження служби поліцейським відображається у його особовій справі. Власно, до цього документу вноситься автобіографічна інформація поліцейського та членів його сім'ї, інформація про проходження служби, трудову діяльність та інша інформація, що характеризує професійні, освітні та особисті якості особи, місце її проживання, а також інша необхідна інформація, визначена законом та іншими нормативно-правовими актами.

З метою забезпечення належного формування та ведення особових справ поліцейських, а також кандидатів на службу в поліції, що направляються на навчання до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, керівництвом МВС України розроблено наказ № 377 від 12.05.2015 «Про затвердження Порядку формування та ведення особових справ поліцейських»¹.

Особові справи поліцейських формуються та ведуться підрозділами кадрового забезпечення органів та підрозділів поліції, закладів та установ, що належать до сфери управління Національної поліції України, за встановленою формою. Саме за матеріалами особової справи приймаються рішення щодо подальшого проходження служби поліцейським, готуються подання про присвоєння йому спеціальних звань поліції, нагородження, обчислення вислуги років у поліції для встановлення надбавки за стаж служби, надання відпустки.

За поліцейськими зберігаються всі права, визначені для громадян України Конституцією та законами України, крім обмежень, встановлених законом України «Про Національну поліцію» та іншими законами України, і яких поліцейський

¹ Про затвердження Порядку формування та ведення особових справ поліцейських : наказ МВС України від 12.05.2015 № 377 / БД «Законодавство України» (в ред. від 02.05.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0828-16#Text>

зобов'язаний дотримуватись. Поліцейський під час виконання покладених на нього повноважень є представником держави, а отже, його владні вказівки є обов'язковими для виконання фізичними та юридичними особами. Також на нього поширюються обмеження, визначені Законом України «Про запобігання корупції»¹, та іншими законами України. Так, під час проходження служби в органах Національної поліції він позбавлений права займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або сприяти в ній іншим особам, виконувати роботу на умовах сумісництва (крім викладацької, наукової, творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), приймати подарунки чи послуги у зв'язку зі своєю службовою діяльністю².

Від поліцейського вимагається висока культура, чесність, сумлінність, працьовитість, досконале знання законів, вміння мислити та оперативно діяти в умовах гострого дефіциту часу, мужність, витривалість, здатність стійко переносити можливі тягарі і ускладнення, пов'язані із службою.

За чинним законодавством однією з підстав виникнення трудових правовідносин в Україні є контракт. Національний законодавець передбачив можливість застосування контрактів лише у випадках, передбачених законом (ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України)³. Для поліцейських така можливість передбачена законом України «Про Національну поліцію», який містить окрему статтю, присвячену контракту про проходження служби в поліції, – ст. 63 «Контракт про проходження служби в поліції».

¹ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Голос України* від 25.10.2014. 2014. № 206. (в ред. від 02.03.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

² Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

³ Мельник К. Ю. До питання правового регулювання контрактів про проходження служби в поліції. *Підготовка охоронців правопорядку в Харкові (1917– 2017 рр.)* : зб. наук. ст. і тез доп. на наук.-практ. конф. до 100-річчя підготовки охоронців правопорядку в Харкові (м. Харків, 25 листоп. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. С. 201–202.

Частина 1 ст. 63 закону України «Про Національну поліцію» визначає контракт про проходження служби в поліції як письмовий договір, що укладається між громадянином України та державою, від імені якої виступає поліція, для визначення правових відносин між сторонами.

Частина 2 ст. 63 закону України «Про Національну поліцію» закріплює різні строки укладення контракту про проходження служби в поліції для певних категорій поліцейських, причому для окремих із цих категорій встановлена обмежена кількість їх переукладень. З цього можна зробити висновок, що законодавець розуміє контракт про проходження служби в поліції як вид строкового договору.

Так, контракт про проходження служби в поліції укладається:

1) з особами молодшого складу поліції, які вперше прийняті на службу в поліції, – одноразово строком на два роки без права продовження;

2) з громадянами, які зараховані до вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, – на час навчання;

3) із заступниками керівників територіальних органів поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах, науково-дослідних установ, вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, та керівниками структурних підрозділів зазначених органів, закладів та установ – на термін три роки з правом продовження контракту на той самий термін;

4) із заступниками керівника поліції та керівниками територіальних органів поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, науково-дослідних установ, ректорами (керівниками) вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, та прирівняних до них керівниками – строком на чотири роки з правом продовження контракту одноразово строком до чотирьох років;

5) з керівником поліції – строком на п'ять років з правом продовження контракту одноразово строком до п'яти років.

Варто вважати певним позитивом встановлення виключно контрактної основи комплектування посад керівників та заступників керівників поліції, територіальних органів, закладів та установ поліції, а також керівників їх структурних підрозділів, що зменшує випадки корупції при призначенні на посади на керівні ланки органі в поліції. Разом з тим, нашу думку, не зовсім правильно обмежувати кількість переукладень контракту для окремих із вищезазначених категорій поліцейських, оскільки такий крок може зумовити розмивання професійного ядра та зниження ефективності діяльності відповідних органів поліції в цілому.

Частини 8 та 9 ст. 63 закону України «Про Національну поліцію» передбачають, що контракт про проходження служби в поліції укладається на підставах, за формою і в порядку, визначених МВС України. Нині зазначені питання регламентує наказ МВС України «Про затвердження Типової форми контракту про проходження служби в поліції та Порядку укладання контракту про проходження служби в поліції» № 89 від 03.02.2017 р.

У свою чергу контракт про навчання укладається з громадянами, які зараховані до вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, за умови досягнення такими особами 18-річного віку. Визначення правових відносин між курсантами вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, яким не виповнилося 18 років, і державою здійснюється відповідно до вимог Цивільного кодексу України. Контракт про проходження служби в поліції укладається на підставах, за типовою формою та в порядку, визначених Міністерством внутрішніх справ України. Випускники вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, призначаються на відповідні вакантні посади безпосередньо після закінчення навчання в цих навчальних закладах.

Свої особливості має порядок переміщення (переведення) по службі поліцейських. Зазначимо, що переміщення по службі в поліції може здійснюватись по вертикалі або по горизонталі.

За загальним правилом просування по службі «по вертикалі» здійснюється шляхом зайняття більш високої посади на конкурсній основі або шляхом присвоєння вищого звання. Посада вважається

вищою, якщо за цією посадою штатом (штатним розписом) передбачене вище спеціальне звання поліції. На заміщення вакантної посади запроваджується конкурс. Переважне право на просування по службі мають особи, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень та зараховані до кадрового резерву поліції.

У Законі «Про Національну поліцію» визначено окремі підстави для переміщення поліцейських «по горизонталі», тобто та на рівнозначні посади і на посади, нижчі ніж та, на якій перебував поліцейський. Так, законодавець вказує про можливість переведення поліцейського на рівнозначні посади «в інтересах служби», тобто за необхідності більш ефективної служби, або у разі необхідності на певний термін проведення кадрової заміни в місцевостях з особливими природними, географічними, геологічними, кліматичними, екологічними умовами. Таке переведення може здійснюватися за ініціативою поліцейського, ініціативою прямих керівників (начальників), керівників інших органів (закладів, установ) поліції, які порушили питання про переміщення.

Водночас, підставами для переміщення поліцейського на нижчі посади є: 1) за ініціативою поліцейського; 2) за станом здоров'я – на підставі рішення медичної комісії; 3) у зв'язку зі скороченням штатів або проведенням реорганізації; 4) на підставі висновку атестації з урахуванням професійних і особистих якостей; 5) у разі звільнення з посади на підставі рішення місцевої ради про прийняття резолюції недовіри.

Переведення поліцейського здійснюється на підставі єдиного наказу про звільнення із займаної посади та направлення для подальшого проходження служби до іншого органу (закладу, установи) поліції та про призначення на посаду в органи (закладі, установі) поліції, до якого переміщується поліцейський. Між тим, не допускається переміщення поліцейських жіночої статі за ініціативою керівника відповідного органу (установи, закладу) поліції на посади, нижчі ніж та, яку вони займали, з мотивів, пов'язаних із вагітністю, наявністю дітей віком до трьох років (до шести років – за медичними показниками), або у зв'язку з тим, що вони є самотніми матерями та мають дітей віком до чотирнадцяти років чи дітей-інвалідів.

Крім того, поліцейський за контрактом має право у зв'язку зі скороченням штатів або реорганізацією органу, в якому він проходить службу або навчається, в разі неможливості призначення на рівнозначну посаду, отримати нижчу посаду. У разі, якщо згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами призначенню поліцейського на посаду повинно передувати погодження відповідних органів державної влади або органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб, призначення на посаду здійснюється після отримання такого погодження. Не допускається переміщення поліцейських на вищі посади протягом шести місяців з дня притягнення до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності.

Поліцейський, посада якого скорочена, може бути призначений за його згодою з урахуванням досвіду роботи, освітнього рівня, стану здоров'я, ставлення до виконання службових обов'язків на іншу посаду в будь-якому органі (закладі, установі) поліції до закінчення двомісячного строку з дня його персонального попередження про можливе подальше звільнення зі служби в поліції. Поліцейський, посада якого була скорочена і якого не призначено на іншу посаду в поліції, після закінчення двомісячного строку з дня попередження про можливе подальше звільнення зі служби в поліції має бути звільнений зі служби в поліції.

Переважне право на залишення на службі в поліції при реорганізації надається поліцейським з більш високими кваліфікацією та досягненнями у службовій діяльності. За рівних умов щодо кваліфікації та досягнень у службовій діяльності перевага в залишенні на службі надається особам, які мають таке право відповідно до вимог законодавства.

Поліцейський, посада якого була скорочена, до дня його призначення на іншу посаду в поліції або звільнення зі служби в поліції зобов'язаний виконувати обов'язки за останньою посадою, яку він займав, якщо керівник органу (закладу, установи) поліції не покладе на нього інші обов'язки.

Якщо поліцейський, посада якого була скорочена, звернувся до керівника відповідного органу (закладу, установи) з клопотанням про надання йому відпустки, така відпустка може бути надана на підставах та в порядку, визначених законом України «Про Національну поліцію». Тривалість наданої відпустки у такому разі

не може перевищувати загальну кількість днів, що залишилися до передостаннього дня двомісячного строку з дня персонального попередження поліцейського про можливе наступне звільнення зі служби в поліції. Поліцейському, посада якого скорочена, грошове забезпечення виплачується включно до дня призначення на іншу посаду або до дня звільнення зі служби в поліції в розмірі, визначеному за останньою штатною посадою, яку він займав на момент її скорочення. Розмір щомісячної премії встановлюється рішенням керівника органу (закладу, установи) поліції.

Специфікою проходження служби в органах Національної поліції є обов'язковість проходження поліцейськими професійного навчання, яке згідно закону України «Про Національну поліцію» складається з:

- 1) первинної професійної підготовки;
- 2) підготовки у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання;
- 3) післядипломної освіти;
- 4) службової підготовки.

Порядок, організацію та терміни проведення професійного навчання визначає Міністерство внутрішніх справ України. Поліцейські, які вперше прийняті на службу в поліції, з метою набуття спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень поліції, зобов'язані пройти *первинну професійну підготовку* за відповідними навчальними програмами (планами), затвердженими Міністерством внутрішніх справ України.

Післядипломна освіта поліцейських здійснюється на загальних засадах, визначених Законом України «Про вищу освіту», з урахуванням особливостей, визначених Законом, і складається з:

- 1) спеціалізації;
- 2) перепідготовки;
- 3) підвищення кваліфікації;
- 4) стажування.

Післядипломна освіта поліцейських може здійснюватися безпосередньо в підрозділах поліції або в навчальних закладах, у тому числі на договірних умовах. Поліцейські зобов'язані проходити підвищення кваліфікації за відповідним напрямом службової діяльності:

- 1) не рідше одного разу на три роки;

2) перед призначенням на керівну посаду, у тому числі вищу керівну посаду, ніж займає.

Проведення службової підготовки передбачає собою систему заходів, спрямованих на закріплення та оновлення необхідних знань, умінь та навичок працівника поліції з урахуванням оперативної обстановки, специфіки та профілю його оперативно-службової діяльності¹.

Варто зазначити, що законодавцем передбачено систему перевірки професійності поліцейських. Так, компетентність кандидатів у поліцейську службу перевіряють поліцейські комісії, які здійснюють свою діяльність відповідно до Наказу МВС України від 25.12.2015 р №1631 «Про порядок діяльності поліцейських комісій», між тим стан професіоналізму та кваліфікаційний рівень кожного поліцейського перевіряють атестаційні комісії.

Інструкція про порядок проведення атестування поліцейських, затверджена наказом МВС України 17.11.2015 № 1465 визначає порядок атестування поліцейських, яке проводиться в апараті Національної поліції України, територіальних (міжрегіональних) органах (зкладах, установах) Національної поліції України. Отже, згідно вказаної Інструкції атестування поліцейських проводиться з метою оцінки їхніх ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри.²

Атестування поліцейських проводиться:

1) при призначенні на вищу посаду, якщо заміщення цієї посади здійснюється без проведення конкурсу;

2) для вирішення питання про переміщення на нижчу посаду через службу невідповідність;

3) для вирішення питання про звільнення зі служби в поліції через службу невідповідність.

¹ Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України : наказ МВС України від 26.01.2016 № 50. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-16> (дата звернення: 06.11.2021).

² Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: наказ МВС України від 17.11.2015 № 1465. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15> (дата звернення: 06.11.2021).

Атестування проводиться атестаційними комісіями органів (закладів, установ) поліції, що створюються їх керівниками.

Рішення про проведення атестування приймає керівник поліції, керівники органів (закладів, установ) поліції стосовно осіб, які згідно із законом України «Про Національну поліцію» та іншими нормативно-правовими актами призначаються на посади їхніми наказами.

Призначення на посаду поліцейського здійснюється безстроково (до виходу на пенсію або у відставку), за умови успішного виконання службових обов'язків. Строкове призначення здійснюється в разі заміщення посади поліцейського на період відсутності особи, за якою відповідно до закону зберігається посада поліцейського, та посад, призначенню на які передусє укладення контракту.

Установлюються такі спеціальні звання поліцейських:

1) спеціальні звання молодшого складу: рядовий поліції; капрал поліції; сержант поліції; старший сержант поліції;

2) спеціальні звання середнього складу: молодший лейтенант поліції; лейтенант поліції; старший лейтенант поліції; капітан поліції; майор поліції; підполковник поліції; полковник поліції;

3) спеціальні звання вищого складу поліції: генерал поліції третього рангу; генерал поліції другого рангу; генерал поліції першого рангу.

Граничні спеціальні звання молодшого, середнього складу поліції за штатними посадами встановлюються керівником поліції.

Граничні спеціальні звання поліції вищого складу поліції за штатними посадами встановлюються Президентом України.

Первинні звання молодшого складу поліції присвоюються керівниками органів поліції, керівниками навчальних закладів, які здійснюють підготовку поліцейських, та науково-дослідних установ поліції, які приймають рішення про прийняття на службу в поліції, одночасно з рішенням про прийняття на службу та призначення на посаду.

Первинні спеціальні звання середнього складу поліції присвоює керівник поліції в порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ України.

Первинні спеціальні звання вищого складу поліції присвоюються Президентом України. Громадянам, уперше

прийнятим на службу в поліції, присвоюється звання рядового поліції, якщо відсутні визначені цим Законом підстави для присвоєння іншого спеціального звання. Громадянам, які мають вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем «молодший бакалавр», після прийняття на службу в поліції та призначення на посади, що заміщуються особами середнього і вищого складу поліції, присвоюється первинне спеціальне звання молодшого лейтенанта поліції. Громадянам, які мають вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем не нижче бакалавра, після прийняття на службу в поліції та призначення на посади, які заміщуються особами середнього і вищого складу поліції, присвоюється первинне спеціальне звання лейтенанта поліції. Військовослужбовцям та громадянам, які мають військові або спеціальні звання, класні чини, під час прийняття на службу в поліції присвоюються первинні спеціальні звання поліції, відповідні наявним у них військовим або спеціальним званням, класним чинам, у порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ України.

Громадянам, які були звільнені зі служби в поліції, під час повторного прийняття на службу присвоюється спеціальне звання поліції, яке вони мали на момент звільнення.

Чергові спеціальні звання поліції присвоюються після закінчення строку вислуги в попередньому званні, якщо інше не визначено законом України «Про Національну поліцію», за умови відповідності спеціального звання, що присвоюється, спеціальному званню, передбаченому займаною штатною посадою, відсутності незнятих дисциплінарних стягнень. Чергове спеціальне звання молодшого лейтенанта поліції присвоюється:

1) поліцейським з числа осіб молодшого складу, які без відриву від служби здобули вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем «молодший бакалавр» та проходять службу (призначені) на посадах, що заміщуються особами середнього складу поліції;

2) поліцейським з числа осіб молодшого складу поліції, які заочно навчаються на останньому курсі вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців за освітньо-кваліфікаційними рівнями бакалавра та вище, і проходять службу (призначені) на посадах, які заміщуються особами середнього і вищого складу.

Чергове спеціальне звання лейтенанта поліції присвоюється:

1) молодшим лейтенантам поліції, в яких закінчився строк вислуги в цьому званні;

2) молодшим лейтенантам поліції, які після закінчення вищого навчального закладу набули кваліфікацію бакалавра та вище;

3) курсантам і слухачам – випускникам вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських та набули кваліфікацію бакалавра та вище;

4) поліцейським з числа молодшого складу поліції, які без відриву від служби закінчили вищі навчальні заклади та набули кваліфікацію бакалавра і вище та проходять службу (призначені) на посадах, що заміщуються особами середнього і вищого складу поліції.

Курсантам – випускникам вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку поліцейських, які набули кваліфікацію бакалавра і вище та отримали диплом з відзнакою, керівник поліції може присвоїти чергове спеціальне звання старшого лейтенанта поліції.

Чергові спеціальні звання поліції мають право присвоювати:

1) керівники поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, науково-дослідних установ, ректори (керівники) вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, та прирівняні до них керівники – спеціальні звання поліції молодшого, середнього складу поліції до підполковника поліції включно поліцейським, щодо яких вони є безпосередніми або прямими керівниками (начальниками);

2) керівник поліції – спеціальні звання поліції молодшого, середнього складу поліції до полковника поліції включно, у тому числі заступникам керівника поліції;

3) Міністр внутрішніх справ України – спеціальні звання поліції молодшого, середнього складу поліції до полковника поліції включно, керівнику поліції;

4) Президент України – спеціальні звання поліції вищого складу поліції.

Установлюються такі строки вислуги в спеціальних званнях поліції:

– капрал поліції – 1 рік;

- сержант поліції – 3 роки;
- молодший лейтенант поліції – 1 рік;
- лейтенант поліції – 2 роки;
- старший лейтенант поліції – 3 роки;
- капітан поліції – 4 роки;
- майор поліції – 4 роки;
- підполковник поліції – 5 років.

Строки вислуги в званнях рядового поліції, старшого сержанта поліції та полковника поліції, генерала поліції третього рангу, генерала поліції другого рангу не встановлюються. Строк вислуги в спеціальному званні обчислюється від дня підписання наказу про присвоєння звання. Поліцейським, пониженим у спеціальному званні на один ступінь, строк вислуги для присвоєння чергового спеціального звання починає обраховуватися з дня видання наказу по особовому складу про пониження в попередньому спеціальному званні на один ступінь. Громадянам, які були повторно прийняті на службу в поліції, до вислуги років у спеціальному званні зараховується строк вислуги у званні до звільнення зі служби.

Поліцейським, поновленим у спеціальному званні у зв'язку із скасуванням як незаконного наказу про присвоєння спеціального звання, до вислуги років для отримання чергового спеціального звання зараховується строк вислуги у спеціальному званні, що було їм присвоєно внаслідок видання незаконного наказу, а також строк вислуги в наявному спеціальному званні до видання незаконного наказу.

Чергові спеціальні звання поліції до полковника поліції включно слухачам (у тому числі аспірантам (ад'юнктам) і докторантам) вищих навчальних закладів із специфічними умовами, які здійснюють підготовку поліцейських, присвоюються під час навчання після закінчення встановленого строку вислуги у спеціальному званні в разі відповідності чергового спеціального звання званням, передбаченому останньою штатною посадою, яку вони займали перед вступом до навчального закладу, аспірантури (ад'юнктури) чи докторантури без урахування наступних змін (підвищення чи пониження), внесених до штату за цією посадою.

Присвоєння чергових спеціальних звань поліцейським, прикомандированим або відрядженим із залишенням у кадрах поліції до інших органів державної влади (установ, організацій),

органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, здійснюється за поданням керівників зазначених органів (установ, організацій) з додержанням вимог, передбачених цим Законом, за умови відповідності чергового спеціального звання спеціальному званню, передбаченому останньою займаною штатною посадою, яку поліцейський займав до відрядження.

Достроково спеціальні звання можуть бути присвоєні в порядку заохочення після закінчення не менше половини визначеного строку вислуги в спеціальному званні (у разі дострокового присвоєння спеціального звання посмертно – незалежно від строку вислуги в попередньому спеціальному званні та займаній штатній посаді) у разі відповідності спеціального звання, що присвоюється, спеціальному званню, передбаченому займаною штатною посадою. Чергові спеціальні звання поліції на один ступінь вище від спеціального звання, передбаченого займаною штатною посадою, можуть присвоюватися в порядку заохочення після закінчення не менше ніж півтора строку вислуги у попередньому спеціальному званні. Ці положення не поширюються на випадки, коли спеціальним званням, передбаченим штатною посадою, є спеціальне звання старшого сержанта поліції або полковника поліції.

Підстави та порядок застосування заохочення у вигляді дострокового присвоєння спеціального звання та присвоєння спеціального звання на один ступінь вище від звання, передбаченого займаною штатною посадою, визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України.

Поліцейським, які звільняються зі служби за віком або через хворобу, мають вислугу 25 років і більше в календарному обчисленні, після закінчення визначеного строку вислуги в наявному спеціальному званні за поданням прямих начальників може бути присвоєно чергове спеціальне звання поліції на один ступінь вище від спеціального звання, передбаченого займаною посадою, до підполковника поліції включно.

Поліцейський може бути понижений у спеціальному званні на один ступінь унаслідок застосування відповідного дисциплінарного стягнення на підставах і в порядку, визначених Дисциплінарним статутом Національної поліції України. Поліцейські можуть бути позбавлені спеціального звання за

вчинення кримінального правопорушення на підставі вироку суду, що набрав законної сили.

Наказ про присвоєння спеціального звання поліції, виданий з порушенням вимог, установлених законом України «Про Національну поліцію», має бути скасований незалежно від часу, що пройшов з моменту його видання, наказом керівника органу поліції, який видав такий наказ (його наступника), наказом вищого керівника або на підставі рішення суду.

Указ Президента України про присвоєння спеціального звання поліції, виданий з порушенням вимог, визначених законом України «Про Національну поліцію», підлягає скасуванню незалежно від часу, що минув із дня його видання, указом Президента України або на підставі рішення суду.

Поліцейський, якому було присвоєно спеціальне звання внаслідок видання незаконного наказу, має бути поновлений у спеціальному званні, яке він мав до видання наказу, незалежно від його вини у виданні незаконного наказу та подальшого присвоєння спеціальних звань.

Під час служби в поліції поліцейському надаються відпустки, тривалість якої обчислюється подобою. Тривалість щорічної основної оплачуваної відпустки поліцейського становить тридцять календарних днів, якщо законом не визначено більшої тривалості відпустки. За кожний повний календарний рік служби в поліції після досягнення п'ятирічного стажу служби поліцейському надається один календарний день додаткової оплачуваної відпустки, але не більш як п'ятнадцять календарних днів. Тривалість чергової відпустки у році вступу на службу в поліції обчислюється пропорційно з дня вступу до кінця року з розрахунку однієї дванадцятої частини відпустки за кожен повний місяць служби. Поліцейський також має право на додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати (грошового забезпечення) та інші види відпусток відповідно до законодавства про відпустки.

Поліцейські, які мають спеціальні звання молодшого складу поліції, перебувають на службі до досягнення ними 55-річного віку. Особи, які мають спеціальні звання середнього і вищого складу поліції, залежно від присвоєних їм спеціальних звань перебувають на службі до досягнення ними такого віку:

- 1) до підполковників поліції включно – 55 років;
- 2) полковники, генерали поліції – 60 років.

Поліцейські, які досягли граничного віку перебування на службі в поліції, мають бути звільнені зі служби. У разі необхідності керівники, уповноважені призначати на посади поліцейських, можуть залишити на службі поліцейських за їхнім клопотанням понад граничний вік перебування на службі в поліції, але не більше ніж на 5 років, виключно у разі якщо такий поліцейський має високу професійну підготовку і досвід практичної роботи на займаній посаді та визнаний придатним за станом здоров'я для проходження служби. У виняткових випадках керівник поліції може повторно продовжити таким особам строк служби до п'яти років.

Поліцейські, які перебувають на службі понад граничний вік перебування на службі в поліції, за їхнім клопотанням або за ініціативою керівника, уповноваженого призначати їх на посаду, можуть бути звільнені зі служби до закінчення строку, на який їм продовжено службу, з підстав, визначених законом України «Про Національну поліцію». Під час обчислення стажу служби в поліції враховуються тільки повні роки вислуги років без округлення фактичного розміру вислуги років у бік збільшення. Порядок обчислення вислуги років у поліції встановлює Кабінет Міністрів України.

Законодавством передбачено чіткі випадки звільнення зі служби в поліції. Поліцейський звільняється зі служби в поліції, а служба в поліції припиняється:

- 1) у зв'язку із закінченням строку контракту;
- 2) через хворобу – за рішенням медичної комісії про непридатність до служби в поліції;
- 3) за віком – у разі досягнення встановленого для нього цим Законом граничного віку перебування на службі в поліції;
- 4) у зв'язку із скороченням штатів або проведенням організаційних заходів;
- 5) через службову невідповідність;
- 6) у зв'язку із реалізацією дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення зі служби, накладеного відповідно до Дисциплінарного статуту Національної поліції України;
- 7) за власним бажанням;

8) у зв'язку з переходом у встановленому порядку на роботу до інших міністерств і відомств (організацій);

9) у зв'язку з безпосереднім підпорядкуванням близькій особі;

10) у разі набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, або кримінального правопорушення;

11) у зв'язку з набуттям громадянства або підданства іншої держави¹.

Днем звільнення зі служби в поліції вважається день видання наказу про звільнення або дата, зазначена в наказі про звільнення. День звільнення вважається останнім днем служби. Стаж служби в поліції дає право на встановлення поліцейському надбавки за вислугу років, надання додаткової оплачуваної відпустки.

Таким чином, служба в Національній поліції віднесена спеціальним законом до державної служби, але не є окремим видом останньої, а однією з правових форм її реалізації. Дія закону про державну службу поширюється на поліцейських як особливих суб'єктів конституційних, адміністративних та інших правовідносин. Служба в поліції для поліцейського є правовою формою реалізації державної служби як у структурних підрозділах Національної поліції (фактично перебуваючи на відповідній посаді поліцейського), так і в установлених законом випадках, поза її межами (звільнений із займаної посади в Національній поліції з подальшим призначенням на відповідну посаду в складі кадрів поліції). За формальними ознаками можна констатувати, що служба в поліції – це державна служба особливого та безперервного характеру зі спеціальними умовами, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, є публічною, політично неупередженою, професійною діяльністю поліцейських із практичного виконання визначених функцій з метою реалізації виконання поставлених завдань з використанням наданих поліції повноважень.

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/80731-10>.

2.3. Стимулювання та мотивація діяльності поліцейських

Варто зауважити, що вітчизняне законодавство, яке регулює питання діяльності органів Національної поліції України, починаючи з 2015 року знаходиться у постійній динаміці та вдосконаленні. І не в останню чергу цей процес стосується оптимізації організаційно-правового механізму підготовки кадрів для Національної поліції, забезпечення ефективного виконання поліцією правоохоронної функції держави в цілому. Нагадаємо, що основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів та підрозділів поліції залишається довіра населення. Це той показник, який є визначальним у роботі Національної поліції з моменту її створення. Наприкінці 2020 року громадяни надали свою оцінку – рівень довіри до поліції склав 48 %. Нажаль, у 2021 році за даними соціологічного опитування показник довіри до Національної поліції України склав 28 % , у той час як Міністерству внутрішніх справ «скоріше довіряють» лише 21% опитаних. Оцінюючи роботу поліцейських, громадяни вказували на рівень професіоналізму кожного поліцейського, його поведінку у спілкуванні з громадянами як на основні критерії, які формують «позитивну» чи «негативну» думку громадськості про поліцію. Але, варто зауважити, що ступень довіри до поліції залежить не лише від якості виконання поліцейським своїх службових обов'язків, а складається також і із такого важливого показника як ставлення самих поліцейських до обраної ними професії, яке між тим залежить від фактору належного соціально-правового забезпечення поліцейських у державі.

В умовах сьогодення пріоритетними для Національної поліції є питання правового захисту поліцейських і членів їх сімей, а також стимулювання службової діяльності працівників Національної поліції, що зазвичай вважається профілактичним інструментом і засобом запобігання корупційним діянням. «У Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року» та представленому органами Національної поліції України 12 квітня 2019 року проекті «Стратегії розвитку Національної поліції на період до 2023 року» передбачено, що основою раціонального використання кадрових ресурсів в поліції є розроблення ефективного правового стимулювання службової діяльності¹.

¹ Шевчук О. О., Марчевський С. В. Забезпечення економічної безпеки держави органами Національної поліції України. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2021.

З одного боку стимулювання і мотивація – це допоміжні засоби щодо дотримання поліцейськими стандартів етичної поведінки при виконанні службових обов'язків (у першу чергу це стосується застосування поліцейських заходів), а з іншого – виступають дієвим механізмом для зміцнення законності і дисципліни у професійній діяльності, що є важливим для посилення інституту відповідальності поліцейських в цілому. Відповідно, безпосередньо впливаючи на продуктивність виконання праці, в решті решт, мотивація через стимули формує позитивний імідж працівника поліції у суспільстві.

Дослідженням питань покращення службової діяльності в правоохоронних органах займалися такі вчені: М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, В. М. Бесчастний, С. М. Гусаров, В. О. Заросило, Є. В. Зогуля, Д. П. Калаянов, А. М. Ключко, М. В. Ковалів, О. М. Музичук, В. Л. Ортинський, О. І. Остапенко, В. П. Петков, В. В. Середа, О. Н. Ярмиш та ін. Проте існуючі наукові дослідження праці в основному присвячені проблемам правового стимулювання службової діяльності з позицій умов організації та роботи органів внутрішніх справ. У контексті ж правового стимулювання службової діяльності в Національній поліції існує потреба у проведенні більш глибоких спеціальних досліджень. Внаслідок чого, дослідження проблем правового стимулювання службової діяльності в Національній поліції набуває як теоретичного, так і практичного значення. Адже створення ефективної системи стимулювання та мотивації поліцейських в органах Національної поліції є важливим стратегічним завданням на шляху до покращення поліцейської діяльності в цілому.

В сучасній правовій науці не існує однозначного визначення дефініцій «стимулювання діяльності поліцейських» та «мотивація персоналу органів поліції». На думку С. С. Занюка мотивом є сформоване під впливом соціального середовища та життєвого досвіду особи спонукання, яке є внутрішньою безпосередньою причиною дій і виражає особистісне ставлення до того, на що

Вип. 1 (93). С. 315-324; Про схвалення Стратегії розвитку Національної поліції на період до 2023 року: проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/roektnpa/2019.04.08_Strategiya_NPU_do_2023.pdf (дата звернення: 18.10.2021).

спрямована діяльність¹. Також мотив більшість науковців визначає як сталу особистісну властивість суб'єкта поведінки, що зсередини спонукає до вчинення, зокрема професійно спрямованих дій шляхом співвідношення предмета з потребою (прагнення, бажання, зацікавленість, обов'язок тощо)². Отже, мотив зумовлює і спрямовує діяльність, відображаючись у потребах, установках, інтересах та бажаннях.

У наукових працях з теорії управління персоналом зазначено, що мотивація трудової діяльності є своєрідним результатом узгодження внутрішніх мотивів людини і зовнішніх стимулів трудової діяльності. Тобто під мотивацією потрібно розуміти процес спонукання працівника за допомогою внутрішньо-особистісних і зовнішніх факторів – стимулів – до покращення певної діяльності, спрямованої на досягнення загальних цілей³. Посилення мотивації, трудової активності, формування позитивного ставлення до праці є одним з головних завдань керівників і фахівців з управління персоналом⁴.

Враховуючи різні думки та погляди, можна загальним визначенням обрати наступне: мотивація персоналу органів Національної поліції – це система заходів, спрямованих на задоволення матеріальних, соціально-психологічних, особистісних потреб працівника з метою мобілізації його прагнення до дії, потреби у високоефективній праці на підставі самоорганізації і самоуправління.

Мотивація має подвійний характер: з одного боку, вона є проявом зовнішнього впливу по відношенню до індивіда, а з іншого – використовує внутрішні важелі впливу. Крім того, мотивація виступає як одна із функцій управління. І як вірно стверджує О. П. Дяків, мотив – це усвідомлений чинник, що є підґрунтям для вибору дій і вчинків особи; це методи, засоби, процеси спонукання

¹ Занюк С. С. Психологія мотивації : навч. посіб. Київ : Либідь, 2002. С. 112.

² Охріменко І. М. Проблема мотивації професійної діяльності працівника оперативного підрозділу. *Юридична Україна*. 2008. № 9. С. 105-110.

³ Управління персоналом : підруч. / В. М. Данюк, А. М. Колот, Г. С. Суков [та ін.] ; за заг. та наук. ред. к.е.н., проф. В. М. Данюка. Київ : КНЕУ; Краматорськ : НКМЗ, 2014. С. 29-31.

⁴ Мотивація персоналу : підруч. / А. Колот, С. Цимбалюк. Київ : КНЕУ, 2011. С. 22.

людини до певної діяльності. Вплив мотивації на поведінку людини від багатьох факторів, які безпосередньо пов'язані зі стимулом. Стимул являє собою набір благ, цінностей, які здатні задовольнити потреби за умов певних дій¹.

Тобто сутність мотивації полягає в розробці такої системи стимулювання, яка б забезпечила найвищу ступень продуктивності, зацікавленість кожного конкретного працівника в результативній, високопродуктивній праці. Як зазначають А. В. Калина та О. А. Дороніна, жодна система управління не може добре функціонувати, якщо не буде розроблено ефективної моделі мотивації через впровадження стимулів, що спонукає конкретного робітника та колектив до досягнення загальних цілей². І саме стимулювання є основною причиною людської активності, формуючи усвідомлене спонукання.

У сфері державної служби стимулювання, на думку Н.Т. Гончарука та Н. Ф. Артеменко, виступає особливим механізмом готовності держслужбовця до покращення своєї трудової (службової) діяльності. Воно визначається як внутрішньою позицією людини (інтереси, бажання, позитивне ставлення до обраної професії), так і зовнішніми факторами, які сприяють результативності професійної діяльності. Сукупність таких стимулів і їхніх похідних формує мотивацію працівника, якою він керується під час здійснення певної діяльності, що орієнтує її на досягнення певних цілей³.

Як відомо, служба в Національній поліції пов'язана зі складними умовами праці і часто є понаднормовою. І взагалі діяльність у практичних підрозділах поліції є досить складною й багатогранною, тому мотиваційну структуру спонукань до

¹ Дяків О. П., Островерхов В. М. Управління персоналом : навчально-методичний посібник (видання друге, переробл. і доповнено). Тернопіль : ТНЕУ, 2018. С. 152-153.

² Організаційно-економічний механізм стимулювання праці в умовах інноваційного розвитку : моногр. / А. В. Калина, О. А. Дороніна ; ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», Донец. нац. ун-т. Донецьк : Схід. вид. дім, 2013. С. 44-46.

³ Гончарук Н. Т., Артеменко Н. Ф. Мотивація персоналу у сфері державної служби України: проблеми та перспективи. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 2 (2). С. 48-54.

діяльності в підрозділах поліції, а також їхні основні чинники слід аналізувати в контексті загальновизнаних теорій мотивації. Варто визнати, що теоретичні концепції щодо визначення чинників професійної мотивації людини різняться. Тому при реалізації і формуванні мотивів необхідно урахувати три ключові поняття змісту мотивації: зусилля, організаційні цілі та індивідуальні потреби¹. З позиції В. Малиновського задля здійснення мотиваційних заходів необхідно визначити потреби (фізіологічне або психологічне сприйняття людиною потреби в чому-небудь) працівників і очікувану ними винагороду, тобто все те, що людина вважає для себе цінним².

У свою чергу Ж. В. Семчук та Б. О. Кошовий вважають, що основними рушійними силами мотивації та стимулювання службової діяльності є біологічні і соціальні фактори. Біологічні втілюються матеріальними та фізіологічними потребами, а соціальні – матеріальними та духовними. На думку науковців матеріальні потреби варто вважати базовими (в їжі, одязі, предметах побуту, житлі). Духовні потреби полягають у вимогах до освіти, підвищення кваліфікації, творчості, розвитку науки тощо. Соціальні потреби виражаються в намірах спілкування, соціальному визнанні, служінні суспільству, медичному обслуговуванні, вільному часі, гідних умовах праці та навчання, а також відпочинку³. Ми схилиємося до того, що сукупність усіх перелічених вище потреб (біологічних і соціальних) скеровує поведінку людини (працівника поліції) та стимулює її до продуктивної діяльності.

Відповідно, основна мета процесу мотивації та стимулювання в органах поліції – це отримання максимального результату від використання кадрових ресурсів, що дає змогу підвищити загальну ефективність службової діяльності поліцейських, і таким чином, забезпечити правопорядок в країні.

¹ Савченко А. В. Розвиток персоналу: підруч. [2-е вид., перероб. і доп.]. Київ : КНЕУ, 2015. С. 96.

² Малиновський В. Функція мотивації управлінської праці. *Вісник УАДУ*: зб. наук. пр. редкол.: В. І. Луговий (голов. ред.) та ін. Київ : Вид-во УАДУ, 2003. № 3. С. 165-170.

³ Семчук Ж. В., Кошовий Б. О., Скриньковський Р. М. Перспективи застосування розширеної теорії мотивації у світлі євроінтеграційних тенденцій. *Наук. записки Львів. ун-ту бізнесу та права*. 2013. Вип. 11. С. 219-222.

Отже, професійна мотивація працівників органів Національної поліції – це прагнення працівника задовольнити свої потреби за допомогою службово-трудової діяльності щодо виконання своїх правоохоронних і право-забезпечувальних завдань і функцій¹. Мотивація до професійної діяльності – це стійка система стимулів, цілей і мотивів, які визначають поведінку працівника. До цілей і стимулів належить сукупність чинників, що стимулюють особу до діяльності². У нашому випадку це альтруїстичні наміри, заробітна плата, премії тощо. Також мотиви і стимули – це ті фактори, що безпосередньо впливають на зміст праці (наприклад, задоволення інноваційним характером діяльності, відчуття поваги до виконуваного обов'язку з боку населення, визнання результатів праці, можливість кар'єрного зростання тощо)³.

На думку І. В. Вареник та А. І. Кантур мотиваційні методи через використання стимулів варто класифікувати за об'єктами мотивації, видами потреб та спрямованістю стимулів, зокрема⁴:

– за об'єктами мотивації розглядаються методи, спрямовані на колектив, окремих працівників, жінок, молодих працівників, досвідчених фахівців;

– залежно від стимулів виділяються правові, економічні та неекономічні методи⁵, що поділяються, у свою чергу, на організаційні і морально-психологічні.

Складовими правових та економічних методів є: заробітна плата, премії, матеріальна допомога, грошові винагороди. Організаційні методи включають: участь у справах організації, мотивацію через перспективу просування по службовій ланці (кар'єрний зріст), делегування завдань і повноважень та інше.

¹ Венедиктов С. В. Професійна мотивація як передумова стимулювання та підвищення активності в службово-трудовах відносинах працівників ОВС. *Право і безпека*. 2010. №3. С. 101-106.

² Литвин В. В. Основні чинники професійної мотивації майбутнього патрульного поліцейського. *Ūridična psihologija*. 2017. № 2 (21). С. 145-155.

³ Тм само.

⁴ Вареник І. В., Кантур А. І. Ефективні методи мотивації і стимулювання персоналу. *Молодий вчений*. 2017. №6 (46). С. 391-393.

⁵ Економіка підприємства: магістерський курс : підручник. Ч. 1 / М. В. Загірняк [та ін.]; ред. М. В. Загірняк, П. Г. Перерва, О. І. Маслак. Кременчук : ТОВ «Кременчуцька міська друкарня». 2015. С. 318.

До групи морально-психологічні методів відносяться: похвала, схвалення, підтримка, осуд, визнання заслуг, повага і довіра¹; – залежно від спрямованості дій працівників розглядаються: методи позитивного підкріплення (заохочуються дії, що мають позитивну спрямованість); негативного підкріплення (заохочується відсутність дій з негативною спрямованістю); гасіння дій (відсутність підкріплення негативних і позитивних дій); покарання (припинення негативних дій)².

Звісно самою дієвою складовою системи мотивації персоналу із усіх наведених вище вважається власно матеріальне заохочення. Між тим широке використання усіх вказаних методів мотивації персоналу на практиці може служити підвищенню ефективності діяльності поліції в сучасних умовах.

На сьогодні до основних проблем у сфері мотивації персоналу органів поліції та стимулювання ефективної поліцейської діяльності варто віднести недостатню увагу до використання матеріальних та нематеріальних форм, що звужує можливості керівництва в спонуканні персоналу до більш результативної праці. Як правило, керівники використовують систему стимулів, які мають короткочасний вплив на працівника і забезпечують нетривалий ефект, що обумовлюються: 1) людськими потребами: як матеріальними, так і нематеріальними (потреби мають властивість зростати, тому їх майже неможливо задовольнити повністю на 100 %; як тільки людина починає отримувати більше, то і потреби одразу зростають); 2) звичкою (цей механізм не дозволяє людині довго насолоджуватися певними благами; якщо працівника весь час хвалити або, навпаки, оголошувати незадоволення, то через деякий час ці явища стануть для нього буденними, він не звертатиме на них увагу)³. Загалом, для побудови ефективної системи насамперед нематеріальної мотивації окремого працівника керівнику органу поліції спочатку важливо встановити, яку роль у самооцінці і прийнятті працівником рішення

¹ Базалійська Н. П. Казановська М. П. Стан системи мотивації персоналу. *Інноваційна економіка*. 2013. № 5(43). С. 101-107.

² Кононова М. Построение системы вознаграждения и вовлеченности персонала. *МенеджеR по персоналу*. 2018. № 1. С. 20-28.

³ Грищенко В. Ф. Інноваційні підходи до удосконалення системи мотивації персоналу підприємств України у сучасних умовах. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2011. № 1. С. 104-109.

відіграє сприйняття його колективом. Від цього буде залежати складність його мотивації. Роль оточення (стосунків працівника з колегами у колективі) у прийнятті працівником рішення буде визначатися типом його референції – це співвідношення пріоритетності власної та чужої думки при прийнятті рішень і самооцінці людини¹. Якщо у працівника склалися гарні стосунки з керівником та колегами у колективі, то він буде більш схильним до ефективного виконання покладених на нього завдань. Він працюватиме за інструкціями, потребуватиме схвалення його роботи з боку керівника та колег. Для такого працівника є важливо думка інших людей про нього та його роботу, і тому він стане найкращим виконавцем. Мінусом такого типу працівників є те, що у підрозділі поліції серед його оточення повинен бути лідер, авторитет, який буде здатен впливати на думку і дії такого працівника.

Існує низка вимог до системи мотивації персоналу, головними з яких є:

- об'єктивність: розмір винагороди працівника має визначатися на основі об'єктивної оцінки результатів його праці;
- передбачуваність: працівник має знати, яку винагороду він одержить залежно від результатів своєї праці;
- адекватність: винагорода має бути адекватною трудовому внеску кожного працівника в результат діяльності всього колективу, його досвіду й рівню кваліфікації;
- своєчасність: винагорода має слідувати за досягненням результату якнайшвидше (якщо не у формі прямої винагороди, то принаймні у вигляді обліку для подальшої винагороди);
- значущість: винагорода має бути для працівника значущою;
- справедливість: правила визначення винагороди мають бути зрозумілі кожному працівнику й бути справедливими, зокрема з його позицій².

¹ Савченко В. А. Атестація персоналу та формування резерву керівників як чинники ефективного використання людських ресурсів. *Соціально-трудові відносини: теорія і практика* : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України ; ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана»; Ін-т соц.-труд. відносин ; редкол.: А. М. Колот (голова) [та ін.]. Київ : КНЕУ, 2016. Вип. 2. С. 39-47.

² Маринич І. А. Мотивація як фактор підвищення ефективності праці працівників. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2011. № 15. С. 376-340.

У свою чергу М. Гурковський та С. Єсімов при дослідженні правового стимулювання службової діяльності в Національній поліції виділили такі його принципи: принцип доцільності, що полягає в тому, що будь-який стимул (позитивний або негативний) повинен спонукати до поведінки, спрямованої на досягнення чітко встановлених цілей; принцип відчутності (значущості) правового стимулу для поліцейського; принцип оперативності, який означає, що між виникненням підстави для стимулювання та застосуванням стимулу повинен пройти невеликий період; принцип індивідуалізації, що проявляється в урахуванні індивідуальних особливостей адресатів стимулювання; принцип справедливості; принцип диференціації, що знаходить прояв у правовому закріпленні різноманітних стимулів для забезпечення прийняття різних варіантів управлінських рішень; принцип гласності, що означає доступність для адресатів інформації як про чинну систему правового стимулювання, так і про практику застосування правових стимулів; принцип ефективного поєднання матеріальних і нематеріальних стимулів; принцип визначеності передбачає наявність чітких відповідей на питання: хто, за яку поведінку, в якому розмірі і в якому порядку повинен бути або може бути заохочений або покараний.¹

Найбільшої ефективності органи Національної поліції України зможуть досягнути в умовах комплексного підходу до вибору засобів мотивації персоналу, використання як матеріальних, так і нематеріальних стимулів. Досягнення бажаних результатів праці персоналу на підставі комплексного підходу до її організації можливе лише за умови врахування потреб персоналу.

Форми стимулювання діяльності працівників органів (підрозділів) Національної поліції України можна умовно поділити на три основні групи:

1. *Матеріальне стимулювання*, яке включає дві основні складові:

1) *основну матеріальну винагороду*, яка розглядається як базова складова системи стимулювання, що стосується належних

¹ Гурковський М. П., Єсімов С. С. Принципи правового стимулювання службової діяльності в Національній поліції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. С. 129-139.

умов праці та гідної її оплати. В контексті служби в поліції дана складова передбачає наявність соціальних гарантій забезпечення поліцейських заробітною платою, зокрема обчислення посадового окладу поліцейського у розмірах прожиткового мінімуму.

На сьогодні відповідно до ст. 94 Закону України «Про Національну поліцію» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» від 11.11.2015 № 988 поліцейські отримують грошове забезпечення, розмір якого визначається залежно від посади, спеціального звання, строку служби в поліції, інтенсивності та умов служби, кваліфікації, наявності наукового ступеня або вченого звання¹. Порядок виплати грошового забезпечення визначає Міністр внутрішніх справ України. Крім того, грошове забезпечення поліцейських індексується відповідно до закону. Нажаль, дійсність така, що поліцейські в нашій країні на сьогодні отримують саму низьку заробітну плату на відміну від працівників інших правоохоронних органів (зокрема прокуратури) та суддів. При цьому не враховується той фактор, що специфіка роботи поліцейського – це високий рівень відповідальності, психологічні та фізичні навантаження, ненормований робочий день, а також постійні ризики для життя і здоров'я, в тому числі від дій злочинного середовища або інших об'єктивних обставин як, наприклад, пандемії корона вірусу під час виконання покладених на поліцію завдань. Як наслідок, Національній поліції України зіткнулася із серйозною проблемою – плінністю кадрів. Так, молоді люди, які приходять служити вірою і правдою в органи поліції, з часом не можуть змиритися із несправедливою заробітною платою, що не відповідає навантаженню поліцейського, і звільняються з лава поліції. Тобто несправедлива зарплатня вбиває мотивацію працювати в поліції.

Отже, сьогодні постала необхідність підняти рівень заробітних плат поліцейських до рівня інших правоохоронних органів України, а в перспективі – до рівня поліцейських країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки. У цьому аспекті вимогою часу є внесення змін до ст. 94 Закону України «Про

¹ Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції : постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 988. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248668490> (дата звернення: 26.11.2021).

Національну поліцію» щодо збільшення грошового забезпечення поліцейських з метою врегулювання питання диспропорції в розмірах виплат грошового забезпечення поліцейським та інших правоохоронних органів, зокрема співробітників Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України. Не варто забувати й про те, що фінансове та соціальне забезпечення працівників Національної поліції є запорукою побудови сильної та професійної поліції.

На нашу думку заробітна плата поліцейських повинна передбачати обов'язкове встановлення щомісячних доплат за вислугу років, за науковий ступінь, за роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці, за спеціальне звання та почесне звання, за інтенсивність та умови служби в порядку і розмірах, визначених Кабінетом Міністрів України. Крім того, варто врегулювати питання посадового окладу курсанта закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських;

2) *преміювання* – специфічний набір інструментів стимулювання роботи працівників. Ця система винагород включає надбавки, премії, додаткові виплати. При розробленні системи мотивації через преміювання працівника варто враховувати такі фактори, як: досвід роботи у практичних підрозділах поліції, професіоналізм, наявні знання та отримані уміння і навички, які сприятимуть становленню поліцейського як високо кваліфікованого професіонала, ступінь персональної відповідальності при виконанні службових обов'язків, а також відданість професії поліцейського та важливій справі – служінню суспільству і державі, відсутність порушень службової дисципліни, самостійність у прийнятті рішень та швидка їх реалізація у складних ситуаціях, ставлення (оцінка) до поліцейського з боку громадськості (особливо це стосується патрульних поліцейських, слідчих, дільничних офіцерів поліції).

Традиційно, розмір премії у разі її встановлення не може перевищувати 30 відсотків посадового окладу поліцейського. Нажаль, на практиці склалася негативна ситуація, за якої керівники підрозділів (органів) поліції наділені правом безпосередньо визначати розмір премії підлеглим працівникам. Частіше за все при цьому враховуються не стільки показники роботи поліцейського, а особисте ставлення керівника до конкретного працівника, що

порушує принципи об'єктивного й справедливого оцінювання службової діяльності поліцейських.

2. *Нематеріальне стимулювання* являє собою класичні форми мотивації працівників без матеріального винагородження. Це: заохочення (отримання нагород, просування по службі); гарантування належного медичного забезпечення поліцейських; впровадження державних програм загального та спеціального навчання поліцейських (у тому числі і закордоном) з метою підвищення свого кваліфікаційного рівню, обміну досвідом.

Заохочення є засобом підтримання службової дисципліни, що полягає у відзначенні особи за успішне виконання нею обов'язків, а також за інші заслуги перед державою та суспільством. Працівники Національної поліції України (поліцейські) заохочуються відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», Дисциплінарного статуту Національної поліції України та Положення про заохочення в Національній поліції України.

До державних службовців Національної поліції України можуть застосовуватися заохочення, визначені Законами України «Про державну службу», «Про Національну поліцію», Кодексу законів про працю України. Крім того, до працівників Національної поліції України можуть застосовуватися заохочення, що містяться в затверджених трудовими колективами правилах внутрішнього трудового розпорядку¹.

Законами України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» передбачено певні заохочення для поліцейських², які успішно виконують свої обов'язки, а також за інші заслуги перед державою та суспільством.

Так, до поліцейських можуть бути застосовані такі види заохочень:

- дострокове зняття дисциплінарного стягнення;
- занесення на дошку пошани;
- заохочення грошовою винагородою;

¹ Законодавче забезпечення правоохоронної діяльності : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Сокурєнка. Харків : Стильна типографія, 2017. С. 23-25.

² Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19> (дата звернення: 22.10.2021).

- заохочення цінним подарунком;
- надання додаткової оплачуваної відпустки тривалістю до п'яти днів;
- заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Національної поліції України;
- заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Міністерства внутрішніх справ України;
- дострокове присвоєння чергового спеціального звання;
- присвоєння спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою;
- заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Вогнепальна зброя»;
- заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Холодна зброя».

За мужність, відвагу, героїзм, особливі заслуги перед державою в боротьбі зі злочинністю, забезпеченні публічної безпеки і порядку, бездоганну та ефективну державну службу, особливі трудові заслуги та зразкове виконання службових обов'язків поліцейські, державні службовці та інші працівники Національної поліції України можуть представлятися до заохочення державними нагородами України, відзнаками Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України в порядку, визначеному законодавством.

З метою визначення підстав та порядку застосування заохочень у Національній поліції, порядку представлення до заохочення, розгляду нагородних матеріалів та прийняття рішення про заохочення або про відмову в заохоченні, порядку вручення заохочення, а також його позбавлення та вилучення в Національній поліції України Наказом МВС України від 25.04.2019 № 317 затверджено «Положення про заохочення в Національній поліції України», згідно з яким поліцейських може бути відзначено такими відомчими заохочувальними відзнаками Національної поліції України як¹:

- Подяка Національній поліції України;
- Грамота Національній поліції України;

¹ Про заохочення в Національній поліції України : наказ МВС України від 25.04.2019 № 317. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0535-19#Text> (дата звернення: 22.10.2021).

- Почесна грамота Національної поліції України;
- нагрудний знак «Знак Пошани»;
- медаль «10 років сумлінної служби»;
- медаль «15 років сумлінної служби»;
- медаль «20 років сумлінної служби»;
- медаль «Ветеран служби».

Заохочення застосовуються з огляду на сукупну оцінку професійних якостей особи, результатів службової діяльності, ступеня службової активності, ініціативності та стану дотримання службової дисципліни на підставі нагородного листа (подання) про заохочення. При цьому звертається увага на відповідність заохочення досягненням особи.

Висунення кандидатур до заохочення здійснюється безпосереднім керівником особи за місцем її служби (у структурному підрозділі центрального органу управління поліції, територіальному (міжрегіональному) органі (підрозділі) поліції, підприємстві, установі та організації, що належать до сфери управління Національної поліції України).

Забороняється внесення підлеглими подання про заохочення їх керівника.

Нагородний лист (подання) про заохочення державними нагородами України, відзнаками Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, відомчими заохочувальними відзнаками МВС України подається Міністру внутрішніх справ України керівником Національної поліції України.

Заохочення поліцейських, відряджених до органів державної влади, установ, організацій, державними нагородами України, відзнаками Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відомчими відзнаками здійснюється на загальних підставах за поданням керівника державного органу, установи, організації, до яких вони відряджені (прикомандировані).

Нагородження (заохочення) керівником Національної поліції України поліцейських, відряджених до Міністерства внутрішніх справ України, установ та організацій, що належать до сфери управління МВС України, відомчими заохочувальними відзнаками Національної поліції України здійснюється за поданням керівника державної служби Міністерства внутрішніх справ України.

Відомості про застосування заохочення (вид заохочення, дата і номер наказу) вносяться до послужного списку поліцейського, форма якого встановлена Порядком формування та ведення особових справ поліцейських, затвердженим наказом МВС України від 12.05.2016 № 377, та особової картки державного службовця, форма якої затверджена наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 156.

Окрім заохочень до працівників Національної поліції можуть застосовуватись і дисциплінарні стягнення, які теж можна в деякій мірі вважати стимулом належного виконання поліцейським своїх службових обов'язків.

На законодавчому рівні визначено, що дисциплінарне стягнення є засобом підтримання службової дисципліни, що застосовується за вчинення дисциплінарного проступку з метою виховання поліцейського, який його вчинив, для безумовного дотримання службової дисципліни.¹ Але визначаючи мету дисциплінарної відповідальності, варто звернути увагу на норми ст. 140 «Забезпечення трудової дисципліни» КЗпП України, відповідно до яких трудова дисципліна на підприємствах, в установах і організаціях забезпечується створенням необхідних організаційних та економічних умов для нормальної високопродуктивної роботи, свідомим ставленням до праці, методами переконання, виховання, а також заохоченням за сумлінну працю.

У цьому контексті М. Каменєв та А. Сахно до шляхів покращення службової діяльності в органах охорони правопорядку відносять такі: підвищення якості професійного відбору кандидатів на службу в органи поліції; своєчасне доведення до відома працівників офіційної інформації про порушників службової дисципліни й законності та вжиті стосовно них заходи; матеріальне та моральне стимулювання працівників органів поліції, які протягом року не притягувались до дисциплінарної відповідальності².

¹ Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19> (дата звернення: 22.10.2021).

² Каменєв М. Системні проблеми, що перешкоджають ефективній діяльності поліції. *Права людини в діяльності української поліції – 2017*. Аналітичний звіт / За заг. ред. Крапивіна С. О. Київ : Софія-А, 2018. С. 114.

Отже, службове розслідування в органах Національної поліції виступає, з одного боку, в ролі важливого елементу механізму дотримання поліцейськими службової дисципліни, а з іншого – адміністративно-процесуальним засобом втілення принципів правового стимулювання службової діяльності поліції.

Щодо належного медичного забезпечення поліцейських, то у ст. 95 закону України «Про Національну поліцію» зазначено, що поліцейським державою гарантується безоплатне медичне забезпечення в закладах охорони здоров'я МВС України. У разі відсутності за місцем проходження служби, місцем проживання або тимчасового перебування поліцейських закладу охорони здоров'я МВС України чи відповідних відділень або спеціального медичного обладнання, необхідного для надання медичної допомоги, а також у невідкладних випадках медична допомога надається державними або комунальними закладами охорони здоров'я¹.

Також поліцейські та члени їхніх сімей (дружина (чоловік), діти до 18 років, а в разі їх навчання у вищих навчальних закладах – до 23 років) мають право на пільгове реабілітаційне, санаторно-курортне лікування, оздоровлення та відпочинок у медичних реабілітаційних центрах, санаторіях, будинках відпочинку, пансіонатах та оздоровчих закладах МВС України за рахунок бюджетних коштів, визначених на утримання МВС України. При цьому поліцейські сплачують лише 25 відсотків, а члени їхніх сімей – 50 відсотків собівартості путівки в таких закладах та інших відповідних закладах, що визначаються МВС України.

Крім того, поліцейські зобов'язані щороку проходити комплексний медичний огляд (диспансеризацію), а за необхідності – цільові медичні огляди, психофізіологічні обстеження і тестування у порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України.

3. *Змішане стимулювання* службової діяльності поліцейських передбачає комбіновані (матеріальні й нематеріальні) форми і тому є необхідним доповненням до основної форми стимулювання та компенсації.

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

Різноманітні прийоми спонукання працівників (пенсійні та страхові програми, покращення житлових умов тощо) спрямовані на стимулювання активної роботи працівників поліції, бажання працювати у лавах Національної поліції в майбутньому, та укріплення авторитету поліції у суспільстві в цілому.

У цьому аспекти важливості набувають компенсації працівникові на реальні й передбачувані затрати, пов'язані з переміщенням на нові посади у інші регіони країни (транспорт, оренда житла, харчування), а також надання соціальних виплат та пільг (на навчання дітей, на лікування та оздоровлення).

Також однією із головних умов для ефективної роботи та досягнення позитивних результатів є оновлення матеріально-технічної бази органів поліції, поліпшення матеріального стану та побутово-житлових умов поліцейських.

Так, у 2020 році з метою підвищення мобільності насамперед патрульних поліцейських оновлено автопарк на понад півтори тисячі автомобілів. Також Національна поліція отримала від закордонних колег у рамках міжнародної співпраці та допомоги спеціалізовані гелікоптери, які вже використовуються українськими поліцейськими для участі в спеціальних поліцейських, повітряно-рятувальних операціях, наданні екстреної медичної допомоги. У напрямку покращення технічного оснащення створено також Центр авіаційної безпеки Національної поліції та облаштовано власний вертодром¹.

Крім того, поліція постійно поповнює арсенал новими зразками озброєння, які мають менш агресивний вплив на порушника. Ще у 2015 році поліція отримала зброю військових зразків минулого століття з максимальною летальністю. Тож задля посилення боєздатності у 2020 році закуплено сучасні зразки озброєння, які відповідають стандартам НАТО. Підрозділи патрульної поліції та поліції особливого призначення оснащені

¹ Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2020 році.
URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/zvit-nacionalnoyi-policiyi-ukrayini-pro-rezultati-roboti-u-2020-roci> (дата звернення: 02.11.2021).

пістолетами-кулеметами МР-5¹. Поліцейським офіцерам громади закупили найменш травматичні помпові рушниці. Упродовж 2021 року підрозділи «КОРД» повністю переозброєні сучасними штурмовими та снайперськими гвинтівками.

Вирішення важливого завдання щодо покращення матеріально-технічного забезпечення поліції ефективно реалізується і за підтримки громадськості. Зокрема у рамках реалізації масштабного проекту у поліції, який стартував у 2018 році – це утворення у кожній територіальній громаді служби поліцейських офіцерів громади, – окремі голови громад самостійно забезпечили необхідні умови несення служби та транспорт для місцевого поліцейського, який опікується лише проблемами громади. Адже поліцейські офіцери громади та дільничні – основний місток у спілкуванні з населенням, особливо в сільській місцевості. Це потрібно для того, щоб максимально охопити поліцейською присутністю територію держави. Щоб поліцейський був завжди поруч і вчасно та якісно надавав поліцейські послуги місцевому населенню².

Позитивними рухами керівництва МВС та Національної поліції України у напрямку додаткової мотивації поліцейських та стимулювання їх службової діяльності є й те, що починаючи з 2019 року Національна поліція реалізує стратегічно важливе завдання – забезпечення поліцейських житлом на умовах пільгового фінансового лізингу³. За умовами програми МВС України по

¹ Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2020 році. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/zvit-nacionalnoyi-policiyi-ukrayini-pro-rezultati-roboti-u-2020-roci> (дата звернення: 02.11.2021).

² Гусаров С. М. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення діяльності поліцейських офіцерів громади в умовах. *Харківський національний університет внутрішніх справ: 20 років у статусі національного* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 2 берез. 2021 р.) / [редкол.: В. В. Сокурєнко (голова), Д. В. Швець (заст. голови), О. М. Бандурка та ін. ; упоряд. В. А. Греченко] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2021. С. 23-26.

³ Про затвердження Порядку забезпечення Державною іпотечною установою поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту житлом на умовах фінансового лізингу : постанова Кабінету міністрів України від 14.11.2018 № 1201. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1201-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.11.2021).

забезпеченню житлом поліцейських на пільгових умовах розподіл платежу виглядає наступним чином: за рахунок держави компенсуються витрати по обслуговуванню договору-лізингу (100%) та частина лізингових платежів (до 40 %). Зокрема на протязі 2020-2021 років придбано 1300 квартир, які вже передано поліцейським¹. Але реалізація даної програми, нажаль, йде дуже повільними темпами через постійний брак державних коштів.

У фокусі особистої уваги Міністерства внутрішніх справ України є вирішення проблем щодо гарантування дотримання прав людини в поліції. Так, задля покращення державного захисту життя і здоров'я поліцейських від протиправних дій інших осіб з кінця 2020 року втілюється в життя масштабний проєкт «CUSTODY RECORDS» – це впровадження системи відео-нагляду, яка зможе захистити правоохоронців від можливих провокацій. Така система вже використовується у 130 підрозділах Національної поліції².

У той же час у Національній поліції продовжуються структурні нововведення, метою яких є покращення взаємодії між підрозділами поліції, зменшення навантаження насамперед, на слідчих та дізнавачів.

Таким чином, стимулювання діяльності поліції – це насамперед складний процес, для глибокого розуміння та організації якого в теперішній час потрібно враховувати набуті різноманітні мотиваційні підходи до покращення іміджу поліції та професії поліцейського. Відповідно, керівники органів (підрозділів) Національної поліції повинні створювати постійну систему стимулювання своїх працівників, шукати правильні підходи до їх мотивації, методи впливу на співробітників, які могли б якомога ефективніше вплинути на підлеглих працівників поліції і змусити їх до високопродуктивної праці в системі органів Національної поліції. Саме це може сприяти підвищенню ефективності використання персоналу та діяльності органів Національної поліції у цілому.

¹ За час дії лізингової програми забезпечення житлом поліцейські отримали 1300 квартир. *Єдиний веб-портал органів виконавчої влади*. Національна поліція України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/za-chas-diyi-lizingovoyi-programi-zabezpechennya-zhitlom-policejski-otrimali-1300-kvartir>(дата звернення: 02.11.2021).

² Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2020 році. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/zvit-nacionalnoyi-policiyi-ukrayini-pro-rezultati-roboti-u-2020-roci> (дата звернення: 02.11.2021).

2.4. Особливості юридичної відповідальності поліцейських

Інститут юридичної відповідальності в умовах побудови в Україні демократичної правової держави і громадянського суспільства відіграє домінуючу роль у системі заходів державного примусу, консолідуючи їх собі за мету. Тим самим відбувається зближення мети юридичної відповідальності з принципом невідворотності покарання, що посилює юридичну природу цього феномену. Завдяки розвитку інституту відповідальності держава бере на себе обов'язок захистити громадян, громадські організації і себе від протиправних діянь, що посягають на цінності, які захищаються правом.

Таким чином, будучи виявом зв'язку і взаємної відповідальності особистості і держави, юридична відповідальність як різновид державного примусу виступає, з одного боку, одним із суттєвих способів зміцнення правопорядку, забезпечення принципів законності та верховенства права у діяльності правоохоронних органів, а з іншого – важливою мірою захисту прав, свобод і інтересів особистості, суспільства і держави від протиправних посягань, свавілля у діях осіб, наділених виконавчо-владними повноваженнями.

Працівники Національної поліції України є посадовими особами, на яких покладені службові обов'язки, що є частиною державно-владної компетенції. Їх виконання має важливе правоохоронне та правозахисне значення. І як вважає більшість науковців, відповідальність як правова категорія вже є виконанням під примусом певного обов'язку. І такий обов'язок може бути виконаним чи ні, але коли настає відповідальність, тобто приводиться в дію апарат державного примусу, вибору у відповідальній особі немає – вона не може не виконати дій, які складають зміст обов'язку, що реалізується¹.

Норми ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» надають працівникам поліції значне коло повноважень у

¹ Бесчастний В. М. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / [В. М. Бесчастний, О. М. Мердова, А. П. Сахно]. Кривий Ріг : ДЮІ МВС України, 2015. С. 38.

правоохоронній сфері, а також наділяють правом застосовувати поліцейські заходи превентивного та примусового характеру¹. І за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків чинним законодавством закріплюється особливий порядок притягнення поліцейського до юридичної відповідальності.

У правовій науці неодноразово досліджувалися питання щодо сутності і значення інституту юридичної відповідальності. Так вагомий внесок у дослідження теоретичних та практичних аспектів юридичної відповідальності працівників державних органів та органів охорони правопорядку, зокрема зробили В. К. Гришук, А. В. Агєєва, Ю. Г. Барабаш, Ю. В. Баулін, Р. Л. Хачатуров, Л. М. Баранова, Н. А. Берlach, В. І. Борисова, І. Л. Бородін, В. А. Гуменюк, О. В. Іваненко, В. А. Кожухар, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Д. А. Ліпінський, М. Б. Мироненко, М. О. Краснов, М. С. Малєїн, В. М. Хомич, А. С. Шабуrow та інші. Проте, у сучасній правовій літературі фактично відсутні на монографічному рівні наукові дослідження, присвячені особливостям видів юридичної відповідальності працівників Національної поліції з урахуванням останніх змін у чинному національному законодавстві та тих перетворень, що сталися в Україні в контексті проведених реформ.

Закріплення видів юридичної відповідальності поліцейських передбачено на рівні закону. Так у ч. 1 ст. 19 Закону України «Про Національну поліцію» зазначено: «у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповідальність відповідно до Закону²». Крім того, ч. 2 ст. 19 цього Закону закріплює підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до них заохочень (стягнень), що визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України. Варто зазначити, що притягнення поліцейського до відповідальності з підстав, визначених законодавством, є своєрідною гарантією забезпечення законності його діяльності та належного виконання покладених на нього обов'язків.

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

² Там само.

Кожен із зазначених на законодавчому рівні видів юридичної відповідальності працівників Національної поліції України має низку особливостей, тому розглянемо більш детально кожен з видів відповідальності.

Кримінальна відповідальність є найбільш суворою та настає за вчинення правопорушень з високим ступенем суспільної небезпечності, тому супроводжується застосуванням санкцій, передбачених Кримінальним кодексом України¹. Як стверджують М. І. Панов та Г. М. Анісімов, «кримінальна відповідальність «пронизує» майже всі інститути як Загальної, так і Особливої частин Кримінального кодексу України, та тісно пов'язана з ними, тому і є універсальною категорією кримінального права, що відрізняє її з поміж інших видів відповідальності²».

Звернемо увагу на те, що застосування кримінальної відповідальності до особи-поліцейського можливе лише у разі, якщо вчинене ним діяння було в рамках проходження ним служби в органах Національної поліції. Відповідно, підставою для притягнення поліцейського до кримінальної відповідальності може бути лише таке невиконання або неналежне виконання обов'язків (у тому числі у сфері службової діяльності, корупційні кримінальні правопорушення), що містить ознаки кримінального правопорушення (злочину). Тобто це діяння (дія або бездіяльність) з найбільш тяжкими наслідками. При цьому особа вважається винною виключно за рішенням суду.

За словами М. І. Загороднікова та С. М. Школи, притягнення особи (поліцейського) до кримінальної відповідальності означає реальне застосування кримінально-правової норми, яке відображається в негативній оцінці судом поведінки особи, що вчинила будь-який злочин і в застосуванні до неї заходів державного примусу; до змісту кримінальної відповідальності входять призначене судом покарання і його виконання³.

¹ Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III (в ред. від 31.10.2020). URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 06.11.2021).

² Панов М. І., Анісімов Г. М. Наука кримінального права і проблема її міждисциплінарних зв'язків. *Юридична наука*. 2015. № 1. С. 133-142.

³ Школа С. М. Кримінальна відповідальність: загальна характеристика та форми реалізації. *Право і суспільство*. 2012. №6. С. 149-153.

Поділяючи позицію А. С. Головіна, вважаємо, що зміст кримінальної відповідальності полягає не тільки в тому, що особа, яка визнана судом такою, що вчинила заборонене кримінальним законом суспільно небезпечне діяння, повинна нести відповідальність за це шляхом застосування до неї заходів морального, матеріального та фізичного характеру, а й ще й у тому, щоб була відновлена справедливість, у тому числі шляхом відшкодування в повному обсязі моральної та матеріальної шкоди, завданої фізичним та юридичним особам діями або бездіяльністю, визнаними судом злочинними¹.

Відзначимо, що кримінальна відповідальність поліцейських має такі ознаки: 1) специфічність підстав притягнення до відповідальності; 2) підвищена суспільна небезпека такого роду злочинів; 3) підвищена відповідальність працівників Національної поліції України за вчинення злочинів у сфері службової діяльності та специфічні склади злочинів у сфері правосуддя².

Таким чином, кримінальна відповідальність поліцейського – це різновид юридичної відповідальності, обов'язок особи, яка вчинила кримінальне правопорушення з підвищеною суспільною небезпекою (специфічні склади кримінальних правопорушень (злочинів)), зазнати державного осуду у формі кримінального покарання. І на відміну від інших видів відповідальності кримінальна відповідальність має специфічність підстав до її притягнення³.

¹ Головін А. С. Кримінальна відповідальність в контексті сучасних тенденцій відправлення. *Основні напрями розвитку кримінального права та шляхи вдосконалення законодавства України про кримінальну відповідальність* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 11-12 жовтня 2012 року) / редкол.: В. Я. Тацій (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. Харків : Право, 2012. С. 14-25.

² Гришук В. К. Питання розуміння поняття кримінальної відповідальності в доктрині кримінального права. *Теоретичні та прикладні проблеми сучасного кримінального права* : матеріали II міжнародної науково-практичної конференції (м. Луганськ, 19-20 квітня 2012 року) / упорядн.: Є. О. Письменський, Ю. Г. Старовойтова; Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. Луганськ : РВВ ЛДУВС імені Е. О. Дідоренка, 2012. С. 129-132.

³ Мух К. Б. Види юридичної відповідальності поліцейських. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2021. № 1 (71). С. 79-86.

З аналізу норм чинного КК України можна констатувати, що до кримінальної відповідальності поліцейські можуть бути притягнуті за вчинення будь-яких кримінальних правопорушень, проте здебільшого – за вчинення службових злочинів. Зокрема, до кримінальних правопорушень, пов'язаних із невиконанням чи неналежним виконанням службових обов'язків поліцейським, відноситься: розголошення державної таємниці (ст. 328 КК України); зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України); перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365 КК України); службове підроблення (ст. 366 КК України); службова недбалість (ст. 367); декларування недостовірної інформації (ст. 366-2 КК України); службова недбалість (ст. 367 КК України); прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України); примушування давати показання (ст. 373 КК України); порушення права на захист (ст. 374); втручання в діяльність захисника чи представника особи (ст. 397) та ін.¹

Притягнення працівника поліції до кримінальної відповідальності здійснюється в загальному порядку, визначеному КПК України². При цьому у ч. 8. ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» зазначається, що в разі затримання поліцейського за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення або обрання щодо нього тримання під вартою як запобіжного заходу його тримають у призначених для цього установах окремо від інших категорій осіб. А в ч. 3 ст. 70 цього ж Закону визначено, що поліцейський, щодо якого здійснюється кримінальне провадження, може бути відсторонений від посади в порядку, визначеному КПК України³.

¹ Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III (в ред. від 31.10.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 06.11.2021).

² Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України. Станом на 1 грудня 2021 року / За заг. ред. Чернявського С. С. Київ : Видавничий дім «Професіонал», 2021. С. 331.

³ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

Також необхідно врахувати, що згідно з п. П. 2-4 ч. 2 ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію» не може бути поліцейським особа, засуджена за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину, у тому числі судимість якої погашена чи знята у визначеному законом порядку, та особа, яка має непогашену або не зняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої; особа, щодо якої було припинено кримінальне провадження з nereабілітуючих підстав¹. Отже, якщо поліцейського визнають винним у вчиненні кримінального правопорушення, то він, відповідно, підлягає негайному звільненню із займаної посади.

Наступним видом юридичної відповідальності, до якої може бути притягнутий поліцейський за невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків, є *адміністративна відповідальність*.

У загальному значенні адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних виявів (насамперед адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні відповідати перед повноважним державним органом за свої неправомірні дії та понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формою та порядком².

За своєю сутністю адміністративна відповідальність застосовується тільки за правопорушення з низьким рівнем суспільної небезпеки. Як і у випадку із кримінальною відповідальністю, адміністративна відповідальність працівника Національної поліції як до виконавця державних функцій застосовується тільки у тому випадку, якщо вчинене ним правопорушення пов'язано з його посадовим становищем. Втім, такий вид відповідальності відрізняється від кримінальної за менш

¹ Національна поліція України. Законодавство. Роз'яснення. Коментар. Київ : Юрінком Інтер, 2017. С. 18.

² Бесчастний В. М. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / [В. М. Бесчастний, О. М. Мердова, А. П. Сахно]. Кривий Ріг : ДЮІ МВС України, 2015. С. 27-28.

суворими санкціями, вид і міра яких визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Для кращого розуміння сутності та правової природи адміністративної відповідальності варто виокремити такі її ознаки¹:

- 1) спеціальний суб'єктний склад;
- 2) спеціальний порядок притягнення до адміністративної відповідальності;
- 3) специфічний перелік фактичних і нормативно-правових підстав притягнення поліцейського до адміністративної відповідальності;
- 4) специфічний перелік заходів адміністративного покарання, які застосовуються до поліцейських.

Фактично будь-яке адміністративне правопорушення, внаслідок якого здійснено посягання на встановлений порядок несення служби в органах Національної поліції, варто вважати таким, що вчинене шляхом невиконання або неналежного виконання поліцейським своїх службових (посадових) обов'язків. У такому випадку адміністративна відповідальність поліцейського є наслідком антигромадського діяння, супроводжується державним і громадським осудом проступку, забезпечується громадським примусом та реалізується у відповідних процесуальних формах².

Зокрема С. В. Рощупкін виокремлює правопорушення, які безпосередньо пов'язані з невиконанням або неналежним виконанням посадовою особою державного органу (у тому числі і поліції) обов'язків, що входять до її адміністративно-правового статусу (порушення встановлених правил, зокрема дозвільної системи; невжиття заходів для забезпечення дотримання правил підлеглими їй особами) та правопорушення, пов'язані із недотриманням норм антикорупційного законодавства України³

¹ Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. / О. В. Кузьменко, М. В. Плутатир, І. Д. Пастух та ін. Київ : Центр учб. літ., 2016. С. 51.

² Закон України «Про Національну поліцію»: наук.-практ. комент. / О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Южно та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка; передм. В. В. Сокурєнка; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. С. 71.

³ Рощупкін С. В. Проблеми визначення предмета правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУпАП. *Правова держава: напрямки та тенденції її*

(порушення встановлених законом України «Про запобігання корупції» обмежень тощо¹)

Варто виокремити підстави застосування адміністративної відповідальності, до яких науковцями віднесено: нормативну (система норм, що регулює адміністративну відповідальність); фактичну (діяльність конкретного суб'єкта, що порушує чинні адміністративно-правові норми); процесуальну (акт, рішення уповноваженої особи щодо визначення конкретного заходу впливу за вчинене адміністративне правопорушення)².

Згідно ст. 15 КУпАП поліцейські несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за Дисциплінарним статутом Національної поліції України. Зокрема за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію посадові особи органів Національної поліції несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. Звернемо увагу і на таку особливість, що з перелічених у ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення видів адміністративних стягнень, до поліцейських за вчинення адміністративних правопорушень не може бути застосовано

розбудови в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 10–11 трав. 2019 р.). Одеса, 2019. С. 91-93.

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Голос України* від 25.10.2014. 2014. № 206. (в ред. від 02.11.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

² Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 121.

громадських робіт, виправних робіт, адміністративного арешту та арешту з утриманням на гауптвахті¹.

Цікаво, що з приводу порушення працівниками Національної поліції, як водіями транспортних засобів правил дорожнього руху, штраф як адміністративне стягнення до них застосовується на загальних засадах. Але є одна особливість: органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення за правопорушення, віднесені до сфери забезпечення безпеки дорожнього руху (перелік статей визначено у КУпАП), передають матеріали про вчинене поліцейським правопорушення відповідним органам (повідомляють керівництво підрозділу Національної поліції) для вирішення питання про притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності².

Теж саме стосується неналежного виконання поліцейським своїх посадових обов'язків, що може бути підставою його притягнення до адміністративної відповідальності, якщо в його діях (бездіяльності) є ознаки правопорушень, передбачених главою 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 172-4 КУпАП «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», ст. 172-6 КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю» тощо) або главою 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 185-8 КУпАП «Ухилення від виконання законних вимог прокурора», ст. 185-11 КУпАП «Розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист») або інших³.

¹ Науково-практичний коментар Кодексу про адміністративні правопорушення. Станом на 3 лютого 2020 р. / За заг. ред. Журавльова Д. В. Київ : Видавничий дім «Професіонал», 2020. С. 214-222.

² Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка]. Харків, 2016. С. 69-71.

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X (в ред. від 03.11.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

Щодо цивільно-правової відповідальності поліцейських, то це додатковий для поліцейського вид відповідальності, що має певну специфіку. Вона є доволі поширеним видом санкцій в діяльності працівників інших державних органів та недержавних організацій (установ), яке передбачає собою настання негативних юридичних наслідків майнового характеру, що встановлюються законом або договором на випадок невиконання або неналежного виконання працівником (боржником-правопорушником) зобов'язань, які пов'язані з порушенням суб'єктивних цивільних прав другої сторони, за рахунок власного майна відновити порушений майновий стан кредитора (потерпілого) або компенсувати немайнові (моральні) втрати останнього¹.

Категорія цивільно-правової відповідальності є досить складною, а в теорії права ще й спірною. Тому і наукові підходи до визначення поняття цивільно-правової відповідальності працівників поліції серед провідних науковців різні. Одна група вчених (В. П. Грибанов, Б. І. Пугинський, О. С. Іоффе, Р. Б. Шишка та ін.) виходить із того, що цивільно-правова відповідальність – це форма державного примусу (санкція). Інші вчені (М. І. Брагінський, Ю. К. Толстой, О. П. Сергєєв, І. О. Зенін та ін.) стверджують, що це настання невігідних майнових наслідків для несправного боржника². У всіх випадках метою цивільно-правової відповідальності є відновлення порушених майнових прав шляхом відшкодування збитків; виплата неустойки (штраф, пеня); відшкодування шкоди; виконання основних обов'язків.

Порядок застосування такого виду відповідальності регулюється Цивільним кодексом України (надалі – ЦКУ) та Цивільним процесуальним кодексом України. Цивільна відповідальність полягає в тому, що в разі, якщо працівник поліції неправомірно завдасть шкоди фізичній чи юридичній особі, дана особа має право звернутись до суду з цивільним позовом про

¹ Мироненко В. П. Цивільно-правова відповідальність як вид юридичної відповідальності. *Юридична наука*. 2011. № 6. С. 24-29.

² Сліпченко С. О. Визначення поняття цивільно-правової відповідальності. *Проблеми вдосконалення приватноправових механізмів набуття, передачі, здійснення та захисту суб'єктивних цивільних прав* : матер. «круглого столу», присвяч. пам'яті проф. Чингізхана Нуфатовича Азімова, м. Харків, 18 грудня 2015 р. / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Х., 2016. С. 19-22.

відшкодування завданих збитків, а також моральної шкоди¹. Тобто наставати цивільно-правова відповідальність може виключно у випадках, якщо вчинене правопорушення спричинило негативні наслідки у вигляді заподіяння моральної чи матеріальної шкоди. Відповідно до ст. 1166 ЦКУ майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала. Особа, яка завдала шкоди, звільняється від її відшкодування, якщо вона доведе, що шкоди завдано не з її вини. Розмір відшкодування моральної та майнової шкоди встановлюється законом або домовленістю сторін, а в разі спору – то судом.

Як зазначає К. Ю. Мельник, фактичною підставою виникнення цивільно-правової відповідальності поліцейського є вчинення ним трудового правопорушення, під яким розуміється винне і протиправне невиконання або недбале виконання працівником поліції його службово-трудова обов'язків за трудовим договором або контрактом, внаслідок якого було заподіяно пряму, дійсну шкоду іншій стороні або органу, службі чи підрозділу Національної поліції². Залежно від підстав виникнення цивільно-правова відповідальність поділяється на договірну та позадоговірну (деліктну). Договірна має місце у разі неналежного виконання або невиконання договору, у свою чергу деліктна настає у випадках завдання шкоди незалежно від існування договору між тим, хто заподіяв шкоду і потерпілим³.

Ознаками цивільно-правової відповідальності поліцейських є⁴:

- 1) особливий суб'єктний склад осіб, які несуть відповідальність;
- 2) вичерпний перелік незаконних діянь поліцейських, у результаті

¹ Адміністративна діяльність Національної поліції : навч. посіб. / Кол. авт. ; кер. авт. кол. к.ю.н., засл. юрист України В. А. Глуховець. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. С. 65.

² Мельник К. Ю. Трудове право України : підручник / К. Ю. Мельник. Харків : Діса плюс, 2014. 480 с.

³ Шишка Р. Б. Цивільна відповідальність та цивільно-правова відповідальність. *Право та управління*. 2011. № 1. С. 512-522.

⁴ Петрицин Н.Т. Деякі проблеми цивільної відповідальності: порівняльний аналіз. *Форум права*. 2012. № 1. С. 756-759.

яких виникає спеціальний делікт; 3) протиправність незаконних діянь поліцейських, що має підтвердитися відповідним чином; 4) відшкодування завданої поліцейськими шкоди незалежно від наявності вини; 5) відшкодування такої шкоди за рахунок державного бюджету з обов'язковим залученням органів Державного казначейства України як представника держави; 6) відшкодування завданої шкоди у повному обсязі; 7) право держави на зворотну (регресну) вимогу до винної особи за певних умов. У практичному застосуванні особлива увага приділяється такій ознаці як відшкодування завданої поліцейськими шкоди незалежно від наявності їх вини. При цьому відповідальність без вини у даному випадку ґрунтується на прийнятті ризику, адже виконання поліцейськими своїх службових обов'язків є ризиковою діяльністю, що не виключає можливості завдання шкоди життю, здоров'ю чи майну іншій особі. Тому суб'єктивною умовою такої відповідальності поліцейських є не вина, а ризик.

Поліцейські несуть цивільно-правову відповідальність у формі повного відшкодування збитків, тобто компенсації підлягає як майнова шкода (реальні збитки та упущена вигода), так і моральна шкода¹. Прикладом може слугувати діяльність поліції охорони, яка на договірних засадах здійснює охорону фізичних осіб та об'єктів права державної, комунальної і приватної власності. Згідно своїх повноважень при наданні охоронних послуг поліція охорони виступає суб'єктом господарювання, при цьому договори, які вона укладає разом із державними замовниками, є господарсько-правовими (державні контракти), а договори про надання послуг з охорони майна та фізичних осіб – цивільно-правовими. У такому випадку специфіка відповідальності підрозділів поліції охорони полягає у тому, що вони несуть відповідальність не за всі збитки, завдані неналежним виконанням умов договору охорони, а лише за ті, які завдані певними способами, зокрема, крадіжкою, грабіжем тощо. При цьому розмір шкоди, яка підлягає відшкодуванню,

¹ Бичкова С. С., Панченко О. І. Окремі аспекти відшкодування збитків як форми цивільно-правової відповідальності поліцейських в Україні. *Роль юридичної науки з забезпеченні правоохоронної діяльності: матеріали підсумкової науково-практичної конференції* (Київ, 25 квітня 2019 р.). Київ, 2019. С. 17-20.

обмежується розміром реальних збитків, завданих власнику майна, що охороняється; упущена вигода і моральна шкода не відшкодовуються, крім випадків, коли це спеціально передбачено договором або законом.

З урахуванням викладеного, визначимо цивільно-правову відповідальність поліцейських як різновид юридичної відповідальності, що виникає у зв'язку з порушенням встановленого договором або законом обов'язку, в результаті якого завдано шкоди фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних діянь поліцейських, і має своїм змістом покладання на поліцейського-правопорушника обов'язку відшкодувати державі завдану шкоду з метою відновлення порушеного майнового стану потерпілого та/або справедливої компенсації завданої йому немайнової (моральної) шкоди.

У жовтні 2019 року були внесені зміни до ст. 19 Закону України «Про Національну поліцію» та ст. 7 Закону України «Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту», згідно з якими у разі вчинення службовцями правопорушень вони несуть не лише адміністративну, кримінальну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність, а й матеріальну відповідальність згідно із Законом України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та деяких інших осіб» від 03.10.2019 р. № 160-IX¹.

У ст. 56 Конституції України вказано, що кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень².

Ч. 3 ст. 19 Закону України «Про Національну поліцію» також свідчить про те, що «держава відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі рішеннями, дією чи бездіяльністю органу або підрозділу поліції, поліцейським під час здійснення ними

¹ Про матеріальну відповідальність військовослужбовців і прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі : Закон України від 03.10.2019 № 160-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 47. Ст. 313.

² Тертишник В. М. Конституція України. Науково-практичний коментар. Київ : Алерта, 2022. С. 191-156.

своїх повноважень відповідно до Закону¹». Але дане положення в повній мірі стосується й цивільно-правової відповідальності, тим самим ч. 3 ст. 19 Закону практично виключає норму ч. 1 ст. 19 Закону. Тобто за характеристикою відшкодованої шкоди законодавець ототожнює майнову відповідальність з цивільно-правовою відповідальністю.

Слід визнати, що ані в Законі «Про Національну поліцію», а ні в іншому нормативно-правовому акті України не має чіткого розмежування між цивільно-правовою відповідальністю та матеріальною відповідальністю поліцейських (зокрема, у порядку регресу), адже у чинному законодавстві поряд із поняттям матеріальної відповідальності використовується категорія цивільно-правової відповідальності, і зовсім відсутнє конкретне розуміння кожного з них. В цьому як раз і полягає недосконалість чинного Закону «Про Національну поліцію». Між тим, розмежування ж цих двох понять необхідно для правильного застосування відповідних норм права.

Звернемося до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців і прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі», в якій вказано, що підставою для притягнення до матеріальної відповідальності є шкода, завдана неправомірним рішенням, невиконанням чи неналежним виконанням особою обов'язків військової служби або службових обов'язків крім обставин, визначених ст. 9 Закону, які виключають матеріальну відповідальність².

Звернемо увагу на те, що цивільно-правова відповідальність працівників Національної поліції України має такі особливості: 1) обов'язок відшкодувати у повному обсязі шкоду, яку завдано поліцейським, законодавством покладено на державу; 2) держава відшкодовує у повному обсязі шкоду, завдану працівником Національної поліції незалежно від наявності або відсутності вини у

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2021).

² Про матеріальну відповідальність військовослужбовців і прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі : Закон України від 03.10.2019 № 160-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 47. Ст. 313.

його діянні¹. У свою чергу, матеріальна відповідальність працівників Національної поліції України характеризується наступними ознаками: 1) фактичною підставою матеріальної відповідальності є винне порушення поліцейським своїх обов'язків, що призвело до заподіяння майнової шкоди; 2) настає за прямі збитки, які є безпосереднім наслідком протиправного діяння працівника Національної поліції; 3) буває трьох видів: повна, обмежена, підвищена.

Таким чином, матеріальна відповідальність поліцейського можлива лише у випадку вчинення ним протиправного діяння, пов'язаного з невиконанням або неналежним виконанням своїх службово-трудова обов'язків, що призвело до завдання матеріальної шкоди органу чи підрозділу Національної поліції. При цьому притягнення до такого виду відповідальності зобов'язує поліцейського відшкодувати шкоду, завдану внаслідок порушення ним своїх службових обов'язків відповідному органу, службі чи підрозділу, з якими він перебуває у службово-трудова відносинах.

Завдана шкода не підлягає відшкодуванню, а особи звільняються від матеріальної відповідальності у разі, якщо шкоду завдано внаслідок:

- 1) дії непереборної сили;
- 2) необхідної оборони;
- 3) крайньої необхідності;
- 4) виконання наказу або розпорядження командира (начальника), крім випадків виконання явно злочинного наказу або розпорядження;
- 5) виправданого службового ризику;
- 6) затримання особи, що вчинила злочин, фізичний або психічний примус;
- 7) виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації.

¹ Каленіченко Л. І. Місце і роль Національної поліції України у механізмі реалізації юридичної відповідальності. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття* : тези доп. учасників IV Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 20 лист. 2020 р.) ; Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків : НДІ ППСН, 2020. С. 26-29.

Також шкода не підлягає відшкодуванню у випадку смерті винної особи.

Законодавець також зазначає, що обставини, що виключають матеріальну відповідальність, підлягають встановленню під час проведення розслідування.

Серед способів відшкодування шкоди, заподіяної працівником поліції, виділяють добровільну (за заявою працівника), адміністративну (за розпорядженням начальника), судову (за рішенням суду)¹.

Розмір завданої шкоди встановлюється за фактичними втратами на підставі даних бухгалтерського обліку з урахуванням цін, що діють на період розгляду питання про притягнення особи до матеріальної відповідальності. У разі відсутності таких даних розмір шкоди визначається суб'єктами оціночної діяльності відповідно до законодавства або за рішенням суду.

Також у ст. 10 Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців і прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» зазначено, що відшкодування шкоди, завданої особою, здійснюється на підставі наказу начальника шляхом стягнення сум завданої шкоди з місячного грошового забезпечення винної особи. Особа, яка завдала шкоду, за згодою начальника може добровільно відшкодувати її розмір повністю або частково, передати для відшкодування завданої шкоди рівноцінне майно або відремонтувати чи відновити пошкоджене, про що видається відповідний наказ.

При цьому особи (у тому числі і поліцейські) можуть бути притягнуті до матеріальної відповідальності протягом трьох років з дня виявлення заподіяної шкоди (ст. 4 цього Закону), видами якої є обмежена матеріальна відповідальність, повна та підвищена матеріальна відповідальність. У свою чергу стаття 8 вказаного Закону встановлює, що з моменту виявлення фактів завдання шкоди посадові (службові) особи зобов'язані письмово доповісти

¹ Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки ; [О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, С. М. Князев та ін.; передм. О. М. Бандурки] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2017. С. 141.

начальнику протягом доби. У разі виявлення факту завдання шкоди начальник протягом трьох діб після отримання відповідної письмової доповіді посадових (службових) осіб письмовим наказом призначає розслідування для встановлення причин завдання шкоди, її розміру та винних осіб¹.

Відповідно до ст. 13 вказаного Закону стягнення сум завданої шкоди у разі притягнення винної особи до матеріальної відповідальності здійснюється щомісяця із грошового забезпечення особи в розмірі до 20% її місячного грошового забезпечення. Якщо із грошового забезпечення особи проводяться інші передбачені законодавством стягнення (утримання). Загальний розмір усіх відрахувань не може перевищувати 50% від місячного грошового забезпечення.

Дисциплінарна відповідальність працівників Національної поліції належить до спеціальної дисциплінарної відповідальності. Це зумовлено, у першу чергу, тим, що мілітаризована служба, до якої належить і служба в поліції, має ряд специфічних особливостей, невластивих цивільній службі,² а, відтак, вона передбачена тільки для конкретно визначених категорій працівників на підставі Статутів та інших спеціальних нормативних актів. На думку Б. В. Лавренко мілітаризовану державну службу в Україні представляють такі категорії: військовослужбовці Збройних сил України; службовці збройних формувань, утворених на підставі закону; працівники Служби безпеки України; окремі категорії працівників митниці; податкова міліція; Національна поліція. З цієї точки зору науковець вказує, що «самостійне місце відповідальності працівників на мілітаризованій державній службі в системі спеціальної дисциплінарної відповідальності «зумовлено виконанням її працівниками зовнішніх та внутрішніх функцій охорони і захисту держави, а той факт, що ці працівники виконують свою роботу із застосуванням зброї, свідчить, що в основу їхньої дисциплінарної відповідальності покладено чіткий

¹ Про матеріальну відповідальність військовослужбовців і пріврівняних до них осіб за шкоду, завдану державі : Закон України від 03.10.2019 № 160-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 47. Ст. 313.

² Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харьков : Факт, 1998. С. 142.

ієрархічний принцип дисциплінарної влади. У сучасних умовах військову службу, на засадах добровільності, громадяни проходять за контрактом, який згідно з чинним законодавством є особливою формою трудового договору¹».

З погляду Т. В. Курило та В. О. Кучери, «дисциплінарна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що полягає в обов'язку працівника, який вчинив дисциплінарний проступок, відповідати за свої протиправні дії в межах стягнень, установлених трудовим законодавством²». Цієї ж думки дотримується і В. Л. Костюк, який визначає дисциплінарну відповідальність як вид юридичної відповідальності, який полягає в застосуванні до працівника, який вчинив дисциплінарний проступок, санкції у вигляді дисциплінарних стягнень. Дисциплінарна відповідальність має примусовий характер, який виявляється в тому, що до працівника вживаються заходи примусового впливу, які мають для нього певні негативні наслідки³.

На думку Р. С. Грищенка, дисциплінарна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, а саме регульована нормами трудового права система суспільних відносин, яка виникає на підставі вчинення працівником дисциплінарного проступку і тягне настання для нього негативних юридичних наслідків, що виявляються у накладенні передбачених законом дисциплінарних стягнень⁴. Втім, К. Ю. Мельник вказує, що дисциплінарна відповідальність – це один із видів юридичної відповідальності, який полягає в обов'язку працівника, який порушив трудову дисципліну, понести покарання, передбачене нормами трудового законодавства. І підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності він вважає дисциплінарний проступок, під яким розуміє протиправне,

¹ Лавренко Б. В. Теоретико-правові підстави та умови спеціальної дисциплінарної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2018. С. 14.

² Трудове право України : навч. посіб. / за ред. В. О. Кучера. Львів : ЛьвДУВС, 2017. С. 364.

³ Трудове право України : підручник / за заг. ред. М. І. Іншина, В. Л. Костюка, В. П. Мельника. Вид. 2-ге, перероб. і допов. Київ : Центр учб. літ., 2016. С. 329.

⁴ Грищенко Р. С. Особливості правового регулювання притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2018. С. 14.

винне невиконання або неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків, передбачених трудовим законодавством, колективними угодами, локальними нормативно-правовими актами і трудовим договором¹.

Отже, характеризуючи в загальних рисах порядок притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності варто звернути увагу на те, що у чинному законодавстві про працю передбачені два види дисциплінарної відповідальності, кожному з яких притаманні свої характерні особливості щодо видів, порядку застосування і оскарження дисциплінарних стягнень. Науковці виокремлюють загальну та спеціальну дисциплінарні відповідальності.

Загальна дисциплінарна відповідальність передбачена Кодексом законів про працю України і правилами внутрішнього трудового розпорядку для всіх категорій працівників, крім тих правове регулювання трудової діяльності яких лежить в площині застосування спеціального законодавства України або відомчих актів (статутів чи положень про дисципліну).

Спільними для обох видів дисциплінарної відповідальності є наявність дисциплінарного проступку. Звертаючи увагу на предмет нашого дослідження, поняття дисциплінарного проступку ми розглянемо в контексті норм спеціального закону України, а саме – Дисциплінарного статуту Національної поліції України, у ст. 12 якого вказано, що «дисциплінарним проступком визнається протиправна винна дія чи бездіяльність поліцейського, яка полягає в порушенні ним службової дисципліни, невиконанні чи неналежному виконанні обов'язків поліцейського або виходить за їх межі, порушенні обмежень і заборон, визначених законодавством для поліцейських, а також у вчиненні дій, що підривають авторитет поліції²».

І як бачимо з аналізу юридичної літературі суб'єктом дисциплінарного проступку науковці вважають працівника³. Втім,

¹ Мельник К. Ю. Трудове право України : підручник / К. Ю. Мельник. Харків : Діса плюс, 2014. С. 321.

² Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. Дата оновлення 07.10.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#n159> (дата звернення 08.03.2021)

³ Жернаков В. В. Відповідальність у трудовому праві. *Проблеми правової відповідальності* : монографія / [Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, Л. М. Баранова та ін.] ; за ред. В. Я. Тація, А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. Харків : Право, 2014. С. 114-136.

щодо статусу працівника більш широкої думки, яку ми теж підтримуємо, дотримується К. Ю. Мельник, який вказує, що сучасне національне законодавство, крім загального суб'єкта дисциплінарного проступку, тобто працівника, який підлягає дисциплінарній відповідальності за невиконання трудових обов'язків на підставі норм КЗпП України, виділяє і спеціального, на якого поширюються заходи дисциплінарної відповідальності, передбачені спеціальними нормативно-правовими актами. До спеціальних суб'єктів, зокрема відносять державних службовців, поліцейських, суддів, посадових осіб митної служби тощо¹.

Важливо враховувати, що дисциплінарна відповідальність спеціальних суб'єктів, у тому числі і поліцейських, характеризується наявністю власної підстави (особливий характер дисциплінарного проступку); особливих санкцій – спеціальні види дисциплінарних стягнень; суб'єкта дисциплінарного проступку; суб'єкта дисциплінарної влади (особи, уповноваженої застосовувати дисциплінарні стягнення); особливого порядку накладення та оскарження дисциплінарного стягнення.

Враховуючи вказане, працівники Національної поліції перебувають в особливому правовому положенні і відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про Національну поліцію» несуть дисциплінарну відповідальність відповідно до норм Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» від 15.03.2018 № 2337-VIII², в якому визначені підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень. Законодавцем передбачено випадки, коли поліцейські не несуть дисциплінарної відповідальності – це в разі, якщо шкода завдана правомірними діями внаслідок сумлінного виконання наказу начальника або виправданого за конкретних умов службового ризику³.

¹ Мельник К. Ю. Дисциплінарна відповідальність і дисциплінарний проступок: питання теорії. *Право і безпека*. 2012. № 1. С. 226-230.

² Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. Дата оновлення 07.10.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#n159> (дата звернення 08.03.2021)

³ Закон України «Про Національну поліцію»: наук.-практ. комент. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц.

Відповідно до законодавства якщо поліцейський не виконав або неналежним чином виконав свій посадовий обов'язок, але при цьому відсутній склад адміністративного правопорушення, то це може бути підставою для його притягнення до дисциплінарної відповідальності. В такому разі фактично поліцейським допускається порушення службової дисципліни.

Ч. 1 ст. 1 Дисциплінарного статуту Національної поліції України закріплює поняття «службової дисципліни» – дотримання поліцейським Конституції і законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-правових актів МВС України, Присяги поліцейського, наказів керівників¹.

Варто пам'ятати, що додержання службової дисципліни складає основу діяльності всіх державних службовців. Саме тому діяльність поліцейських як суб'єктів здійснення державної служби особливого характеру передбачає чітке узгодження їх поведінки з правовими нормами, що регламентують їх службову дисципліну. Зміцнення рівня службової дисципліни в середовищі Національної поліції має першочергове значення для створення сприятливих умов функціонування державної влади. Отже, невиконання чи неналежне виконання поліцейськими вимог службової дисципліни не тільки дискредитують Національну поліцію як центральний орган виконавчої влади, що служить суспільству, створює умови для корупції та зловживань, ставить під загрозу охорону прав і свобод громадян, але й підриває роль держави загалом.

Важливим засобом підтримання службової дисципліни поліцейських, фактором, що сприяє встановленню причетності конкретного поліцейського (ідентифікація поліцейських) до вчинення дисциплінарного проступку є проведення службового

В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка]. Харків, 2016. С. 72.

¹ Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. Дата оновлення 07.10.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#n159> (дата звернення 08.03.2021)

розслідування¹. В цілому службове розслідування виступає в ролі складового елементу процесуально-правового механізму забезпечення дотримання службової дисципліни поліцейськими, спрямоване на припинення та недопущення вчинення дисциплінарних проступків.

Фактично, ми ведемо розмову про дисциплінарне провадження в органах Національної поліції, яке є видом адміністративно-юрисдикційної діяльності, що здійснюється в порядку, встановленому законодавством для вирішення дисциплінарної справи і застосування до винної особи дисциплінарних заходів з метою зміцнення та забезпечення службової дисципліни².

Здійснення дисциплінарного провадження за фактом вчинення поліцейським дисциплінарного проступку відбувається згідно до Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України, який затверджений Наказом МВС України від 07.11.2018 № 893 «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України». Цей Порядок визначає процедуру проведення службового розслідування стосовно поліцейського, права учасників службового розслідування, порядок оформлення його результатів, прийняття та реалізації рішень за результатами службового розслідування³.

У Дисциплінарному статуті Національної поліції України та вказаному Порядку вказано, що підставою для призначення службового розслідування є заяви, скарги та повідомлення громадян, посадових осіб, інших поліцейських, засобів масової інформації, рапорти про вчинення поліцейським порушення, що має ознаки дисциплінарного проступку, або безпосереднє виявлення ознак такого проступку посадовою особою поліції за наявності достатніх даних, що вказують на ознаки дисциплінарного проступку.

¹ Астаф'єв А. А. Роль та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 2(23). Том 5, частина 1. 2018. С. 8-11.

² Панасюк О. В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування : монографія. Харків : ФОП Панов, 2020. С. 112.

³ Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України : наказ МВС України від 07.11.2018 р. № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18#n10> (дата звернення: 22.10.2021).

Службове розслідування призначається за письмовим наказом керівника, якому надані повноваження із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення. Втім, проведення службових розслідувань за фактом порушення поліцейським службової дисципліни здійснюють дисциплінарні комісії.

Порядок утворення дисциплінарних комісій та їх повноваження визначено, Положенням про дисциплінарні комісії в Національній поліції України, затвердженим наказом МВС України від 07.11.2018 № 893¹.

Діяльність дисциплінарної комісії полягає у збиранні, перевірці та оцінці матеріалів і відомостей про дисциплінарний проступок поліцейського з метою своєчасного, повного та об'єктивного з'ясування всіх обставин його вчинення, установлення причин і умов учинення дисциплінарного проступку, вини поліцейського, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди та для підготовки пропозицій щодо усунення причин учинення дисциплінарних проступків.

У разі призначення службового розслідування воно розпочинається із дня видання наказу про його призначення та завершується в день затвердження керівником, який призначив службове розслідування, чи особою, яка виконує його обов'язки, висновку службового розслідування. На час проведення службового розслідування поліцейський може бути відсторонений від виконання службових обов'язків (посади) у разі, якщо обставини виявленого дисциплінарного проступку унеможливають виконання посадових (функціональних) обов'язків ним або іншим поліцейським, а також якщо виконання поліцейським посадових (функціональних) обов'язків перешкоджає встановленню обставин виявленого дисциплінарного проступку.

Дисциплінарні комісії за наслідком службового розслідування складають висновок щодо наявності або відсутності у діянні поліцейського дисциплінарного проступку, а також стосовно його юридичної кваліфікації з посиланням на положення Закону. Крім того, у висновку вказується вид стягнення, який пропонується застосувати до поліцейського у разі наявності в його діянні

¹ Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України : наказ МВС України від 07.11.2018 № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1356-18#n4> (дата звернення: 22.10.2021).

дисциплінарного проступку. Після цього уповноважений керівник особи, яка вчинила правопорушення, застосовує до винного поліцейського відповідну санкцію.

Варто зазначити, що за загальним правилом за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення, як догана та звільнення, але це стосується тільки загальної дисциплінарної відповідальності. Також Кодексом законів про працю України передбачено, що дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду) даного працівника. Для спеціальної ж дисциплінарної відповідальності є характерною можливість застосування до порушника трудової дисципліни інших видів дисциплінарного стягнення та впливу.

При виборі заходу дисциплінарного стягнення також варто враховувати, що відповідно до ч. 3 ст. 43 Конституції України використання примусової праці заборонено¹. У зв'язку з цим не можуть застосовуватись як такі, що суперечать Конституції України, правила відомчих положень чи статутів про дисципліну, які передбачають можливість тимчасового переведення працівника без його згоди на іншу роботу в порядку дисциплінарного стягнення².

Таким чином, вирішуючи питання щодо притягнення конкретного порушника трудової дисципліни до дисциплінарної відповідальності, варто враховувати правове положення в якому перебуває цей працівник.

Для дисциплінарної відповідальності в поліції специфічною властивістю є наявність особливих заходів дисциплінарного впливу, що вживаються до осіб рядового і начальницького складу органів Національної поліції за дисциплінарні проступки. Метою таких заходів, переважно, є підтримання службової дисципліни, забезпечення режиму законності в органах поліції, запобігання скоєнню в майбутньому подібних правопорушень як з боку самої винної особи, так і іншими працівниками органів поліції³.

¹ Тертишник В. М. Конституція України. Науково-практичний коментар. Київ : Алерта, 2022. С. 136.

² Трудове право України : навч. посіб. / за ред. В. О. Кучера. Львів : ЛьвДУВС, 2017. С. 104.

³ Панасюк О. В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування : монографія. Харків : ФОП Панов, 2020. С. 80-82.

Так, до працівників органів Національної поліції України згідно ст. 13 Дисциплінарного статуту Національної поліції України можуть застосовуватися такі види дисциплінарних стягнень:

- 1) зауваження – протягом двох місяців;
- 2) догана – протягом трьох місяців;
- 3) сувора догана – протягом чотирьох місяців;
- 4) попередження про неповну службову відповідність – протягом шести місяців;
- 5) пониження у спеціальному званні на один ступінь – протягом одного року;
- 6) звільнення з посади – протягом одного року;
- 7) звільнення зі служби в поліції – протягом трьох років.

До курсантів (слухачів), які проходять навчання у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, крім видів дисциплінарних стягнень, визначених цією статтею, застосовується дисциплінарне стягнення у виді призначення поза чергою в наряд – до п'яти нарядів.

Застосування до поліцейського інших видів дисциплінарних стягнень, не передбачених Дисциплінарним статутом, забороняється¹.

Дисциплінарне стягнення має індивідуальний характер і не застосовується до поліцейського, вина якого у вчиненні дисциплінарного проступку не встановлена у визначеному порядку або який діяв у стані крайньої необхідності чи необхідної оборони. Дисциплінарний статут містить і положення, які варто оцінити як гарантії поліцейського використання дисциплінарного провадження як інструменту неправомірного тиску на поліцейського з боку керівництва. Крім того, дисциплінарне стягнення є засобом підтримання службової дисципліни, що застосовується за вчинення дисциплінарного проступку з метою виховання поліцейського, який його вчинив, для безумовного дотримання службової дисципліни, а також з метою запобігання вчиненню нових дисциплінарних проступків.

¹ Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. Дата оновлення 07.10.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#n159> (дата звернення 08.03.2021)

Враховуючи усі вказані вище обставини, можна констатувати, що дисциплінарна відповідальність поліцейських – це застосування до поліцейського, який вчинив дисциплінарний проступок, дисциплінарних стягнень, передбачених Законом України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України». Внаслідок своєї особливості дисциплінарна відповідальність працівників поліції за вчинення проступку, зарахованого до цієї категорії, може настати незалежно від часу доби та місця його вчинення, якщо порушуються обмеження, обов'язки та заборони, пов'язані зі службою в органах Національної поліції, а також встановлені законодавством про протидію корупції. Відмінною особливістю цієї категорії порушень є те, що всі вони за законом зараховані до категорії дисциплінарних проступків.

Отже, підсумовуючи усе сказане вище, можна зробити певні висновки¹.

По-перше, невиконання або недобросовісне виконання службових обов'язків поліцейським є підставою для притягнення його до юридичної відповідальності. Зауважимо, що відповідальність поліцейських варто розуміти як їхній обов'язок зазнати передбачених законодавством негативних наслідків певного виду та міри за порушення чинного законодавства під час виконання своїх завдань і функцій. В цілому юридична відповідальність працівників Національної поліції України має такі особливості: 1) підвищений рівень порівняно з відповідальністю загальних суб'єктів права; 2) специфічне коло підстав настання; 3) склад правопорушення працівника Національної поліції України завжди тісно пов'язаний із його державно-владними повноваженнями.

По-друге, основними видами юридичної відповідальності працівників Національної поліції як спеціальних суб'єктів права є: кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, матеріальна та цивільно-правова відповідальність. Кожен із зазначених видів має специфічні риси. Але не варто забувати про те, що якщо поліцейський вчинить порушення не під час несення служби, то він буде притягнутий до відповідальності на загальних підставах.

¹ Про матеріальну відповідальність військовослужбовців і прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі : Закон України від 03.10.2019 № 160-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 47. Ст. 313.

Розділ 3

ПРАВОВІ АКТИ УПРАВЛІННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

3.1. Сутність, значення та види правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України

Нормотворча діяльність є складним соціальним явищем, що має одночасно правову та управлінську природу. Нормотворчість є однією з форм державного управління та управлінської діяльності органів влади синтезуючого, цілеспрямованого, свідомо-прогностичного характеру. В процесі нормотворчої діяльності повноважні органи влади виявляють потребу в правовому регулюванні певних суспільних відносин, встановлюють основні питання, які потребують правової регламентації, здійснюють вибір цілей правового регулювання, об'єктів, методів, засобів й термінів правового впливу шляхом створення нових правових норм, скасування, зміни, доповнення, призупинення, продовження, розповсюдження та обмеження дії вже раніше прийнятих правових норм¹. При цьому, особливої уваги заслуговує нормотворчість органів виконавчої влади. Це пояснюється тим, що виконавча влада за відсутності нормотворчих повноважень просто не зможе функціонувати, тому що законодавець не має можливості передбачити та регламентувати всю сукупність безлічі різних у залежності від умов міста й часу суспільних відносин, які мають у цьому потребу. Підзаконні акти, як зазначають вчені-адміністративісти, здатні значно оперативніше, ніж закони відкликатися на зміни в об'єкті правового регулювання, тому

¹ Михалюк С. Правотворчість як складова державного управління. *Вісн. Нац. акад. держ. управл. при Президентові України*. 2009. № 1. С. 196.

дозволяють із значно меншими втратами подолати недоліки у законі до його доповнення законодавцем¹.

На основі аналізу проблем правотворчої діяльності та існуючих форм виразу адміністративно-правових норм дозволив О. В. Константию визначити, що джерелом адміністративного права (у юридичному значенні) є зовнішні форми встановлення і виразу загальнообов'язкових правил поведінки, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, акти правотворчості державних органів (законодавчих, виконавчих, судових, господарського управління), місцевих рад, а іноді сумісні акти державних органів і громадських організацій². Варто заважити, що в доктрині адміністративного права вчені приділяли значну увагу визначенню комплексу характерних рис правових актів в управлінській діяльності органів влади. Найбільш повно їх викладає в своєму дослідженні «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики» В. Б. Авер'янов, на думку якого характерними ознаками такого акта є те, що він: 1) є формою управлінської діяльності повноважного органу управління; 2) направляє свою дію в односторонньому порядку; 3) видається з дотриманням регламентованої процедури певних владних дій, передбачених законодавством чи на його виконання з метою реалізації відповідних завдань та функцій управління, що відображаються в остаточному підсумку в конкретну законну форму; 4) зумовлює настання певних юридичних наслідків³.

Національна поліція України, будучи суб'єктом нормотворчої діяльності, повноважна розробляти та приймати в межах законодавства правові акти підзаконного характеру, що містять вторинні (похідні від законодавчих норм та норм вищих органів влади й органів влади, яким поліція підпорядковується) положення на виконання (застосування) та/або конкретизацію

¹ Іванова Л. Ю. Поняття та ознаки адміністративно-юрисдикційних актів органів внутрішніх справ України. *Зб. наук. праць Харк. нац. пед. ун-ту ім. Г. С. Сковороди, Сер.: «Право»*. 2012. Вип. 19. С. 109.

² Конstantий О. В. Джерела адміністративного права України : монографія. Київ : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. С. 13.

³ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. С. 144.

відповідних первинних норм, головним чином, для забезпечення реалізації завдань власної управлінської діяльності¹.

Ключовим в цьому питанні є те, що НПУ видає саме акти підзаконного характеру, що означає, що такі правові акти в управлінській діяльності цього органу влади можуть бути видані лише на основі і на виконання Конституції² та законів України з метою їх деталізації та створення умов для реалізації норм права, що мають найвищу юридичну силу³. Однак, певна річ, підзаконність нормативно-правових актів Національної поліції України не слід трактувати як те, що вказує на те, що такі акти володіють меншою юридичною обов'язковістю. Навпаки, такі акти мають належну юридичну силу, хоча їх сила не характеризується такими ознаками як загальність і верховенство, які притаманні законам нашої держави. Проте, поліцейські акти, як вже вище зазначалось, посідають важливе місце в системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання відповідного комплексу суспільних відносин⁴.

В залежності від виду виконуваних функцій Нацполіції цей орган влади розробляє та приймає правові акти у правоохоронній та управлінській сфері власної діяльності. Що стосується саме сутності правових актів в управлінській діяльності поліції, то варто зауважити, що в таких актах, як в односторонніх владних приписах, вирішуються внутрішні організаційні питання діяльності цього органу влади, а також питання, що виникають в процесі реалізації на практиці державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку.

При цьому, слід звернути увагу на те, що правові акти Нацполіції не завжди виражаються в документарній формі,

¹ Салманова О. Ю. Актуальні питання нормотворчої діяльності національної поліції України. *Visegrad journal on human rights*. 2016. №1. Р. 23-27.

² Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відом. Верх. Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

³ Константи́й О. В. Джерела адміністративного права України : монографія. Київ : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. С. 26.

⁴ Шестопалова Л. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ / Л. Шестопалова, М. Мельничук. *Вісн. Акад. управл. МВС*. 2009. № 2. С. 135.

зважаючи на різноманіття форм вираження таких, відповідно до вимог чинного законодавства. Зокрема, правові акти в управлінській діяльності НПУ можуть викладатись в таких трьох формах:

1) письмова форма. Правовий акт поліції в письмовій формі представляється документом, який складається відповідно до правил й стандартів нормотворчості (зокрема, повинен мати відповідну структуру, містити необхідні реквізити правового акта, головним чином: назву; дату, місце видання; порядковий номер акта; посаду та прізвище й ініціали повноваженої посадової особи — суб'єкта нормотворчої діяльності тощо) та набуває чинності з моменту його реєстрації, затвердження;

2) усна форма. Правовий акт поліції в усній формі приймається у випадку гострої необхідності оперативного здійснення державного управління безпосередньо під час управлінської діяльності. Такі акти, як слушно зазначається в спеціальній юридичній літературі, зазвичай мають форму розпоряджень (наказів), які надаються керівниками органу управління безпосередньо у стосунках з підлеглими посадовими особами;

3) конклюдентна форма. Правовий акт поліції в формі конклюдентних дій «видається» тоді, коли уповноважена особа Нацполіції може здійснювати свою управлінську діяльність лише за рахунок передбачених чинним законодавством жестів та здійснення певних дій. Показовим прикладом цього випадку є патрульна діяльність поліції, в якій правові акти у формі конклюдентних дій «видаються», головним чином, при: регулюванні дорожнього руху; «вказівці» водіям транспортних засобів дати дорогу і забезпечити безперешкодний проїзд поліцейського автомобіля (і супроводжуваних ним транспортних засобів), яку вони оголошують таким водіям на проїзній частині за допомогою спеціальних пробліскових маячків та/або спеціальних звукових сигналів тощо.

При цьому, зважаючи на комплекс вищезазначених критеріїв правових актів в управлінській діяльності, що сформулював В. Б. Авер'янов, наголосимо, що правовим актам в управлінській

¹ Константий О. В. Джерела адміністративного права України : монографія. Київ : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. С. 28.

діяльності Національної поліції України властиві, серед іншого, такі загальні та спеціальні ознаки:

1) такі правові акти направлені на виконання (застосування) та/або конкретизацію відповідних положень законодавчих актів, указів Президента, урядових постанов, наказів МВС України та мають односторонній розпорядчий характер;

2) положеннями таких правових актів здійснюється вплив на конкретного адресата цього документу. Головним чином, це стосується поведінки людини і громадянина, діяльності органу влади, структурного підрозділу, посадової і службової особи, суб'єктів господарської діяльності, громадських об'єднань тощо через встановлення, зміну чи припинення відповідних правовідносин. Саме на цій підставі правові акти управлінської діяльності Нацполіції можна поділити на:

а) внутрішні організаційні, тобто ті правові акти, що адресовані усім особам, що несуть службу чи працюють за трудовим договором в Національній поліції нашої держави, або ж, наприклад, окремим територіальним органам поліції, структурним підрозділам, групам поліцейських. За допомогою правових актів, сфера застосування яких обмежується лише підпорядкованими кадрами та апаратами поліції, відбувається керівництво такими суб'єктами (враховуючи й безпосереднє оперативне управління), відповідно: вирішуються питання розстановки службовців та працівників; розв'язуються проблеми ефективного та оптимального використання наявних ресурсів; а також вирішуються питання організації поліції (її структурних підрозділів) загалом;

б) зовнішні, а саме правові акти, що адресовані в односторонньому порядку усім суб'єктам, що не знаходяться у безпосередньому підпорядкованні НПУ (громадяни, суб'єкти господарської діяльності усіх форм власності, установи, організації). При цьому, слід підкреслити, що серед управлінських правових актів поліції переважають саме внутрішні організаційні акти;

3) правові акти в управлінській діяльності поліції породжують відповідні правові наслідки (наприклад, звільнення, відсторонення чи переведення поліцейського);

4) правові акти в управлінській діяльності поліції є обов'язковими для суб'єктів, яким вони адресовані (будучи суб'єктом нормотворчості, поліція як орган влади, її структурні

підрозділи, посадові особи та окремі співробітники поліції, що уповноважені розробляти й приймати правові акти, виступають від імені держави);

5) виконання правових актів в управлінській діяльності поліції забезпечується шляхом державного примусу, а також шляхом переконання.

Беручи до уваги такий критерій як юридична можливість (інакше — юридична властивість) правових актів в управлінській діяльності Національної поліції нашої держави, можна дійти висновку, що Нацполіція на сьогодні розробляє та виносить такі правові акти:

1. Індивідуально-правові акти поліції. Такий вид правових актів в управлінській діяльності органів виконавчої влади є найбільш поширеною формою їх діяльності, що пов'язана із застосуванням норм права. Індивідуальні акти слід розглядати як такі, що мають характерно виражений правовиконавчий характер, закріплюють юридично владні волевиявлення органів виконавчої влади. Особливістю такого роду актів, на думку О. В. Констанція, є те, що, по-перше, за їх допомогою вирішуються індивідуальні адміністративні справи, інші питання державного управління; по-друге, вони є персоніфікованими, тобто їх адресатом є певна особа (особи); по-третє, вони є юридичними фактами, які викликають виникнення конкретних адміністративно-правових відносин. Найбільш яскравим прикладом такого акта може розглядатися наказ керівника про призначення тієї чи іншої особи на певну посаду в апараті управління, постанова компетентного органу виконавчої влади (посадової особи) про накладання адміністративного стягнення¹.

Відтак, індивідуально-правові акти поліції є обов'язковими до виконання правовими актами, що видаються поліцією (будь-яка посадова особа, структурний підрозділ, територіальний орган поліції в межах власних повноважень у тому чи іншому обов'язку володіє правом прийняття індивідуальних актів управління) в ході поліцейської виконавчої діяльності та які:

1) містять строкові чи безстрокові владні приписи, що:

¹ Та само. С. 30–31.

а) були адресовані (письмово, усно чи у формі конклюдентних дій, коли таке передбачено чинним законодавством про поліцію) поліцією відповідним суб'єктам адміністративних правовідносин, а саме:

– суб'єктам, що знаходяться у безпосередньому підпорядкованні поліції. На таких суб'єктів направляють свою дію внутрішні індивідуально-правові акти, якими, головним чином: вирішуються окремі питання діяльності поліції, апарату поліції, територіальних органів поліції та її структурних підрозділів; забезпечується нормальне функціонування вказаних адресатів (тобто керівництва, основного чи допоміжного складу поліції або співробітників поліції конкретної структурної одиниці поліції), а також нормальне виконання поліцейськими службових обов'язків;

– суб'єктам, що не знаходяться у безпосередньому підпорядкованні поліції;

б) зумовлюють виникнення, зміну або припинення конкретних адміністративних правовідносин;

в) були розраховані на одноразове виконання (хоча в окремих випадках такі акти розраховані і на неодноразове використання);

г) характеризуються різними методами управлінського впливу, а саме такими як: зобов'язуючий (зобов'язує суб'єкта адміністративних правовідносин здійснювати певні дії за допомогою виконання встановлених індивідуально-правовим актом приписів), заборонний (встановлює правило суб'єкту адміністративних правовідносин, відповідно до якого він зобов'язується утримуватись від вчинення конкретних дій чи від вчинення дій конкретних шляхом, способом тощо), вповноважуючий (уповноважує суб'єкта адміністративних правовідносин на вчинення конкретних, регламентованих таким індивідуально-правовим актом дій або ж поведінки; уповноважує такого суб'єкта на отримання відповідних матеріальних або нематеріальних благ) та заохочувальний (заохочує чітко визначеного суб'єкта адміністративних правовідносин, наприклад, певною нагородою) методи;

2) видаються у зв'язку з вирішенням конкретних питань, які виникли у сферах забезпечення охорони прав та свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку;

3) здійснюють активний вплив на процес розвитку суспільних відносин у підконтрольних Нацполіції сферах діяльності.

Індивідуально-правові акти поліції, в свою чергу, можна розділити на індивідуальні акти–регулятори (оперативно-розпорядчі акти) та індивідуальні акти правоохоронного характеру. Якщо акти правоохоронного характеру містять положення — рішення щодо використання заходів адміністративної відповідальності, зокрема, щодо попередження загроз публічній безпеці, й направлені на охорону прав і свобод людини та громадянина, то оперативно-розпорядчі акти спрямовані, головним чином, на організацію позитивної та ефективної діяльності апарату поліції¹. Отже, в рамках питання, яке ми аналізуємо, особливої уваги заслуговують саме акти–регулятори, позаяк вони прямо відносяться до управлінських правових актів поліції, що впливає з характеру приписів, які вони в собі містять (зокрема, ліцензійні, дозвільні, реєстраційні, договірні, імперативні, рекомендаційні).

Індивідуально-правові акти поліції вказаного виду характеризується тим, що видаються виключно на підставі та в межах норм нормативно-правових актів, якими врегульовано конкретно суспільні правовідносини та якими встановлено відповідні права та обов'язки учасників таких правовідносин. Наприклад, відповідно до п. 13 ст. 23 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, поліція видає відповідно до закону дозволу на рух окремих категорій транспортних засобів, а також у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху. Окрім того, відповідно до Наказу МВС України «Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів» від 29 грудня 2015 року № 1644², на сьогодні врегульовуються питання повноваження Нацполіції з видачі та анулювання (через Департамент превентивної діяльності НПУ) дозволів на придбання, зберігання, носіння, перевезення і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та

¹ Бельский К. С. Полицейское право : лекц. курс / К. С. Бельский; под ред. к.ю.н. А. В. Куракина. Москва : Дело и Сервис, 2004. С. 754.

² Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів : наказ МВС України від 29.12.2015 р. № 1644. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 1. Ст. 34.

активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, щодо зберігання і використання яких установлено спеціальні правила, порядок та на які поширюється дія дозвільної системи органів внутрішніх справ, а також на відкриття та функціонування об'єктів, де вони зберігаються чи використовуються, діяльність стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення та мисливських стендів, підприємств і майстерень з виготовлення та ремонту зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, магазинів, у яких здійснюється їх продаж, піротехнічних майстерень, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, правил поведінки з ними та їх застосування.

Разом із тим, аналізуючи чинне законодавство України про поліцію, а також практику, яка ще формується, можна дійти висновку, що найбільш поширеною формою індивідуально-правових актів поліції є наказ. Таке об'єктивно пояснюється тим, що для посадових осіб поліції, як правило, єдиною закріпленою за ними чинним законодавством формою правових актів, в якій вони повноважні оформлювати свої індивідуальні акти, є накази індивідуально-правового характеру. Так відповідно до п. 9 Положення «Про Національну поліцію», НПУ в межах повноважень, передбачених Законом України від 02 липня 2015 року № 580-VIII, на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та парламентських постанов, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, урядових актів, наказів МВС України видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання.

Таким чином, накази поліції — це розпорядчі документи, які повноважний видавати керівник поліції, що діє одноосібно в межах своїх повноважень задля вирішення основних та оперативних завдань. При цьому слід відмітити, що основна функція розпорядчих документів — регулювати діяльність органу управління задля виконання поставлених перед ним завдань, одержання максимального ефекту від своєї діяльності та діяльності організації загалом. Розпорядчі документи, як зазначає Г. Беспяньська, виконують регулятивну функцію, спрямовану від суб'єкта управління (керівного органу) до об'єкта управління (підлеглих),

тобто від керівника органу влади до керівників структурних підрозділів та їх співробітників, працівників, забезпечуючи безперебійність та безперервність процесу управління, злагоджену роботу всіх органів та ланок управління¹.

Накази поліції як оперативно-розпорядчі акти індивідуально-правового характеру поділяються на накази: з управління кадрами та оцінки службової діяльності поліцейських. При цьому, вказані групи наказів з особового складу (відповідно до ч. 4 ст. 59 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, їх можуть видавати керівники органів, підрозділів, закладів та установ поліції відповідно до повноважень, визначених законодавством про поліцію й іншими нормативно-правовими актами та номенклатурою посад, затвердженою наказом МВС України від 30 червня 2011 року № 378²) охоплюють, серед іншого, такі накази: про призначення на посаду поліцейського; про звільнення з посади поліцейського; наказ про переведення поліцейського; наказ про надання відпустки поліцейському; про заохочення поліцейського (про присвоєння звання); про накладання дисциплінарного стягнення на поліцейського; про надання матеріальної допомоги поліцейському.

Що ж стосується юридичної сутності та значення наказів поліції з особового складу, то слід наголосити, що такі розкриваються в об'єкті та предметі вказаних правових актів. Так, наприклад, в ч.ч. 6 та 7 ст. 70 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII визначаються правова сутність, значення та наслідки видачі наказів про відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади) та допуск до виконання таких обов'язків (посади). Так, відповідно до чинного законодавства, день видання відповідного наказу є днем відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (такого співробітника тимчасово не допускають до виконання обов'язків за займаною

¹ Беспяньська Г. Розпорядчі документи. Жанрово-видова характеристика та особливості складання й оформлювання наказів з основної діяльності. *Довідник кадровика*. 2009. URL: <http://hrliga.com/index.php?module=profession&op=view&id=1152>.

² Про затвердження номенклатури посад щодо призначення, переміщення, звільнення осіб рядового і начальницького складу та працівників органів внутрішніх справ : наказ МВС України від 30.06.2011 р. № 378. (в ред. від 23.07.2015 р. № 895). URL: <http://search.ligazakon.ua/>

посадою, а також вилучають службове посвідчення, спеціальний нагрудний знак і табельну вогнепальну зброю), що триває до дня видання наказу про допуск до виконання службових обов'язків за займаною посадою. До дня видання наказу про допуск поліцейського, якого відсторонено, до виконання службових обов'язків такого поліцейського заборонено призначати на будь-яку іншу посаду (його можуть допустити до виконання службових обов'язків за займаною посадою або призначити на іншу посаду лише після скасування підстави відсторонення та видання відповідного наказу). При цьому, слід звернути увагу на те, що законодавець встановлює правило, відповідно до якого в тих випадках, коли поліцейського, відстороненого від виконання службових обов'язків (посади), звільнено зі служби в поліції до дня видання наказу про допуск до виконання службових обов'язків за займаною посадою, такий поліцейський вважається таким, що був відсторонений від виконання службових обов'язків за посадою до дня видання наказу про звільнення зі служби в поліції.

В свою чергу, наслідком видання наказу про звільнення, відповідно до ч.ч. 2 та 3 ст. 77 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, є правова фіксація дня звільнення зі служби в поліції (останнього дня служби поліцейського), який є днем видання наказу про звільнення (або датою, зазначеною в такому наказі), та втрата особою прав та обов'язків, які в нього були під час служби в поліції, отримання ним відповідно нових прав (наприклад, права на оскарження наказу про звільнення у визначеному законодавством порядку, право на пенсійне забезпечення тощо). При цьому, варто мати на увазі, що відповідно до ч. 9 ст. 65 вищевказаного закону України, наказ про звільнення із займаної посади та направлення для подальшого проходження служби до іншого органу (закладу, установи) поліції та про призначення на посаду в органі (закладі, установі) поліції, до якого переміщується поліцейський, оформляється єдиним наказом, що видається у разі переведення поліцейського.

Наслідком же видання наказу про присвоєння звання є початок перебігу строку вислуги в спеціальному званні, а наказу по особовому складу про пониження в попередньому спеціальному званні на один ступінь — початок пониження у відповідному спеціальному званні. При цьому, зважаючи на правило, що

встановлене в ч. 6 ст. 83 та ч. 4, 6 ст. 85 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, в тих випадках, коли наказ про присвоєння спеціального звання визнається незаконним та скасовується (такий наказ скасовується незалежно від часу, що пройшов з моменту його видання, наказом керівника органу поліції, який видав такий наказ (його наступника), наказом вищого керівника або на підставі рішення суду), відповідний поліцейський поновлюється у спеціальному званні (незалежно від його вини у виданні незаконного наказу та подальшого присвоєння спеціальних звань, хоча в тих випадках, коли на момент видання наказу про скасування наказу про присвоєння спеціального звання поліцейський має повну вислугу років для присвоєння чергового спеціального звання, йому має бути присвоєно чергове спеціальне звання, за умови дотримання вимог законодавства про поліцію), а для отримання чергового спеціального звання йому зараховується строк вислуги у спеціальному званні, що було йому присвоєно внаслідок видання незаконного наказу, а також строк вислуги в наявному спеціальному званні до видання незаконного наказу.

2. Нормативно-правові акти поліції. У широкому сенсі нормативно-правовий акт — це письмовий документ компетентного суб'єкта владних повноважень, який містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру¹. У вузькому сенсі під нормативно-правовим актом в управлінській діяльності органів влади слід розуміти правові акти, які: безпосередньо виражають регулятивну функцію адміністративного права, містять правила поведінки, що регулюють державно-управлінські відносини; розраховані на тривале (неодноразове) застосування, не визначають конкретного (персоніфікованого) адресата; є проявом реалізації правотворчих функцій органів виконавчої влади (є результатом реалізації компетенції відповідного органу державної влади), найбільш поширеною формою встановлення і перебування

¹ Галуцько В. В. Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Коросед, та ін.; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон : Грін Д. С., 2015. С. 60.

адміністративно-правових норм, за рахунок яких вирішуються найбільш важливі, принципи управлінські проблеми¹.

Таким чином, під нормативно-правовими актами поліції слід розуміти акти одноосібного розпорядження, які містять правові норми тривалого й неодноразового застосування та які переважно спрямовані на: а) організацію роботи апарату органів поліції; б) охорону об'єктів, які мають важливе значення для життєдіяльності суспільства та держави; в) забезпечення прав і свобод людини та громадянина; г) боротьбу та «витіснення» зі сфери суспільних відносин адміністративних та кримінальних правопорушень й протиправних явищ, що загрожують правам і свободам людини, інтересам суспільства та держави, публічній безпеці та порядку².

Нормативно-правовим актам поліції властиві такі риси як: а) обов'язковість письмової форми документу; б) офіційність (виноситься поліцією від імені держави спеціально уповноваженою посадовою особою чи колегією, яка утворюється для погодження вирішення питань, що належать до компетенції Національної поліції, обговорення найважливіших напрямів її діяльності в НПУ) документу та його юридична сила, що відображається, серед іншого, в обов'язковості виконання приписів нормативного акта поліції (невиконання нормативних приписів таких актів поліції тягне за собою настання юридичної відповідальності у порядку, що передбачений чинним законодавством); в) наявність в змісті нормативної інформації (норм права), що направлена на врегулювання відносин у відповідних сферах діяльності поліції через встановлення, зміну або ж скасування норм права; г) нормативно-правові акти поліції виносяться в установленому порядку.

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, слід зауважити, що правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України (головним чином: накази, розпорядження, доручення) є односторонніми владними вказівками, правовою формою виконавчо-розпорядчої діяльності поліції, адміністративно-

¹ Констаний О. В. Джерела адміністративного права України : монографія. Київ : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. С. 28, 29, 35.

² Бельский К. С. Полицейское право : лекц. курс / К. С. Бельский; под ред. к.ю.н. А. В. Куракина. Москва : Дело и Сервис, 2004. С. 753.

правовими засобами регулювання діяльності такого центрального органу виконавчої влади, за рахунок яких здійснюється, головним чином, адміністративно-юрисдикційна діяльність Нацполіції, позаяк в цих документах: відображається значна частина управлінської (серед іншого, організаційної) діяльності НПУ; вирішується низка питань, які виникають в ході функціонування поліції.

3.2. Нормативні засади видання правових актів Національною поліцією України

За існуючими правилами нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, правовий акт, який розробляється та приймається суб'єктом нормотворчої діяльності, має відповідати вимогам законодавства про державну мову та інших актів законодавства, узгоджуватися з раніше прийнятими актами та викладатися згідно з правописом та з дотриманням правил нормопроектувальної техніки. Так, наприклад, в Положенні «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»¹ зазначається, що разом з нормативно-правовим актом до органу державної реєстрації має, серед іншого, подаватись обґрунтування підстав для видання нормативно-правового акта чи окремих його норм. Таке правило пояснюється тим, що правові акти органів виконавчої влади повинні прийматись (вноситись) на підставі відповідних законів України, що: уповноважують ці органи на нормотворчу діяльність; врегульовують відповідні правовідносини, які потрібно більш деталізовано врегулювати компетентним органом влади. Іншими словами: прийняття органом влади правового акта не може бути безпідставним; створення нової норми повинно зумовлюватись юридичними та фактичними підставами, що впливають з відповідних правових норм.

Відтак, говорячи про нормативні засади видання правових актів НПУ, в першу чергу слід наголосити на тому, що такими виступають норми, які регламентують нормотворчі повноваження

¹ Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

цього органу виконавчої влади та його посадових осіб, що викликано необхідністю врегулювання суспільних відносин, які виникають у відповідних сферах. Так, наприклад, в тексті Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII та Положення «Про Національну поліцію» міститься низка норм, на підставі яких поліція та її посадові особи уповноважуються на нормотворчу діяльність для врегулювання певних питань управлінського та правоохоронного характеру, зокрема, керівники територіальних органів поліції, що уповноважені призначати на посади поліцейських, повинні звільняти з посад та зараховувати в розпорядження поліцейських шляхом видання відповідних наказів.

Іншу групу засадничих норм складають норми законодавчих та підзаконних актів, які регулюють відповідні суспільні відносини та можуть бути деталізовані чи мають бути в конкретних випадках реалізовані в нормотворчій практиці поліцією. Такими є загальні норми про охорону прав та свобод людини, протидію злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку, які у відповідних випадках мають бути деталізовані чи реалізовані поліцією на практиці шляхом видання відповідних правових актів управлінського чи правоохоронного характеру.

При цьому, слід також звернути увагу на те, що нормативні засади видання поліцією правових актів також охоплюють такі засадничі норми як загальні та спеціальні норми–принципи поліцейської нормотворчості. Такими є положення законодавства, що встановлюють наступні принципи видання поліцією правових актів: принцип законності та конституціоналізму, який означає, що НПУ в процесі розробки, видання та опублікування правового акта повинна спиратися на конституційні положення, а також норми права, що оформлені в інших чинних законодавчих актах України; принцип науковості, що полягає в тому, що Нацполіція в ході розробки, видання та опублікування правового акта звертається до існуючих передових наукових підходів, а саме до відповідних наукових знань, що дозволяють суб'єкту нормотворчої діяльності усвідомити та правильно використовувати юридичну термінологію, коректно структурувати відповідний правовий акт тощо; принцип планування, який впливає із соціально-економічних і політичних умов та являє собою процес збору, а також обробки необхідної сукупності інформації для подальших заходів по розробці й

прийняттю поліцією (чи іншими органами влади) правових актів; принцип юридичної техніки, що представляє собою вимогу дотримання поліцією комплексу матеріальних та процесуальних правил оформлення правового акта та конкретної логіки викладу матеріалу в документі; лінгвістичний принцип, який вимагає, щоб Нацполіція висловлювала у своїх правових актах волю держави в своїй особі грамотно, коректно, лаконічно та недвозначно; принцип здійсненності правового акта, який полягає в тому, що правовий акт поліції повинен бути таким, що його положень в реальній дійсності можна дотриматися, виконати, використати, застосувати; принцип відповідальності, який (залежно від об'єкта регулювання акта) охоплює як положення про відповідальність у сенсі юридичної відповідальності за невиконання приписів правового акта поліції, так і про відповідальність у сенсі визначення органа влади, структурного підрозділу, посадової особи, на яких покладається відповідальність, наприклад, за виконання приписів правового акта, забезпечення його виконання та/або контролювання його реалізації на практиці.

Загалом, що стосується нормативних засад прийняття (видання) правових актів Національною поліцією України, то слід звернути увагу на те, що в чинному законодавстві до сьогодні не створено та, відповідно, не прийнято спеціального положення про підготовку та винесення правових актів цим органом виконавчої влади, а відповідні засадничі норми (головним чином, норми, що встановлюють коло питань, нормативним чином врегульовувати які поліція має пряме право, а також питань, які можуть бути врегульовані поліцією для здійснення нею певних функцій, що входять до її компетенції) розпорошені у різних нормативно-правових актах чинного законодавства нашої держави. Разом із тим, аналізуючи правові норми, що прямо чи опосередковано врегульовують питання видання правових актів Національною поліцією, можна дійти висновку, що такі умовно можна розділити на наступні дві групи:

1) нормативні засади видання Нацполіцією правових актів, що містяться в законодавстві про поліцію. Такі норми охоплюють як ті, що закріплюють коло питань, що має врегульовувати поліція, так і окремі спеціальні правила, яких поліція повинна дотримуватись в ході нормотворчої діяльності. При цьому, основні такі нормативні

засади містяться саме в тих нормативно-правових актах, що регламентують повноваження Національної поліції.

Важливо зазначити, що положення Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII та норми Положення «Про Національну поліцію» містять основні нормативні засади видання Національною поліцією наказів та розпоряджень. Так, наприклад, вказаним законом встановлюється, що поліція компетентна видавати накази з таких питань: про призначення та звільнення з посад поліцейських (такі правові акти підписують посадові особи органів, закладів, установ поліції відповідно до номенклатури посад, яку затверджує МВС України; у разі призначення на посади курсантів чи слухачів вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, — акти підписують керівники таких закладів); про звільнення поліцейських з посад та про зарахування поліцейських в розпорядження (такі акти, відповідно до ч. 2 ст. 67 закону, видаються керівниками, уповноваженими також призначати на такі посади); про тимчасове виконання обов'язків (такі правові акти, зважаючи на ч. 3 ст. 69 закону, видаються керівником органу, закладу, установи поліції, який уповноважений призначати на відповідну посаду). При цьому, слід звернути увагу на те, що, відповідно до ч. 4 ст. 59 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, накази по особовому складу мають видаватись керівниками органів, підрозділів, закладів та установ поліції відповідно до повноважень, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також номенклатурою посад, затвердженою Міністерством внутрішніх справ України. Так, слід звернути увагу на те, що існуючі нормативні засади видання правових актів Національною поліцією України, як правило, містять відсилочні норми, що відсилають до нормативно-правових актів, які на сьогоднішній день залишаються не розробленими. Так, наприклад, Міністерство внутрішніх справ України, відповідно до ч. 5 ст. 59 зазначеного закону, встановлює порядок підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції.

Відтак, доходимо висновку, що нормативні засади видання суто індивідуально-правових актів Нацполіції сконцентровані саме в наказах МВС України загального (в рамках законодавства про поліцію) та спеціального (стосуються окремих питань діяльності поліції) характеру. Так, в якості прикладу доцільно розглянути Наказ

МВС України «Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів» від 29 грудня 2015 року № 1644¹. Нормами цього акта зазначається, що голова Національної поліції та його заступники, начальник Департаменту превентивної діяльності Нацполіції та його перший заступник, начальник спеціально уповноваженого підрозділу (управління, відділу, сектору) з контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи Департаменту превентивної діяльності Нацполіції, начальники головних управлінь Національної поліції в АР Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві та їх заступники, що є відповідальними за забезпечення дозвільної системи, начальники управлінь превентивної діяльності головних управлінь Нацполіції в АР Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві та начальники спеціально уповноваженого підрозділу (управління, відділу, сектору) з контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи управлінь превентивної діяльності головних управлінь Нацполіції в АР Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві, а в територіальних органах Національної поліції в районах, містах, районах у містах — начальники, повноважні підписувати дозволи, що видаються, залежно від їх виду (підписи скріплюються відповідною печаткою). При цьому, для оформлення дозволів повинні використовуватись бланки відповідно до п. 18 Прикінцевих та перехідних положень Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, яким поліції дозволяється до 31 грудня 2016 року використовувати, зокрема, службові бланки та печатки, штампи й логотипи, емблеми міліції та Міністерства внутрішніх справ України.

В наказі МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності» від 10 грудня 2015 року № 1560² визначаються організаційно-правові основи та порядок переведення органів НПУ на посилений варіант службової

¹ Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів : наказ МВС України від 29.12.2015 р. № 1644. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 1. Ст. 34.

² Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності : наказ МВС України від 10.12.2015 р. № 1560. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 6. Ст. 319.

діяльності, організація управління та особливості діяльності поліції в умовах його введення. Так, відповідно до п. 2 вказаної інструкції, переведення на посилений варіант має здійснюватись шляхом видання наказу, який повинен містити: обґрунтування необхідності переведення; час, з якого вводиться посилений варіант, і строк, на який він вводиться; межі території, на якій вводиться посилений варіант; забезпечення поліцейських вогнепальною зброєю, оснащення їх спецзасобами та засобами зв'язку; інші питання, що обумовлені інструкцією. Поряд з тим, Голова Нацполіції або особа, яка виконує його обов'язки, також може видавати накази про виділення додаткових сил та зведених загонів з інших регіонів у підпорядкування начальників головних управлінь Нацполіції (накази про виділення у розпорядження начальників відділів, відділень поліції в районах, містах, районах у містах здійснюється за наказами начальників головних управлінь НПУ або осіб, які виконують їх обов'язки).

В наказі МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» від 6 листопада 2015 року № 1376¹ містяться специфічні нормативні засади складання та видання поліцією ряду адміністративно-юрисдикційних правових актів, зокрема, таких як: протокол про адміністративні правопорушення, протокол про адміністративне затримання, постанова по справах про адміністративні правопорушення. Наказом зазначається, що складання протоколів про адміністративні правопорушення, протоколів про адміністративні затримання, протоколів про вилучення речей і документів, протоколів про огляд речей та особистий огляд здійснюють уповноважені на те посадові особи органів поліції у випадках, передбачених спеціальними нормами законодавства про адміністративні правопорушення, а саме у випадках порушення особами: громадського порядку; правил дорожнього руху; правил, що забезпечують безпеку руху транспорту; правил користування засобами транспорту; правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, а

¹ Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : наказ МВС України від 06.11.2015 р. № 1376. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 99. Ст. 3405.

також про незаконний відпуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів. Окрім того, в документі також міститься застереження, відповідно до якого поліція не може складати протоколи про адміністративні правопорушення у таких випадках як: порушення вимог пожежної безпеки в лісах, знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів, самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, порушення правил рибальства (якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян); порушення правил полювання (якщо розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян); порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог; прохід по залізничних коліях у невстановлених місцях, викидання сміття та інших предметів з вікон і дверей вагонів поїздів, а також викидання за борт річкового або маломірного судна сміття та інших предметів; порушення правил користування засобами залізничного транспорту та правил користування засобами морського транспорту тощо;

2) нормативні засади видання Нацполіцією правових актів, що містяться в нормативно-правових актах, які прямо чи опосередковано стосуються діяльності поліції, в повній мірі чи частково врегульовуючи окремі питання підконтрольних Нацполіції сфер діяльності. Тобто мова йде про нормативно-правові акти (головним чином акти адміністративного законодавства), що не входять до законодавства про поліцію, однак, стосуються питань забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку.

До означеної групи законодавчих актів слід віднести Кодекс України про адміністративні правопорушення¹, що врегульовує своїми нормами відносини, які тісно переплітаються із сферами надання послуг Нацполіції.

Окрім того, варто звернути увагу на те, що КУпАП також містить ряд прямих та опосередкованих засадничих норм, що

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X [в ред. від 04.04.2016 р.]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/>.

стосуються видання правових актів НПУ. Так, наприклад, в ст. 222 кодексу визначаються категорії справ, які компетентна розглядати поліція (й накладати, відповідно, адміністративні стягнення), а ст. 255 цього нормативно-правового акта визначає компетенцію та межі такої компетенції поліції щодо винесення окремих адміністративно-юрисдикційних правових актів поліції. Так, відповідно до вказаних норм, уповноважені посадові особи НПУ мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, серед іншого, у разі: ухилення особи, хворої на наркоманію, від медичного огляду на наявність наркотичного сп'яніння; порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення; невиконання законних вимог посадових осіб уповноважених підрозділів НПУ; ненадання транспортних засобів поліцейським та медичним працівникам, а також ненадання військових транспортних засобів посадовим особам ВСП у ЗСУ; порушення встановлених законодавством вимог щодо заняття народною медициною (цілительством); порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини; керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції тощо. При цьому, слід врахувати, що правила оформлення та видання вказаних адміністративно-юрисдикційних правових актів поліції та матеріалів про адміністративні правопорушення загалом регламентовані відповідною Інструкцією від 06 листопада 2015 року¹.

Також необхідно підкреслити, що в КУпАП міститься чітке правило, відповідно до якого поліція не може складати протокол у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких хоч і віднесено до її компетенції, однак, таке правопорушення було вчинено у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху й зафіксовано в автоматичному режимі (і в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається та стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення),

¹ Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : наказ МВС України від 06.11.2015 р. № 1376. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 99. Ст. 3405.

що, зокрема, детально врегульовується положеннями Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі¹, з урахуванням вимог кодексу (наприклад, зважаючи на те, що постанова про накладення адміністративного стягнення може виноситися без участі особи, яка притягається до такої відповідальності тощо).

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, вважаємо за доцільне наголосити на тому, що нормативні засади видання правових актів Національною поліцією України на сьогодні не сконцентровані в єдиному нормативно-правовому акті, а розпоршені в актах чинного законодавства й виражаються в нормах, що регламентують нормотворчі повноваження НПУ та її посадових осіб (також випадки, коли таке повноваження реалізується; порядок й межі реалізації такого повноваження); регулюють відповідні суспільні відносини та можуть бути деталізовані чи мають бути в конкретних випадках реалізовані в нормотворчій практиці НПУ. Відповідні засадничі норми, залежно від актів, які їх містять, можна умовно розділити на такі дві групи: норми, що містяться в законодавстві про поліцію (головним чином в Законі України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, Положенні «Про Національну поліцію» та в ряді спеціальних наказів МВС України, постанов КМУ й указів Президента України); норми, що містяться в нормативно-правових актах, які прямо чи опосередковано стосуються діяльності поліції, в повній мірі чи частково врегульовуючи окремі питання підконтрольних Нацполіції сфер діяльності (головним чином акти адміністративного та кримінального законодавства).

¹ 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. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 88. Ст. 2964.

3.3. Поняття та особливості нормативно-правових актів Національної поліції України, види відносин, що ними регулюються

Слід констатувати, що до сьогодні в доктрині права проблема відомчої правотворчості (в тому числі нормотворення поліції, а раніше — міліції) не знайшла загальноприйнятого вирішення. У науці активно пропагується цілком життєздатна ідея «верховенства закону», що ще з часів колишнього СРСР доводиться, як правило, до абсурду — зокрема, на основі цієї ідеї пропонується повна ліквідація всієї підсистеми відомчих нормативних документів¹. Є також вчені, які вважають, що відомчі акти «в багатьох випадках потіснили закони»². Однак, переважаючою думкою серед науковців залишається та, відповідно до якої визнається об'єктивне значення відомчих нормативно-правових актів відомчого нормотворення в правовому регулюванні суспільного життя. Представляється, що становлення нової загальноправової парадигми в державі та правової системи, що будується на її основі, неможливе без відомчої правотворчості, оскільки із законів, які повинні регулювати найбільш важливі суспільні відносини, як вже зазначалося раніше в цьому дослідженні, не можна робити докладні інструкції, що регламентують окремі деталі поведінки відповідних суб'єктів³.

В цьому аспекті важко недооцінити роль нормативно-правових актів Національної поліції України, під якими (на даному етапі становлення цього органу влади) слід розуміти прийняті в письмовій формі та в установленому порядку Нацполіцією (в особі уповноважених на те осіб) офіційні документи, що володіють

¹ Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили; отв. ред. М. И. Пискотин. Москва : Наука, 1987. С. 171.

² Шестопалова Л. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ / Л. Шестопалова, М. Мельничук. *Вісн. Акад. управл. МВС*. 2009. № 2. С. 137.

³ Юхно А. В. Місце підзаконних нормативно-правових актів Національного Банку України серед джерел банківського права. *Молодіж. наук. вісн. УАВС НБУ, Сер. : Юр. науки*. 2012. № 2 (3). С. 44; Урумов А. В. Правотворчество органов внутренних дел Российской Федерации : дисс. ... к.ю.н. : 12.00.01. Волгоград, 2007. С. 4.

юридичною силою, не вичерпують себе одноразовим застосуванням, а також встановлюють, змінюють або скасовують норми права.

Зважаючи на те, що на сьогодні НПУ в своїй нормотворчій діяльності фактично керується Інструкцією нормотворчості МВС¹, та опираючись на її п. 2.1, а також на вищезазначені результати цього монографічного дослідження, можемо дійти висновку, що поліцією, серед іншого, можуть видаватись такі нормативно-правові акти як: наказ НПУ; положення; статuti; інструкції; правила; настанови. Особливості таких нормативно-правових актів Національної поліції України обумовлені як видами відносин, що ними регулюються, так і основними ознаками й властивостями, які їх характеризують в якості нормативно-правових актів, головним чином:

1) такий акт є офіційним документом з моментом початку його дії, під якою слід розуміти вступ нормативно-правового акта в юридичну силу після підписання повноважною особою (а у встановлених випадках — після затвердження, реєстрації та опублікування), а також здатність нормативно-правового акта та норм, встановлених ним, неодноразово проявлятися в якості обов'язкових приписів (правил поведінки) щодо невизначеного кола осіб на певній території². Офіційність акта управління полягає у тому, що в ньому знаходить свій зовнішній вияв владна природа державно-управлінської діяльності, вирішуються певним чином питання реалізації функцій держави. Про офіційний характер акта управління свідчать зображення на ньому державного гербу України і печатки з ним, зазначення у ньому, що він прийнятий на виконання Конституції і законів України, опублікування у офіційних виданнях державних органів, підпис керівника органу управління³;

2) такий акт містить норми односторонньої направленості, тобто лише одна сторона в управлінні приймає юридично-владне

¹ Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 27.07.2012 р. № 649. URL: <http://www.npu.gov.ua/mvs/control/chc/uk/publish/article/788950>.

² Воронина Т.Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. к.ю.н. : спец. 12.00.14. М., 2001. С. 18.

³ Константий О. В. Джерела адміністративного права України : монографія. Київ : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. С. 26–27.

офіційне рішення. При цьому, варто наголосити на тому, що той факт, що по ряду питань НПУ повинна узгоджувати свої нормативні акти з МВС України, не викривляє правової сутності нормативно-правових актів поліції (тобто вони не стають через це ненормативними). Ця думка ґрунтується на тій логіці, що, по-перше, підсумкове рішення про видання свого нормативно-правового акта, як правило, залишається виключно за поліцією; по-друге, на видання того чи іншого нормативно-правового акта поліції (а також на внесення змін, скасування чинного акта в частині або повністю) не потрібно згоди чи затвердження того неперсоніфікованого кола осіб, на який ці нормативні приписи поширюють свою дію. Більш того, слід погодитись із А. В. Урумовим, який слушно вказує на те, що такі акти можуть прийматися не тільки без згоди, але і всупереч бажанню осіб, яким вони адресовані. Це обумовлено тим, що законодавцем вирішення відповідних питань прямо віднесено до компетенції поліції, яка є офіційною інстанцією, що правомочна владно і самостійно вирішувати відповідні питання у визначених сферах¹. Таким чином, можна стверджувати, що односторонність нормативно-правових актів НПУ означає спрямованість норм цих актів на відповідні об'єкти управління;

3) такий акт є імперативним, тобто обов'язковим до виконання тими, на кого направлена його дія. Обов'язкові до виконання норми як частина примусового права концептуально були вже сформовані в період становлення римського приватного права. У більшості випадків ці норми стосувалися інтересів усього суспільства, що дозволяє зробити висновок про схожість характеру цих приписів з нормами публічного права вже у їх зародку. У силу важливості примусових положень не допускалося будь-яким чином відступати від передбачених ними правил (про це, зокрема, свідчать положення Дигест Юстиніана: «Публічне право не може бути змінено договорами приватних осіб»). При цьому, слід заважити, що в частині примусових приписів сучасні правові системи континентального права мають значну схожість з конструкціями римського права, що зумовлює розуміння витоків рішень, прийнятих

¹ Урумов А. В. Правотворчество органов внутренних дел Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук. : 12.00.01. Волгоград, 2007. С. 137.

у рамках європейських кодифікації¹. І це є закономірним наслідком існування сучасного демократичного режиму, формування сучасного права в світі та, зокрема, українського законодавства про поліцію, оскільки владні рішення НПУ, як і будь-якого іншого органу виконавчої влади, не можуть складатися з диспозитивних норм, даючи можливість в таких специфічних правовідносинах, в яких піднімаються питання забезпечення прав та інтересів людини, суспільства та держави, а також публічного порядку та безпеки, самостійно вирішувати учасникам цих правовідносин, яким чином їм слід діяти в тій чи іншій ситуації, ставлячи під загрозу безпеку найважливіших суб'єктів і об'єктів, що охороняються нормами Основного Закону України.

Таким чином, імперативність нормативно-правових актів НПУ вказує на те, що: положення цих актів Національної поліції нашої держави є суворо обов'язковими до виконання; ухилення від виконання положень таких актів є неприпустимим і тягне юридичну відповідальність для винуватого суб'єкта (забезпечується силою державного примусу в межах чинного законодавства); положення цих актів поліції не можуть бути змінені чи скасовані неповноважним на те суб'єктом.

Разом із цим, слід мати на увазі, що нормативно-правовий акт поліції, будучи імперативним актом, виконання якого забезпечується механізмом державного примусу, що безумовно впливає на права та інтереси людини і громадянина, юридичних осіб та суспільство і державу загалом, може підлягати також і оскарженню в порядку, що передбачений чинним законодавством. У цьому аспекті слід погодитись із тими вченими-адміністративістами, які вказують на важливість забезпечення режиму суворого дотримання суб'єктами публічної адміністрації взятих на себе обов'язків за допомогою засобів адміністративного оскарження їхніх нормативно-правових актів, адміністративних дій

¹ Евстигнеев Э. А. Императивные и диспозитивные нормы в договорном праве : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.03. М., 2015. С. 22, 24.

та судового захисту порушених цими актами або діями прав і свобод фізичних і юридичних осіб¹;

4) такі акти зумовлюють настання певного правового результату — встановлюють правила поведінки, покладають певні обов'язки чи надають права суб'єктам управлінського процесу. Нормативно-правові акти НПУ, головним чином як акти управління, «є юридичними фактами, з якими завжди пов'язуються виникнення, зміна й припинення правовідносин у сфері державного управління»².

При цьому, слід звернути увагу на те, що настання конкретного правового результату закладається вже в самому змісті нормативно-правового акта НПУ, зважаючи на те, що зміст таких актів може бути направлений на: реалізацію чинних законодавчих актів, а також актів Президента України, КМУ, МВС України (наприклад, накази НПУ про конкретні заходи по реалізації урядових постанов, програм, стратегій тощо³); комплексні питання регулювання та організаційні питання (зокрема, такі стосуються питання унормування проведення консультацій з громадськістю в НПУ на певний період тощо⁴); затвердження певних актів (зокрема, це стосується питань затвердження положень про структурні підрозділи Нацполіції⁵); оформлення рішень колегій поліції, які утворюються для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Національної поліції, обговорення найважливіших

¹ Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короед, та ін.; за ред. проф. В. В. Галунька. Херсон : Грінв Д.С., 2015. С. 15.

² Константий О. В. Джерела адміністративного права України : монографія. Київ : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. С. 27.

³ Про затвердження плану заходів Національної поліції України щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 рік : наказ Національної поліції України від 29.01.2016 р. № 81. URL: <http://www.rv.npu.gov.ua/>

⁴ Про затвердження орієнтованого плану проведення консультацій з громадськістю в Національній поліції України на 2016 рік : наказ Національної поліції України від 12.01.2016 р. № 22. URL: <http://www.rv.npu.gov.ua/>.

⁵ Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони : наказ Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 43. URL: <http://www.rv.npu.gov.ua.>; Про затвердження Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 09.11.2015 р. № 83. URL: <http://www.rv.npu.gov.ua>

напрямів її діяльності в НПУ (рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу поліції); внесення змін і доповнень у чинні акти, а також визнання такими, що втратили силу, окремих нормативно-правових актів поліції або їх конкретних норм тощо.

З вищевикладеного випливає, що нормативно-правові акти НПУ, як і будь-які інші акти органів влади, характеризуються своїм призначенням, що є ще одним показником, в якому розкриваються особливості й сутність актів конкретного органу влади. З приводу призначення нормативно-правових актів поліції, то найбільш доречними критеріями, які повною мірою характеризували б їх призначення, на нашу думку, є ті універсальні критерії, які були сформульовані В. В. Копейчиковим¹, застосовними до актів поліції з яких є:

1) роз'яснення, конкретизація змісту (значення) прав чи обов'язків, викладених у законах України та нормативно-правових актах Президента України, КМУ й МВС України в загальних рисах. Слід зауважити, що будь-яке явище в державно-правовому житті кожної держави повинно мати свій цілком конкретний правовий статус, а його існування — спричиняти певні юридичні наслідки². Відповідно, неправильно зрозуміле явище може спричинити шкідливі, негативні правові наслідки. Підзаконні акти, як правило, й спрямовані на те, щоби відповідні явища були найбільш конкретно та правильно зрозумілими для виконавців й потенційних виконавців таких нормативних приписів³.

Як же зазначалось, для нормативно-правових актів НПУ суттєво характерним є те, що такі акти досить часто містять нормативні приписи на виконання й реалізацію (через нормотворчість поліції) правил і стандартів, встановлених у відповідних сферах Міністерством внутрішніх справ України. В цьому аспекті важливим є те, що Нацполіція в ході своєї нормотворчої діяльності (ми поділяємо

¹ Теорія держави та права / В. В. Копейчиков. Київ : Юрінком, 2000. С. 164.

² Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов: Вопросы теории. Казань, 1975. С. 14.

³ Салманова О. Ю. Проблеми використання оціночних понять в адміністративно-деліктному законодавстві. *Право і Безпека*. 2015. № 3 (58). С. 62-67.

думку тих вчених, які вважають, що вказані дії є частиною нормотворчого процесу¹) займається:

а) трактуванням правової норми, що являє собою з'ясування і роз'яснення правових норм — встановлення істинного сенсу такої норми². Тлумачення в механізмі правового регулювання проходить взаємопов'язані стадії, на кожній з них вирішується певне коло завдань, так або інакше пов'язаних із з'ясуванням або роз'ясненням норм права, а саме: тлумачення використовується як засіб нормотворчої діяльності поліції і являє собою внутрішній розумовий процес, що відбувається у свідомості розробника проекту відповідного акта (розробник акта встановлює повний та адекватний зміст державної волі, вираженої у вихідних нормативно-правових актах); роз'яснення правових норм, що містяться у вже раніше виданому відомчому підзаконному нормативному акті (тлумачення не повинно виходити за межі нормативно-правового акта, що піддається тлумаченню); суб'єктивне використання тлумачення в правозастосовчій діяльності працівниками поліції;

б) правоконкретизацією правої норми, тобто її деталізацією та конкретизацією. Правоконкретизація проходить такі взаємопов'язані стадії: розробник нормативно-правового акта формулює (виробляє) правову норму (правило поведінки) в конкретному виді діяльності поліції; розробка похідних від основних норм механізмів, деталей і подробиць правової поведінки (обов'язків і прав) суб'єктів регульованих правовідносин в конкретному виді підзаконної діяльності; створення відносно «нового» правила поведінки, зміст якого виражено у менш абстрактних й загальних поняттях, що містять конкретний правовий механізм реалізації «основної» норми³.

Таким чином, важливо підкреслити, що закони України, акти Президента, КМУ та МВС України можуть конкретизуватися в

¹ Шмелева Г. Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании. Львов, 1988. С. 25–29.

² Васильовської Е. В. Учення о толковании и применении гражданских законов: Цивилистическая методология. Ч. 1. / Е. В. Васильовської. Одесса, 1901. С. XXI.

³ Воронина Т.Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. канд. юрид. наук. : 12.00.14. М., 2001. С. 19-21.

підзаконних актах Нацполіції, проте, зрозуміло, не лише за наявності в них відповідного припису, а і в будь-якому іншому випадку, коли НПУ, будучи уповноваженою приймати підзаконні акти у відповідній сфері, вважає таку конкретизацію регулювання в якості необхідної (якщо, певна річ, немає прямої заборони на врегулювання тих чи інших відносин підзаконними актами чи така заборона не впливає з самого характеру суспільних відносин або ж із компетенції НПУ, конкретної посадової особи). З одного боку, як зазначають вчені, можна визнати, що конкретизація положень нормативно-правових актів підзаконними актами значною мірою гарантує зручність користування системою нормативно-правових актів. З іншого ж боку, якщо будь-який вже прийнятий нормативно-правовий акт може діяти без конкретизації в підзаконних актах, він повинен застосовуватися безпосередньо¹;

2) введення нових чи доповнення попередніх вимог до здійснення суб'єктом свого права. Низка нормативно-правових актів НПУ містять положення, якими регламентуються шляхом збільшення об'єму, звуження такого об'єму чи скасування прав й обов'язків окремих суб'єктів (головним чином структурних одиниць поліції), а також вимог щодо реалізації такими суб'єктами своїх прав та обов'язків. Яскравим прикладом вищевказаного є наказ Національної поліції України «Про внесення змін до Положення про Департамент патрульної поліції» від 18 листопада 2015 року № 96², яким було викладено в новій редакції вказане положення³, зокрема, шляхом зміни, доповнення прав та обов'язків й вимог до здійснення таких обов'язків Департаменту патрульної поліції й співробітників цього департаменту.

Таким чином, нормативно-правові акти поліції характеризуються управлінською та юридичною природою, яка

¹ Сивицький В. А. Теоретическая модель единого нормативного правового (многоступенчатого) акта как способа конкретизации норм силы закона. *Юрфакты*. 2011. № 1. С. 9.

² Про внесення змін до Положення про Департамент патрульної поліції : наказ Національної поліції України від 18.11.2015 р. № 96. URL: <http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/polozhennyaproDPP-1.pdf>.

³ Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції : наказ Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 73. URL: <http://www.npu.gov.ua/>.

доповнюється одна одною. Зокрема, управлінська природа нормативно-правових актів НПУ виражається в тому, що такі акти, з одного боку, виступають результатом правової форми виконавчо-розпорядчої управлінської діяльності Національної поліції, а з іншого — є юридично владним, а також одностороннім волевиявленням поліції. У свою чергу, юридична природа нормативно-правових актів НПУ ґрунтується на тому, що такі акти є вираженням волі поліції, що оповилася у відповідну офіційну форму, набуваючи загальнообов'язковий характер, містячи в собі нормативно-правові приписи.

Поряд із тим, найбільш яскраво особливість нормативно-правових актів Нацполіції виражається в наступному:

1) у функціональному призначенні нормативно-правових актів поліції, направлених на забезпечення ряду пріоритетних конституційних норм. Основною сферою діяльності НПУ є публічні відносини, що обумовлює особливу роль таких актів у функціонуванні як системи МВС України, так і законодавства взагалі;

2) в охоронній та правозабезпечувальній ролі. За рахунок видання окремих видів нормативно-правових актів поліції НПУ забезпечує не тільки охорону, але й реалізацію прав і свобод людини та громадянина (особливо коли сторонами правовідносин виступає, з одного боку, поліція, а з іншого — громадянин, що не працює та не перебуває на службі в НПУ);

3) в широті правового регулювання. Нормативно-правові акти поліції здійснюють правове регулювання не тільки основного, але також і найбільш об'ємного напрямку роботи правоохоронних органів, головним чином: охорона публічного порядку та безпеки; боротьба із злочинністю, провадження у справах про адміністративні правопорушення; профілактика правопорушень; здійснення дозвільної системи; забезпечення дорожнього руху тощо¹.

Що ж стосується відносин, які регулюються нормативно-правовими актами Національної поліції України, то спершу слід зазначити, що такі більшою мірою є адміністративно-правовими, тобто урегульованими адміністративно-правовою нормою

¹ Урмов А. В. Правотворчество органов внутренних дел Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. : 12.00.01. Волгоград, 2007. С. 140-141.

суспільними відносинами, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників (або всі учасники) яких є носієм владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави¹.

За критерієм правового статусу суб'єктів адміністративних правовідносин, які регулюються нормативно-правовими актами Національної поліції України, можна виділити такі дві основні групи відносин, що на сьогодні регулюються поліцією:

1. Внутрішньоапаратні (внутрішньоорганізаційні) адміністративні правовідносини, тобто відносини, учасниками яких є органи державної влади, їх структурні елементи, державні службовці, особи, що обіймають певні посади тощо. За загальним правилом, цих суб'єктів об'єднує те, що кожен з них так чи інакше пов'язаний із реалізацією державної влади загалом і державного управління зокрема (відтак, приватні особи учасниками таких відносин бути не можуть, навіть тоді, коли держава делегує таким особам право на здійснення управлінських повноважень). Крім того, як зазначається в спеціальній юридичній літературі, відносини між цими суб'єктами формуються на базі організаційної єдності їх учасників, відповідно, нормативні акти направляють в цьому випадку організуючий вплив держави не на суспільство, а стосуються виключно самоорганізації державного апарату².

В першу чергу, аналізуючи групи внутрішньоорганізаційних відносин, які регулюються нормативно-правовими актами Національної поліції України, слід відзначити групу відносин з питань організації діяльності поліції. Основними актами НПУ, що регулюють такий напрямок відносин, є накази поліції, якими затверджуються положення про діяльність структурних підрозділів та територіальних органів поліції.

Усі питання діяльності структурних одиниць НПУ регламентуються положеннями, які затверджуються відповідними

¹ Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... д.ю.н. : 12.00.07. Одеса, 2004. С. 193.

² Ніканорова О. В. Адміністративні правові відносини: ознаки та класифікація. *Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту, Вип. «Юр. науки»*. 2014. Вип. 6-1, Т. 2. С. 208.

наказами Нацполіції. Так, наприклад, усі питання діяльності Департаменту поліції охорони, на підставі положень постанови КМУ «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 13 жовтня 2015 року № 834¹, регламентовано відповідним Положенням, затвердженим наказом Національної поліції України від 06 листопада 2015 року № 43². Відповідно до вказаного документу НПУ, поліція охорони визнається територіальним органом НПУ, що відповідно до покладених на неї завдань здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності на договірних засадах. Положення «Про Департамент поліції охорони» також містить норми про завдання, функції департаменту, а також про структуру територіальних органів поліції охорони. Так, департамент відповідно до покладених на нього завдань виконує, серед іншого, такі функції: планує і затверджує доходи та видатки департаменту, підрозділів поліції охорони, розробляє заходи щодо раціонального використання матеріальних, трудових та фінансових ресурсів; організовує і проводить фінансові аудити та аудити відповідності, тематичні перевірки фінансово-господарської та службової діяльності підрозділів поліції охорони; забезпечує в межах наданих повноважень проведення моніторингу, економічного аналізу фінансово-господарської діяльності поліції охорони, рівня та динаміки цін на послуги охорони на вітчизняному та регіональних ринках охоронних послуг, розробляє пропозиції щодо проведення цінової політики поліції охорони; надає у встановленому порядку дозвіл територіальним органам поліції охорони на списання безнадійної дебіторської заборгованості; розробляє системи галузевих стандартів, норм і нормативів у охоронній галузі,

¹ Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ»: постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 р. № 834. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248570738>.

² Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони: наказ Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 43. URL: <http://www.npu.gov.ua/>.

міжгалузевих стандартів на застосування моніторингу технічних засобів охоронного призначення, розвитку міжнародного співробітництва в галузі стандартизації вказаних систем і засобів, а також взаємодіє з вітчизняними та іноземними суб'єктами господарювання в галузі спільної розробки, виробництва, монтажу та обслуговування цих систем; здійснює в установленому порядку сертифікацію технічних засобів охоронного призначення, що застосовуються на території України тощо.

Іншим прикладом регулювання актами НПУ такого напрямку внутрішньоорганізаційних адміністративних правовідносин є наказ Національної поліції України від 27 листопада 2015 року № 120, яким затверджується Положення про Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку Національної поліції України¹. Цим нормативно-правовим актом поліції регламентовано завдання, функції департаменту, який визначається в якості структурного підрозділу апарату центрального органу управління НПУ, що здійснює свою діяльність на підставі планування, поєднання колегіальності в обговоренні та єдиноначальності у вирішенні службових питань з установленням чіткої відповідальності кожного працівника за стан справ, доручену ділянку роботи та виконання окремих завдань, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування системи поліції. Для виконання покладених чинним законодавством на цей департамент функцій він у рамках повноважень, регламентованих відповідним положенням, серед іншого: здійснює заходи щодо дотримання та підвищення рівня фінансово-бюджетної дисципліни працівників ДФЗБО та працівників підрозділів фінансового забезпечення територіальних органів поліції; здійснює заходи щодо усунення порушень і недоліків, виявлених у НПУ під час контрольних заходів, проведених державними органами, підрозділами НПУ та МВС України, що уповноважені здійснювати контроль за дотриманням вимог бюджетного законодавства та стосуються порушень і недоліків ДФЗБО; здійснює управління фінансовими ресурсами установ системи НПУ; організовує планово-фінансову роботу

¹ Про затвердження Положення про Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 27.11.2015 р. № 120. URL: <http://www.npu.gov.ua/>.

установ системи поліції, узагальнення і перевірку складених відповідними підрозділами розрахунків щодо їх законності, господарської доцільності та відповідності встановленим нормам належності; оформляє та видає документи, які згідно із вимогами законодавства надають поліцейським право на отримання пільг тощо.

Що стосується наказів про затвердження положень про територіальні органи Національної поліції, то слід зауважити, що положення, в яких регламентується діяльність головних управлінь в областях нашої держави (у відповідності до постанови КМУ «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів МВС» від 16 вересня 2015 року № 730¹), є за своїм змістом аналогічними — містять, як правило, однакові норми та правила організаційного та управлінського характеру НПУ. Наприклад, наказом НПУ від 06 листопада 2015 року № 31 було затверджене Положення «Про Головне управління Національної поліції в Миколаївській області»², яким закріплюється правило, відповідно до якого основними завданнями ГУНП в Миколаївській області визнаються: забезпечення в межах своїх повноважень реалізації державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільств і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; внесення на розгляд Голови НПУ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. На виконання цих завдань вказане ГУНП виконує низку дій управлінського та правоохоронного характеру, наприклад: у випадках, передбачених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування

¹ Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : Постанова КМУ від 16.09.2015 р. № 730. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 76. Ст. 2526.

² Положення про Головне управління Національної поліції в Миколаївській області : наказ Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 31. URL: <http://www.mk.npu.gov.ua/uk/publish/article/260510>.

адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання; вживає заходи із забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, па стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях; видає відповідно до закону дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху; вживає заходи із запобігання та припинення насильства в сім'ї; здійснює в межах повноважень, передбачених законом, державний нагляд за охороною праці та забезпечує експлуатацію та функціонування системи зв'язку в Головному управлінні; організовує діяльність своїх відокремлених структурних підрозділів в районах, містах, районах у містах та здійснює контроль за їх діяльністю; організовує і здійснює в установленому порядку матеріально-технічне та ресурсне забезпечення діяльності ГУНП в Миколаївській області; забезпечує здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням.

Також в рамках питання сукупності внутрішньоапаратних відносин, які регулюються нормативно-правовими актами НПУ, слід відзначити відносини за напрямком організаційно-ресурсних питань. Серед актів поліції, які регулюють такі відносини, варто відмітити наказ Національної поліції України «Про затвердження Порядку передачі майна для централізованого забезпечення органів Національної поліції» від 09 лютого 2016 року № 115¹, який містить основні засади передачі майна для централізованого забезпечення органів НПУ та охоплює питання: об'єктів передачі; ініціативи щодо передачі об'єктів, а також прийняття рішень про передачу об'єктів; умови передачі об'єктів тощо.

Також варто звернути увагу на таку групу внутрішньоорганізаційних відносин, що регулюються нормативно-правовими актами НПУ, як відносини за напрямком протидії та превенції корупції в самій Національній поліції України. З таких актів показовим є наказ НПУ від 22 березня 2016 року № 231, яким було затверджено Антикорупційну програму Національної поліції

¹ Про затвердження Порядку передачі майна для централізованого забезпечення органів Національної поліції : наказ Національної поліції України від 09.02.2016 р. № 115. URL: <http://www.npu.gov.ua/>.

України на 2016 рік¹, що була розроблена відповідно до ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції»², на виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затвердженої постановою КМУ від 29 квітня 2015 року № 265³ з метою: створення ефективної системи запобігання і протидії корупції в апараті НПУ, територіальних (у тому числі міжрегіональних) органах; подальшого впровадження механізмів прозорості, доброчесності, зниження корупційних ризиків в діяльності НПУ та підвищення рівня довіри громадян. Програма передбачає, що надалі проблему в цілому необхідно розв'язати на таких пріоритетних напрямках: створення ефективного механізму запобігання і протидії корупції; реалізація антикорупційної політики у кадровому менеджменті, забезпечення доброчесності працівників НПУ; дотримання вимог фінансового контролю, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; виявлення та усунення корупціогенних ризиків у діяльності НПУ; мінімізація рівня корупції у сфері державних закупівель; взаємодія з громадськістю з питань реалізації антикорупційних заходів⁴. В рамках реалізації програми, серед іншого, передбачається здійснення поліцією таких заходів: а) створити в апараті НПУ, територіальних органах спеціальні телефонні лінії, електронні поштові скриньки на офіційних веб-сайтах для забезпечення можливості внесення повідомлень про порушення антикорупційного законодавства працівниками Національної поліції України; б) за запрошенням Національного агентства з питань запобігання корупції в межах компетенції взяти

¹ Антикорупційна програма Національної поліції України на 2016 рік : наказ Національної поліції України від 22.03.2016 р. № 231. URL: <http://www.npu.gov.ua/mvs/doccatalog/document?id=1869939>.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відом. Верх. Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

³ Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 38. Ст. 1146.

⁴ Салманова О. Ю., Небрат О. О. Адміністративні акти як засоби протидії корупції в органах внутрішніх справ. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 21 С. 79-85. <http://easternlaw.com.ua/uk/>

участь у проведенні перевірок центральних органів виконавчої влади з питань організації роботи щодо запобігання і виявлення корупції; в) подати до Мінекономрозвитку України пропозиції до проекту плану заходів з реалізації Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»¹; г) подати до Мініюсту України пропозиції до проекту плану заходів з реалізації Закону України «Про Державне бюро розслідувань»²; д) під час проведення процедур закупівель забезпечити їх відкритість, змагальність між учасниками процедур, дотримання принципів справедливої конкуренції, а також ефективне використання бюджетних коштів; забезпечити доступ представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та національного превентивного механізму до місць тримання НПУ.

Конкретизуючи внутрішньоапаратні відносини, що регулюються положеннями нормативно-правових актів НПУ, можна дійти висновку, що до таких, головним чином, відносяться:

1) відносини щодо забезпечення і здійснення функції з приводу координації, аналізу, планування, контролю та узгодження дій з реалізації державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності. Відносини за цим напрямком врегульовуються низкою нормативно-правових актів НПУ. Особливої уваги в цьому питанні заслуговують ті акти, що врегульовують відповідні відносини в діяльності територіальних (міжрегіональних) органів НПУ, а також структурних (відокремлених) підрозділів поліції, головним чином наказ Національної поліції України від 27 листопада 2015 року № 126, яким затверджується Положення про Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НПУ³. Цим

¹ Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 р. № 772-VIII. *Відом. Верх. Ради України*. 2016. № 1. Ст. 2.

² Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. *Відом. Верх. Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.

³ Про затвердження Положення про Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції

актом регламентовано такі важливі питання вказаних адміністративно-правових відносин як: організація роботи чергових частин органів і підрозділів, апарату НПУ (враховуючи також і організаційне та методичне забезпечення їх діяльності); окремі питання діяльності Оперативного штабу НПУ та його робочого апарату з координації дій та управління силами і засобами поліції під час проведення масових заходів, державних свят, виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру; координація питання щодо участі в підготовці та реалізації державних програм, виконавцем за якими є Національна поліція України; здійснення перевірки і контролю за дотриманням встановленого порядку ведення єдиного обліку в поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події (також і аналізування стану обліково-реєстраційної дисципліни органів і підрозділів, апарату Національної поліції України, вжиття заходів щодо зміцнення, своєчасності виявлення негативних тенденцій та їх усунення); забезпечення координації органів і підрозділів поліції щодо здійснення електронного моніторингу за місцезнаходженням підозрюваних, обвинувачених, які в установленому законом порядку зобов'язані носити електронні засоби контролю; надання організаційної і методичної допомоги УОАЗОР, підрозділам моніторингу та аналізу територіальних підрозділів поліції у виконанні покладених на них завдань і функцій, удосконаленні їх діяльності; організування стажування на базі ДООАЗОР НПУ керівників і працівників УОАЗОР, підрозділів моніторингу та аналізу тощо;

2) відносини щодо фінансового забезпечення поліції та контролю за таким забезпеченням. Основним нормативно-правовим актом НПУ, що врегульовує питання забезпечення таких відносин, є накази Національної поліції України від 30 листопада 2015 року № 132¹ та від 09 лютого 2016 року № 115¹. Нормами цього

України : наказ Національної поліції України від 27.11.2015 р. № 126. URL: <http://www.npu.gov.ua/>.

¹ Про затвердження Положення про Департамент внутрішнього аудиту Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 30.11.2015 р. № 132. URL: <http://www.npu.gov.ua/>.

документу, серед іншого, вирішуються такі питання забезпечення вказаних внутрішньоапаратних відносин: організація фінансового забезпечення діяльності системи поліції; організація оплати праці та соціальних виплат в системі НПУ; організація планово-фінансової роботи в центральному органі управління НПУ, її територіальних органах, а також здійснення контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів; забезпечення організації та ведення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку; запобігання виникненню негативних явищ у фінансово-господарській діяльності, виявлення і мобілізація внутрішньогосподарських резервів; здійснення методичного керівництва та контролю за дотриманням вимог законодавства з питань ведення бухгалтерського обліку, складення фінансової та бюджетної звітності в бюджетних установах та організаціях, що належать до сфери управління поліції; запобігання фактам незаконного, неефективного і нерезультативного використання бюджетних коштів та іншого державного майна в системі НПУ; запобігання виникненню помилок чи інших недоліків, у тому числі в фінансово-господарській та бюджетній діяльності поліції тощо;

3) відносини в сфері проведення інформаційної політики територіальних (міжрегіональних) органів та структурних підрозділів апарату НПУ. Положеннями наказу Національної поліції України від 4 грудня 2015 року № 145², серед іншого, врегульовуються такі внутрішньоапаратні питання забезпечення вказаних відносин: впровадження гласності та відкритості в діяльності територіальних органів поліції; виготовлення та розповсюдження інформаційної продукції, фотовідеоматеріалів, що популяризують діяльність поліції; забезпечення використання інтернет-ресурсів для оперативного поширення інформації (це охоплює також координацію розповсюдження інформаційних повідомлень і наповнення офіційного веб-порталу НПУ, офіційних

¹ Про затвердження Порядку передачі майна для централізованого забезпечення органів Національної поліції : наказ Національної поліції України від 09.02.2016 р. № 115. URL: <http://www.npu.gov.ua/>.

² Про затвердження Положення про Департамент комунікації Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 04.12.2015 р. № 145. URL: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1854459>.

веб-сайтів органів та підрозділів поліції в інтернет-мережі, сторінки НПУ в соціальній мережі Facebook); підготовка щоденних оглядів матеріалів ЗМІ та інтернет-мережі про діяльність органів та підрозділів НПУ, їх доповідь керівництву НПУ; надання органам та підрозділам НПУ організаційно-методичної та практичної допомоги з організації роботи щодо належної взаємодії із засобами масової інформації тощо.

2. Позаапаратні адміністративні правовідносини, тобто відносини в рамках галузі адміністративного права, в яких реалізується виконавчий елемент державного управління. Типовий суб'єктний склад таких відносин: орган виконавчої влади, який здійснює державне управління, та приватна особа, на яку спрямовано його управлінський вплив. Звичайно, на практиці існує багато інших моделей (наприклад, орган виконавчої влади здійснює управлінський вплив на інший, структурно з ним не пов'язаний, орган виконавчої влади або громадська організація, якій делеговано владні повноваження, вступає у відносини з приватною особою), але наведену модель можна назвати основною. Саме в таких правовідносинах максимально повно виявляються зовнішні адміністрування, виконавчий елемент державного управління або ж організуючий, впорядковувальний вплив держави на суспільство¹.

Більшою мірою позаапаратні адміністративні правовідносини, які регулюються нормативно-правовими актами НПУ, направлені на організацію та, головним чином, реалізацію Нацполіцією поліцейських послуг. Поряд із цим, слід звернути особливу увагу на те, що поява цього терміну в чинному законодавстві створює ряд проблем у його правильному праворозумінні, що є неприпустимим. Варто в цьому аспекті погодитись із А. Ю. Івановою та О. О. Самойленко, які наголошують на тому, що хоча поява в законодавстві про поліцію терміну «поліцейські послуги» відповідає розумінню поліції як цивільної організації та сприяє досягненню мети реформи, закладеній у законодавстві, — «перетворити систему державного примусу (міліція) на сервісну службу (поліція)», все ж таки відсутність

¹ Ніканорова О. В. Адміністративні правові відносини: ознаки та класифікація. *Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту, Вип. «Юр. науки»*. 2014. Вип. 6-1, Т. 2. С. 208–209.

визначення цього терміну «може призвести до неоднозначного тлумачення положень закону»¹. Варто також звернути увагу на те, що це питання також підіймала на вступній частині засідання Кабінету Міністрів України 04 квітня 2015 року (з питання доповіді концепту і ключових реформаторських законів по реформі Міністерства внутрішніх справ) перший заступник Міністра внутрішніх справ України Ека Згуладзе-Глуксманн, яка зазначала, що для неї найголовніше в реформі МВС — «поява терміну «поліцейські послуги». Задаючись питанням «Що означає цей термін?», перший заступник міністра відповіла, що його сутність кожен може зрозуміти по-різному, а особисто вона віддає перевагу «найбільш широкому сприйняттю цього терміна, тобто ваша проблема — наша проблема. Все, що хвилює населення, — це поліцейська послуга, і поліцейський повинен надавати цю послугу, починаючи з того, що хтось загубився, потрібно показати дорогу — це теж функція поліцейського, комусь потрібна перша медична допомога — це теж функція поліцейського»². Проте, певна річ, що така невизначеність терміну «поліцейські послуги» прямо впливає і на об'єм відповідних обов'язків поліції (у сенсі ч. 2 ст. 19 Основного Закону України³), на характер, методи й засоби контролю виконання поліцією цього комплексного повноваження Міністром МВС України, а також на об'єм відносин, які охоплюються нормативно-правовими актами НПУ, що їх регулюють.

Наступною специфічною рисою позаапаратних відносин, які регулюються нормативно-правовими актами НПУ, є те, що вони в більшості випадків стосуються відносин у сфері публічної безпеки і порядку, а також їх забезпечення. При цьому, слід звернути увагу на те, що наявність суттєвих прогалин у національному законодавстві про поліцію не дозволяє в повній мірі зрозуміти сутність терміну «публічна безпека і порядок», а відповідно, і зміст забезпечення такої безпеки й порядку в рамках діяльності поліції, в результаті

¹ Іванова А. Ю. Якою бути українській поліції або Проблеми нашого законотворення / А. Ю. Іванова, О. О. Самойленко. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1426747523>.

² Стенограмма вступительной части заседания Кабинета Министров Украины от 4 апреля 2015 г. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248071456.

³ Конституція України. *Відом. Верх. Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

чого виникає проблема розуміння, що саме за група зовнішньоорганізаційних відносин за таким напрямком врегульовується актами поліції. Разом із тим, якщо звернути увагу на вживаність цього терміну вже у Положенні «Про патрульну службу МВС»¹, то доходимо висновку, що українські суб'єкти нормотворчої діяльності вживають терміни «публічний порядок» та «громадський порядок» в якості синонімів. Так само ототожнюються ці поняття і в розділі «Довідкова інформація» системи «ЛПГА:ЗАКОН», з посиланням на усталену практику «застосування термінів, слів та словосполучень у юриспруденції»². Окрім того, слід також звернути увагу на те, що в кримінальному (матеріальному, процесуальному й виконавчому) законодавстві активно використовуються формально схожі з термінами «публічна безпека», «публічний порядок» поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» (наприклад, у ст.ст. 1, 22, 47, 59, 293, 295, 296, 342, 348, 390 КК України³, ст.ст. 289, 557 КПК України⁴, ст. 68 КВК України⁵). Зокрема, під поняттям «громадська безпека», відповідно до ч.1 ст.1 Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 08 липня 2011 року № 3673-VI⁶, слід розуміти «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

¹ Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : наказ МВС України від 02.07.2015 р. № 796. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 54. Ст. 1767.

² Публічний порядок, порядок громадський. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TS000706.html.

³ Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відом. Верх. Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

⁴ Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. *Відом. Верх. Ради України*. 2012. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.

⁵ Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11.07.2003 р. № 1129-IV. *Відом. Верх. Ради України*. 2003. № 3–4. Ст. 21.

⁶ Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 р. № 3673-VI. *Відом. Верх. Ради України*. 2011. № 9. Ст. 64.

джерелами небезпеки». У вказаній нормі законодавства також міститься легальне визначення і терміну «громадський порядок», під яким розуміється «сукупність суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ і організацій під час підготовки та проведення футбольних матчів шляхом встановлення, дотримання і реалізації правових та етичних норм». В свою чергу, у Положенні «Про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України»¹ термін «громадська безпека» визначається як «стан захищеності інтересів людини, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних криміногенною ситуацією, стихійним лихом, катастрофами, аваріями, пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними подіями», а «громадський порядок» — як «система суспільних відносин, які складаються і розвиваються в громадських місцях під впливом правових та соціальних норм, спрямованих на забезпечення нормального функціонування установ, організацій, громадських об'єднань, праці й відпочинку громадян, повагу до їх честі, людської гідності та громадської моралі».

Однак, варто зауважити, що Пленумом Верховного Суду України раніше вже були здійснені спроби щодо визначення цього поняття. Так, в своїй постанові «Про практику розгляду судами клопотань про визнання й виконання рішень іноземних судів та арбітражів і про скасування рішень, постановлених у порядку міжнародного комерційного арбітражу на території України» від 24 грудня 1999 року № 12², вирішуючи проблему правильного розуміння ст. 228 ЦК України³, Пленум ВСУ зазначив, що публічним порядком у всіх випадках, коли незаподіяння йому шкоди обумовлює можливість визнання й виконання рішення, належить

¹ Про затвердження положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 11.11.2010 р. № 550. *Офіц. вісн. України*. 2010. № 95. Ст. 3386.

² Про практику розгляду судами клопотань про визнання й виконання рішень іноземних судів та арбітражів і про скасування рішень, постановлених у порядку міжнародного комерційного арбітражу на території України : постанова Пленуму ВСУ від 24.12.1999 р. № 12. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

³ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відом. Верх. Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.

розуміти «правопорядок держави, визначальні принципи і засади, які становлять основу існуючого в ній ладу (стосуються її незалежності, цілісності, самостійності й недоторканності, основних конституційних прав, свобод, гарантій тощо)».

Загалом, порівняльний аналіз семантики термінів «громадський» і «публічний» засвідчує наявність певної сфери перетинання значень щодо опосередкованого відношення до людей, проте, терміну «публічний» не властиві семи, що вказують на суспільний характер, елементи організації спільноти. Домінантою у розумінні прикметника «публічний» є те, що асоціюється із поняттями «відкритий, прилюдний, гласний», а у прикметника «громадський» — те, що базується на суспільних, соціальних відносинах. Зробивши рокировку термінів, як зазначає В. Г. Фатхутдінов, укладачі Закону України від 02 липня 2015 року № 580-VIII по суті «вихолостили сему організації спільноти», в результаті чого було «не лише спотворено понятійний апарат науки, але й зроблено перешкоду розумінню ролі і функцій нових соціальних інституцій» (головним чином, у зв'язку із відсутністю нормативного тлумачення вказаних ключових поліцейських термінів з урахуванням їхньої полісемії виникають розбіжності в розумінні, застосуванні й використанні термінології, що значною мірою ускладнює процеси правозастосування, формує вакуум діяльності поліції, а також вносить значний дисбаланс в безпекове законодавство, оскільки порушено рівновагу та координацію між безпековим законом і безпековим законодавством)¹.

Якщо ж конкретизувати позаапаратні відносини, що регулюються нормами актів НПУ, то, зважаючи на все вищевикладене, можемо дійти висновку, що до таких, серед іншого, відносяться:

¹ Фатхутдінов В. Г. Громадський vs публічний у дзеркалі правничої герменевтики. *GOAL*. 2015. URL: <http://goal-int.org/gromadskij-vs-publichnij-u-dzerali-pravnichoi-germenevtiki/>; Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміну «публічна безпека» в Законі України про «Національну поліцію України». *GOAL*. 2015. URL: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-ta-kontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini/>.

1) відносини в сферах дозвільного характеру, надання адміністративних послуг та притягнення порушників до відповідальності. Будучи органом виконавчої влади, який забезпечує своїми нормативно-правовими актами відносини владного та сервісного характеру, НПУ розробляє та видає низку відповідних документів нормативно-правової природи;

2) відносини з питань реалізації державної політики щодо боротьби зі злочинністю, яка має транснаціональний характер. Наказом Національної поліції України від 21 грудня 2015 року № 193, яким затверджується Положення про Робочий апарат Укрбюро Інтерполу¹, серед іншого, врегульовуються окремі питання реалізації відносин щодо забезпечення представництва України в Інтерполі та Європолі, а також координації, організації та забезпечення співробітництва органів правопорядку та інших органів державної влади України з компетентними органами іноземних держав у сфері боротьби зі злочинністю з використанням можливостей Інтерполу, Європолу, інших міжнародних організацій та структур, з якими співпрацює НПУ. Регулювання таких відносин актами НПУ відбувається в межах врегулювання діяльності Робочого апарату Укрбюро Інтерполу, в результаті чого унормовуються такі питання відносин за цим напрямком: співробітництво НПУ з компетентними органами іноземних держав, Інтерполом, Європолом; робота представників НПУ у складі закордонних дипломатичних установ України та міжнародних організацій; контролювання дотримання органами правопорядку та іншими органами державної влади України порядку міжнародного співробітництва каналами Інтерполу та Європолу, що випливають із членства України в Інтерполі, та виконання зобов'язань за Угодою між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво, вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень; організація участі офіційних делегацій, представників органів правопорядку та інших органів державної влади України в сесіях Генеральної Асамблеї Інтерполу, Європейської регіональної конференції Інтерполу, інших заходах

¹ Про затвердження Положення про Робочий апарат Укрбюро Інтерполу : наказ Національної поліції України від 21.12.2015 р. № 193. URL: <http://www.npu.gov.ua/>.

Інтерполу та Європолу; організація участі представників органів правопорядку та інших органів державної влади України в навчальних програмах та заходах, які проводяться компетентними органами іноземних держав, Інтерполом та Європолом; надсилання до Європолу запитів органів правопорядку та інших органів державної влади України з питань, визначених Угодою між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво, та інформування їх про результати виконання; забезпечення обміну інформацією між органами правопорядку та іншими органами державної влади України й компетентними органами іноземних держав, а також з Генеральним секретаріатом Інтерполу, щодо ідентифікації невідомих осіб та невпізнаних трупів тощо;

3) відносини у сфері взаємодії НПУ із засобами масової інформації та громадськістю. Такі відносини забезпечуються, головним чином, нормами Наказу Національної поліції України від 04 грудня 2015 року № 145¹, відповідно до якого здійснюються: забезпечення акредитації при Департаменті комунікації НПУ представників ЗМІ та організація їх участі у брифінгах, прес-конференціях, інших публічних заходах поліції; організація поліцією розгляду відповідних інформаційних запитів представників ЗМІ, журналістів, громадян; надання допомоги інформаційним агентствам, телерадіокомпаніям, друкованим засобам масової інформації, інтернет-виданням в інформуванні населення про діяльність НПУ тощо.

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, вважаємо за доцільне зауважити, що нормативно-правові акти НПУ (накази, положення, інструкції тощо) характеризуються управлінською (виступають результатом правової форми виконавчо-розпорядчої діяльності поліції) та юридичною (є юридично владним, одностороннім волевиявленням поліції) природою, а також усіма ознаками, які притаманні такому виду правових актів, та направлені на врегулювання питань у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії

¹ Про затвердження Положення про Департамент комунікації Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 04.12.2015 р. № 145. URL: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1854459>.

злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку. При цьому, нормативно-правовими актами НПУ врегульовуються такі дві групи відносин: внутрішньоорганізаційні відносини (охоплюються відносини: з питань організації діяльності поліції — регулюються наказами поліції, якими затверджуються положення про діяльність структурних підрозділів та територіальних органів НПУ; за напрямком організаційно-ресурсних питань; за напрямком протидії та превенції корупції); зовнішньоорганізаційні відносини (охоплюють відносини, серед іншого, з реалізації поліцією поліцейських послуг та забезпечення публічної безпеки і порядку в широкому розумінні).

3.4. Поняття та види адміністративних актів Національної поліції України

Потреба в безпеці є однією з базових цінностей кожного суспільства. Тому природно, що оцінка ефективності діяльності держави будується на основі не тільки досягнутого рівня матеріального добробуту і соціальної захищеності, але і її здатності забезпечити особисті та майнові права громадян. Здійснення цієї функції безпосередньо залежить від правоохоронних органів, серед яких провідна роль належить Національній поліції. Саме з діяльністю її співробітників найчастіше стикаються в своєму повсякденному житті пересічні громадяни, на основі цієї взаємодії формується їх ставлення до держави.

Виконання Національною поліцією багатьох державних функцій природно перетворює їх в об'єкт наукового дослідження. Причому ступінь інтенсивності уваги вчених до правоохоронних органів істотно зростає в періоди соціальних катаклізмів і реформ, коли науковий аналіз повинен не тільки виявити причини неефективності, а й допомогти визначити основні напрямки та принципи їх перебудови.

Сьогодні наша держава в черговий раз переживає складний період своєї історії. Кардинально змінився соціально-економічний і політичний ландшафт країни. У минуле відійшло однобічне ставлення до приватної форми власності, піддалася перетворенням сама структура української держави.

Зміни, що відбулися, мають подвійний вплив на правоохоронні органи. З одного боку, нові орієнтири нашої державності ставлять перед Національною поліцією і нові завдання, для чого необхідно привести у відповідність їх структуру, методи і принципи комплектування, визначити пріоритети діяльності. З іншого боку, як уже неодноразово зазначалося, всі значні перетворення у внутрішньому житті країни незмінно супроводжуються загостренням криміногенної обстановки. Тому реформувати правоохоронні органи доводиться в умовах, коли організаційна перебудова ускладнюється активізацією кримінального середовища. У цій ситуації у політиків немає права на помилку, тому що її наслідки відіб'ються насамперед на долях людей.

Реформа правоохоронної системи не може обійтися без осмислення досвіду минулого, виявлення внутрішніх закономірностей розвитку, визначення сформованого кола взаємовідносин. Без цього неможливий цілеспрямований рух вперед. Ігнорування історичних тенденцій і логіки внутрішнього розвитку перетворює будь-яку реформу в популізм, за що суспільству рано чи пізно доведеться розплачуватися. Разом з тим, історичний досвід, як негативний, так і позитивний, але за умови його наукової об'єктивності, дозволяє заощадити на реформаторських імпульсах, не вигадуючи того, що вже існувало або існує в суспільстві.

Процес демократизації українського суспільства нерозривно пов'язаний із зміцненням законності, ефективною роботою Національної поліції, підвищенням рівня довіри громадян до НПУ, забезпеченням прав і законних інтересів громадян. У вирішенні цих завдань велике значення має зміцнення правової захищеності громадян у сфері прийняття та виконання адміністративних актів Національною поліцією.

У юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Даному питанню та загальнотеоретичним аспектам порядку прийняття адміністративних актів в органах та підрозділах Національної поліції присвятили свої праці такі вчені як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін.

Загалом, адміністративний акт — це складне і багатогранне поняття. Загальноприйнятого визначення поняття адміністративних актів у науці адміністративного права немає. Причина відмінностей підходів до визначення адміністративних актів пов'язана, швидше за все, з недостатньою розробленістю ряду проблем теорії держави і права, науки адміністративного та конституційного права.

У теорії держави і права немає повної єдності у вирішенні таких питань як визначення форм діяльності державних органів, форм реалізації права, не вироблені загальноприйняті визначення понять «правовий акт», «правовий акт державного органу», «нормативно-правовий акт», немає однозначного розуміння в питаннях реалізації права, відсутня вичерпна розробка проблеми вольової властивості правових актів. Все це, безумовно, безпосередньо впливає на проблематику окреслення загальних рис адміністративних актів Національної поліції.

На думку О. Г. Стрельченко та А. В. Рябчук, інститут адміністративних актів у сучасних умовах реформування управлінського апарату в Україні та його адміністративно-правового забезпечення набуває великого теоретичного і практичного значення. За допомогою вказаних актів регулюються відносини публічного управління, здійснюється владний вплив на конкретні сфери суспільного життя¹.

А. П. Коренєв зазначає, що застосування норм адміністративного права — це індивідуальний юридичний акт, що вирішує конкретну управлінську справу, персонально визначає поведінку адресата, що володіє державно-владним творчим характером, і який видається уповноваженими державними органами та посадовими особами².

Д. М. Бахрах вважає, що індивідуальні акти — це рішення суб'єктів адміністративної влади з конкретних питань, які звернені до конкретних осіб. Будучи у своїй основній масі

¹ Стрельченко О. Г. Природа адміністративних актів у системі органів внутрішніх справ / О. Г. Стрельченко, А. В. Рябчук. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Випуск 31. Том 3. 2015. С. 116.

² Коренєв А. П. *Нормы административного права и их применение* / А. П. Коренєв. М., 1978. С. 116.

правозастосувальними актами, вони породжують, змінюють та припиняють правовідносини. Серед них найбільше правозастосувальних та оперативно-розпорядчих. Іншим різновидом індивідуальних актів є правоохоронні та юрисдикційні рішення¹. Як вже було зазначено у попередньому підрозділі більшість вчених говорячи про «акт», розуміють «дію». В. К. Колпаков стверджує, зокрема, що не можна здійснювати управління, не діючи². Дії державних органів (посадових осіб), як правило, визначаються їх повноваженнями.

Так, наприклад, стаття 23 Закону України «Про Національну поліцію» до основних повноважень поліції відносить: видання відповідно до закону дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видання та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху; здійснення контролю за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ³.

Окремо потрібно зазначити щодо формування інформаційних ресурсів поліцією. Поліція наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, стосовно:

- виданих дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху та дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів;
- зброї, що перебуває у володінні та користуванні фізичних і юридичних осіб, яким надано дозвіл на придбання, зберігання, носіння, перевезення зброї.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России : учебн./ Д.Н. Бахрах, В. Г. Татарян. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Эксмо, 2009. С. 277.

² Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. Київ : Юрінком Інтер, 1999. С. 255.

³ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. *Урядовий кур'єр* від 12.08.2015. 2015. № 146.

В. Б. Авер'янов та С. Г. Стеценко визначали, що «адміністративний акт — це форма управлінської діяльності компетентних органів державного управління (виконавчої влади), яка полягає у здійсненні в односторонньому порядку з дотриманням установленої процедури певних владних дій, передбачених законом чи на його виконання, з метою реалізації завдань і функцій управління, утілених у кінцевому результаті в певну законну форму й таких, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки»¹.

Деякі автори цілком правомірно в один ряд документів ставлять закони, постанови, інструкції, звернення, листи, свідоцтва, договори, атестати, сертифікати, ліцензії, і в якості специфічної ознаки адміністративного акта, що виділяє його серед інших документів, розглядають перш за все суб'єктів — носіїв владних функцій і повноважень, в нашому випадку представників Національної поліції.

Загалом усі розпорядчі адміністративні акти Національної поліції умовно можна розподілити на: а) внутрішньоорганізаційні (забезпечувальні, координаційні) та б) зовнішньоорганізаційні, які направлені на виконання її основних завдань та функцій (дозвільні, ресстраційні, ліцензійні).

До внутрішньоорганізаційних актів можна віднести рішення поліцейської комісії щодо забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції. Засідання поліцейської комісії проводяться відкрито і гласно, крім випадків, визначених законом. Голова поліцейської комісії визначає дату, час і місце проведення засідання комісії, перелік питань, що виносяться на засідання, та оприлюднює цю інформацію на офіційному веб-порталі комісії не пізніше ніж за два дні до засідання².

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : в 2 т / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 2004. С. 278; Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко. Київ : Атіка, 2007. С. 167-168.

² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. *Урядовий кур'єр* від 12.08.2015. 2015. № 146.

Окремо потрібно виділити такий адміністративний акт як рішення про проведення атестування. Рішення про проведення атестування приймає керівник поліції, керівники органів (закладів, установ) поліції стосовно осіб, які згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами призначаються на посади їхніми наказами.

Також до внутрішньоорганізаційних актів можна віднести:

- рішення з питань проходження служби (оформлюються письмовими наказами по особовому складу на підставі відповідних документів, перелік та форма яких установлюються Міністерством внутрішніх справ України);
- рішення щодо розміру щомісячної премії (встановлюється керівником органу (закладу, установи) поліції);
- рішення про тимчасове покладення обов'язків за іншою невакантною посадою цього підрозділу на поліцейських, які їм підпорядковані (приймають керівники органів (закладів, установ) поліції).

Поряд із розглядом внутрішньоорганізаційних актів, основний акцент дослідження має бути спрямований на аналіз зовнішньоорганізаційних, які направлені на виконання основних завдань та функцій Національної поліції (дозвільні, реєстраційні, ліцензійні).

Головним суб'єктом дозвільної діяльності у сфері публічної безпеки є Міністерство внутрішніх справ України. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України», МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах:

- забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;
- захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;
- міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації

фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів¹.

Виходячи із змісту зазначеного, можна стверджувати, що Національна поліція України є провідним суб'єктом дозвільної діяльності у сфері публічної безпеки, оскільки спрямовує свою діяльність на протидію ризикам, які можуть виникати при забезпеченні безпеки (захист державного кордону, сфера цивільного захисту, в тому числі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та ліквідація надзвичайних ситуацій, міграція (імміграція та еміграція), реєстрація фізичних осіб)².

Аналіз постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» надає можливість виокремити дозвільні повноваження Національної поліції України щодо видання адміністративних актів, а саме:

- видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боеприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система (для юридичних та фізичних осіб);
- видача дозволу на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація нагородної зброї; мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система);
- переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого;
- видача дозволу на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів;
- видача дублікатів документів дозвільного характеру у разі їх втрати або пошкодження;

¹ Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248608057>.

² Салманова Е. Ю. Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности Госавтоинспекции по предупреждению ДТП и дорожного травматизма. *Кримський юридичний вісник*. 2008. Вип. 3(4). С. 314-320.

– видача ліцензії: 1) на виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; 2) на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами слезоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; 3) на надання послуг з охорони власності та громадян; 4) на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; 5) на провадження діяльності, пов'язаної з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення та функціонуванням мисливських стендів;

– переоформлення ліцензії, видача дубліката ліцензії, видача копії ліцензії відповідно до вищезазначеного переліку;

– видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами: 1) після закінчення навчального закладу та складення іспитів; 2) повторне прийняття іспитів з Правил дорожнього руху та навичок керування транспортними засобами; 3) повторне прийняття іспитів з навичок керування транспортними засобами; 4) після закінчення строку позбавлення права на керування транспортним засобом, що становить 12 і більше місяців (із складенням іспитів); 5) у разі відкриття іншої категорії (із складенням іспиту); 6) у разі відкриття нижчої категорії (із складенням іспиту);

– видача свідоцтва про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (із складенням іспитів): 1) повторне прийняття іспитів у водія на право керування транспортними засобами з небезпечними вантажами; 2) видача свідоцтва про підготовку уповноваженого з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів (із складенням іспитів); 3) повторне прийняття іспитів у кандидата на право уповноваженого з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів; 4) видача свідоцтва про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів;

– реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів з видачею свідоцтва про реєстрацію або його дублікату та

номерних знаків, зняття з обліку транспортного засобу з видачею облікової картки та номерних знаків для разових поїздок, проведення експертного дослідження транспортних засобів і супровідних документів з видачею експертного висновку: 1) транспортних засобів усіх категорій вітчизняного виробництва та країн СНД або окремих агрегатів; 2) транспортних засобів усіх категорій іноземного виробництва або окремих агрегатів; 3) мототранспорту, причепів вітчизняного виробництва та країн СНД; 4) мототранспорту, причепів іноземного виробництва; 5) мопедів або їх окремих агрегатів;

– видача свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів у зв'язку з їх пошкодженням або непридатністю, внесенням змін до реєстраційного документа або для виїзду за кордон: 1) автомобілів, автобусів; 2) мототранспорту, причепів;

– видача тимчасового реєстраційного талона на право керування транспортним засобом (за заявою власника або за дорученням): 1) автомобілів, автобусів; 2) мототранспорту, причепів;

– оформлення та видача: 1) дозволу на встановлення і використання на транспортних засобах спеціальних звукових та/або світлових сигнальних пристроїв синього чи жовтого кольору; 2) дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів; 3) документів щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів¹.

Згідно з Інструкцією про порядок здійснення підрозділами Державтоінспекції МВС державної реєстрації, перереєстрації та обліку транспортних засобів, оформлення і видачі реєстраційних документів, номерних знаків на них, яка закріплена наказом МВС України від 11.08.2010 р. № 379, у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху до основних адміністративних актів можна віднести:

¹ Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : постанова Кабінету Міністрів України від 04.06 2007 № 795. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/795-2007-п.>; Про затвердження Положення про дозвільну систему : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/gq/576-92-п.>

– підготовку документів та оформлення висновку про подальшу експлуатацію транспортного засобу, ідентифікаційні номери кузова (рами) якого підроблені, прийшли в непридатність або який розшукується правоохоронними органами іноземних держав;

– видачу висновку щодо можливості: 1) дублювання ідентифікаційних номерів транспортних засобів; 2) нанесення ідентифікаційних номерів транспортних засобів;

– видачу: 1) довідки про відповідність технічного стану автобусів перевізника–претендента умовам перевезень; 2) висновку про відповідність перевізника–претендента вимогам нормативно-правових актів у сфері безпеки дорожнього руху;

– виготовлення макетів індивідуальних номерних знаків транспортних засобів, які виготовляються на замовлення власників транспортних засобів, з видачею номерних знаків (за один комплект): 1) три символи; 2) кожний наступний (до восьми символів); 3) графічний елемент;

– оформлення та видача погодження (висновку) на заміну номерного агрегату транспортного засобу, а також на переобладнання транспортного засобу без заміни номерних агрегатів;

– оформлення дозволу на видачу документів, транзитних номерних знаків, пов'язаних з придбанням або реалізацією транспортних засобів та кузовів (рам);

– забезпечення супроводження для безпечного перевезення негабаритних, великовагових та небезпечних вантажів, автобусів та інших транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Державтоінспекції МВС з використанням спеціальних світлових або звукових сигналів;

– обстеження з виїздом на місце території або окремих ділянок автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, на яких планується розміщення об'єктів дорожнього сервісу, малих архітектурних форм; ділянок вулично-дорожньої мережі, на яких планується відкриття нових або перегляд діючих маршрутів руху транспортних засобів, залучених до перевезення пасажирів;

– підготовку і видачу технічних умов на розміщення об'єкта дорожнього сервісу та малої архітектурної форми;

– перевірку проектної документації щодо будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, об'єктів дорожнього сервісу, інших дорожніх споруд; забудови окремих територій населених пунктів; генеральних планів окремих забудов у населених пунктах; проектів комплексних схем організації руху та спорудження ліній міського електричного транспорту; схем організації дорожнього руху на відповідність технічним умовам та нормативно-правовим актам з безпеки дорожнього руху з подальшим оформленням документів щодо її розгляду та затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження;

– перевірку суб'єктів господарювання щодо відповідності матеріально-технічної бази та документації встановленим вимогам до діяльності, пов'язаної з реалізацією транспортних засобів, з видачею акта (висновку)¹;

– проведення перевірки відповідності самостійно сконструйованого, конфіскованого транспортного засобу або транспортного засобу, право власності на який встановлено за рішенням суду, або такого, що визнаний в установленому порядку безхазайним, або який за правом спадкування перейшов у власність держави або подарований державі власником, вимогам безпеки дорожнього руху, нормам і стандартам, з видачею висновку².

Щодо видання адміністративних актів Національною поліцією у сфері ліцензування господарської діяльності, то постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» відносить Міністерство внутрішніх справ до таких органів, яким надано повноваження ліцензування наступних видів господарської діяльності: 1) виробництво та ремонт вогнепальної

¹ Салманова Е. Ю. Общая характеристика хозяйственных административных правонарушений в Украине. *Leges si viata (Закон и жизнь)*. Молдова. 2014. № 10/2. С. 163-166.

² Про затвердження Інструкції про порядок здійснення підрозділами Державтоінспекції МВС державної реєстрації, перереєстрації та обліку транспортних засобів, оформлення і видачі реєстраційних документів, номерних знаків на них : наказ МВС України від 11.08.2010 № 379. URL: <http://zakonl.rada.gov.ua/Aaws/show/z0123-п>.

зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами слезоточивою та дратівною дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; 2) охоронна діяльність¹.

Окремо регламентується порядок надання ліцензії Національною поліцією на здійснення охоронної діяльності². Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2015 р. № 960 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності», ліцензійні умови встановлюють вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії на провадження охоронної діяльності, а також організаційні, кадрові і технологічні вимоги до матеріально-технічної бази ліцензіата, обов'язкові для виконання під час провадження охоронної діяльності.

Зокрема, суб'єкт охоронної діяльності зобов'язаний повідомляти негайно у будь-який можливий спосіб територіальному органу Національної поліції про: 1) факти припинення правопорушень стосовно персоналу охорони, майна або фізичних осіб, які охороняються, застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, використання службових собак персоналом охорони, а в разі заподіяння тілесних ушкоджень правопорушнику — негайно викликати екстрену (швидку) медичну допомогу та

¹ Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 609. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-p>.

² Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/4616-17>.; Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2015 р. № 960. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-p>.

надавати першу долікарську допомогу; 2) виявлення ознак кримінального правопорушення, порушення громадського порядку¹.

До прибуття працівників правоохоронних органів вжити всіх можливих заходів для охорони місця події та збереження слідів злочину, виявлення очевидців і фіксації їх персональних даних. Після прибуття працівників правоохоронних органів персонал охорони зобов'язаний діяти за їх вказівкою.

Відповідно до наказу МВС України від 21.08.1998 р. № 622 «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також: боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів», Національна поліція України в особі уповноважених органів має право видавати дозволи на:

– право придбання, перевезення через митний кордон України, транзит через територію України вогнепальної, пневматичної, холодної, охолощеної зброї, бойових припасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів і речовин міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, суб'єктам господарювання, а також іноземним суб'єктам господарювання на підставі відповідних договорів;

– придбання в Україні та перевезення через митний кордон України (за 5 днів до перевезення) вогнепальної зброї, пневматичної, холодної, охолощеної зброї, бойових припасів до зброї, основних частин зброї, пристроїв та патронів до них іноземцями за погодженням з іноземними дипломатичними представництвами країн, громадянами яких вони є, перевезення ними через митний кордон України, транзит через територію України вогнепальної зброї, бойових припасів до неї, основних частин зброї, холодної зброї для участі в змаганнях здійснюються за клопотанням

¹ Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2015 р. № 960. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-п>.

міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України, а з метою полювання — на конкретно визначений уповноваженим на це органом строк;

- відкриття та функціонування стрілецьких тирів і стрільбищ, мисливсько-спортивних стендів, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування;

- перевезення через митний кордон України нагородної зброї та патронів до неї;

- зберігання нагородної зброї;

- відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи: сховищ, складів, де зберігаються вибухові матеріали і речовини, піротехнічних майстерень, стрілецьких тирів і стрільбищ, мисливсько-спортивних стендів, а також підприємств і майстерень з виготовлення і ремонту вогнепальної, холодної та охолощеної зброї, спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони, магазинів, у яких здійснюється продаж зброї та бойових припасів до неї, основних частин зброї, пристроїв та патронів до них;

- перевезення через митний кордон України мисливської вогнепальної зброї, основних частин зброї, бойових попасів до неї, пневматичної, холодної та охолощеної зброї громадянами України, придбання, зберігання та носіння мисливської нарізної, гладкоствольної зброї, пневматичної, холодної, охолощеної зброї, пристроїв громадянами України;

- придбання та зберігання відомчої вогнепальної, мисливської зброї, бойових припасів до неї, основних частин зброї, пневматичної, холодної, охолощеної зброї, пристроїв та патронів до них підприємствами, установами, організаціями, суб'єктами господарювання;

- придбання і перевезення територією України вибухових матеріалів і речовин;

- носіння і перевезення територією України відомчої вогнепальної, пневматичної, холодної зброї та бойових припасів до неї;

– придбання, зберігання і носіння громадянами України мисливської гладкоствольної зброї, основних частин зброї, бойових припасів до неї, пневматичної, холодної та охолощеної зброї¹.

Проведений аналіз дозволяє запропонувати таке визначення поняття адміністративного акта Національної поліції, під яким потрібно розуміти виражене в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності підзаконне, юридично-владне одностороннє волевиявлення уповноважених суб'єктів Національної поліції, що закріплюється у відповідній формі (документ, усне розпорядження, знак) і спрямоване на встановлення (зміну, скасування) правових норм або виникнення (припинення) конкретних правовідносин.

До основних підстав класифікації можна віднести наступні критерії:

– сфера дії адміністративного акта, з урахуванням якої виділяють акти внутрішньосистемного характеру (внутрішнього дії), що діють стосовно суб'єктів, підлеглих (підвідомчих) органам поліції (посадовим особам), що видає акти; і акти позасистемного характеру (зовнішньої дії), що діють у відношенні до не підлеглих названим органам поліції (посадовим особам) суб'єктів;

– характер і обсяг компетенції органів поліції, які видають адміністративні акти, з урахуванням яких виділяють акти органів загального управління, акти галузевого управління та акти міжгалузевго управління;

– найменування адміністративних актів, в залежності від якого виділяють такі види актів як накази, постанови, дозволи;

– офіційна форма вираження адміністративних актів, в залежності від якої виділяють акти, виражені в письмовій формі, акти, виражені в усній формі, і акти, виражені в конклюдентной формі;

¹ Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металними снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також: боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : наказ МВС України від 21.08.1998 № 622. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0637-98>.

Розділ 3
Правові акти управління в діяльності
Національної поліції України

– спосіб (метод) впливу адміністративних актів на суб'єктів адміністративних правовідносин, з урахуванням якого виділяють уповноважуючі, зобов'язуючі, рекомендує, заохочують та обмежуючі акти;

– порядок видання (прийняття) адміністративних актів, з урахуванням якого виділяють акти, які видаються одноособово посадовими особами органів поліції (одноособові акти), і акти, прийняті колегіально (колегіальні акти).

Розділ 4

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИМУСУ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

4.1. Адміністративний примус як вид державного примусу та його роль у виконанні завдань і функцій поліції

У попередніх розділах було детально розглянуто правовий статус поліції та його елементи. Наразі мова піде про засоби поліцейської діяльності, тобто про те, за допомогою чого поліція виконує свої завдання та функції. Говорячи про завдання поліцейської діяльності, необхідно звернутись до Європейського кодексу поліцейської етики, в якому встановлено, що основними цілями поліції в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права, є: підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві; захист і дотримання основоположних прав і свобод особи, закріплених, зокрема в Європейській конвенції про права людини; запобігання та подолання злочинності; виявлення злочинів; надання допомоги і послуг суспільству¹. Подібні положення відображені також у ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію»² як її основні завдання.

Найважливішою серед форм діяльності органів поліції України є правоохоронна діяльність, під якою розуміється державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу із суворим дотриманням встановленого законом порядку³. Ця

¹ Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» (Ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 на 765-му засіданні заступників міністрів). URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf> (дата звернення: 21.09.2021).

² Про Національну поліцію : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

³ Судові, правоохоронні, контрольно-наглядові та правозахисні органи України : підручник / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. д-ра

діяльність у цілому та діяльність органів Національної поліції, зокрема органічно вплетена у соціальне життя суспільства, визначається ним та сама впливає на нього. Правоохоронна діяльність здійснюється з метою охорони і захисту правових норм шляхом застосування заходів юридичного впливу до правопорушників, тобто під час здійснення правоохоронної діяльності виникає передбачена законом можливість примусового виконання прав громадян та усунення перешкод на шляху їх реалізації¹.

Тому необхідно підкреслити, що не будь-яка діяльність, яка стосується охорони порядку і безпеки, протидії правопорушенням, є поліцейською. Така діяльність має ще й здійснюватись з використанням сили та/або спеціальних повноважень, тобто особливих заходів, як правило, примусових. Їх види та порядок застосування мають бути чітко визначені законом. Саме з цих положень європейського законодавства необхідно виходити, аналізуючи адміністративний примус та його роль у виконанні завдань і функцій поліції.

В наш час відбувається формування теорії поліцейського права як підгалузі права адміністративного, предметом якого розуміються відносини, що виникають під час здійснення поліцейської діяльності, тобто діяльності різних суб'єктів забезпечення права і порядку в громадянському суспільстві із застосуванням з цією метою сили та/або спеціальних повноважень². Відтак актуалізується питання про розуміння сутності та видів адміністративного примусу, який переважно і застосовується поліцією.

Останніми роками в теорії адміністративного права адміністративному примусу приділялось невідповідно мало уваги,

юрид. наук, проф. С. М. Гусарова ; [Гусаров С. М., Салманова О. Ю., Комзюк А. Т. та ін.]. Харків : ХНУВС, 2020. С. 20.

¹ Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка. Харків : ХНУВС, 2017. С. 14.

² Комзюк А. Т. Предмет поліцейського права України: проблеми визначення. Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України : Збірник тез доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 11 квітня 2019 р.). Харків : ХНУВС, 2019. С. 133-135.

хоча застосування суб'єктами публічної адміністрації, в тому числі поліцією, його заходів є об'єктивною реальністю, пов'язаною із потребою здійснення охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина, тобто реалізацією основного завдання сучасної держави, а відтак і її органів. Застосування цих заходів зумовлено потребою забезпечення публічних інтересів, якими, безумовно, є підтримання належного публічного порядку і безпеки, посягання на які є досить поширеними і завдають суттєвої шкоди зазначеним інтересам. Тому, визнаючи людиноцентризм визначальною засадою здійснення державної влади, підкреслюючи її публічно-сервісний характер, водночас не можна захоплюватися лише цим аспектом реалізації владних функцій. Не менш важливою є також потреба протидії різним проявам неправомірної поведінки, здійснювати яку без використання примусових заходів неможливо. З іншого боку, при застосуванні заходів адміністративного примусу має бути забезпечено права осіб, до яких застосовуються ці заходи, адже вони здатні досить суттєво обмежити права та свободи громадян, права та законні інтереси юридичних осіб, покласти на них додаткові обов'язки. Саме цим зумовлена потреба в чіткому законодавчому визначенні підстав та порядку застосування зазначених заходів¹.

Як зазначалось, для поліцейської діяльності використання сили чи спеціальних повноважень, тобто примусу, є обов'язковою, практично системоутворюючою ознакою. Якщо такі засоби не використовуються, діяльність не можна назвати поліцейською. Саме засоби діяльності лежать в основі виділення поліції як самостійного державного інституту. Найважливішими є ті з них, що використовуються всіма поліціями за всіх часів, тобто справді всезагальні засоби поліцейської діяльності, – озброєність, безпосередній примус, сила, причому в широкому розумінні – від простого дотику до насильницького позбавлення життя. Надане поліції право застосовувати силу для виконання своїх обов'язків – її

¹ Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, Т. Коломоєць та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 231-232.

головна відмінна риса, що дозволяє поліції зайняти особливе місце в державній системі правоохорони¹.

Іншими словами, виконання завдань і функцій поліції неможливе без застосування примусових заходів, найчастіше з яких використовуються заходи саме адміністративного примусу.

Характеристику цього примусу необхідно розпочати з аналізу державного примусу, різновидом якого він є. У свою чергу, розуміння державного примусу насамперед витікає із визначення поняття держави та її ознак.

Наприклад, О. Ф. Скакун визначає державу як суверенну політико-територіальну організацію суспільства, що володіє владою, яка здійснюється державним апаратом на основі юридичних норм, що забезпечують захист і узгодження суспільних, групових, індивідуальних інтересів зі спіранням, у разі потреби, на легальний примус².

До найважливіших ознак держави відносять, по-перше, те що вона контролює поведінку людей у межах державних кордонів: те, які саме аспекти поведінки вона контролює, залежить від особливостей самої держави. По-друге, щоб здійснювати управління, ця суспільна установа повинна володіти владою. Оскільки у багатьох випадках здатність регулювати поведінку людей неможливо реалізувати без застосування примусу, то наявність апарату примусу характерна для будь-якої держави. Третя ознака держави – це всеосяжність державної влади: тобто йдеться про владу над усіма людьми, що населяють певну територію (а не про владу однієї людини над іншою чи владу окремої людини чи групи осіб над іншою групою осіб). Четверта ознака полягає у тому, що державна влада є найвищою, або суверенною³.

Держава як політична організація всього суспільства покликана виконувати також спільні для нього справи, здійснювати такі заходи, які за своїм характером не можуть бути реалізовані

¹ Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1993. С. 97.

² Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник. URL: <https://studfile.net/preview/7218155/page:14/>

³ Філософський енциклопедичний словник / Редакційна колегія В. І. Шинкарук (голова редколегії) та ін. Київ : Абрис, 2002. С. 150.

іншими організаціями. Це не тільки оборона країни, створення мережі транспорту і зв'язку, боротьба з епідеміями та стихійними лихами, але і підтримання громадського порядку, недопущення в суспільстві такого протиборства різних сил, яке може призвести до анархії і її розпаду.

Держава, на відміну від інших згаданих організацій, є єдиним юридичним інститутом легалізованого примусу щодо всього суспільства. Тими або іншими засобами примусу володіють також недержавні об'єднання, наприклад, політична партія може оголосити стягнення своєму членові, а як найвищий захід покарання – виключити із своїх рядів. Аналогічні заходи щодо своїх членів можуть вживати і інші організації, але крайній захід – виключення – свідчення того, що вони не можуть забезпечити потрібну діяльність їх учасників.

Держава, уповноважені нею органи мають право застосовувати легалізований примус від імені всього суспільства, підкоряючи членів спільноти встановленим нею правилам, навіть якщо вони розходяться з їх переконаннями. З цією метою використовується державна влада, апарат держави. Легалізація примусу, насилля з боку держави здійснюється відповідно до правових норм, які встановлюються самою ж державою, але які, як передбачається, виражають інтереси всього суспільства і схвалені ним. Право є не тільки засобом легалізації примусової діяльності держави, але й, як правило, засобом її легітимації. Однак для виконання останньої ролі саме право має бути легітимним в уявленнях населення, відповідати загальнолюдським цінностям, виробленим тисячолітньою практикою людства, включеним до сучасних демократичних конституцій¹.

Держава, державна влада і примус чи сила, насилля настільки взаємопов'язані, що в загальнотеоретичній літературі ці терміни, поняття розглядаються неодмінно разом, як такі, що окремо існувати просто не можуть. Зокрема відомий німецький соціолог і юрист М. Вебер зазначав, що держава, так само як і політичні спілки, які їй передують, є відносинами панування людей над

¹ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2002. С. 33-34.

людьми, що спирається на легітимне (тобто таке, що вважається легітимним) насилля як засіб, держава є тою людською спільнотою, яка всередині певної сфери (середовища, галузі, кола діяльності) претендує на монополію легітимного фізичного насилля. Оскільки для нашої епохи характерно, що право на фізичне насилля приписується всім іншим спілкам або окремим особам лише настільки, наскільки держава зі свого боку допускає це насилля: єдиним джерелом права на насилля вважається держава і навіть якби існували соціальні утворення, яким було б невідоме насилля як засіб, тоді відпало б поняття держави¹.

Проте, може скластися враження, що державна влада, принаймні на перший погляд, завжди пов'язана із примусом, навіть заснована на ньому, оскільки виражає здатність одного суб'єкта (індивідуального чи колективного) змусити іншого виконати ті чи інші дії. Насправді ж здійснення державної влади передбачає можливість використання примусу, але зовсім не означає реальне його застосування в кожних конкретних відносинах.

На відміну від класичної філософії, в якій держава здебільшого наділяється рисами пригноблювача, експлуататора, в працях нашого часу частіш за все вона розглядається як відповідним чином організована суспільна структура, здатна здійснювати найвищий контроль над деякими аспектами поведінки людей на певній території з метою підтримувати лад у даному суспільстві².

За таких умов закономірно постає запитання: яка ж природа державного примусу в наш час, коли держава більше виконує роль соціального арбітра? Багато уваги дослідженню примусу як явища «у собі» приділив свого часу видатний мислитель Г. В. Ф. Гегель. Він зазначав, що людину можна як живу істоту примусити, тобто підкорити владі інших його фізичну і взагалі зовнішню сторону, але вільна воля в собі і для себе примушена бути не може, хіба що тільки вона сама не відступає від зовнішнього, в якому її утримують, або із уявлень про нього. Через те що воля є ідеєю або дійсно вільною лише остільки, оскільки вона має наявне буття, а наявне

¹ Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем./ Сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова. Москва : Прогресс, 1990. С. 646.

² Філософський енциклопедичний словник / Редакційна колегія В. І. Шинкарук (голова редколегії) та ін. Київ : Абрис, 2002. С. 150.

буття, в яке вона себе вклала, є буттям волі, то насилля або примус безпосередньо саме руйнує себе в своєму понятті як виявлення волі, яке знімає виявлення або наявне буття волі. Тому насилля або примус, взяте абстрактно, є неправомірним. Реальне уявлення того, що він руйнує себе в своєму понятті, примус знаходить в тому, що примус знімається примусом; тому він не тільки обумовлений правом, але і необхідний, а саме як другий примус, який є зняттям першого примусу¹.

Ідея «другого» примусу, формула «примус знімається примусом» надзвичайно важливі з точки зору розуміння сутності державного примусу як реакції з боку держави на неправомірну поведінку («перший примус»). Це стосується також і висновку про те, що абстрактний примус, тобто без аномалій, відхилень, порушень, є неправомірним.

Отже, будь-яка держава не може існувати без використання легального примусу. Державний примус, з одного боку, необхідно розглядати як одну із невід'ємних складових здійснення державної влади, як її засіб (метод), а в кінцевому підсумку – як основну ознаку держави в цілому. З іншого боку, цей примус – не самоціль, він є наслідком певної поведінки різних соціальних суб'єктів, поведінки, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються і охороняються, і застосовується з метою усунення («зняття») такої поведінки (існують випадки, коли загроза суспільним відносинам виникає об'єктивно, наприклад, внаслідок дії сил природи, тобто за відсутності протиправної поведінки, проте необхідність її усунення є не менш актуальною). Причому, державний примус – єдиний, який може застосовуватися до будь-яких осіб та організацій, що перебувають на території держави, застосовується від імені всього суспільства, а також включає в себе заходи, які не можуть використовувати інші соціальні суб'єкти².

¹ Гегель Г.В. Ф. Философия права: Пер. с нем. / Ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсисянц. Москва: Наука, 1990. С. 141-142.

² Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2002. С. 37.

Державний примус визначають як діяльність уповноважених законом державних органів та посадових осіб, яка здійснюється шляхом впливу на фізичний, психічний, організаційний чи майновий стан суб'єктів права, має на меті загальнообов'язкове свідоме виконання вимог закону, відновлення порушених прав, а також превентивну діяльність правоохоронних органів¹.

Л. В. Коваль характеризував державний примус як традиційний спосіб гарантування основних пріоритетів суспільної безпеки – життя, здоров'я, добробуту людини, її життєвих благ, публічного (правового) порядку, національної безпеки, якого належить всіляко вдосконалювати як з точки зору праворегулювання, так і з позицій зміцнення правоохоронних зусиль держави, відповідних методів і засад законності. Оскільки, як він вважав, головний сенс, мета, призначення держави, її інститутів полягають в утвердженні безпеки особи, її прав і майна, для досягнення цієї мети держава запроваджує межу між дозволеним і недозволеним, вимагає від приватних і юридичних осіб утримання від дій (бездіяльності), здатних порушити встановлені нею загальнообов'язкові правила заборонного типу у різних сферах. До суб'єктів, чия поведінка відхиляється від вимог, приписаних загальнообов'язковими правилами, і вживаються заходи державного примусу².

Примус як засіб впливу на поведінку суб'єктів властивий будь-якому суспільству. Усталеним є визначення поняття примусу як впливу однієї особи на іншу з метою примусити її діяти (або не діяти) усупереч власній волі. Головною метою застосування примусових заходів є стимулювання учасників суспільних відносин до належної поведінки, перешкоджання порушенням суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів особи, усунення негативних наслідків правопорушень. Однак, вплив на учасників суспільних відносин не обмежується лише з боку держави, її органів

¹ Сировацький В. І. Міждисциплінарність філософемі в правовому визначенні державного примусу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 6, том 2. С. 293-297.

² Коваль Л. В. Державний примус – метод гарантування суспільної безпеки. URL: file:///C:/Users/User/Desktop/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80/Koval_Derzhavnuu_prymus.pdf (дата звернення: 21.09.2021).

та посадових осіб. Такі категорії як «правовий примус» та «державний примус» співвідносяться як ціле та складова частина, оскільки зміст правового примусу не вичерпується державними примусовими заходами¹.

Можливість для забезпечення державою досягнення своїх завдань легального використання нею різноманітних методів, способів впливу на свідомість та поведінку осіб, у тому числі й усупереч їх бажанням, якщо дії останніх не узгоджуються із загальнообов'язковими приписами, передбачають вже саме визначення держави та її обов'язкові ознаки, зокрема наявність публічної влади. Особі надається нормативно-регламентована й гарантована можливість вільного вибору варіанту поведінки, однак у разі недотримання нею загальнообов'язкових приписів її дії створюють певну небезпеку (шкідливий вплив) для суспільства. З огляду на той факт, що такі випадки можуть мати непоодинокий, а можливо, й масовий характер, повинен існувати фактор стабілізації належної поведінки особи, забезпечення громадського порядку і взагалі розвитку держави².

Державний примус називають персоніфікованим, він становить зовнішній вплив на суб'єкта з метою примусити його виконувати правові приписи, не допустити нових порушень, виховати винну особу і оточуючих. Цілі, заради яких застосовують примус, досягаються шляхом впливу на моральну, майнову, організаційну та фізичну сферу конкретного суб'єкта права. Державний примус застосовується на забезпечення виконання норм права і разом з тим він застосовується на підставі норм права, зокрема, передбачених у них санкцій. Юридичними нормами встановлюються види засобів, порядок та умови їх застосування, визначаються підстави, закріплюються склади протиправних діянь тощо. Будь-який примусовий засіб потрібно розглядати як порушення прав особи чи організації, встановлене законом і дозволене у вигляді винятку. Тільки

¹ Горяйнов А. М. Класифікація правового примусу. URL: <https://baas.gov.ua/ua/proekty/articles/g/124-klasifikatsiya-pravovoho-prymusu.html> (дата звернення: 21.09.2021).

² Дембіцька С. Державний та адміністративний примус: загальнотеоретичні поняття та ознаки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2016. № 845. С. 250–256.

у межах закону уповноважені державою органи та посадові особи можуть обмежувати права та свободи суб'єктів права, накладати на неї стягнення та додаткові обтяження, запроваджувати ті чи інші обмеження тощо. Державний примус може бути визначений як метод впливу держави на свідомість і поведінку осіб, на особу та майно суб'єктів правових відносин, з метою забезпечення належної реалізації права, попередження правопорушень, покарання та виправлення правопорушників, поновлення порушених прав, який застосовується державними органами відповідно до їхньої компетенції незалежно від волі та бажання юридично зобов'язаних суб'єктів¹.

В той же час державний примус в умовах правової держави має і низку обмежень, обумовлених дією принципу верховенства права. З цього приводу В. Л. Ортинський зазначає, що державний примус здійснюють органи держави винятково у межах компетенції, встановленої в Конституції і законах. За межами компетенції примусова діяльність органів держави неприпустима. Органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством України. Державний примус застосовують за умови дотримання належної правової процедури. Державний примус, здійснюваний у правовій державі в умовах верховенства права, має ґрунтуватися на законах, що володіють якостями формальної визначеності, ясності, недвозначності. Вимога до якості нормативних правових актів, на підставі яких можна приймати рішення про здійснення державного примусу, становить не просто правило юридичної техніки, що полегшує органам держави застосовувати право. Вимога про формальну визначеність, зрозумілість, недвозначність положень нормативно-правових актів пов'язана саме з доктриною правової держави. Державний примус має бути відповідним і обґрунтованим. Відповідність державного примусу означає, що обсяг примусового впливу на особу, до якої він застосовується, не повинен перевищувати мінімального необхідного рівня, досягнення якого достатньо для мети державного примусу.

¹ Ровинський Ю. О. Поняття та види державного примусу. URL: <file:///C:/Users/User/Desktop/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80/05-Rovinskiy.pdf> (дата звернення: 21.09.2021).

Важливою складовою обґрунтованості рішення про застосування державного примусу повинна бути аргументація. Аргументованість державного примусу має показати необхідність і неминучість державного примусу, коли державний примус не можна не застосовувати. Здійснення необхідного державного примусу не повинно супроводжуватися приниженням гідності особи, щодо якої такий примус здійснюється¹.

Державний примус, зважаючи на конкретні заходи впливу, передбачені правовими нормами, неоднорідний. Правовий примус виявляється, перш за все, у різних формах відповідальності: кримінальній, адміністративній, дисциплінарній і майновій, яку несуть громадяни, посадові і юридичні особи, що допустили правопорушення, а також у застосуванні уповноваженими державними органами та посадовими особами інших заходів примусового впливу щодо осіб, які добровільно не виконують вимоги правових норм. Проте вид державного примусу не визначається тим, порушення норм якої галузі права є підставою для його застосування. Досить часто заходами одного виду державного примусу охороняються відносини, врегульовані нормами багатьох галузей права, тобто точніше буде сказати, що вид примусу можна визначити залежно від того, якою галуззю права регулюються підстави і порядок застосування його заходів. Останнє характерне, зокрема для заходів адміністративного примусу, якими охороняються найрізноманітніші суспільні відносини, які виникають в сфері публічного управління².

Оскільки засоби примусу різноманітні, мають специфічні властивості, можлива класифікація цих засобів залежно від різних критеріїв. Так, державний примус насамперед постає у двох формах – як судовий та позасудовий (адміністративний) примус. Відповідно до способу охорони правопорядку, функціонального призначення розрізняють попередження, припинення, поновлення та покарання

¹ Ортинський В. Погляд на державний примус у контексті європейської інтеграції України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2018. № 889. С. 4-9.

² Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2002. С. 38.

(стягнення, відповідальність). Засоби попереджувального впливу є різновидом засобів державного примусу, котрі застосовуються з метою профілактики, попередження можливих правопорушень, а також з метою забезпечення громадської безпеки при стихійних лихах, аваріях тощо. Засоби припинення є таким видом засобів державного примусу, котрі застосовуються для припинення протиправних дій або для попередження їхніх шкідливих наслідків. Засоби поновлення є видом державного примусу, що застосовується для поновлення нормального стану правових відносин шляхом стимулювання суб'єктів права до виконання покладених на них обов'язків. Спеціальне місце займає такий засіб державного примусу як юридична відповідальність, що є однією з найбільш поширених форм державного впливу у сучасній правовій системі України. Залежно від підстави застосування примусові заходи також поділяються на декілька видів. Підставами застосування примусу є правопорушення (проступки та злочини). Отже, можна виділити адміністративні, дисциплінарні, цивільноправові, фінансово-правові, процесуальні правопорушення (проступки) та злочини. Тому можна говорити про адміністративний, дисциплінарний, цивільно-правовий, фінансово-правовий, самостійний процесуальний примус та кримінальний примус. Однак лише у науці адміністративного права розглядається питання про адміністративний примус в цілому. В інших галузях юридичної науки досліджуються окремі групи засобів примусу, окремі засоби примусу, але не відповідний вид примусу у цілому¹.

На думку інших авторів, державний примус опосередковується через правові норми та виступає у формі правового примусу, що конкретизується у примусових заходах, які застосовуються компетентними державними органами до особи, вина котрої у вчиненні певного проступку була доведена у встановленому законом порядку. До них належать: юридична відповідальність (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, матеріальна), заходи припинення і адміністративно-попереджувальні заходи примусового характеру (наприклад, митний огляд, примусове

¹ Ровинський Ю. О. Поняття та види державного примусу. URL: <file:///C:/Users/User/Desktop/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80/05-Rovinskiy.pdf> (дата звернення: 21.09.2021).

медичне обстеження, заходи карантинного характеру та ін.). Державний примус, залежно від безпосереднього об'єкта впливу, поділяється на фізичний примус та психічний примус. Його мета – примусити конкретні об'єкти правових відносин дотримуватися певних приписів (виконувати чи утримуватись від виконання певних дій)¹.

А. М. Горяйнов вважає, що примусові засоби, а отже й примус можуть бути класифіковані за такими критеріями: 1) залежно від суб'єкта застосування примусових заходів примус поділяється на публічний та приватний; 2) виходячи з критерію дотримання вимог закону при застосуванні примусу, останній можна класифікувати на правомірний (законний) та неправомірний (незаконний) примус; 3) як правило, підставою застосування до особи засобів примусового характеру є неправомірна поведінка цієї особи. Однак, в окремих, встановлених законом випадках, примус може й не пов'язуватися з правопорушенням; 4) різноманітність суспільних відносин, що регулюються нормами різних галузей права, а також специфіка засобів впливу на учасників цих відносин, дозволяють диференціювати примус за галузевим критерієм; 5) ефективність заходів примусового впливу залежить й від того, спрямовані вони до стимулювання позитивної чи негативної поведінки суб'єкта².

Державний примус врегульовано нормами різних галузей права, тому він одночасно є правовим примусом (цивільно-правовим, дисциплінарним, адміністративним, кримінально-правовим). Кожен із них має специфічні властивості, що визначають його сутність і особливості, відносну самостійність у системі державного примусу. На відміну від інших видів державного примусу, які завжди є реакцією на протиправні діяння суб'єктів, заходи адміністративного примусу часто використовуються для запобігання правопорушенням, а також для підтримання

¹ Примус у здійсненні державного управління. Адміністративний примус як різновид державного примусу, його види. URL: https://pidru4niki.com/1081080645146/pravo/primus_zdiysnenni_derzhavnogo_upravlinnya_administrativniy_primus_riznovid_derzhavnogo_primusu_yogo_vid (дата звернення: 21.09.2021).

² Горяйнов А. М. Класифікація правового примусу. URL: <https://baas.gov.ua/ua/proekty/articles/g/124-klasyfikatsiya-pravovoho-prymusu.html> (дата звернення: 21.09.2021).

правопорядку за різних надзвичайних обставин. Необхідність їх використання в цих випадках пояснюється тим, що реально існує загроза суспільним відносинам, завдання їм шкоди, хоча правопорушення відсутнє. Держава все ж змушена вдаватися до застосування примусових заходів щодо осіб, невинуватих у порушенні норм права, відповідні органи у встановлених законом випадках обмежують їх права. Такими є, наприклад, дії поліції щодо обмеження доступу на визначену територію (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів). В подібних випадках правопорушення відсутнє, однак воля дій осіб обмежується, відповідні заходи адміністративного впливу застосовуються незалежно від згоди чи бажання останніх, тобто мають примусовий характер¹.

Підсумовуючи, варто наголосити, що для поліцейської діяльності використання сили чи спеціальних повноважень, тобто примусу, є обов'язковою, системоутворюючою ознакою. Саме засоби діяльності покладено в основу виділення поліції як самостійного державного інституту. Тим самим підтверджується об'єктивний характер адміністративного примусу. У діяльності Національної поліції використовуються різні заходи державного примусу, різновидом якого є примус адміністративний. Зазначеним обумовлено необхідність його дослідження з метою визначення існуючих проблем у правовому регулюванні та практичному застосуванні його заходів та шляхів їх удосконалення.

4.2. Проблеми сучасного розуміння сутності та видів адміністративного примусу

У попередньому підрозділі було з'ясовано особливості адміністративного примусу як різновиду примусу державного. Наразі детальніше зупинимось на характеристиці сучасного розуміння його сутності та видів. Насамперед необхідно детальніше розглянути юридичні особливості адміністративного примусу взагалі та того, що використовується в правоохоронній діяльності

¹ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2002. С. 39.

поліції, зокрема, адже, як наголошує Т. О. Коломосьць, яка, на нашу думку, з вітчизняних науковців дослідила адміністративний примус найбільш ґрунтовно, перш ніж дати його визначення, необхідно комплексно підійти до аналізу всіх його властивостей, одночасно порівнюючи із рисами схожих адміністративно-правових інститутів, й, узагальнивши результати, сформулювати поняття¹. Вона, зокрема вважає, що ознаками адміністративного примусу, як складової соціального, державно-правового примусу, є: він є об'єктивно необхідним методом, цілеспрямованим способом поведінки, набором певних дій і засобів, які повторюються й сприяють вирішенню завдань соціального, державного управління, застосовується на базі переконання у сфері реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності держави; офіційний, державно-владний характер, застосування його здійснюється лише від імені держави уповноваженими державними органами та їх посадовими особами у процесі реалізації ними державно-владних повноважень; множинність та розмаїття суб'єктів застосування адміністративно-примусових заходів, на противагу монособ'єктному характеру застосування заходів всіх інших різновидів державно-правового примусу; відсутність службового підпорядкування між суб'єктами застосування адміністративно-примусових заходів та особами, щодо яких здійснюється застосування зазначених заходів; специфіка юридико-фактичних підстав застосування. Наявність правопорушення не є суворо обов'язковою підставою адміністративного примусу; багатоаспектна цільова спрямованість адміністративного примусу. Він передбачає не лише реакцію на правопорушення, а й їх превенцію, припинення, попередження та боротьбу з екстремальними подіями; багатоваріантність зовнішніх форм прояву адміністративного примусу – психічний або фізичний вплив у вигляді обмежень особистого, організаційного, майнового характеру, тобто тих чи інших несприятливих для особи наслідків, які досить різноманітні; примусовий характер, на що дає вказівку вже сама назва, тобто «примушувати, силювати» особу свідомо здійснити ті чи інші дії, або ж утриматися від них, підкорившись всупереч своїм бажанням, встановленим правообмеженням;

¹ Коломосьць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : дис. ... докт. юрид. наук. Запоріжжя, 2005. С. 118.

застосування його заходів здійснюється переважно у позасудовому порядку, що ще раз підтверджує його назву; правовий характер¹.

Інші автори називають ці ознаки більш спрощено. Так, С. Л. Дембіцька визнає застосування адміністративного примусу органами державної влади справді необхідним, адже за відсутності владних методів управлінської діяльності в суспільстві пануватимуть хаос, безладдя і свавілля. Адміністративний примус у цілому здійснює завдання охорони, розвитку і зміцнення нормальних управлінських відносин, викорінення правопорушень, усунення їх наслідків, які можуть завдати шкоди суспільним або державним інтересам. Він є правовим засобом захисту суспільних відносин від протиправних дій, відновлення правомірного стану, забезпечення можливості практичної охорони громадського порядку, а також покарання винних осіб, які вчинили адміністративні правопорушення².

Ця ж авторка ще в одній праці наводить такі ознаки, які відрізняють адміністративний примус від інших видів державного примусу: 1) примусовий захід застосовується як засіб забезпечення державного управління системою; 2) застосування цього виду примусу не завжди пов'язано із здійсненням адміністративного правопорушення, яке посягає на суспільні відносини, які складаються з приводу норм та правил у сфері забезпечення пасажирських перевезень; 3) заходи примусу і порядок їх застосування встановлюються не тільки законом, а також нормативними актами органів виконавчої влади; 4) адміністративний примус застосовується тільки 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 реалізації³.

¹ Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : дис. ... докт. юрид. наук. Запоріжжя, 2005. С. 118-133.

² Дембіцька С. Л. Адміністративний примус як беззаперечний метод здійснення державної влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Серія ПРАВО. Випуск 31. Том 2. С. 121-124.

³ Дембіцька С. Державний та адміністративний примус: загальнотеоретичні поняття та ознаки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2016. № 845. С. 250-256.

М. Г. Шульга називає низку характерних особливостей, які дозволяють відрізнити адміністративний примус від судового і громадського примусу: адміністративний примус використовують у державному управлінні для охорони суспільних відносин, які виникають у цій сфері державної діяльності; механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави і порядок застосування відповідних примусових заходів; порядок застосування примусових заходів здебільшого регулюють норми адміністративного права, що включають норми законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих органів; 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); адміністративний примус застосовують з метою: а) запобігання вчиненню правопорушень; б) припинення адміністративних проступків; в) притягнення до адміністративної відповідальності¹.

О. Ткаля до основних ознак адміністративного примусу відносить: 1) встановлюється нормами адміністративного права. Адміністративний примус стосується обмеження прав і свобод особи, тому вони повинні бути передбачені чинним законодавством України; 2) особливі підстави застосування. Адміністративно-правовий примус застосовується як винятковий засіб забезпечення та охорони правопорядку, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, спрямований на попередження і припинення можливих та вчинюваних правопорушень, недопущення та усунення шкідливих наслідків для особи і суспільства; 3) застосовується зі специфічною метою; 4) є абстрактним (безособовим) та має загальний характер. Адміністративний примус не стосується конкретної особи, ситуація торкається невизначеного кола осіб, тобто всіх осіб, що перебувають в однакових фактичних умовах, оскільки закони встановлюють загальні об'єктивні правила поведінки і не мають конкретного адресата. Крім того, має сталий характер, оскільки діє постійно і безпосередньо до свого скасування (об'єктивна юридична

¹ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. С. 160.

ситуація є постійною); 5) особливий суб'єктний склад. Застосування адміністративного примусу перебуває у сфері компетенції широкого кола суб'єктів владних повноважень та їх посадових осіб (органів державної виконавчої влади, суду, органів місцевого самоврядування тощо). Крім того, примусові заходи застосовуються до осіб (фізичних та юридичних), які не перебувають у безпосередній залежності (підпорядкуванні) та не пов'язані службовими відносинами із суб'єктами, що мають право застосовувати примус; б) це система заходів, що містять вольовий момент психологічного та фізичного впливу на свідомість та поведінку осіб¹.

В літературі наводяться й деякі інші ознаки адміністративного примусу, хоча не завжди з наведеними думками можна погодитися. Наприклад, заходи адміністративного примусу не можуть бути абстрактними (безособовими) чи мати загальний характер, про що йшлося вище. Навпаки, ці заходи є персоніфікованими, вони застосовуються до конкретних фізичних чи юридичних осіб. Загальний або безособовий характер мають норми, які регулюють підстави та порядок їх застосування.

Свого часу автором також було детально проаналізовано юридичні особливості (ознаки, властивості) адміністративного примусу взагалі та того, що використовується в правоохоронній діяльності міліції (поліції), зокрема². Узагальнюючи цей аналіз, можна навести такі риси, якими характеризується адміністративний примус:

- застосовується, як правило, суб'єктами публічної адміністрації без звертання до суду;
- застосовується лише спеціально уповноваженими на те суб'єктами публічної адміністрації;
- може застосовуватися не тільки у зв'язку з учиненням правопорушень, але і за їх відсутності;
- за змістом значно ширший від адміністративної відповідальності, на відміну від інших видів державного примусу,

¹ Ткаля О. Загальнотеоретичне розуміння адміністративно-правового впливу. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 12. С. 157-163.

² Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2002. С. 40-45.

які за своєю сутністю, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності;

- застосовується як до фізичних, так і до юридичних осіб;
- застосовується до суб'єктів, які не підпорядковані органам і посадовим особам, які застосовують заходи впливу;
- регулюється нормами адміністративного права – як законодавчими, так і підзаконними;
- його заходи мають різноманітний характер – моральні, майнові, особистісні та ін., допускається застосування безпосереднього впливу – фізичної сили і вогнепальної зброї;
- його заходи реалізуються саме примусово, тобто незалежно від волі та бажання відповідних осіб;
- застосовується ці заходи з метою запобігання правопорушенням та їх припинення, покарання винних у їх вчиненні¹.

На основі визначення основних ознак адміністративного примусу авторами формулюється його дефініція. Наведемо деякі з них. Так, Т. О. Коломєць адміністративний примус у публічному праві України визначає як особливий, комплексний, поліструктурний, об'єктивно-необхідний та обумовлений різновид державно-правового примусу, визначені нормами публічного права способи офіційного фізичного або психічного впливу уповноважених державних органів виконавчої влади, їх посадових осіб, суддів, а в деяких випадках і громадських об'єднань на свідомість та поведінку фізичних та юридичних осіб навіть всупереч їх волі та бажанню у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь (адміністративних, фінансових, митних та інших правопорушень) або в умовах надзвичайних обставин в межах окремого економного, спрощеного, оперативного адміністративного провадження задля досягнення багатоаспектної ретроперспективної мети (превенції, припинення правопорушень, забезпечення провадження в справах про правопорушення,

¹ Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, Т. Коломєць та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 233-234.

притягнення винних до відповідальності, попередження та ліквідації наслідків надзвичайних подій)¹.

М. Г. Шульга адміністративний примус розуміє 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 і законності².

Л. О. Кожура вважає, що адміністративний примус в діяльності публічної адміністрації – це імперативна діяльність, яка здійснюється уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації та передбачає застосування заходів впливу щодо суб'єктів адміністративного права у разі порушення ними приписів адміністративно-правових норм³.

О. Ткаля визначає адміністративно-правовий примус як особливий вид державного примусу, що встановлений нормами адміністративного права 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 відповідальності⁴.

З урахуванням наведених вище ознак адміністративний примус можна визначити як застосування суб'єктами публічної адміністрації, а у випадках, прямо визначених у законі, – також іншими особами, до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених

¹ Коломосць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : дис. ... докт. юрид. наук. Запоріжжя, 2005. С. 134.

² Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. С. 160.

³ Кожура Л. О. Адміністративний примус як метод забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. URL: file:///C:/Users/User/Desktop/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80/%D0%9A%D0%BE%D0%B6%D1%83%D1%80%D0%B0%20%D0%9B..pdf (дата звернення: 21.09.2021).

⁴ Ткаля О. Загальнотеоретичне розуміння адміністративно-правового впливу. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 12. С. 157-163.

адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою запобігання правопорушенням та їх припинення, притягнення винних до юридичної відповідальності.

Ми розглянули приклади розуміння адміністративного примусу, яке можна назвати традиційним, подібні його характеристики можна знайти й у інших авторів. Проте останнім часом висловлюються й думки щодо необхідності кардинального перегляду підходів до цього інституту. У цьому зв'язку варто навести думку І. Коліушка та О. Банчука, які пропонують переглянути поняття і зміст адміністративного примусу. Адміністративним примусом, на їх думку, має вважатися лише примусове виконання адміністративних актів¹. Безумовно, надмірно широке розуміння адміністративного примусу в наш час потребує перегляду. Проте при цьому необхідно виробити певну нову концепцію, яка могла б замінити існуючу теорію адміністративного примусу. Адже «розтягування» окремих примусових заходів по різних провадженнях (тобто по різних інститутах) не звільняє від потреби узагальнення знань про ці заходи, виділення їх сутнісних ознак тощо.

Варто зазначити, що відмова від нинішньої теорії примусу на користь примусового виконання актів – теоретичні міркування, практично зробити це сьогодні досить складно. По-перше, примусове виконання адміністративних актів – це лише окремих випадок застосування примусових заходів, оскільки реально ці заходи можуть застосовуватися і до видання акта, і незалежно від його видання (якщо мати на увазі письмовий акт), наприклад, припинення об'єктивно протиправного діяння. По-друге, адміністративними актами є й усні акти, і акти-дії. Тому застосування примусових заходів також є актом, тобто виходить, що акт приймається для виконання іншого акта, що нелогічно. По-третє, судячи з публікацій, присвячених примусовому виконанню адміністративних актів, зазвичай називають чотири можливих його заходи: погроза застосування примусу, виконання за рахунок інших осіб, штраф і безпосередній примус. Але такі заходи відповідно до

¹ Коліушко І., Банчук О. Поняття адміністративного примусу потребує ґрунтовного переосмислення. *Право України*. 2010. № 4. С. 307-313.

чинного вітчизняного законодавства або віднесені до інших інститутів (штраф), або йому невідомі (погроза застосування, безпосередній примус). Наприклад, виконання за рахунок інших осіб передбачено практично в одному випадку – знесення самовільно зведених будівель. Штраф – це адміністративне стягнення, його застосування становить зміст адміністративної відповідальності, яку згаданими авторами пропонується взагалі відокремити від іншого примусу. Що стосується погрози застосування примусу, то чи можна вважати її примусом, якщо йдеться лише про погрозу його застосування? Термін «безпосередній примус» в чинному законодавстві не застосовується. Його можна ототожнити з фізичним впливом (заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальна зброя), але серед підстав застосування цих заходів, вичерпно встановлених чинним законодавством, забезпечення виконання адміністративних актів відсутнє¹.

Найбільшою проблемою у застосуванні заходів адміністративного примусу в наш час є забезпечення прав людини під час їх застосування. Зрозуміло, що проблема ця проявляється в двох аспектах: використання заходів адміністративного примусу для протидії правопорушенням, що також переслідує мету забезпечення прав людини, оскільки є засобом захисту від посягань на них, а також дотримання прав осіб, до яких застосовуються ці заходи. Що стосується першої проблеми, то вона більше стосується удосконалення оперативної діяльності різних правоохоронних органів та її правового забезпечення. Переважно тут складнощі у застосуванні заходів адміністративного примусу виникають внаслідок слабкої підготовки працівників правоохоронних органів, які часто не знають не тільки правових підстав та процедур застосування цих заходів, але і своїх прав щодо їх застосування. Хоча зазначений фактор досить часто сприяє і порушенню прав осіб, до яких застосовуються зазначені заходи. Щодо забезпечення прав людини дуже важливим є чітке визначення підстав застосування

¹ Комзюк А. Т. Інститут адміністративного примусу в умовах формування нової доктрини адміністративного права. Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17-18 квіт. 2015 року. Харків : Право, 2015. С. 64-68.

заходів адміністративного примусу та його процедур, на що автор вже звертав увагу¹.

Що стосується визначення видів адміністративного примусу, то варто мати насамперед на увазі, що в чинному законодавстві термін «адміністративний примус» не використовується, водночас зустрічаються терміни «заходи впливу», «поліцейські заходи», «превентивні поліцейські заходи», «поліцейські заходи примусу» тощо. Проте такі назви дають уяву лише про суб'єктів застосування цих заходів, не розкриваючи їх сутності та змісту. В літературі практично утвердилася думка про доцільність класифікації заходів адміністративного примусу залежно від мети їх застосування. Ці заходи, як зазначалося, застосовується з потрійною метою – запобігання правопорушенням, їх припинення і покарання винних у їх вчиненні. Відповідно до цього вони поділяються на три види: 1) адміністративно-запобіжні заходи; 2) заходи адміністративного припинення; 3) адміністративні стягнення².

Адміністративно-запобіжні заходи становлять комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дозволяють виявляти і не допускати правопорушення, забезпечувати публічний порядок і безпеку за різних надзвичайних обставин. Назва цих заходів зумовлена їх профілактичною спрямованістю. Ці заходи конкретної фактичної підстави застосування не мають, вони використовуються для запобігання правопорушенням, їх виявлення, а також для підтримання правопорядку за надзвичайних обставин, оскільки загроза суспільним і особистим інтересам, заподіяння їм шкоди можуть виникнути не тільки внаслідок вчинення правопорушення, а й в результаті стихійного лиха, дій душевнохворих чи малолітніх тощо. Саме щодо цих заходів найчастіше висловлюються сумніви щодо їх примусового характеру. Проте елемент примусу у них присутній, адже особи не можуть ухилитися від їх застосування. Наприклад,

¹ Комзюк А. Т. Адміністративний примус: деякі загальні проблеми дослідження та правового регулювання в контексті забезпечення прав людини. *Право України*. 2004. № 4. с. 46-49.

² Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, Т. Коломоєць та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 234.

вимога поліцейського щодо пред'явлення документів у встановлених законом випадках є обов'язковою для виконання відповідною особою, невиконання її може потягти застосування інших заходів.

Мета застосування адміністративно-запобіжних заходів є досить різноплановою. Ці заходи покликані насамперед запобігати правопорушенням, відвертати їх. Варто, однак, зазначити, що профілактична мета властива всім видам адміністративного та іншого примусу. Але інші, крім запобіжних, заходи цю мету досягають ніби побіжно, поряд із своєю власною метою. Для заходів, що розглядаються, профілактика правопорушень, навпаки, є основною метою, а всі інші – додатковими, побічними. Такою додатковою метою адміністративно-запобіжних заходів можна вважати забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за надзвичайних обставин та запобігання настанню шкідливих наслідків у зазначених ситуаціях, але і в цих випадках кінцевою метою є недопущення вчинення правопорушень. Нарешті, використанням запобіжних заходів досить часто забезпечуються застосування інших заходів примусу¹.

Перелік адміністративно-запобіжних заходів ні в законодавстві, ні в спеціальній літературі не визначено. У зв'язку з цим у нормативних актах досить часто зустрічається термінологічна плутанина. Зокрема у Законі України «Про Національну поліцію» вживається термін «превентивні поліцейські заходи», хоча до них включено не тільки профілактичні заходи, але і заходи, що застосовуються як реакція на вже вчинене правопорушення, тобто заходи припинення. Крім того, у цьому Законі перераховано не всі види заходів, які має право застосовувати поліція з профілактичною метою.

До адміністративно-запобіжних можна віднести такі заходи, що застосовуються органами Національної поліції, як:

- перевірка документів;
- огляд (обстеження, поверхнева перевірка);
- проникнення до житла чи іншого володіння особи, входження у приміщення підприємств, установ та організацій;

¹ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2002. С.97.

- вимога залишити місце і обмеження доступу на визначену територію (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів);
- обмеження або заборона руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг;
- адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі;
- взяття на профілактичний облік кривдника (особи, яка вчинила домашнє насильство), та ін.

Заходи адміністративного припинення є найчисленнішими й найрізноманітнішими з усіх адміністративно-примусових заходів і характеризуються насамперед тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною (в тому числі об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або й зовсім марним. Заходи адміністративного припинення не відвертають, а безпосередньо припиняють наявні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративного або іншого впливу. На відміну від адміністративних стягнень заходи адміністративного припинення не містять елемента покарання особи, до якої вони застосовуються. Виконуючи поряд з виховною каральну функцію, адміністративне стягнення за своєю дією в часі звернене в минуле, є ретроспективним. Заходи ж адміністративного припинення, як правило, спрямовані в сьогодення і тому здатні самостійно і оперативно вирішувати конфліктну ситуацію, зокрема примусово припиняти правопорушення. Вони можуть також забезпечувати умови для подальшого застосування заходів відповідальності до винних. Нерідко заходи припинення використовуються і для протидії об'єктивно протиправним діям душевнохворих та малолітніх, тобто осіб, які не підлягають юридичній відповідальності. Заходи адміністративного припинення не потребують встановлення вини порушника як обов'язкової умови застосування¹.

¹ Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, Т. Коломоєць та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 239.

Заходи адміністративного припинення застосовуються з метою:

- а) припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів і об'єктивно протиправних діянь);
- б) запобігання вчиненню нових правопорушень;
- в) створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності;
- г) усунення шкідливих наслідків правопорушення;
- д) відновлення попереднього, правомірного стану¹.

Заходи адміністративного припинення відрізняються один від одного за багатьма ознаками. Основну їх класифікацію доцільно здійснювати відповідно до призначення цих заходів. За цим критерієм заходи адміністративного припинення поділяються на дві групи – заходи загального і спеціального призначення. Заходи адміністративного припинення загального призначення, які застосовуються в повсякденній практиці Національної поліції, виходячи з мети їх застосування, поділяються, у свою чергу, на самостійні (або оперативні) і допоміжні (забезпечувальні). Самостійними (оперативними) заходами адміністративного припинення, які оперативно вирішують конфліктну ситуацію, тобто конфлікт найчастіше вичерпується остаточно, є вимога припинити протиправну поведінку; привід осіб, які ухиляються від явки на виклик у певні державні органи; заборонний припис; зупинка транспортних засобів; заборона чи зупинення певних робіт або експлуатації різних об'єктів тощо².

Особливу групу заходів адміністративного припинення становлять заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення – доставлення порушника; адміністративне затримання; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, в тому числі тимчасове вилучення

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. С. 422.

² Комзюк А. Т. Сутність, значення та види заходів адміністративного припинення, що застосовуються в діяльності міліції. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. Вип. 16. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2001. С. 131-137.

посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, тимчасове вилучення тварин; відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції¹.

Заходи адміністративного припинення спеціального призначення – застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї – є комплексом виняткових екстраординарних засобів адміністративного впливу. Спеціальний характер зазначених заходів визначає специфіку підстав їх застосування. Це, як правило, невідкладні випадки, коли необхідно припинити протиправні дії, небезпечні для життя і здоров'я людей. Крім того, заходи спеціального призначення застосовуються тоді, коли були використані й не дали бажаних результатів усі інші форми попереднього впливу на правопорушників. Спеціальними ці заходи називаються ще й тому, що вони спрямовані безпосередньо на особу порушника, здатні завдати йому певної фізичної шкоди і навіть позбавити його життя².

Адміністративні стягнення є правовими наслідками адміністративних проступків, вони, як правило, полягають у позбавленні або обмеженні певних прав, благ, тобто є каральними, «штрафними» санкціями. Цим досягається мета покарання порушника. За вчинений проступок громадянин або позбавляється якогось суб'єктивного права (права керування транспортним засобом), або обмежується його правосуб'єктність (адміністративний арешт), або на нього покладаються спеціальні «штрафні» обов'язки. Крім втрат та обмежень адміністративне стягнення тягне для порушника ще й стан так званої «адміністративної покараності» (аналогічної судимості в

¹ Комзюк А. Т. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення: система та компетенція міліції щодо їх застосування. *Вісник Університету внутрішніх справ*. Вип.13. Харків : Ун-т внутр. справ, 2001. С. 107-113.

² Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, Т. Коломоєць та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 243.

кримінальному праві), який існує протягом одного року з дня закінчення виконання стягнення. Правове значення зазначеного стану полягає в тому, що вчинення до закінчення цього строку нового правопорушення тягне підвищену відповідальність¹. В наш час поліції надано право застосовувати два види адміністративних стягнень – попередження і штраф.

Особливості застосування поліцією окремих заходів адміністративного примусу буде розглянуто у наступному підрозділі.

4.3. Поліцейські заходи як заходи адміністративного примусу, проблеми їх адміністративно-правового регулювання

Повноваження поліції щодо застосування різних поліцейських заходів з метою протидії правопорушенням встановлено переважно Законом України «Про Національну поліцію». Його ст. 29 визначає ці заходи як дію або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень². Вже у наведеному законодавчому визначенні міститься суттєвий недолік методологічного характеру, адже дія може бути водночас і превентивною, і примусовою, оскільки ці ознаки не є одноплановими, вони належать до різних груп. Тому, якщо використано лексичну форму протиставлення «або – або», то для прикметника «превентивний» такими можуть бути «припиняючий» і «каральний», а для прикметника «примусовий» – лише «непримусовий». Те ж саме можна сказати і щодо

¹ Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / За заг. ред. А. Т. Комзюка. 3-ге вид., доопр. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. С. 27.

² Про Національну поліцію : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

використання авторами терміна «превентивно-примусовий характер» заходів¹.

Незрозумілим є також фактичне заперечення у Законі примусового характеру превентивних заходів. На нашу думку, всі поліцейські заходи є примусовими, адже їх застосування тим чи іншим чином обмежує права, свободи чи законні інтереси певних осіб без їх на те згоди. Як зазначалось, застосування саме цих заходів обумовлює існування поліції як спеціального правоохоронного органу.

Не можна погодитись і з думкою, що поліцейські заходи застосовуються лише поліцейськими² (ст. 29 Закону «Про Національну поліцію» також містить незрозуміле положення, що поліцейський захід застосовується виключно для виконання повноважень поліції). Застосування поліцейських заходів властиве будь-якій поліцейській діяльності, суб'єктами якої є також багато інших державних органів. Тому положення Закону України «Про Національну поліцію», які визначають повноваження поліції щодо застосування поліцейських заходів, є універсальними, їх приписи поширюються і на інших суб'єктів поліцейської діяльності: Державну прикордонну службу, Національну гвардію, Службу безпеки тощо. В законах, які визначають їх правовий статус, містяться прямі посилання на дію Закону «Про Національну поліцію» з цих питань³.

У ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» визначено загальні вимоги до поліцейського заходу. Зокрема обраний поліцейський захід має бути законним, необхідним, пропорційним та ефективним. Обраний поліцейський захід є

¹ Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / Кол. авт.; кер. авт. кол. д.ю.н., доц. Т. П. Мінка. Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. С. 165.

² Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка]. Харків : ХНУВС, 2016. С. 125.

³ Комзюк А. Т. Предмет поліцейського права України: проблеми визначення. Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України : Збірник тез доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 11 квітня 2019 р.). Харків : ХНУВС, 2019. С. 133-135.

законним, якщо він визначений законом. Поліцейському заборонено застосовувати будь-які інші заходи, ніж визначені законами України. Обраний поліцейський захід є необхідним, якщо для виконання повноважень поліції неможливо застосувати інший захід або його застосування буде неефективним, а також якщо такий захід заподіє найменшу шкоду як адресату заходу, так і іншим особам. Застосований поліцейський захід є пропорційним, якщо шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого він застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди. Обраний поліцейський захід є ефективним, якщо його застосування забезпечує виконання повноважень поліції. Поліцейський захід припиняється, якщо досягнуто мети його застосування, якщо неможливість досягнення мети заходу є очевидною або якщо немає необхідності у подальшому застосуванні такого заходу¹.

Закон України «Про Національну поліцію» передбачає різні види поліцейських заходів. Аналіз ст. 30 дозволяє стверджувати про три групи таких заходів, які мають адміністративно-правовий характер: 1) заходи реагування на правопорушення, визначені КпАП України; 2) превентивні поліцейські заходи, 3) поліцейські заходи примусу. Крім того, передбачено, що поліція для виконання покладених на неї завдань може застосовувати й інші заходи, визначені окремими законами. Наприклад, відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України може застосовуватись взяття на профілактичний облік кривдника (особи, яка вчинила домашнє насильство) та проведення з ним профілактичної роботи, а також терміновий заборонний припис стосовно такого кривдника – спеціальний захід протидії домашньому насильству, спрямований на його негайне припинення, усунення небезпеки для життя і здоров'я постраждалих осіб та недопущення продовження чи повторного вчинення такого насильства².

¹ Про Національну поліцію : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

² 1. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 32. Ст. 455.

Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» визначає повноваження органів Національної поліції щодо здійснення зазначеного нагляду – системи тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Працівники поліції зобов'язані систематично контролювати поведінку цих осіб, зокрема дотримання встановлених для них обмежень, запобігати порушенням ними громадського порядку та прав інших громадян і припиняти їх, проводити розшук осіб, які уникають адміністративного нагляду¹.

Щодо заходів, передбачених КпАП України² як заходи реагування на правопорушення, можна говорити про два їх види – адміністративні стягнення та заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Як зазначалось, поліція в наш час застосовує до осіб, які вчинили адміністративні проступки, лише попередження і штраф.

Попередження полягає в офіційному осуді вчиненого проступку і застереженні правопорушника від його повторення. Це найм'якше адміністративне стягнення, яке застосовується за незначні адміністративні проступки (якщо відсутня матеріальна шкода, правопорушення вчинено вперше, з необережності, є пом'якшуючі обставини тощо). Адміністративним стягненням визнається лише таке попередження, яке було винесене у письмовій формі³. Інші способи фіксації поліцейськими попередження в наш час не використовуються, хоча закон допускає можливість їх встановлення.

Штраф є найпоширенішим ефективним видом адміністративного стягнення, який стягується у грошовій формі з делінквента за вчинення адміністративного правопорушення. Як

¹ Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122.

³ Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / За заг. ред. А. Т. Комзюка. 3-тє вид., доопр. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. С. 28.

адміністративне стягнення він виконує такі специфічні функції: 1) покарання порушника, тобто здійснення морального та матеріального впливу на психіку особи, демонстрація громадського осуду даної поведінки делінквента; 2) припинення протиправної поведінки; 3) відновлення попереднього правомірного стану; 4) виховання делінквента; 5) загальна превенція; 6) індивідуальна превенція¹.

У діяльності поліції застосування стягнень за адміністративні проступки має певні проблеми. Пов'язано це насамперед з існуванням застарілого законодавства. Кодекс про адміністративні правопорушення, прийнятий ще 1984 р., хоча з багатьма змінами та доповненнями, продовжує діяти й тепер. Всім і науковцям, і практикам зрозуміло, що цей Кодекс розроблявся у зовсім інших соціально-політичних умовах і призначався для захисту відносин, багато з яких вже не є актуальними чи й взагалі не існують. Іншими словами, потреба у реформуванні законодавства про адміністративні правопорушення вже давно перезріла. І хоча за останні десятиліття було напрацьовано основні напрямки та принципи реформування даного інституту, підготовлено кілька варіантів КпАП України, проте всі вони залишились на папері². Тобто прийняття нового Кодексу про адміністративні проступки є одним із найактуальніших завдань для науковців та законотворців.

Одним із основних питань, яке потребує нового вирішення в оновленому Кодексі, є саме питання про адміністративні стягнення. Насамперед, враховуючи, що цей нормативний акт має стосуватись виключно адміністративної сфери, у ньому не може бути стягнень, які застосовуються у судовому порядку. А це означає, що в Кодексі з нинішніх стягнень мають залишитись тільки попередження і штраф. З метою удосконалення їх врегулювання варто погодитись з думкою, що попередження було б більш дієвим, ніж інші стягнення, у тому випадку, якби неодноразовість його застосування тягла б посилення

¹ Панасюк О. В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування : монографія. Харків : ТОВ «У справі», 2020. С. 228-229.

² Гусаров С. М., Комзюк А. Т., Салманова О. Ю. Деякі актуальні проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності. *Форум права*: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 112-119. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_17.pdf

відповідальності, наприклад, для водія як наслідок це могло б бути перескладання іспиту на знання правил дорожнього руху. Щодо штрафу важливо належним чином врегулювати його розміри: по-перше, скоротити різницю між нижчою та вищою межами штрафу в рамках кожної окремої санкції; по-друге, розмір штрафу має бути адаптований до розміру усередненої заробітної плати у державі; по-третє, сума штрафу повинна бути співмірною суспільній шкідливості вчиненого адміністративного проступку; по-четверте, необхідно вдосконалити механізм стягнення адміністративного штрафу¹.

Певні пероблеми існують також у врегулюванні та практичному застосуванні поліцією заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Специфіка цих заходів полягає в тому, що: вони застосовуються з метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи порушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення розгляду справи; вони застосовуються тільки в рамках провадження, що ведеться у зв'язку з правопорушенням, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення і лише до особи, яка вчинила правопорушення; є додаткові підстави застосування цих заходів – неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процедурних дій (складення протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків; це несамостійні, допоміжні заходи впливу, вони не вважаються санкціями, не тягнуть додаткових обмежень для порушника; встановлено спеціальний порядок їх застосування: строки (в необхідних випадках), документальне оформлення (складення протоколу), порядок оскарження².

Поліції надано право застосовувати всі передбачені КпАП України заходи забезпечення – 1) доставлення порушника;

¹ Салманова О. Ю. Вдосконалення адміністративного законодавства за порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Вестник ХНАДУ*. 2013. Вип. 61-62. С. 24-31.

² Комзюк А. Т. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення: система та компетенція міліції щодо їх застосування. *Вісник Університету внутрішніх справ*. Вип.13. Харків : Ун-т внутр. справ, 2001. С. 107-113.

2) адміністративне затримання; 3) особистий огляд і огляд речей; 4) вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, в тому числі посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів; 5) відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Доставлення порушника в поліцію або до штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадського пункту з охорони громадського порядку можуть здійснювати всі працівники поліції. Воно застосовується, згідно зі ст. 259 КпАП, з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці, якщо складення протоколу є обов'язковим. Право на доставлення, таким чином, виникає лише за наявності зазначених в законі умов, а саме: 1) дії особи повинні мати ознаки адміністративного правопорушення, про вчинення якого обов'язково складається протокол; 2) повинні бути обставини, які перешкоджають складенню протоколу на місці вчинення правопорушення. Доставлення становить примусове вилучення особи, яка вчинила або вчиняє адміністративне правопорушення, з місця його вчинення або виявлення правопорушника і супроводження останнього до приміщення поліції або іншого приміщення. Фактичне здійснення доставлення забезпечується, як правило, застосуванням психічного або фізичного впливу. Час, необхідний для доставлення порушника, законодавством чітко не визначено. У ст. 259 КпАП зазначено лише, що воно має бути проведено в можливо короткий строк. Зрозуміло, що в кожному конкретному випадку цей час залежить від протяжності маршруту доставлення і застосування засобів пересування¹, і саме у зв'язку з цим на практиці часто виникають проблеми. Крім того, проблемними є також питання взаємодії патрульних поліцейських, які частіш за все реалізують цей захід, з працівниками

¹ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2002. С. 196-199.

територіальних підрозділів поліції, до яких доставляються порушники, оскільки патрульна поліція власних необхідних приміщень не має, з приводу оформлення доставлення і можливого подальшого адміністративного затримання порушника.

Адміністративне затримання полягає в примусовому короткочасному обмеженні волі дій і пересування особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. Поліція має право здійснювати затримання, як і інші заходи забезпечення, з метою припинення адміністративних правопорушень, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення тощо при вчиненні конкретних видів адміністративних проступків, визначених п. 1 ст. 262 КпАП, – дрібного хуліганства, домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису та ін. Адміністративне затримання, як правило, не може перевищувати трьох годин. Більш тривалі строки може бути встановлено тільки законодавчими актами (ч.1 ст. 263 КпАП). Так, осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, поліцією в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження може бути затримано до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом 24 години з моменту затримання¹.

Проблеми у практичному застосуванні адміністративного затримання породжені кількома обставинами. Перш за все законом не визначено момент, з якого відраховується строк затримання. Відтак незрозуміло, з чого воно починається – з моменту, коли розпочато доставлення, чи коли порушника вже доставлено в приміщення. Крім того, якщо протягом трьох годин протокол не складено, в тому числі з причини невстановлення особи, затримання має бути припинено, адже затримання особи без належного процедурного оформлення автоматично трактується як порушення її прав та свобод, хоча воно виявляється безрезультатним. Таке часто трапляється, якщо особа не має при собі документів, що її

¹ Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / За заг. ред. А. Т. Комзюка. 3-тє вид., доопр. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. С. 53-54.

посвідчують, і відмовляється надавати будь-які відомості про себе. Інакше кажучи, складається ситуація, коли суб'єкти адміністративної юрисдикції безсилі будь-що вдіяти, а особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, просто уникає відповідальності. У зв'язку з цим строки затримання доцільно законодавчо продовжити до трьох діб для випадків, коли необхідно встановити особу, в тому числі якщо вона перебуває на момент затримання в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння¹. До цього варто додати, що здійсненню адміністративного затримання часто перешкоджає також відсутність належних умов тримання осіб в кімнатах для затриманих та доставлених чергових частин територіальних органів Національної поліції, які мають відповідати встановленим вимогам щодо дотримання прав людини, у тому числі визначених низкою міжнародних документів².

Особистий огляд і огляд речей провадяться з метою виявлення та закріплення необхідних доказів правопорушення і забезпечення подальшого притягнення до відповідальності. Відповідно до ст. 264 КпАП особистий огляд провадиться уповноваженою на те особою однієї статі з порушником і в присутності двох понятих тієї ж статі. Огляд речей провадиться в присутності їх власника або володільця. За їх відсутності зазначені речі може бути піддано оглядові лише у невідкладних випадках, але за обов'язкової участі двох понятих. Проведення огляду оформляється спеціальним протоколом або про нього робиться запис в протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі по адміністративне затримання³.

Вилучення поліцією речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, також застосовуються з метою забезпечення необхідних доказів правопорушення. Воно

¹ Панасюк О. В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування : монографія. Харків : ТОВ «У справі», 2020. 508 с. С. 422.

² Чупров В. Моніторинг дотримання прав людини в територіальних органах Національної поліції України (в рамках реалізації національного превентивного механізму). 2-ге вид., випр. і доп. Київ : Асоціація УМДПЛ, 2016. С. 75-80.

³ Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / За заг. ред. А. Т. Комзюка. 3-тє вид., доопр. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. С. 55.

полягає в примусовому припиненні володіння (а як наслідок – користування і розпорядження) особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, певною річчю або документом. Різновидами цього заходу є також тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів та тимчасове вилучення тварин. Вилучені речі і документи зберігаються до розгляду справи про адміністративне правопорушення у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України за погодженням із Державною судовою адміністрацією України, а після розгляду справи, залежно від результатів її розгляду, їх або конфіскують, або повертають володільцеві, або знищують, а при оплатному вилученні речей – реалізують. Про вилучення речей і документів складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, про огляд речей або адміністративне затримання.

Статті 265–265-5 КпАП передбачають особливості вилучення окремих видів речей та документів, вилучення їх у окремих осіб та процедурного оформлення їх вилучення. Так, вилучені орден, медаль, нагрудний знак до почесного звання СРСР, почесного звання Української РСР, Почесної Грамоти і Грамоти Президії Верховної Ради Української РСР, почесного звання України, відзнаки Президента України, нагородна зброя після розгляду справи підлягають поверненню їх законному володільцеві, а якщо він невідомий, надсилаються до Офісу Президента України. Вилучені самогон та інші міцні спиртні напої домашнього вироблення, апарати для їх вироблення після розгляду справи підлягають знищенню поліцейськими.

Тимчасове вилучення посвідчення водія застосовується у разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення, за яке відповідно до КпАП може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортними засобами. Тимчасове вилучення посвідчення водія здійснюється уповноваженою особою територіального, у тому числі міжрегіонального органу патрульної служби до набрання законної сили постановою, але не більше ніж на три місяці з моменту такого вилучення. Водієві в цьому випадку видається тимчасовий дозвіл на право керування транспортними засобами. Про тимчасове вилучення

посвідчення водія робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення¹.

Після закінчення тримісячного строку тимчасового вилучення посвідчення водія, у випадках, якщо судом не прийнято рішення щодо позбавлення водія права керування транспортним засобом або якщо справа про адміністративне правопорушення не розглянута у встановлений законом строк, особа має право звернутися за отриманням вилученого документа, а в разі вчинення керування транспортним засобом у стані сп'яніння, – за продовженням строку тимчасового дозволу на право керування транспортними засобами на новий тримісячний строк. Після закінчення річного строку тимчасового вилучення посвідчення водія, у випадках, якщо судом не прийнято рішення щодо позбавлення водія права керування транспортним засобом або якщо справа про адміністративне правопорушення не розглянута в установленний законом строк, особа має право звернутися за отриманням вилученого документа. Такі звернення особи є обов'язковими для виконання незалежно від стадії вирішення справи про адміністративне правопорушення. За подання такого звернення та повернення особі тимчасово вилученого посвідчення водія не може стягуватися плата².

Тимчасове затримання транспортних засобів працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції відповідно до ст. 265-2 КпАП здійснюється у разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення низки правил зупинки та стоянки, шляхом їх блокування або доставки для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку. При тимчасовому затриманні транспортного засобу складається акт огляду та тимчасового затримання транспортного засобу, форма якого затверджується Кабінетом Міністрів України. У разі фіксації обставин тимчасового затримання транспортного засобу в режимі фотозйомки (відеозапису) таке затримання відбувається без присутності понятих. Після тимчасового затримання транспортного засобу працівник

¹ Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5 : Адміністративне право / редкол. : Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків : Право, 2020. С. 163-165.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122.

відповідного уповноваженого підрозділу Національної поліції зобов'язаний надати особі можливість повідомити про тимчасове затримання транспортного засобу та його місцезнаходження іншу особу за власним вибором і вжити заходів щодо повернення автомобіля до місця постійної дислокації, а також забороняє експлуатацію транспортного засобу до усунення несправностей, виявлених у процесі його огляду, або до демонтажу спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв. Транспортний засіб може бути тимчасово затриманий на строк до вирішення справи про адміністративне правопорушення, але не більше трьох днів з моменту такого затримання. Після закінчення триденного строку тимчасового затримання транспортного засобу особа має право звернутися за отриманням тимчасово затриманого транспортного засобу. Таке звернення особи є обов'язковим для його виконання незалежно від стадії вирішення справи про адміністративне правопорушення¹.

Особливості тимчасового вилучення тварин встановлено ст. 265-5 КпАП. Мова йде про випадки, коли є підстави вважати, що власником тварини вчинено порушення, за яке може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді конфіскації тварини (порушення порядку придбання чи збуту об'єктів тваринного або рослинного світу, правил утримання диких тварин у неволі або в напіввільних умовах, жорстоке поводження з тваринами, порушення правил утримання собак і котів). Поліцейський, який складає протокол про вчинене правопорушення, тимчасово вилучає тварину до набрання законної сили постановою у справі. Про тимчасове вилучення тварини складається протокол або робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення. До тимчасового вилучення тварин застосовуються положення щодо тимчасового вилучення інших речей та документів².

Відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими, морськими і маломірними суднами, тобто примусове

¹ Тимчасове затримання транспортних засобів. URL: <https://police.kiev.ua/start/337-xii-timchasove-zatrimannya-transportnikh-zasobiv> (дата звернення: 21.09.2021).

² Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122.

звільнення їх від цих осіб, та огляд останніх на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції поліція застосовує відповідно до ст. 266 КпАП щодо осіб, які керують транспортними засобами або суднами і щодо яких є підстави вважати, що вони перебувають у такому стані. Огляд водія (судноводія) на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, проводиться поліцейським з використанням спеціальних технічних засобів. Під час проведення огляду осіб поліцейський застосовує технічні засоби відеозапису, а в разі неможливості застосування таких засобів огляд проводиться у присутності двох свідків. Матеріали відеозапису обов'язково долучаються до протоколу про адміністративне правопорушення. У разі незгоди водія (судноводія) на проведення огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують його увагу та швидкість реакції, поліцейським з використанням спеціальних технічних засобів або в разі незгоди з його результатами огляд проводиться у спеціально встановлених закладах охорони здоров'я не пізніше двох годин з моменту встановлення підстав для його здійснення. Огляд у закладі охорони здоров'я та складення висновку за результатами огляду проводиться в присутності поліцейського з обов'язковою реєстрацією його результатів. Огляд, проведений з порушенням зазначених вимог, вважається недійсним, на чому спеціально наголошено у законі¹.

Щодо превентивних поліцейських заходів, розуміння яких для вітчизняної юридичної науки є відносно новим, насамперед варто дати певну загальну їх характеристику. Перш за все звернемо увагу на термін «превентивні». Цей термін має латинське походження («praeventio») і означає «запобігання». Отже, буквально превентивні заходи є заходами запобігання правопорушенням, тобто покликані не допускати, відвертати їх. В той же час окремі із заходів, які названо превентивними, можуть

¹ Даниленко Т. Що слід знати при огляді на стан сп'яніння водіям? Юридичний лайфхак, основні моменти. URL: <https://blog.liga.net/user/dtanylenko/article/41009> (дата звернення: 21.09.2021).

застосовуватись тільки за наявності правопорушення, коли говорити про превенцію вже неможливо. Наприклад, зупиняти транспортні засоби поліцейські мають право переважно у випадках порушення водіями правил дорожнього руху. Таким чином, превентивні поліцейські заходи насправді можуть переслідувати мету і запобігання правопорушенням, і їх припинення. Іншими словами, у цій групі поліцейських заходів об'єднано окремі адміністративно-запобіжні заходи і заходи адміністративного припинення, які було охарактеризовано у попередньому підрозділі. Правда, варто мати на увазі, що у побутовому розумінні досить часто терміном «запобігання» охоплюється також припинення тих чи інших дій і недопущення настання певних шкідливих наслідків. Тому в цілому варто погодитись з думкою, що превентивні поліцейські заходи – це законодавчо закріплений комплекс специфічних заходів, які спрямовані на запобігання вчиненню правопорушень у суспільстві та забезпечення прав і свобод громадян, забезпечення публічної безпеки та порядку за надзвичайних обставин і реалізуються уповноваженим суб'єктом Національної поліції України в межах своєї компетенції та в порядку, визначеному нормативно-правовими актами¹.

Перелік превентивних поліцейських заходів встановлено ст. 31 Закону «Про Національну поліцію»:

- 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;

¹ Будь О. А. Адміністративно-превентивні поліцейські заходи: сутність, система, підстави та порядок застосування : монографія. Харків : Фактор, 2021. С. 30.

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.

Раніше зверталась увага, що цей перелік не є вичерпним, що також можна назвати недоліком Закону «Про Національну поліцію», оскільки у ньому всі заходи, які повноважна застосовувати поліція, необхідно було хоча б згадати. Наприклад, якщо про заходи для запобігання та протидії домашньому насильству або насильству за ознакою статі йдеться у ст. 23 «Основні повноваження поліції», то щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі сказано лише про перевірку дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, хоча цей нагляд за своїм змістом є значно ширшим. Доцільно було б доповнити зазначений перелік також таким заходом як вимога припинити протиправну поведінку, адже це необхідно для належного виконання поліцією її завдань та функцій. Крім того, ст. 124-1 КпАП України встановлює адміністративну відповідальність за ненадання посадовими особами підприємств, установ, організацій і громадянами транспортних засобів, що їм належать, поліцейським у встановлених законом невідкладних випадках. Цілком логічно було б передбачити також відповідні повноваження поліції як превентивний поліцейський захід, а також визначити поняття цих «невідкладних випадків».

Перевірка документів особи є одним із найпоширеніших загальноновизнаних поліцейських заходів, який застосовується з часів використання особистих документів всіма поліціями. Відповідно до ст. 32 Закону «Про Національну поліцію» поліцейський має право вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи, у спосіб, який дає можливість поліцейському прочитати та зафіксувати дані, що містяться в документах, у таких випадках:

- 1) якщо особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи;
- 2) якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має

намір вчинити правопорушення; 3) якщо особа перебуває на території чи об'єкті із спеціальним режимом або в місці здійснення спеціального поліцейського контролю; 4) якщо в особі 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; 5) якщо особа перебуває в місці вчинення правопорушення або дорожньо-транспортної пригоди, іншої надзвичайної події; 6) 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 правопорушення¹.

Не вдаючись до детального аналізу зазначених обставин, які в літературі отримали певне тлумачення², звернемо увагу на деякі проблеми у формулюванні його поняття та підстав застосування. Насамперед це стосується визначення поняття документів, що посвідчують особу. Встановлювати перелік таких документів, як уявляється, недоцільно, адже їх може бути дуже багато. Ними можуть бути, по-суті, будь-які документи, які мають фотокартку і дозволяють встановити прізвище, ім'я та по батькові громадянина, місце його проживання чи роботи, мають ідентифікаційні номери (паспорти всіх видів, військовий квиток, посвідчення особи, посвідчення водія тощо)³.

Іншим проблемним питанням є розуміння терміна «пред'явлення документів», яке й на практиці викликало багато непорозумінь. Відтак до Закону було внесено зміни, якими передбачено, що воно має бути здійснено «у спосіб, який дає

¹ Про Національну поліцію : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

² Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка]. Харків : ХНУВС, 2016. С. 130-137; Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / Кол. авт.; кер. авт. кол. д.ю.н., доц. Т. П. Мінка. Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. С. 172-175.

³ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2002. С. 106.

можливість поліцейському прочитати та зафіксувати дані». Тобто пред'явлення не ототожнюється із передачею документа поліцейському, достатньо надати йому зазначену можливість прочитати та зафіксувати відповідні дані у будь-який спосіб.

Ще одну проблему створює використання оцінного поняття «достатньо підстав вважати», адже жодних критеріїв достатності підстав закон не встановлює. Зрозуміло, що підозра конкретного громадянина у вчиненні будь-якого правопорушення (адміністративного, кримінального) має ґрунтуватись на цілком конкретних фактах (наявність відповідної оперативної інформації, поведінка особи, наявність у неї предметів, що можуть бути знаряддями вчинення правопорушення, і т. ін.). Проблема полягає в тому, що перевірка документів не фіксується в якихось спеціальних процедурних документах, тому встановити, на чому ґрунтується висновок поліцейського про достатність підстав, практично неможливо.

Нарешті, варто зазначити, що наведення у Законі досить широкого переліку підстав для застосування перевірки документів є не зовсім виправданим, адже цей перелік не можна визнати вичерпним. Потреба у перевірці документів може виникнути у поліцейського при виконанні будь-яких повноважень щодо реагування на правопорушення. Наприклад, ще один захід, опитування особи, практично не має сенсу, якщо її не встановлено з перевіркою документів. Проте серед підстав перевірки опитування відсутнє. Юридична техніка дозволяє напрацювати узагальнюючі поняття, які б максимально повно враховували зміст заходу. Закріплення переліків свідчить про недоліки у використанні цієї техніки.

Віднесення опитування особи у тому вигляді, який закріплено у ст. 33 Закону «Про Національну поліцію», до поліцейських заходів взагалі нічим не виправдано, адже в ньому елемент обов'язковості для зазначеної особи практично повністю відсутній, оскільки надання особою інформації є добровільним, вона може відмовитися від її надання. У такому випадку опитування поліцейським нічим не відрізняється від опитування громадян, як проводять різні соціологічні служби чи інші суб'єкти. Поліцейський захід таким бути не може. Відтак у зазначеній статті необхідно вилучити положення про добровільність надання особою пояснень,

тобто інформації. У цих випадках мають діяти лише конституційні положення щодо необов'язковості надання громадянами пояснень щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.

Поверхнева перевірка або ж візуальний огляд особи, речі чи транспортного засобу, виходячи з аналізу ст. 34 Закону «Про Національну поліцію», переважно застосовується як засіб виявлення предметів, з якими може бути пов'язано вчинення кримінального правопорушення. Лише в окремих випадках може йтися про предмети, які є знаряддям вчинення чи об'єктом адміністративного проступку (наприклад, порушення правил носіння або перевезення нагородної, вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів, газових пістолетів і револьверів, електрошокових пристроїв і спеціальних засобів, що застосовуються правоохоронними органами тощо). Проте зовсім незрозуміло, чому у ч. 7 зазначеної статті йдеться про забезпечення поліцейським схоронності будь-яких слідів правопорушення, виявлених в ході поверхневої перевірки, та їх огляд лише відповідно до вимог ст. 237 КПК України, адже такий огляд може бути проведено й відповідно до ст. 264 КпАП України, якщо виявлено предмети адміністративних проступків.

Для зупинення транспортного засобу, яке застосовується дуже часто до значної кількості громадян, важливим є чітке визначення підстав застосування. Їх вичерпний перелік закріплено ст. 35 Закону «Про Національну поліцію». До них віднесено випадки, коли:

- 1) водій порушив Правила дорожнього руху;
- 2) є очевидні ознаки, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу;
- 3) є інформація, що свідчить про причетність водія або пасажирів транспортного засобу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, або якщо є інформація, що свідчить про те, що транспортний засіб чи вантаж можуть бути об'єктом чи знаряддям учинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення;
- 4) транспортний засіб перебуває в розшуку;

5) необхідно здійснити опитування водія чи пасажирів про обставини вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, свідками якого вони є або могли бути;

6) необхідно залучити водія транспортного засобу до надання допомоги іншим учасникам дорожнього руху або поліцейським або як свідка під час оформлення протоколів про адміністративні правопорушення чи матеріалів дорожньо-транспортних пригод;

7) уповноважений орган державної влади прийняв рішення про обмеження чи заборону руху;

8) спосіб закріплення вантажу на транспортному засобі створює небезпеку для інших учасників дорожнього руху;

9) порушено порядок визначення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв;

10) зупинка транспортного засобу, який зареєстрований в іншій країні, здійснюється з метою виявлення його передачі у володіння, користування або розпорядження особам, які не ввозили такий транспортний засіб на митну територію України або не поміщували в митний режим транзиту¹.

При цьому деякі підстави, як уявляється, охоплюються іншими, а тому є зайвими. Наприклад, у всіх випадках, коли є ознаки, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу, спосіб закріплення вантажу на транспортному засобі створює небезпеку для інших учасників дорожнього руху чи порушено порядок визначення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв, можна говорити про порушення водієм Правил дорожнього руху. Досить спірним є закріплення обов'язку поліцейських зупиняти транспортні засоби у разі порушення власником митних правил, виявлені митними органами (так звані «євробляхи»). Це варто розглядати як спробу покласти на поліцію вирішення проблеми, що виникла через невизначеність статусу цих засобів, хоча вона потребує законодавчого розв'язання.

¹ Про Національну поліцію : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

Вимога залишити визначене місце і обмеження доступу до визначеної території або об'єктів застосовується відповідно до ст. 36 Закону «Про Національну поліцію», якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей, для збереження та фіксації слідів правопорушення. Метою застосування таких обмежень називають забезпечення публічного порядку і безпеки громадян у разі втечі з-під варти й затримання злочинців, аварій на ділянках шляхів та інших надзвичайних обставин, які загрожують життю і здоров'ю людей (землетруси, повені, епідемії та епізоотії тощо), а також під час проведення масових заходів (спортивних змагань, мітингів, концертів тощо)¹. Поліцейський може також обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг у разі затримання осіб відповідно до закону, під час аварій, інших надзвичайних ситуацій, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей².

Передбачене ст. 37 Закону «Про Національну поліцію» обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю, враховуючи його зміст, фактично містить два заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення – адміністративне затримання і вилучення речей і документів. У статті дається пряме посилання щодо врегулювання порядку застосування обмеження на Кодекс України про адміністративні правопорушення. У попередньому підрозділі зазначені заходи було детально проаналізовано. Як позитив Закону «Про Національну поліцію» варто відзначити, що в ньому фактично визначено момент початку перебігу строку адміністративного затримання, який у КпАП не передбачено, – це момент фактичного затримання особи.

Проникнення до житла чи іншого володіння особи можливе тільки у чітко визначених випадках. Відповідно до ст. 38 Закону України «Про Національну поліцію» поліція може проникнути до

¹ Будь О. А. Адміністративно-превентивні поліцейські заходи: сутність, система, підстави та порядок застосування : монографія. Харків : Фактор, 2021. С. 125-126.

² Про Національну поліцію : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

житла чи іншого володіння особи без вмотивованого рішення суду лише в невідкладних випадках, пов'язаних із: 1) рятуванням життя людей та цінного майна під час надзвичайних ситуацій; 2) безпосереднім переслідуванням осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення; 3) припиненням злочину, що загрожує життю осіб, які знаходяться в житлі або іншому володінні. При цьому не допускається обмеження їх прав на користування власним майном¹.

Застосування цього поліцейського заходу оформляється складенням протоколу. Проникнення до житла чи іншого володіння особи у перерахованих випадках застосовуються без вмотивованого рішення суду, що свідчить про адміністративно-правовий характер даного заходу. Відтак не можна погодитись із використанням положень КПК України для визначення вимог до зазначеного протоколу², адже КПК України регулює порядок проведення процесуальних дій, якою даний поліцейський захід є не завжди. Так, у випадках рятування життя людей та цінного майна під час надзвичайних ситуацій про вчинення правопорушень взагалі не йдеться. Тому цей захід належить до адміністративно-запобіжних, які можуть застосовуватися за надзвичайних обставин, коли правопорушення відсутнє.

Варто також зазначити, що, на відміну від Закону «Про міліцію», Закон України «Про Національну поліцію» не врегулював деякі важливі питання діяльності поліції щодо застосування цього заходу. Зокрема він не передбачає право поліцейських входити на територію і в приміщення підприємств, установ та організацій, а також на земельні ділянки громадян. Наприклад, ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» надає працівникам СБУ право при безпосередньому припиненні злочинів, переслідуванні осіб, що підозрюються у їх вчиненні, заходити в жилі, службові, виробничі та інші приміщення, а також на земельні ділянки³. Крім

¹ Про Національну поліцію : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

² Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка]. Харків : ХНУВС, 2016. С. 156.

³ Про Службу безпеки України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.

того, доцільно було б залишити норму про право поліції вжити заходів до подолання опору, протидії працівникові поліції у здійсненні даного заходу.

Щодо врегулювання такого заходу як перевірка дотримання вимог дозвільної системи, повноваження на здійснення якої передбачено ст. 39 Закону України «Про Національну поліцію», варто висловити деякі критичні міркування. Насамперед необхідно зазначити, що перевірка є загальновідомою формою контролю, який здійснюється багатьма суб'єктами публічної адміністрації з метою забезпечення дотримання тих чи інших загальнообов'язкових правил, тому її не можна розглядати як поліцейський захід. Загальне положення щодо таких повноважень доцільно було закріпити у ст. 23 Закону «Основні повноваження поліції». Крім того, використання терміна «органи внутрішніх справ» є некоректним, адже раніше він практично ототожнювався з терміном «міліція». В наш час дозвільну систему в МВС України здійснює тільки поліція, а саме: Департамент превентивної діяльності Національної поліції України; уповноважений підрозділ (управління, відділ, сектор) з контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України; відповідні підрозділи територіальних органів Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві, районах, містах, районах у містах¹. Тому незрозуміло, який саме орган МВС України поліція має інформувати про факти виявлених порушень правил дозвільної системи, про що йдеться у ч. 4 ст. 39. Відтак ст. 39 Закону «Про Національну поліцію» логічніше було б назвати «Обмеження (як варіант – «зупинення та припинення») діяльності об'єктів дозвільної системи Національної поліції». В ній мають залишитись лише положення щодо огляду цих об'єктів, зупинення або припинення їх діяльності шляхом вилучення певних предметів, закриття об'єктів, де вони зберігаються чи використовуються (згадане у Законі опечатування – це лише одна з форм припинення діяльності). Крім того, також у Законі, а не актами МВС України, має бути визначено підстави та порядок анулювання

¹ Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка]. Харків : ХНУВС, 2016. С. 158.

дозволів на виготовлення, придбання, зберігання, облік, охорону, перевезення, використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система Національної поліції (у Законі не згадано навіть про повноваження Кабінету Міністрів України у регулюванні зазначених відносин, хоча в наш час діє Положення про дозвільну систему, затверджене саме постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576¹), адже зрозуміло, що такі важливі для всього суспільства відносини не можуть регулюватись виключно відомчими нормативними актами. До того ж ст. 39 Закону «Про Національну поліцію» потребує удосконалення й з точки зору юридичної техніки. Маються на увазі громіздкі переліки об'єктів дозвільної системи, які хоча й кілька разів повторюються, все ж є неповними. При цьому достатньо використати узагальнюючий термін – «об'єкти дозвільної системи».

Застосування технічних приладів та технічних засобів, що мають функції виявлення радіаційних, хімічних, біологічних та ядерних загроз, фото– і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото– і кінозйомки, відеозапису, з одного боку, є велінням часу, оскільки дозволяє забезпечити максимальну об'єктивність фіксування правопорушень та притягати винних до відповідальності, з іншого – їх практичне використання досить часто створює конфліктні ситуації. З метою запобігання правопорушенням, їх виявлення або фіксування, охорони та захисту публічної безпеки, особистої безпеки осіб і власності від протиправних посягань, забезпечення дотримання правил дорожнього руху поліція відповідно до ст. 40 Закону «Про Національну поліцію» може закріплювати на однострої, у/на службових транспортних засобах, у тому числі без кольорографічних схем, розпізнавальних знаків та написів, монтувати/розміщувати по зовнішньому периметру доріг і будівель фото– і відеотехніку, у тому числі техніку, що працює в автоматичному режимі, технічні засоби з виявлення та/або фіксації правопорушень, радіаційних, хімічних, біологічних та ядерних

¹ Положення про дозвільну систему: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF/card6#Public> (дата звернення: 21.09.2021).

загроз, а також використовувати інформацію, отриману з фото– і відеотехніки, що перебуває в чужому володінні. При цьому проблеми частіш за все виникають при застосуванні засобів забезпечення дотримання правил дорожнього руху. Насамперед ці проблеми пов'язані із порушеннями права на приватність, зокрема правил захисту персональних даних, інформація з наведенням яких досить часто потрапляє до ЗМІ.

Проблеми породжує також запровадження автоматичної фіксації перевищення швидкості руху транспортних засобів, яке у наш час в Україні лише набирає обертів. Необхідність його не викликає сумнівів, це світовий досвід. Проте техніка має використовуватись виключно з дотриманням прав людини та громадянина. У випадках, коли правопорушення зафіксовано в автоматичному режимі, до відповідальності притягаються власники транспортних засобів або так звані уповноважені особи, які реально цими засобами можуть і не керувати. Засобами автоматичної фіксації визначається лише транспортний засіб, за допомогою якого було вчинено правопорушення, особу ж, яка його вчинила, необхідно встановлювати в ході провадження в справі про це правопорушення¹. У цих випадках на особу, яка фактично не вчиняла проступку, покладається обов'язок надавати докази своєї невинуватості (ст. 279-7 КпАП встановила, що відповідальна особа, зазначена у частині першій статті 14-3 Кодексу, звільняється від адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, зафіксоване в автоматичному режимі, якщо протягом 20 календарних днів з дня вчинення відповідного правопорушення або з дня набрання постановою про накладення адміністративного стягнення законної сили така особа надала документ, який підтверджує, що до моменту вчинення правопорушення транспортний засіб вибув з її володіння внаслідок протиправних дій інших осіб, або щодо протиправного використання іншими особами номерних знаків, що належать її транспортному засобу), хоча ст. 251 КпАП покладає обов'язок щодо

¹ Гусаров С. М., Комзюк А. Т., Салманова О. Ю. Деякі актуальні проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 5. С. 112–119. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_17.pdf

збирання доказів на осіб, уповноважених на складання протоколів про адміністративні правопорушення¹.

Проблеми час від часу виникали також у зв'язку із застосуванням лазерного вимірювача швидкості руху TruCam. Але якщо раніше оспорювалось право поліції застосовувати його через недотримання процедур сертифікації та повірки, то тепер у судовій практиці з'явилося рішення, яким суд визнав незаконним ручне вимірювання швидкості цим приладом, оскільки ст. 40 Закону «Про Національну поліцію» передбачає розміщення технічних приладів виключно на стаціонарних нерухомих об'єктах².

У переліку превентивних поліцейських заходів ст. 31 Закону «Про Національну поліцію» називає перевірку дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб, але спеціальна стаття цього заходу з незрозумілих причин не присвячена. Звісно, детально відповідні права поліції врегульовано спеціальним Законом «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», проте щодо «інших категорій осіб» (якими можуть бути, наприклад, особи, що вчинили насильство в сім'ї) жодних уточнень немає. Тому варто погодитись з думкою, що Закон України «Про Національну поліцію» доцільно доповнити окремою статтею (наприклад, «Перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб») з визначенням підстав і порядку застосування цього превентивного заходу³.

Останній з превентивних поліцейських заходів – поліцейське піклування, виходячи зі змісту ст. 41 Закону «Про Національну поліцію», фактично є затриманням особи на певний час, протягом

¹ Moderní aspekty vědy: XII. Díl mezinárodní kolektivní monografie / Mezinárodní Ekonomický Institut s.r.o. Česká republika: Mezinárodní Ekonomický Institut s.r.o., 2021. С. 279.

² Закон не дозволяє працівнику поліції вимірювати швидкість руху приладом TruCam – висновок суду. URL: <https://doradvokat.com.ua/zakon-ne-dozvolyaye-pratsivnyku-politsiyi-vymiryuvaty-shvydkist-ruhu-pryladom-trucam-z-ruk-vysnovok-sudu/> (дата звернення: 21.09.2021).

³ Будь О. А. Адміністративно-превентивні поліцейські заходи: сутність, система, підстави та порядок застосування : монографія. Харків : Фактор, 2021. С. 120-121.

якого має бути вирішено питання про передання її відповідним громадянам чи закладам. Таких осіб може бути чотири види: 1) неповнолітні особи віком до 16 років, які залишилися без догляду; 2) особи, які підозрюються у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вони утримувалися на підставі судового рішення; 3) особи, які мають ознаки вираженого психічного розладу і створюють реальну небезпеку оточуючим або собі; 4) особи, які перебувають у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратили здатність самостійно пересуватися чи створюють реальну небезпеку оточуючим або собі¹.

У даній статті не вирішено кілька важливих моментів. По-перше, не розкрито зміст поняття «піклування», адже воно може включати досить багато зобов'язань. Якщо ж цей захід зводиться до утримування особи в поліції і наступного передання її відповідальним особам, то називати це піклуванням немає жодних підстав. Це звичайне доставлення особи в поліцію з метою подальшого її передання іншим особам. Можна погодитись із визначенням піклування як системи заходів, спрямованих на забезпечення особистих і майнових прав та інтересів неповнолітніх дітей, а також повнолітніх осіб, які за віком чи станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права й виконувати свої обов'язки, та що до заходів, які мають застосовуватися під час здійснення поліцейського піклування, варто віднести надання медичної, правової, психологічної, побутової та матеріальної допомоги², проте подібні положення має встановити закон.

По-друге, не визначено строк, протягом якого таке піклування можливе. Оскільки зазначений захід певним чином обмежує конституційну свободу вибору місця перебування та пересування і триває якийсь час, його має бути обмежено законом. Особливо це стосується четвертої категорії осіб – які внаслідок сп'яніння втратили здатність самостійно пересуватися чи створюють реальну небезпеку оточуючим або собі.

¹ Про Національну поліцію : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

² Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка]. Харків : ХНУВС, 2016. С. 164, 165.

І все ж найбільше запитань викликає застосування зазначеного заходу до неповнолітніх. У літературі цілком слушно зазначається, що Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» не обмежує пересування неповнолітніх осіб віком від 14 до 16 років, причому незалежно від часу доби чи супроводу дорослих. Тим більше, що паспорт громадянина України особа отримує в 14 років, що дозволяє встановити її особу. З огляду на зазначене, законодавче регулювання свободи пересування поліцейське піклування не може бути «нав'язане» поліцейським неповнолітній особі віком від 14 до 16 років. Лише за наявності відповідного звернення такої особи (її добровільної згоди отримати таку поліцейську послугу), яка при цьому залишилася без догляду, щодо неї може бути здійснене поліцейське піклування згідно зі ст. 41 Закону у формі передання батькам, усиновителям чи опікунам. Іншим є питання здійснення поліцейського піклування щодо малолітніх осіб віком до 14 років (які мають лише часткову цивільну дієздатність), щодо яких законодавство надає батькам (опікунам або органам опіки та піклування) визначати їхнє місце проживання і перебування, а також пересуватися по території України лише за згодою батьків (усиновлювачів), опікунів та в їхньому супроводі або у супроводі осіб, які уповноважені ними¹.

Відтак термін «неповнолітня особа, яка залишилися без догляду» потребує уточнення, по-перше, з точки зору обмеження віку – це має бути вік до 14 років, а по друге, розуміння стану «без догляду». Слушною є думка, що мова має йти про особу, яка залишилася без догляду батьків чи інших відповідальних осіб (усиновителів, опікунів, органів опіки та піклування) довгий час унаслідок складної життєвої ситуації, або опинилася в безпорадному стані та потребує медичної, психологічної, матеріальної та побутової допомоги й правового захисту. У такому випадку поліцейському при застосуванні заходів піклування залишається оцінити зовнішній

¹ Короед С. О., Лошицький М. В. Поліцейське піклування як форма обмеження окремих цивільних прав і свобод громадян. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. № 6. Том 31 (70). С. 64-69.

вигляд, поведінку та стан здоров'я неповнолітнього і лише після цього ухвалити рішення про необхідність надання йому допомоги¹.

Третю групу поліцейських заходів становлять заходи, які у Законі «Про Національну поліцію» названо поліцейськими заходами примусу. З таким їх розумінням можна посперечатись, оскільки щодо інших заходів термін «примус» не використовується, хоча сумнівів у їх примусовому характері бути не може, інакше вони взагалі втратять свою цінність. У теорії адміністративного права ці заходи – застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї, як зазначалось, завжди розумілись як комплекс виняткових екстраординарних засобів адміністративного впливу. Заходи спеціального призначення застосовуються тоді, коли були використані й не дали бажаних результатів усі інші форми попереднього впливу на правопорушників. Тому застосуванню сили, спеціальних засобів і зброї повинно передувати попередження про намір їх застосувати. Зокрема поліцейський зобов'язаний заздалегідь попередити особу про застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї і надати їй достатньо часу для виконання законної вимоги поліцейського, крім випадку, коли зволікання може спричинити посягання на життя і здоров'я особи чи та/або поліцейського або інші тяжкі наслідки, або в ситуації, що склалася, таке попередження є невиправданим або неможливим. Спеціальними ці заходи називаються ще й тому, що вони спрямовані безпосередньо на особу порушника, здатні завдати йому певної фізичної шкоди і навіть позбавити його життя. У зв'язку з цим закон вимагає від працівників поліції застосовувати силу в межах необхідності й тільки тоді, коли уникнути її застосування неможливо. При цьому можливість заподіяння шкоди здоров'ю порушника має бути мінімальною².

Свого часу автором було досліджено особливості застосування заходів адміністративного припинення спеціального

¹ Будь О. А. Адміністративно-превентивні поліцейські заходи: сутність, система, підстави та порядок застосування : монографія. Харків : Фактор, 2021. С. 138.

² Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, Т. Коломоєць та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 243.

призначення міліцією¹, спеціальне дослідження цих заходів провів також О. С. Фролов², основні їх положення не втратили актуальності й досі. З прийняттям Закону «Про Національну поліцію» значної деталізації отримало регулювання підстав застосування та видів спеціальних засобів, які раніше визначались підзаконними актами, що варто відзначити як позитив цього Закону, хоча він у цій частині більше нагадує інструкцію. Але, зважаючи на важливість даного питання для забезпечення прав і свобод людини та громадянина, це цілком виправдано. З огляду на зазначене, зупинимось лише на основних питаннях застосування фізичного впливу (сили), спеціальних засобів та вогнепальної зброї.

Поліцейські відповідно до ст. Закону «Про Національну поліцію» можуть застосовувати фізичну силу, у тому числі спеціальні прийоми боротьби (рукопашного бою), для забезпечення особистої безпеки або/та безпеки інших осіб, припинення правопорушення, затримання особи, яка вчинила правопорушення, якщо застосування інших заходів не забезпечує виконання повноважень, покладених на них законом. Спеціальні засоби (пристрої, прилади і предмети, спеціально виготовлені, конструктивно призначені і технічно придатні для захисту людей від ураження різними предметами, тимчасового (відворотного) ураження людини (правопорушника, супротивника), пригнічення чи обмеження волі людини (психологічної чи фізичної) шляхом здійснення впливу на неї чи предмети, що її оточують (гумові та пластикові кийки, електрошокові пристрої, засоби обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв'язування тощо), засоби примусової зупинки транспорту, засоби акустичного та мікрохвильового впливу, пристрої, гранати та боєприпаси світлозвукової дії, засоби, споряджені гумовими або аналогічними снарядами несмертельної дії, засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії та ін.) поліція застосовує для

¹ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2002. С. 218-241.

² Фролов О. С. Проблеми правового регулювання та практики застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2000. 235 с.

забезпечення публічної безпеки і порядку (ст. ст. 42, 45 Закону «Про Національну поліцію»). На це уповноважені лише поліцейські, які пройшли відповідну спеціальну підготовку. Застосування вогнепальної зброї поліцейські здійснюють як крайній захід у чітко визначених законом випадках. Зокрема ст. 46 Закону «Про Національну поліцію» встановила сім таких підстав: 1) для відбиття нападу на поліцейського або членів його сім'ї, у випадку загрози їхньому життю чи здоров'ю; 2) для захисту осіб від нападу, що загрожує їхньому життю чи здоров'ю; 3) для звільнення заручників або осіб, яких незаконно позбавлено волі; 4) для відбиття нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також звільнення таких об'єктів у разі їх захоплення; 5) для затримання особи, яку застали під час вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти; 6) для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожують життю і здоров'ю людей та/або поліцейського; 7) для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу життю чи здоров'ю людей та/або поліцейського¹.

Законом «Про Національну поліцію», як зазначалось, детально врегульовано підстави та порядок застосування зазначених заходів, що варто розглядати як правову гарантію правомірності виконання поліцією своїх повноважень. Про способи забезпечення законності діяльності поліції мова піде у наступних розділах монографії.

¹ Про Національну поліцію : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

Розділ 5

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

5.1. Поняття та види адміністративних процедур в діяльності Національної поліції України

Ключові виклики, які сьогодні стоять перед органами системи МВС в цілому та Національною поліцією зокрема, безпосередньо пов'язані з її компетентністю в забезпеченні безпеки громадян та суспільства, здатністю протистояти злочинності, забезпечувати прозоре надання якісних адміністративних послуг тощо. Реалізація кожного з цих завдань регламентується цілою низкою нормативно-правових актів в яких чітко визначений порядок їх здійснення. Разом з тим, така безсистемна кількість джерельної бази не дає можливість оптимізувати процес здійснення поліцейськими своїх основних функцій.

Тому основна мета даного розділу монографічного дослідження полягає у тому, аби дослідити усю сукупність адміністративних процедур, які здійснюються в рамках повноважень органів Національної поліції, систематизувати їх та висвіти існуючі прогалини в діяльності даної правоохоронної інституції.

За своїм змістом та суттю термін «процедура» походить від французького слова «*procedure*» та латинського «*procedo*», що означає проходжу або просуваю. У загальному розумінні **процедура** визначається як *певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології чи діяльності*¹. У правовій науці процедура – це регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування. Ключовою у цьому визначенні є категорія «порядок», під яким розуміють сукупність послідовно вчинюваних дій та прийнятих

¹ Бойко І. В. Адміністративна процедура : конспект лекцій; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. С. 5.

рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату.

У діяльності органів публічної адміністрації процедура займає центральне місце, оскільки основним призначенням суб'єктів, що здійснюють публічне управління, є вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття адміністративних актів. Переважна більшість таких справ має позитивний характер, спрямована на реалізацію прав приватних осіб і не пов'язана з юрисдикційною діяльністю публічної адміністрації¹.

Закон України «Про адміністративну процедуру» визначає як адміністративну процедуру, так і адміністративне провадження, де під *адміністративною процедурою* запропоновано розуміти визначений законом порядок розгляду та вирішення справи, а під *адміністративним провадженням* – сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта². Та навіть із наведеного трактування можна дійти висновку, що термін «процедура» за своїм змістом є ширшим, ніж «провадження», оскільки вони співвідносяться як ціле і частина.

Адміністративним процедурам властива ціла низка ознак, а саме:

- вони мають чітко виражений правовий характер, оскільки принципи та правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться в приписах нормативно-правових актів;
- вміщують норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного адміністрування, зокрема органів Національної поліції, так і поведінку приватних осіб;
- спрямовані на прийняття адміністративного акта суб'єктом владних управлінських повноважень;
- застосовуються для вирішення конкретної адміністративної справи;

¹ Гусаров С., Білоус В. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України. *Вісник Академії управління МВС*. 2008. № 3. С. 6–18.

² Про адміністративну процедуру: Закон України від 14.05.2020 № 3475. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834

- мають основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення;

- тягнуть за собою настання зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного адміністрування;

- мають, як правило, безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні управлінські справи. Але є такі провадження, які побудовані саме на вирішенні спору або конфлікту. Прикладом може виступити процедура розгляду скарг, оскільки при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування у сторін правовідносин, що регулюються процедурними нормами, існують різні уявлення про те, як слід вчинити в конкретній адміністративній справі. Іншим прикладом виступають провадження у справах про адміністративні правопорушення, зміст яких полягає у розгляді справ про адміністративні правопорушення та створенні умов для притягнення винних осіб до відповідальності тощо^{1, 2}.

Відповідно до норм чинного законодавства усі адміністративні процедури, зокрема й ті, які реалізуються в діяльності органів Національної поліції, здійснюються за такими принципами:

1) *верховенство права*. Відповідно до цього принципу людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності органів Національної поліції України;

2) *законності та юридичної визначеності*. Уповноважені особи органів Національної поліції повинні здійснювати адміністративне провадження виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та іншими законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана

¹ Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О. Адміністративне право України. Повний курс: навчальний посібник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 199.

² Гонін, Р. В., & Вікторчук, М. В. (2019). Поняття та особливості адміністративних процедур. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*, 2(86), 182-190.

Верховною Радою України. При цьому законодавець допускає, що працівник поліції може діяти в рамках дискреційних повноважень¹. Здійснення дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання таких умов: по-перше, дискреційне повноваження передбачено законом; по-друге, дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом; по-третє, правомірний вибір здійснено представником поліції для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним Законом України «Про адміністративну процедуру»; по-четверте, вибір рішення здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих поліцейським в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків²;

3) *рівність перед законом*. Провадження здійснюється на засадах рівності перед законом усіх фізичних осіб незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, стану здоров'я, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, рівності перед законом усіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, підпорядкування, місцезнаходження, місця створення та реєстрації, законодавства, відповідно до якого створена юридична особа, та інших ознак чи обставин. Разом з тим, у випадках та порядку, визначених законом, окремі категорії осіб (малолітні та неповнолітні особи, особи з інвалідністю, іноземці, особи без громадянства, інші визначені законом категорії осіб) під час здійснення адміністративного провадження користуються додатковими гарантіями, передбаченими законом³;

¹ Про дискреційні повноваження патрульної поліції. Судовий вісник. №11 від 29.11.2019 // БД «Pravo.ua» / «Юридична практика». URL: <https://pravo.ua/articles/pro-diskrecijni-povnovazhennja-patrolnoi-policii/>

² Борисенко Т. В. Дискреційні повноваження Національної поліції, як один з механізмів реалізації правоохоронної функції держави. *Організаційно-правове забезпечення підрозділів превентивної діяльності Національної поліції: матеріали регіон. кругл. столу* (м. Дніпро, 19 червня 2020 року). Дніпро : ДДУВС, 2020. С. 139-144.

³ Шарая А. Класифікація принципів адміністративно-процедурного права. *National Law Journal: Theory and Practice*. 2019 (Desember). С. 82.

4) *обґрунтованість*. Уповноважена посадова особа органу Національної поліції забезпечує належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджує докази та інші матеріали справи. Під час здійснення адміністративного провадження така особа враховує всі обставини, що мають значення для вирішення справи. Поліцейський зобов'язаний обґрунтовувати адміністративні акти, які він приймає, крім випадків, визначених законом. Адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину, що відповідає вимогам закону;

5) *безсторонність (неупередженість)*. Поліцейський забезпечує однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження. Не допускається неправомірна його заінтересованість у результатах розгляду та вирішення справи. Окрім того, уповноважена посадова особа повинна вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у своїй діяльності та діяльності інших посадових осіб, пов'язаних з розглядом та вирішенням справи, відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про запобігання корупції»;

6) *добросовісність і розсудливість*. Поліцейський зобов'язаний діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом. При здійсненні адміністративного провадження він повинен діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі, з дотриманням вимог законодавства¹;

7) *пропорційність*. Працівник органу Національної поліції повинен дотримуватися принципу пропорційності під час: 1) прийняття адміністративних актів; 2) прийняття процедурних рішень і вчинення процедурних дій. Адміністративний акт повинен прийматися з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими. Поліцейський зобов'язаний

¹ Соловйов О. М. Принципи адміністративної процедури. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2011. № 10. С. 151.

використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження їй надані;

8) *відкритість*. Поліцейський зобов'язаний у порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації, що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта стосовно неї. Учасник адміністративного провадження має право знати про початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні, а також право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи. Забороняється розголошення наявних у справі відомостей, що відповідно до закону становлять інформацію з обмеженим доступом;

9) *своєчасність і розумний строк*. Уповноважена посадова особа розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурну дію та/або приймає процедурне рішення протягом розумного строку (у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження), але не пізніше граничних строків, визначених законом. Представник органу поліції вирішує справу своєчасно, а саме до настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність¹;

10) *ефективність*. Уповноважена посадова особа організовує розгляд та вирішення справ, що належать до її компетенції, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та ефективний спосіб. Вона забезпечує розгляд і вирішення справи з вчиненням процедурних дій, що є достатніми та необхідними для належного вирішення справи;

11) *презумпція правомірності дій та вимог особи*. Дії та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи. Сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися уповноваженою особою на користь їх правомірності;

12) *офіційність*. Представник поліції зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення

¹ Категорія «розумний строк судового розгляду» у практиці Європейського суду з прав людини: Лист Верховного суду з прав людини від 25 січня 2006 року № 1-5/45 «Щодо розумних строків розгляду справи». *Вісник адвокатури*. 2009. № 4. С. 5-10.

справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи. Він не може зобов'язувати особу самостійно отримувати документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження, якщо такий обов'язок не визначено законом;

13) *гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні*. Особа має право бути заслуханою уповноваженою особою органів Національної поліції, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. У свою чергу, представник поліції зобов'язаний здійснювати інформування та консультування учасників адміністративного провадження з питань, що стосуються адміністративного провадження, а також щодо змісту їхніх прав та обов'язків. Особа також має право у передбаченому законом порядку витребувати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи;

14) *гарантування ефективних засобів правового захисту*. Особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органу поліції в порядку адміністративного оскарження відповідно до норм чинного законодавства та/або в судовому порядку. Поліцейський зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи¹.

При здійсненні класифікації адміністративних процедур в діяльності органів Національної поліції варто виходити із завдань і функцій, які стоять перед нею. При цьому, у наукових джерелах критерії класифікації можуть суттєво різнитися між собою. Отже, в залежності від змісту та напрямку діяльності органів Національної поліції варто виокремити:

- 1) функціональні процедури;
- 2) юрисдикційні процедури;

¹ Про адміністративну процедуру: Закон України від 14.05.2020 № 3475 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf35111=68834

- 3) внутрішньо-організаційні процедури;
- 4) дозвільні процедури;
- 5) ліцензійні процедури;
- 6) реєстраційні процедури;
- 7) процедури з розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян;
- 8) контрольно-наглядові процедури.

Специфіка *функціональних процедур*, які реалізовує Національна поліція, зумовлена правоохоронними завданнями, які на неї покладено державою. Так, пріоритетним напрямом діяльності Національної поліції є протидія злочинності. Для цього органи поліції наділені специфічними «поліцейськими» повноваженнями, здійснення яких часто пов'язане із застосуванням заходів державно-правового примусу та обмеженням прав і свобод громадян. Це, зокрема, застосування фізичної сили, спеціальних засобів, вогнепальної зброї та інших поліцейських заходів.

Разом з цим, поліцейські здійснюють цілу низку процедур, які спрямовані на взаємодію з громадськістю та органами місцевого самоврядування. Так, поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Така співпраця спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності. У свою чергу поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності. Керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень. Окрім того, ціла низка функціональних процедур реалізується за рахунок надання різного роду адміністративних послуг.

Юрисдикційні процедури є найбільш поширеним та характерним видом процедур в діяльності органів Національної поліції. В теорії права під юрисдикцією розуміється самостійний вид правоохоронної та правозастосовної державної діяльності, тобто це встановлена законом або іншим нормативним актом сукупність

повноважень відповідних державних органів з вирішення правових спорів та справ про правопорушення, тобто щодо оцінки дій осіб чи інших суб'єктів права з точки зору їх правомірності, застосування юридичних санкцій до порушників норм права. Юрисдикцію представляють також у вигляді діяльності компетентних органів, які уповноважені для розгляду юридичних справ і винесення юридично обов'язкових рішень. Іншими словами, йдеться про вид державно-владної діяльності, змістом якої є вирішення юридичних спорів¹.

Для адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції характерними є такі риси:

1) наявність правового спору (скарги або правопорушення). Тобто, юрисдикція виникає тільки тоді, коли необхідно розв'язати спір про право або у зв'язку з порушенням діючих правових норм;

2) адміністративно-юрисдикційна діяльність в силу своєї суспільної значущості вимагає належного процедурно-правового регулювання. Встановлення і доведення подій і фактів, їх юридична оцінка здійснюються в рамках особливої процедурної форми, що є важливою й обов'язковою для юрисдикційної діяльності;

3) адміністративно-юрисдикційна діяльність, передбачає змагальність при розгляді справи. Це означає, що сторони адміністративно-правового спору не є пасивними спостерігачами розв'язання справи юрисдикційними органами. Вони наділені досить широкими процедурними правами, що дає їм змогу активно захищати свої інтереси, представляти докази, заявляти клопотання, заперечувати пред'явлені докази у здійсненні адміністративного правопорушення;

4) обов'язковість ухвалення рішення у вигляді правового акту – важлива ознака юрисдикційної діяльності. Як спосіб розв'язання правових конфліктів юрисдикція передбачає необхідність ухвалення остаточного рішення – акту застосування норм права до конкретного випадку².

¹ Салманова О. Ю. Особливості та класифікація управлінських юрисдикційних процедур у судах. *Форум права*. 2013. № 4. С. 330-333. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/989/FP_Salmanova_2013_4.pdf?sequence=2&isAllowed=y

² Безпалова О. Загальна характеристика адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 3. С. 139-147. URL: <https://doi.org/10.34015/2523-4552.2019.3.10>

До юрисдикційних процедур відносяться такі провадження в діяльності поліції як:

- провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- провадження із розгляду скарг громадян;
- дисциплінарне провадження.

Внутрішньо-організаційні процедури дають можливість оптимізувати діяльність органів та підрозділів, які входять до системи поліції та встановити особливості їх взаємної правової, організаційної, фінансової, інформаційної та методично-технічної діяльності і координації. До даної групи процедур варто віднести:

– кадрові процедури – основними формами здійснення яких є: 1) відбір поліцейського на посаду; 2) медичні обстеження кандидатів на поліцейську службу; 3) прийняття та призначення кандидата на службу в Національній поліції України; 4) просування поліцейського по службі; 5) оцінювання та контроль діяльності поліцейського під час перебування на займаній посаді; 6) громадський контроль за кадровим забезпеченням і діяльністю Національної поліції тощо;

– реалізація документообігу – здійснюється відповідно до Інструкції з діловодства в системі Міністерства внутрішніх справ України, затвердженої наказом МВС України від 23 серпня 2012 року № 747 та Постанови Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності». Порядок організації роботи з документами, які містять службову інформацію, визначається спеціальним нормативно-правовим актом, затвердженим Кабінетом Міністрів України¹;

– процедури у сфері фінансового та матеріально-технічного забезпечення – такі процедури включають в себе дії щодо визначення потреб у певному виді матеріальних цінностей та належних фінансових можливостей; проведення тендерів та

¹ Про затвердження Інструкції з діловодства в системі Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 23.08.2012 № 747. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0747320-12#Text> ; Деякі питання документування управлінської діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text>

поставка продукції (надання послуг); підготовка та укладення відповідних договорів; отримання та розподіл ресурсів тощо.

Дозвільні процедури. Законодавець визначає дозвільну систему як особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян.

Діяльність поліції щодо здійснення дозвільної системи досить складна і різноманітна. Сутність її полягає у розробці комплексу заходів, спрямованих на недопущення шкоди, яку може бути заподіяно громадським та державним інтересам, власності, особистій безпеці громадян внаслідок безконтрольного володіння і використання об'єктів, на які поширюється зазначена система. Ця діяльність будується відповідно до завдань, що ставляться перед поліцейськими різними нормативними актами.

Так, до предметів, матеріалів і речовин, підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, належать: вогнепальна зброя (нарізна воєнних зразків, несучасна стрілецька, спортивна, навчальна, охолощена, мисливська нарізна і гладкоствольна), бойові припаси до неї, холодна зброя, (арбалети, мисливські ножі тощо), пневматична зброя калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду, пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначені патрони, вибухові матеріали і речовини, сильнодіючі отруйні речовини I – II класу безпечності, збудники інфекційних захворювань I – II групи патогенності і токсини, сховища, склади і бази, де вони зберігаються, стрілецькі тири і стрільбища, мисливсько-спортивні стенди, а також підприємства і майстерні по виготовленню і ремонту вогнепальної та холодної зброї, піротехнічні майстерні, пункти вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування, магазини, в яких здійснюється продаж зброї та бойових припасів до неї, організації, що займаються збутом сильнодіючих отруйних речовин, і лабораторії, що проводять аналізи цих засобів і речовин, працюють

із збудниками інфекційних захворювань I – II групи патогенності і токсинами¹.

Відтак органи Національної поліції уповноважені надавати дозволи (погодження) щодо:

– відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів, визначених законодавством;

– надання права керування транспортними засобами;

– видачі документів, номерних знаків для разових поїздок, пов'язаних з придбанням або реалізацією транспортних засобів та кузовів (рам);

– встановлення і використання на транспортних засобах спеціальних світлових сигнальних пристроїв автожовтого (оранжевого) кольору;

– заміни номерного агрегату транспортного засобу, а також на переобладнання транспортного засобу без заміни номерних агрегатів;

– погодження проектів конструкції транспортних засобів в частині дотримання вимог щодо забезпечення безпеки дорожнього руху з видачею свідоцтва про погодження конструкції тощо².

Варто відмітити, що діяльність щодо здійсненню дозвільної системи складається з ряду напрямків, які охоплюють собою й інші адміністративні процедури (контрольно-наглядові, внутрішньо-організаційні, юрисдикційні тощо), до основних з яких належать:

1) підготовка та ведення документації на об'єкти дозвільної системи;

2) проведення планових та позапланових перевірок об'єктів;

3) організація профілактики порушень правил дозвільної системи;

4) організація та здійснення прийому громадян, розгляд та перевірка їх заяв, скарг;

¹ Про затвердження Положення про дозвільну систему: постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF#Text>

² Портал електронних сервісів Мінекономіки. Міністерство внутрішніх справ України. Послуги органу влади. URL: <https://my.gov.ua/info/department/1531/services?languageId=0>

5) здійснення взаємодії з іншими службами, а також з іншими державними органами та громадськими організаціями;

6) аналіз стану роботи на закріплених підприємствах та в установах;

7) складання звітів, інформацій і та ін.

МВС організує роботу щодо здійснення дозвільної системи через територіальні органи Національної поліції, що входять до блоку превентивної діяльності.

Лицензійні процедури передбачають собою надання суб'єкту господарювання права на провадження виду господарської діяльності або частини виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, шляхом прийняття рішення про видачу ліцензії, про що робиться запис у ліцензійному реєстрі.

Основними процедурами Національної поліції у цьому напрямі є видача та анулювання ліцензії на провадження охоронної діяльності та видача й анулювання ліцензії на провадження господарської діяльності з виробництва та ремонту вогнепальної зброї.

Підставою для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії за результатом розгляду заяви про отримання ліцензії є:

1) встановлення невідповідності здобувача ліцензії ліцензійним умовам, встановленим для провадження виду господарської діяльності, зазначеного в заяві про отримання ліцензії;

2) виявлення недостовірності даних у підтвердних документах, поданих здобувачем ліцензії. Виявленням недостовірності даних у підтвердних документах, поданих суб'єктом господарювання до органу ліцензування, є встановлення на момент подання документів здобувачем ліцензії чи ліцензіатом наявності розбіжності між даними, наведеними у них, та фактичним станом цього суб'єкта господарювання¹.

Реєстраційні процедури в діяльності Національної поліції України представляють собою регламентований адміністративно-

¹ Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, що надаються Міністерством внутрішніх справ України: наказ МВС України від 1 серпня 2017 року № 666. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS772.html

процедурними нормами порядок діяльності уповноважених осіб щодо:

- офіційного визнання законності правових актів;
- офіційного визнання законності дій юридичних осіб;
- офіційного визнання законності дій фізичних осіб;
- підтвердження з боку держави правового статусу суб'єктів;
- наділення суб'єктів правами або обов'язками;
- фіксації юридичних фактів;
- встановлення певних правових відносин тощо.

Найбільш поширеними реєстраційними процедурами в діяльності Національної поліції є: 1) реєстрація заяв, повідомлень та іншої інформації про правопорушення та інші події; 2) реєстрація справ про адміністративні правопорушення; 3) реєстрація транспортних засобів тощо.

Реєстраційні дії вчинені працівниками поліції мають юридичні наслідки. Так, наприклад, незареєстровані транспортні засоби не можна експлуатувати, незареєстрований нормативний акт не може бути опублікований або звернений до виконання тощо.

Відповідно до статті 40 Конституції України, Закону України «Про звернення громадян», Указу Президента України від 7 лютого 2008 року № 109 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 348, підпункту 42 пункту 4 Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 поліцейські здійснюють *процедури з розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян.*

Розгляд звернень та особистий прийом громадян в органах та підрозділах поліції є складовою механізмом реалізації прав громадян на внесення до органів державної влади пропозицій щодо

поліпшення їх діяльності, виявлення недоліків у роботі, оскарження дій посадових осіб та органів державної влади.

Громадяни України мають право звернутися до органів (підрозділів) поліції, їх керівників із зауваженнями, скаргами та пропозиціями з питань, пов'язаних з діяльністю Національної поліції України, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління, із заявами або клопотаннями про реалізацію своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, а також зі скаргами про їх порушення¹.

З викладеного можемо зробити висновок, що діяльності органів Національної поліції притаманна велика кількість адміністративних процедур, які дають їй можливість реалізовувати основні функції держави у напрямку охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтриманні публічної безпеки та порядку. На деяких з них, а саме: контрольно-наглядових провадженнях та провадженнях у справах про адміністративні правопорушення варто зупинитися більш детально, оскільки вони пов'язані із застосуванням адміністративного примусу по відношенню до фізичних та юридичних осіб.

5.2. Контрольні провадження в Національній поліції України

Контроль є основним та найбільш дієвим способом забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні. Проте, незважаючи на його досить поширене використання у назві та тексті законодавчих та підзаконних актів, сутність, значення та особливості контролю як одного із найпоширеніших способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні нез'ясовані й понині². Такий висновок, насамперед, підтверджується

¹ Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України: наказ МВС України від 15.11.2017 № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17#Text>

² Адміністративна діяльність Національної поліції : навч. посіб. / Кол. авт. ; кер. авт. кол. к.ю.н., засл. юрист України В. А. Глуховець. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. С. 126.

ототожненням у законодавстві контролю з іншим способом забезпечення дисципліни та законності – наглядом, визначенням різних за видами та об’ємом контрольних чи наглядових повноважень суб’єктів державного управління.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови контроль визначається як перевірка відповідності контрольованого об’єкта встановленим вимогам; складова частина управління економічними об’єктами та процесами з метою перевірки відповідності спостережуваного стану об’єкта бажаному та необхідному положенню, передбаченому законами, інструкціями, іншими нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами¹. У Новому тлумачному словнику української мови контроль визначається як «перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось». Як «нагляд над чим-небудь із метою перевірки» тлумачиться контроль у Сучасному словнику іншомовних слів².

У наукових та нормотворчих джерелах можемо, як уже відмічалось, зустріти ототожнення термінів «контроль» і «нагляд», що проявляється у так званих «контрольно-наглядових провадженнях». Але за своїм юридичним змістом ці поняття є різними. Суттєві відмінності між термінами «контроль» та «нагляд» в державному управлінні краще простежити через призму співвідношення цих двох категорій. Отже:

1) між термінами «контроль» і «нагляд» не існує чіткої семантичної різниці, оскільки у тлумачних словниках зміст терміна «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд» і навпаки, або за допомогою слова «перевірка». Співпадає і мета контролю та нагляду, якою є дотримання чинного законодавства, під яким варто розуміти сукупність законодавчих та підзаконних актів;

2) будь-яка особа, державний орган чи громадська організація може здійснювати нагляд у широкому його розумінні як спостереження (перевірку), у той час як контрольні повноваження є прерогативою лише деяких із них, оскільки пов’язані із

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та гол. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, С. 569.

² Контроль // Словник / Портал української мови та культури. URL: <https://inlnk.ru/4yk9a> .

припиненням протиправних дій, притягненням винного до відповідальності, відміною акта управління підконтрольного об'єкта, відстороненням його від виконання службових обов'язків;

3) нагляд у широкому його значенні варто розглядати як окрему форму чи метод контролю, його стадію, оскільки суб'єкт його здійснення не втручається у професійну діяльність того органу, за яким він наглядає. Щодо вузького розуміння нагляду, то його суб'єктами є лише органи прокуратури. Отже, варто розрізняти два види нагляду: загальний, який є окремою формою, методом або стадією і який здійснюється будь-яким суб'єктом державного управління; спеціальний – який здійснюють лише органи прокуратури;

4) нагляд порівняно з контролем є більш вузьким поняттям за змістом та об'ємом владних повноважень, оскільки його суб'єкт не може втручатись у професійну діяльність об'єкта, який перевіряється¹.

В діяльності органів Національної поліції контрольні повноваження є домінуючими та характеризуються такими особливостями:

по-перше, контрольна діяльність уповноважених осіб реалізується майже у кожному з адміністративних проваджень;

по-друге, результати відповідної контрольної діяльності можуть бути підставою для порушення юрисдикційних адміністративних проваджень, у ході яких винні особи залучаються до юридичної відповідальності;

по-третє, порядок його здійснення регламентується як законодавчими, так і підзаконними актами;

по-четверте, здійснюється повсякденно й безперервно;

по-п'яте, виконує такі основні функції: пізнавально-інформаційну (вона полягає у перевірці відповідності функціонування підконтрольного об'єкта встановленим правилам);

¹ Гарашук В. М. Доктрина контролю та нагляду в державному управлінні. С. 201-207. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7162/1/Garashuk_201.pdf ; Горбова Н. А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34). Том 1. С. 37-42; Нечитайленко О. І. Адміністративний контроль і нагляд: основні підходи до розуміння та розмежування понять. С. 120. URL: <https://cutt.ly/hUIKLe8>

профілактичну (вона дозволяє попередити порушення встановлених вимог та заданих параметрів діяльності підконтрольного об'єкта); методичну (вона реалізується під час надання допомоги підконтрольному об'єкту); примусову (вона полягає у припиненні протиправних дій підконтрольного об'єкта, відміні або призупиненні його рішень, відстороненні від виконання професійних завдань, притягненні до відповідальності, відновленні порушених прав).

Класифікувати контрольно-наглядові провадження в діяльності Національної поліції можна за різними критеріями. Так, в залежності від суб'єкта контрольних повноважень виокремлюють *внутрішній (відомчий) контроль* та *зовнішній (надвідомчий) контроль*. Внутрішній контроль, у свою чергу, поділяється на контроль *внутрішньо-організаційний* та *функціональний*, а зовнішній контроль – на *державний, громадський, судовий контроль*, а також *нагляд з боку органів прокуратури*¹.

Державний контроль є найпоширенішим та найбільш дієвим видом надвідомчого контролю, підтвердженням чого є розгалужена система суб'єктів, які його здійснюють, та результати їх контрольної діяльності. Даний вид контролю проявляється у тому, що по-перше, відповідно до Конституції України право вищого контролю за законністю в діяльності поліції належить Верховній Раді України; по-друге, Президент України здійснює оперативне керівництво органами виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України, міністерствами та відомствами, тобто він видає укази та розпорядження, які стосуються питань боротьби зі злочинністю та зміцнення законності; по-третє, відповідні функції контролю покладені також на Кабінет Міністрів України, який перевіряє виконання своїх постанов щодо охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю тощо.

Громадський контроль полягає у тому, що він може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них

¹ Адміністративна діяльність Національної поліції : навч. посіб. / Кол. авт. ; кер. авт. кол. к.ю.н., засл. юрист України В. А. Глуховець. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. С. 126-128.

обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України.

Судовий контроль за діяльністю поліції полягає у тому, що дії або бездіяльність та рішення посадових осіб органів Національної поліції можуть бути оскаржені до суду. Окрім того, ефективною формою забезпечення законності в діяльності поліції є розгляд судами матеріалів про адміністративні правопорушення, що надсилаються поліцейськими. Результатом такого розгляду є обов'язкові для виконання вказівки судів про усунення виявлених порушень законності¹.

Окремо варто зазначити про нагляд органами прокуратури за діяльністю Національної поліції, оскільки відповідно до Конституції України прокуратура здійснює нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, а також нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Письмові вказівки прокурора органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню.

Важливим способом забезпечення законності є також відомчий контроль в діяльності поліції, який являє собою елемент керівництва, складову частину організаторської роботи діяльності поліції, кожного відділу та підрозділу поліції. Контроль може проявлятися у вигляді комплексного інспектування окремих завдань або напрямів в діяльності поліції, а також контроль посадових осіб різного рівня.

Внутрішньо-організаційний відомчий контроль здійснюється уповноваженими особами з метою забезпечення дисципліни і законності в діяльності органів Національної поліції. Він здійснюється як за фінансово-господарською діяльністю з метою виявлення й усунення фактів порушення фінансової дисципліни,

¹ Загуменник В. І., Проценко В. В. Державне управління та виконавча влада в Україні : навч. посіб. Київ : Поліграфіст. 2015. URL: https://pidruchniki.com/84661/pravo/derzhavne_upravlinnya

заподіяння збитків, безгосподарності, перекручування звітності в органах, на підприємствах, установах, організаціях, що належать до сфери управління та відання органів поліції, так і безпосередньо за реалізацією працівниками поліції своїх повноважень, наприклад, контроль керівництва за виконанням підлеглими покладених на поліцію обов'язків (перевірка командиром несення служби патрульними, галузева перевірка, коли наприклад штаб Головного управління перевіряє реєстраційну дисципліну чергової частини відділу поліції чи комплексна перевірка – коли перевіряються всі напрямки роботи відділку поліції)¹.

Функціональний відомчий контроль спрямований на реалізацію уповноваженими особами органів Національної поліції своїх безпосередніх контрольно-наглядових повноважень по відношенню до підконтрольних об'єктів. Так, відповідно до закону України «Про Національну поліцію» поліція відповідно до покладених на неї завдань:

– здійснює контроль за дотриманням правил ліцензійно-дозвільної системи, правил, норм та стандартів в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;

– здійснює періодичний контроль за функціонуванням самих об'єктів дозвільної системи;

– здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі;

– здійснює контроль за дотриманням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, вживає заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі;

– здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та

¹ Шаграва С. О. Внутрішньвідомчий контроль за діяльністю органів Національної поліції як складова мінімізації корупційного ризику. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 146-149. URL: http://lsej.org.ua/1_2018/42.pdf

активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ;

– здійснює контроль у межах своєї компетенції, визначеної законом, за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення;

– у межах своєї компетенції здійснюють нагляд за дотриманням порядку виходу домашніх тварин (собак) у громадських місцях, за дотриманням вимог у сфері захисту тварин від жорстокого поводження та вживають відповідних заходів у разі порушення законодавства у цій сфері і т.д.

З викладеного можемо побачити, що органи Національної поліції наділені досить широкими контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері дозвільної системи. Так, до виключної компетенції МВС України в цілому та органів Національної поліції зокрема належить контроль обігу наступних речей:

– вогнепальна зброя;

– бойова нарізна зброя армійських зразків або виготовлена за спеціальними замовленнями (пістолети, револьвери, гвинтівки, карабіни, автомати, кулемети тощо);

– несучасна стрілецька зброя, яка знята з озброєння сучасних армії та виробництва, або та, що існує в одиничних екземплярах та малих партіях, а також зброя зазначеного вище типу, виготовлена в сучасних умовах спеціально для виставок (експонування) в одиничних екземплярах та малих партіях;

– вихолощена зброя армійських зразків, спеціально пристосована до стрільби холостими зарядами, з якої не можливо зробити постріл бойовим зарядом;

– учбова вогнепальна зброя – це нарізна зброя армійських зразків (пістолети, револьвери, гвинтівки, карабіни, автомати і кулемети тощо) або мисливська вогнепальна зброя приведена на заводах-виготовлювачах чи в майстернях з ремонту зброї до стану, що виключає можливість здійснення пострілу без спеціальних ремонтних робіт;

– спортивна вогнепальна зброя – це спортивні пістолети, револьвери, гвинтівки, які виробником передбачені для використання в спортивних цілях, а також гладкоствольні рушниці;

Розділ 5
Адміністративні процедури в діяльності
Національної поліції України

– мисливська вогнепальна зброя, до якої належать мисливські карабіни, гладкоствольні рушниці, гладкоствольні рушниці із свердловиною «парадокс» з нарізами 100 140 мм на початку або у кінці ствола, мисливські рушниці з свердловиною «сюпра», комбіновані рушниці, що мають нарівні з гладкими і нарізні стволи, та мисливські малокаліберні гвинтівки. Довжина стволів гладкоствольних рушниць повинна бути не менше 450 мм, а загальна довжина зброї не менше 800 мм;

– бойові припаси, до яких належать патрони до нарізної вогнепальної зброї різних калібрів, а також заряджені патрони для гладко ствольних мисливських рушниць, мисливський порох і капсулі;

– холодна зброя (арбалети, мисливські ножі, катани, шаблі, шашки, мечі, палаші, ятагани, фінські ножі, кортики, кинджали, штики, штик-ножі, які не перебувають на озброєнні військових формувань);

– пневматична зброя, до якої належать пістолети, револьвери, гвинтівки калібру понад 4,5 мм і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду;

– пристрої вітчизняного виробництва (пістолети, револьвери) для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначені патрони;

– газова зброя (пістолети, револьвери, аерозольні та дрібнодисперсні упаковки);

До виключної компетенції належить також контроль за функціонуванням наступних об'єктів дозвільної системи:

– сховища, склади і бази, де речі, перелічені у попередньому абзаці, зберігаються;

– стрілецькі тири і стрільбища, мисливсько-спортивні стенди;

– підприємства і майстерні по виготовленню, ремонту, утилізації вогнепальної, газової та холодної зброї;

– магазини, в яких здійснюється продаж вогнепальної, холодної, газової зброї та бойових припасів до неї;

– пункти вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поведіння з ними та їх застосування;

– піротехнічні майстерні¹.

Крім того, Міністерство внутрішніх справ разом з Державний комітетом України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, охорони праці та гірничого нагляду здійснюють нагляд за обігом вибухових матеріалів, а також функціонуванням сховищ, складів і баз, де вони зберігаються.

Окремо варто зупинитися й на деяких наглядових провадженнях. Так, адміністративний нагляд є методом діяльності поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, дотримання законності та правопорядку в суспільстві, гарантування прав і свобод людини, який полягає у спостереженні за поведінкою фізичних та юридичних осіб згідно до завдань і повноважень органів поліції, попередження і припинення порушень правил співжиття та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Адміністративний нагляд не має на меті бути підставою для втручання у приватно-правові відносини, його правова природа походить із призначення органів поліції забезпечувати порядок і виконання закону у громадських місцях. Тому держава через систему органів виконавчої влади, у тому числі і поліції, здійснює контроль та нагляд за виконанням правових норм.

Відповідно до чинного законодавства поліція здійснює нагляд за виконанням посадовими особами та громадянами рішень органів державної законодавчої та виконавчої влади з питань охорони публічного порядку.

Залежно від видів адміністративних норм, що регулюють відносини нагляду, адміністративний нагляд поліції можна класифікувати на два види:

- 1) загальний нагляд за додержанням законодавства;
- 2) спеціальний нагляд, який здійснюється за деякими категоріями осіб.

Загальний нагляд, у свою чергу, диференціюється на такі підгрупи:

¹ Адміністративна діяльність Національної поліції : навч. посіб. / Кол. авт. ; кер. авт. кол. к.ю.н., засл. юрист України В. А. Глуховець. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. С. 220-225.

1) нагляд за додержанням громадянами та посадовими особами загальнообов'язкових правил (наприклад, правил поведінки у громадських місцях);

2) нагляд, який здійснюється щодо визначеного кола суб'єктів (наприклад, виконання іноземними громадянами правил перебування на території України);

3) нагляд за дотриманням законодавства щодо окремих напрямів діяльності органів поліції (за додержанням вимог дозвільної системи, щодо попередження дитячої бездоглядності тощо).

Спеціальний нагляд поліції здійснюється щодо окремих категорій осіб. У Законі України «Про Національну поліцію» передбачено здійснення нагляду за особами, які звільнені з місць позбавлення волі, а також контроль за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі¹.

Поліція забезпечує під час адміністративного нагляду впровадження в життя вимог законодавчих актів за рахунок широкого роз'яснення їх змісту, а також за допомогою засобів адміністративного примусу (припинення правопорушень, притягнення винних до юридичної відповідальності).

Органи поліції уповноважені здійснювати адміністративний нагляд за виконанням широкого кола правил, що регулюють відносини публічного порядку та безпеки. Ці відносини регулюються Конституцією України та законами України, рішеннями органів місцевого самоврядування.

Адміністративно-правові норми, виконання яких забезпечує здійснення адміністративного нагляду органів поліції можна поєднати в такі групи:

- норми, що регламентують особисту безпеку громадян, їх здоров'я, права і свободи, законні інтереси;
- норми, що регулюють поведінку громадян на вулицях, у парках та інших громадських місцях при проведенні масових заходів, користуванні громадським транспортом та ін.;

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

- направлені на охорону всіх видів власності (протидія крадіжкам, охорона об'єктів, квартир громадян, вантажів, що перевозяться та ін.);
- норми, які регулюють забезпечення безпеки дорожнього руху, дозвільної системи;
- норми, що діють у сфері міграційних процесів (паспортної системи, прикордонного режиму, виїзду за кордон та в'їзду в Україну громадян, у тому числі іноземних);
- направлені на захист громадського благоустрою (охорона від знищення або пошкодження паркових чи інших міських насаджень, газонів, вуличного покриття);
- норми, спрямовані на регулювання підприємницької діяльності.

Для здійснення адміністративного нагляду підрозділи поліції відповідно до Закону «Про Національну поліцію» та інших нормативних актів наділяються повноваженнями, що дозволяють їм здійснювати спостереження за виконанням посадовими особами і громадянами відповідних правил, виявляти правопорушення, попереджувати та припиняти їх, забезпечувати притягнення винних до відповідальності.

Безпосередньо сам адміністративний нагляд здійснюють конкретні підрозділи та служби органів Національної поліції. Так, персонал патрульної служби охороняє публічний порядок шляхом безпосереднього спостереження за додержанням громадянами та посадовими особами правил поведінки в громадських місцях; дільничні офіцери поліції перевіряють скарги та заяви громадян про правопорушення, що мали місце на дільниці, перевіряють об'єкти дозвільної системи¹.

Далі зупинимось на підставах та порядку встановлення і здійснення спеціального адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Адміністративний нагляд – це здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням

¹ Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі : наказ МВС України та Державного департаменту України з питань виконання покарань від 04.11.2003 № 1303/203. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0046-04#Text>

виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами і організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами.

Спеціальний адміністративний нагляд – це нагляд за поведінкою певної категорії громадян, який встановлюється з метою запобігання вчиненню злочинів окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них.

Цей вид нагляду є примусовим заходом і встановлюється за звільненими з місць позбавлення волі відповідно до Закону «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі (наказ МВС України та Державного департаменту України з питань виконання покарань від 4.11.2003 № 1303/203).

Цей вид адміністративного нагляду встановлюється лише стосовно трьох категорій раніше судимих осіб:

1) засуджених до позбавлення волі за тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо під час відбування покарання їх поведінка свідчила, що вони вперто не бажають стати на шлях виправлення і залишаються небезпечними для суспільства;

2) засуджених до позбавлення волі за тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо вони після покарання або умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, незважаючи на попередження органів поліції, систематично порушують публічний порядок і права інших громадян, вчиняють інші правопорушення;

3) засуджених до позбавлення волі за один із злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Адміністративний нагляд у всіх випадках встановлюється в судовому засіданні одноосібно суддею районного(міського) суду або за місцем дислокації установи виконання покарань, або за місцем проживання особи, щодо якої встановлюється адміністративний нагляд за поданням керівника установи виконання покарань або органу поліції.

Адміністративний нагляд встановлюється терміном від одного до двох років і не може перевищувати термінів, передбачених законом для погашення або зняття судимості.

Обмеження, які можуть встановлюватися судом:

- 1) заборона виходу з будинку (квартири) поза визначений час (нічний час), який не може перевищувати восьми годин на добу;
- 2) заборона перебувати в ресторанах, кафе та інших місцях району (міста), визначених постановою про встановлення обмежень;
- 3) заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста) без дозволу поліції;
- 4) реєстрація в поліції від одного до чотирьох разів на місяць.

На кожну особу щодо якої встановлено адміністративний нагляд в службі дільничних офіцерів поліції заводиться справа адміністративного нагляду, в якій накопичуються матеріали перевірок за час знаходження особи під наглядом (відповідно до наказу МВС України від 28.07.2017 № 650) ¹.

Працівники поліції зобов'язані систематично контролювати поведінку цих осіб, запобігати порушенням ними громадського порядку та прав інших громадян і припиняти їх, проводити розшук осіб, які уникають адміністративного нагляду.

Встановлено два види підстав для припинення адміністративного нагляду: відповідно до постанови суду і автоматичне припинення адміністративного нагляду. Адміністративний нагляд припиняється постановою судді за поданням начальника органу поліції:

- 1) у разі погашення або зняття судимості з особи, яка перебуває під наглядом;
- 2) достроково, якщо піднаглядний перестав бути небезпечним для суспільства і позитивно характеризується за місцем роботи і проживання.

Автоматично адміністративний нагляд припиняється:

¹ Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ МВС України від 28.07.2017 № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>

1) після закінчення терміну, на який його встановлено, якщо органом поліції не подано клопотання про продовження нагляду або суддя відмовив у продовженні нагляду;

2) у випадку засудження піднаглядного до позбавлення волі і направлення його до місця відбування покарання;

3) у разі смерті піднаглядного¹.

За порушення встановлених обмежень передбачена відповідальність згідно зі статтею 187 Кодексу України про адміністративні правопорушення і статтею 395 Кримінального кодексу України².

Таким чином, контрольні провадження в Національній поліції України можна охарактеризувати як складову частину всього управлінського процесу, спрямовану на унормування стану справ на підвідомчому об'єкті, забезпечення систематичної перевірки виконання Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів, додержання дисципліни, законності та правопорядку і проявляється в оперативному реагуванні уповноваженими особами органів Національної поліції на протиправну поведінку, її припинення та недопущення вчинення дій, які явно порушують норми чинного законодавства.

5.3. Проблеми здійснення органами поліції провадження в справах про адміністративні правопорушення

Провадження у справах про адміністративні правопорушення – це особливий різновид адміністративної процедури, який значною мірою врегульований правовими нормами, що закріплені в розділах IV та V Кодексу України про адміністративні правопорушення (глави 18-33).

¹ Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту / Калюк О.М., Константінов С.Ф., Куліков В. А. та ін. / за ред. Кулікова В. А. К.: «Освіта України», 2016. С. 86-89.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення: закон УРСР від 7 грудня 1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>; Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

За своїм змістом *провадження у справах про адміністративні правопорушення* являє собою законодавчо регламентовану, послідовну діяльність уповноважених суб'єктів, систему певних дій, спрямованих на розгляд і вирішення справи про адміністративні правопорушення. Йому не властива складна процедура розслідування справ, на відміну від справ кримінального процесу¹.

Застосування під час провадження в справах про адміністративні правопорушення заходів державного примусу обумовлює високий рівень визначеності адміністративно-юрисдикційної діяльності. Так, у нормах адміністративно-деліктного законодавства чітко визначені:

- завдання провадження (стаття 245 КУпАП);
- обставини, що виключають провадження (стаття 247 КУпАП);
- принципи провадження, такі як рівність перед законом, законність, змагальність тощо (стаття 249 КУпАП);
- види доказів (стаття 251 КУпАП);
- вимоги до найважливіших процедурних документів, зокрема до протоколу про адміністративне правопорушення (статті 254-257 КУпАП), постанови по справі (статті 283-286 КУпАП) тощо;
- заходи забезпечення провадження (стаття 260 КУпАП: адміністративне затримання, особистий огляд, вилучення речей та документів тощо);
- права учасників провадження (статті 268-275 КУпАП);
- строки і порядок розгляду справ (статті 277-279 КУпАП);
- оскарження і опротестування постанов по справі (статті 287-297 КУпАП);
- виконання постанови (глави 25-33, статті 298-330 КУпАП).

Серед основних положень, що стосуються цього виду провадження слід виділити його завдання, до яких віднесені: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень,

¹ Ковалів М. В. Проведення у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 240-248.

запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності¹.

До основних нормативно-правових актів, які регулюють здійснення провадження про адміністративні правопорушення відносяться:

- Конституція України;
- Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- Закон України «Про Національну поліцію»;
- Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству»;
- наказ МВС України від 6 листопада 2015 року №1376 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції»;
- наказ МВС України від 7 листопада 2015 р. № 1395 «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» та ін.

У Конституції України визначається система органів виконавчої влади, їхні повноваження, організація діяльності, зовнішні форми правових актів, які стосуються провадження про адміністративні правопорушення. Конституційні положення встановлюють адміністративно-правовий статус громадян, закріплюють участь об'єднань громадян і трудових колективів у керуванні державними й суспільними справами, обов'язки й відповідальність посадових осіб. Таким чином, в положеннях Конституції України визначено загальні положення про права людини, на яких ґрунтуються положення Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів і наказів, які розкривають порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення².

Детально порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення визначається Кодексом України

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>

² Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

про адміністративні правопорушення. Так, в розділі 1 «Загальні положення» КУпАП закріплено завдання проваджень у справах про адміністративні правопорушення, положення про адміністративне правопорушення та адміністративну відповідальність, мету та види адміністративних стягнень, що можуть накладатися на правопорушників, а також порядок накладення адміністративних стягнень. Розділ 2 «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність» КУпАП складається з двох частин: 1) загальної та 2) особливої. Загальна частина закріплює положення щодо поняття адміністративних правопорушень, відповідальності окремих категорій громадян, види адміністративних стягнень та порядок їх накладення. Особлива частина закріплює склади адміністративних правопорушень за порушення особи несуть відповідальність у встановленому порядку. Розділ 3 «Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення» КУпАП визначає підвідомчість справ про адміністративні правопорушення. Розділ 4 «Провадження в справах про адміністративні правопорушення» закріплює загальні положення провадження, вимоги до протоколу про адміністративні правопорушення, заходи забезпечення проваджень, визначає осіб, які можуть брати участь у адміністративному провадженні, а також порядок оскарження рішень по справі про адміністративне правопорушення. Розділ 5 «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень» закріплює особливості проваджень по виконанню різних видів постанов про адміністративне правопорушення, про вжиття заходів забезпечення адміністративного провадження та ін¹.

Закон України «Про Національну поліцію» стосується проваджень у справах про адміністративні правопорушення у частині застосування заходів впливу до правопорушників, а також визначає повноваження та обов'язки працівників поліції під час провадження справ про адміністративні правопорушення.

В Законі України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» зазначено, що уповноважені підрозділи

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>

органів Національної поліції України в рамках здійснення проваджень у справах про запобігання та протидію домашньому насильству уповноважені своєчасно виявляти факти домашнього насильства; виносити термінові заборонні приписи стосовно кривдників; анулювати дозволи на право придбання, зберігання, носіння зброї та боєприпасів їх власникам у разі вчинення ними домашнього насильства, а також вилучення зброї та боєприпасів у порядку, визначеному законодавством тощо. Окрім того, в рамках провадження поліцейські можуть проникати до житла особи без вмотивованого рішення суду в невідкладних випадках, пов'язаних із припиненням вчинюваного акту домашнього насильства, у разі безпосередньої небезпеки для життя чи здоров'я постраждалої особи¹.

Наказ МВС України №1376 від 6 листопада 2015 року закріплює Інструкцію, яка передбачає порядок оформлення матеріалів, які застосовуються при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, а також роз'яснює порядок їх обліку. Таким чином відповідний наказ розгорнуто закріпив положення Кодексу України про адміністративні порушення у частині проваджень у справах про адміністративні правопорушення працівниками органів поліції².

Викладене дає підстави стверджувати, що ознаками проваджень у справах про адміністративні правопорушення є такі:

- 1) вони виникають тільки у зв'язку зі вчиненням адміністративного проступку;
- 2) для них притаманне, встановлене законодавством, коло суб'єктів;
- 3) їм притаманні індивідуальність процедурних актів, які приймаються в ході провадження;

¹ Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 7 грудня 2017 року № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text>

² Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: наказ МВС України від 06.11.2015 № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15#Text>

4) застосування під час даного виду проваджень заходів державного примусу обумовлює високий ступінь формалізації процедури;

5) за допомогою даного виду проваджень реалізуються міри адміністративної відповідальності.

Аналіз законодавства України дає змогу виділити два види провадження по справах про адміністративні правопорушення: *звичайне* та *спрощене*.

Звичайне здійснюється у більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством. Воно передбачає складання протоколу про адміністративне правопорушення в якому: деталізується об'єктивна сторона адміністративного правопорушення; визначаються заходи припинення і порядок їх застосування; закріплюються права і обов'язки учасників провадження; визначається порядок розгляду справ; встановлюються факти, обставини, що є доказами.

Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості правопорушень, прямо передбачених ст. 258 КУпАП. Таке провадження характеризується мінімумом процедурних дій та їх оперативністю. Протокол про правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, приймає і виконує рішення про накладення і стягнення (штрафу або попередження)¹.

Так, протокол не складається у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, а також адміністративних правопорушень, передбачених частиною другою статті 122-2, частинами другою, третьою статті 132-1, статтею 132-2 КУпАП, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі, а також порушень правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису).

Треба зазначити, що у разі коли порушник перелічених норм заперечує накладене на нього стягнення, то складається протокол

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>

про адміністративне правопорушення і провадження здійснюється у звичайному порядку.

Підставою порушення адміністративної справи і проведення розслідування є вчинення особою діяння, що містить ознаки адміністративного правопорушення (фактична підстава). Проте однієї фактичної підстави ще недостатньо для того, щоб проводити адміністративне розслідування. Необхідна ще формальна і процедурна підстава. Отже, документами, які є процедурною підставою для порушення і розслідування адміністративних справ, є:

- заяви (як письмові так і усні) свідків, потерпілих, інших громадян;
- повідомлення посадових осіб, адміністрації підприємств, установ, організацій, судово-слідчих органів;
- публікації або інформація в пресі та інших засобах масової інформації;
- повідомлення профспілкових та інших громадських організацій;
- безпосереднє виявлення правопорушення уповноваженою посадовою особою.

Важливе значення на стадіях адміністративного розслідування для забезпечення законності на стадії адміністративного розслідування мають положення КУпАП, які визначають:

- обставини, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення (ст. 247 КУпАП);
- обставини, які звільняють від неї (ст. 21, 22 КУпАП);
- обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення (ст. 34, 35 КУпАП).

Діяльність учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення розвивається у часі як послідовний ряд пов'язаних між особою процедурних дій щодо реалізації прав та взаємних обов'язків. Вся процедура складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну. Їх прийнято називати стадіями.

Під стадією треба розуміти таку порівняно самостійну частину провадження, яка поряд з його загальними завданнями має властиві тільки їй завдання й особливості. Стадії відрізняються одна

від одної і колом учасників провадження, характером проваджуваних дій та їх юридичною роллю¹.

Розв'язання завдань кожної стадії оформлюється спеціальним процедурним документом, який ніби підсумовує діяльність. Після прийняття такого акта розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою; наступна, як правило, починається лише після того, як закінчена попередня, на новій стадії перевіряється те, що було зроблено раніше².

Провадження у справах про адміністративні правопорушення за своєю структурою схоже на кримінальний процес, проте, як неодноразово зазначалося вище, воно значно простіше і містить менше процедурних дій. Таке провадження має чотири стадії:

- 1) порушення справи та попереднє з'ясування всіх її обставин;
- 2) розгляд справи та винесення постанови;
- 3) оскарження постанови та перегляд справи;
- 4) виконання постанови.

Отже, на першій стадії з'ясовується факт вчинення та обставини правопорушення; дані про винуватця; складається протокол. На другій – компетентний орган розглядає матеріали і приймає постанову. На третій (це факультативна, необов'язкова стадія, її може і не бути) постанова може бути оскаржена громадянином, опротестована прокурором, переглянута за ініціативою вищестоящого органу. Ця стадія закінчується прийняттям рішення про скасування, зміну, або залишення постанови в силі. Четверта – виконання постанови – розпочинається відразу після її прийняття або після розгляду скарги, протесту.

Кожна стадія, у свою чергу, складається з окремих етапів, що являють собою групи взаємопов'язаних дій. Система стадій і етапів провадження може бути представлена таким чином:

1. Порушення справи та попереднє з'ясування всіх її обставин:

¹ Берідзе М. Н. Стадії провадження у справах за зверненнями громадян. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2005. Вип. 29. С. 139-147.

² Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О. Адміністративне право України. Повний курс. Навчальний посібник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 221.

- а) порушення справи;
- б) встановлення фактичних обставин;
- в) процедурне оформлення результатів попереднього з'ясування обставин;

г) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю.

2. Розгляд справи:

- а) підготовка справи до розгляду і заслуховування;
- б) заслуховування справи;
- в) прийняття постанови;
- г) доведення постанови до відома.

3. Перегляд постанови:

- а) оскарження, опротестування постанови;
- б) перевірка законності постанови;
- в) винесення рішення;
- г) реалізація рішення.

4. Виконання постанови:

- а) звернення постанови до виконання;
- б) безпосереднє виконання¹.

Пропонуємо більш детально зупинитися на тих процедурних діях, які відбуваються на кожній із стадій провадження. Отже, на стадії порушення справи та попереднього з'ясування всіх її обставин. Уповноважена особа органів Національної поліції встановлює обставини провини, здійснює їх фіксування і кваліфікацію. У цій стадії створюється передумова для об'єктивного і швидкого розгляду справи, застосування до винного передбачених законом заходів впливу.

Підставою порушення адміністративної справи є вчинення особою діяння, що має ознаки адміністративної провини. Порушенню справи передуює одержання інформації про діяння, що має ознаки провини. Така інформація, одержана у будь-якій формі, є приводом до порушення адміністративної справи. Правове значення приводу до порушення і розслідування справи полягає у тому, що він викликає громадську публічну діяльність уповноважених органів, тобто вимагає від цих органів відповідної реакції на сигнал про вчинення діяння. Приводами до порушення адміністративних

¹ Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О. Адміністративне право України. Повний курс. Навчальний посібник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С 221.

справ можуть бути заяви громадян, повідомлення представників громадськості, установ, підприємств і організацій, преси та інших засобів масової інформації, а також безпосереднє виявлення правопорушення уповноваженою особою.

Наступний етап – встановлення фактичних обставин у справі. Його сутність полягає у провадженні дій, спрямованих на збирання доказів, які підтверджують або спростовують винуватість у вчиненні правопорушення.

Фактичні обставини вчиненої провини можна поділити на дві групи:

- а) обставини, що мають безпосереднє значення для вирішення питання про наявність або відсутність складу провини;
- б) обставини, що перебувають за рамками складу правопорушення, але мають значення для індивідуалізації відповідальності.

Вони можуть бути встановлені різними способами, а саме:

- опитуванням осіб, що володіють інформацією, яка має значення для справи (правопорушники, потерпілі, свідки, експерти);
- проведенням експертизи;
- освідуванням;
- вилученням документів;
- знаходженням речових доказів на місці вчинення правопорушення;
- проведення огляду тощо.

Всі встановлені обставини фіксуються у відповідних процедурних документах. Такими документами є пояснення, висновки, акти, протоколи. На цьому завершується етап установлення фактичних обставин¹.

Етап процедурного оформлення результатів порушення справи починається з аналізу зафіксованих у перелічених документах всіх обставин у справі і завершується складанням протоколу про адміністративне правопорушення. Саме протокол є процедурним документом, що фіксує закінчення розслідування. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством (ст. 258 КУпАП).

¹ Панасюк О. Деякі питання щодо розгляду справи про адміністративне правопорушення. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 143-145.

Протокол про адміністративне правопорушення не належить до документів відносно вільної форми, таких як, приміром, пояснення або акт. КУпАП (ст. 256) встановлює обов'язковий перелік відомостей та атрибутів, які повинні в ньому міститися

У разі вчинення провини групою осіб протокол складається на кожного порушника окремо. Складення одного протоколу на всіх правопорушників не дає змоги конкретизувати звинувачення, що ставиться кожному з них, і позбавляє можливості прямо в протоколі дати свої пояснення щодо суті провини. Цим обмежується право особи на захист у разі притягнення її до адміністративної відповідальності.

Завершальним етапом першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення є направлення протоколу і всіх матеріалів справи про адміністративне правопорушення на розгляд органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати відповідну категорію справ про адміністративні правопорушення.

Згідно зі ст. 213 КпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах міських, селищних та сільських рад; 2) виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад; 3) районними, районними у місті, міськими, міськрайонними судами (судьями); 4) органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП.

Значення стадії розгляду справ про адміністративні правопорушення визначається тим, що саме тут приймається акт, в якому компетентний орган офіційно визнає громадянина винним або невинним і визначає міру його відповідальності. Відповідно і всі етапи даної стадії набувають важливого юридичного значення і регламентовані статтями 278–286 КУпАП.

На етапі підготовки справи до розгляду орган (посадова особа) зобов'язаний вирішити такі питання:

- 1) чи належить до його компетенції розгляд даної справи;
- 2) чи правильно складені протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення;
- 3) чи оповіщені особи, що беруть участь у розгляді справи, про час і місце розгляду;
- 4) чи затребувані необхідні додаткові матеріали;

5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

У процесі заслуховування орган (посадова особа), зобов'язаний з'ясувати:

- чи було вчинене адміністративне правопорушення;
- чи винна дана особа в його вчиненні;
- чи підлягає вона адміністративній відповідальності;
- чи є обставини, що пом'якшують відповідальність;
- чи завдана майнова шкода;
- чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадськості, а також з'ясувати інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи.

За результатами заслуховування виноситься одна з таких постанов:

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24-1 КУпАП (заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх);
- 3) про припинення справи.

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові у справі вказується розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова у справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі та документи, а також вказівки про порядок і строк її оскарження. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення підписується посадовою особою, що розглядала справу, а постанова колегіального органу – головуєчим на засіданні і секретарем цього органу.

Постанова виконавчого комітету селищної, сільської ради по справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення.

Копія постанови протягом трьох днів вручається або надсилається особі, у справі якої вона винесена. За проханням потерпілому йому теж має бути видана така копія.

Оскарження постанови і перегляд справи є важливою гарантією законності і обґрунтованості застосування адміністративних стягнень¹.

Перегляд – це новий розгляд справи суб'єктом, наділим правом скасувати, змінити або залишити прийняту постанову без змін. Перегляд треба відрізнити від повторного розгляду справи, який провадиться у тих випадках, коли прийняту раніше постанову відмінено і справу направлено на новий розгляд. У першому випадку діє постанова у справі, законність та обґрунтованість якої перевіряється. У другому – стару постанову скасовано і у справі необхідно прийняти нову постанову.

Стадія перегляду є факультативною, необов'язковою. Лише невелика кількість справ розглядається у порядку контролю, але вже сам факт існування такої можливості має велике превентивне значення, дисциплінує тих, кому доручено застосовувати адміністративні стягнення.

Виконання постанов – завершальна стадія провадження по адміністративних правопорушеннях. Її суть полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення, призначеного правопорушнику юрисдикційним органом (посадовою особою). У процесі виконання постанови особа, що вчинила адміністративне правопорушення зазнає відповідних нестатків та обмеження особистого, морального або матеріального характеру.

Відповідно до ст. 299 КУпАП постанова підлягає виконанню з моменту її винесення. На відміну від вироків судів, які за загальними правилами підлягають виконанню лише після закінчення строку касаційного оскарження, постанови про накладення стягнень є актами управління і набирають чинності негайно.

Виконанням постанов зайняті два види органів. По-перше, це органи, які звертають постанову до виконання. Згідно зі ст. 299 КУпАП постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), що винесла постанову, тобто це органи адміністративної юрисдикції. Зміст

¹ Довідка про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/adminvidpovid/>

діяльності по зверненню постанови до виконання становлять: своєчасне направлення постанови органу-виконавцю, здійснення контролю за правильним виконанням постанови, вирішення всіх питань, які пов'язані з виконанням постанови, припинення виконання постанови з підстав, передбачених ст. 302 КУпАП. По-друге, це органи, які безпосередньо виконують постанови про накладення адміністративних стягнень. Діяльність державних органів з приведення до виконання направлених їм постанов має на меті реалізацію адміністративних стягнень. Вона здійснюється діями, які завдають покараному відповідні втрати і правообмеження в установлених постановою межах. Згідно зі ст. 300 КУпАП це спеціально уповноважені органи держави. Так, постанови про конфіскацію грошей, речей уповноважені виконувати судові виконавці, а також відповідні особи фінансових органів, органів рибоохорони, мисливського господарства тощо¹.

З деяких справ про адміністративні правопорушення безпосереднє виконання постанов про стягнення покладено на орган, що виніс постанову. Так, постанова про відшкодоване вилучення предмета, що є знаряддям адміністративної провини, виконується органом (посадовою особою), що виніс постанову.

Діяльність як органів, що звертають постанови до виконання, так і органів, що безпосередньо їх виконують, утворюють єдину стадію виконання постанов, що складається з різних етапів.

Таким чином, провадження в справах про адміністративні правопорушення, що здійснюються працівниками органів Національної поліції часто визначають як інститут адміністративного права, що містить норми, які регулюють діяльність уповноважених органів і осіб по застосуванню адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення або ж як діяльність уповноважених суб'єктів по застосуванню адміністративних стягнень і сукупність відносин, що виникають при цьому, врегульованих нормами адміністративного права.

При цьому враховується, що провадження може закінчитися виправданням невинного, може бути закрите у зв'язку із

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Науково-практичний коментар. URL: <http://uazakon.ru/ukr/kupap/>

закінченням строку давності та за інших підстав (ст. 247 КУпАП). Таким чином, даний вид провадження далеко не завжди є діяльністю по накладенню і виконанню адміністративних стягнень.

Чіткі орієнтири для вирішення цього питання містить ст. 245 КУпАП, яка визначає завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення. Звідси випливає, що розв'язуються два комплексні взаємопов'язані завдання. По-перше, юрисдикційне (своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її відповідно до законодавства; забезпечення виконання винесеної постанови). По-друге, профілактичне виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; виховання громадян у дусі додержання законів.

Строки провадження у справах про адміністративні правопорушення є короткими: 15 діб, 7 діб, 5 діб, 3 доби, 1 доба. Це пояснюється тим, що адміністративне правопорушення здебільшого легко встановлюється і, як правило, не потребує багато часу для розслідування і розгляду порівняно з кримінальними справами¹.

Отже, провадження в справах про адміністративні правопорушення – це правовий інститут, у рамках якого регулюються процедурні адміністративно-деліктні відносини і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень.

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>

Розділ 6

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

6.1. Поняття, призначення та ознаки контролю за діяльністю Національної поліції

Становлення правової держави в Україні вимагає реального утвердження принципу верховенства права, зміцнення дисципліни та законності в країні, забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів. Важлива роль у виконанні цього завдання належить Національній поліції. Але не менш важливим є дотримання дисципліни та законності в діяльності органів та підрозділів Національної поліції, що обумовлює необхідність створення дієвої системи контролю за їх діяльністю як найефективнішого засобу забезпечення дисципліни та законності. Необхідність існування такої системи контролю пояснюється тим, що рівень дисципліни та законності в Національній поліції залишається низьким, хоча завдяки вжитим заходам останніми роками його вдалося дещо стабілізувати. Незважаючи на нормативне закріплення численних вимог щодо додержання дисципліни та законності працівниками Національної поліції, реальний стан у цій сфері викликає занепокоєння як у керівництва держави, так і у пересічних громадян, про що свідчить велика кількість скарг на їх діяльність¹. Багато претензій до діяльності Національної поліції висувають міжнародні та вітчизняні правозахисні організації, звіти, висновки та інші аналітичні матеріали яких, на жаль, не завжди є об'єктивними².

¹ Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : монографія. Харків : ХНУВС, 2010. С. 6.

² Експертні пропозиції, підготовлені ВГО «Комітет конституційно-правового контролю України». URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/grom-expertyzy/Expertni%20propozycii%20KKPKU_09.10.2018.pdf; Експертні пропозиції,

Випадки порушення службової дисципліни завдають шкоди авторитету працівників Національної поліції, ставлять під сумнів, а іноді й унеможливають виконання їх соціальної ролі — гаранта законності, захисника законних прав і свобод людини. Особливу стурбованість викликають факти зловживання службовим становищем, непрофесіоналізму працівників Національної поліції, що сприяє зростанню недовіри до них, викликає сумнів у їх спроможності виконувати правоохоронні завдання та функції.

Огляд наукової літератури свідчить, що наразі дослідження проблем контролю за діяльністю Національної поліції залишається епізодичним і неповним. Незважаючи на велику кількість наукових досліджень, присвячених проблематиці контролю за діяльністю Національної поліції, його сутність та особливості залишаються невизначеними з наступних причин: по-перше, нез'ясованими у науковій літературі та невизначеними у чинному законодавстві є система суб'єктів контролю за діяльністю Національної поліції, їх завдання, функції та повноваження, форми та види взаємодії між ними¹; по-друге, у чинному законодавстві не визначено координуючий орган з питань контролю за діяльністю Національної поліції; по-третє, у науковій літературі більша увага приділяється характеристиці зовнішнього контролю за діяльністю Національної поліції і лише поодинокі праці присвячені дослідженню внутрішньовідомчого контролю²; по-четверте, об'єктом та предметом такого контролю науковці частіш за все називають зовнішню правоохоронну діяльність Національної поліції, натомість, важливим є розгляд як предмета такого контролю стану соціально-правового захисту працівників Національної поліції, матеріального, фінансового та інших видів забезпечення функціонування Національної поліції; по-п'яте, у науковій літературі фрагментарно визначено рівні та межі

підготовлені ГО «Українська Демократія» за результатом проведення громадської експертизи діяльності Національної поліції України. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/grom-expertyzy/Expert_vysnovky.pdf.

¹ Василенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції : монографія. Харків : Факт, 2020. 380 с.

² Новіков В. В. Об'єкти та предмет відомчого контролю в органах внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2005. Вип. 31. С. 141.

контролю за діяльністю Національної поліції, вимоги, які висуваються щодо його здійснення, його форми та методи; по-шосте, як у чинному законодавстві, так і у науковій літературі нечітко визначено процедурні та організаційні засади контролю за діяльністю Національної поліції, що досить часто стає причиною зловживань під час реалізації владними суб'єктами контрольних повноважень.

Перш ніж визначити призначення та ознаки контролю за діяльністю Національної поліції доцільним буде встановлення особливостей Національної поліції як об'єкту контролю, що, на нашу думку, обумовлене наступним: по-перше, незважаючи на велику кількість наукових праць, предметом розгляду яких були органи внутрішніх справ (міліція), Національна поліція, як об'єкт контролю вони розглядалися лише в поодиноких працях; по-друге, органи Національної поліції є найбільшими за об'ємом виконуваних завдань, структурою та кількістю персоналу правоохоронним підрозділом, що потребує розгалуженої та ефективної системи контролю за її діяльністю; по-третє, значною кількістю нарікань на діяльність Національної поліції, недосконалістю законодавства, яке регламентує її діяльність, різними підходами щодо реформування, недостатнім фінансуванням тощо.

Аналіз наукових праць дозволив зробити висновок про те, що особливості Національної поліції як об'єкту контролю у них розглядалися фрагментарно, без комплексного підходу. У кращому випадку розглядалися особливості Національної поліції як правоохоронного органу.

Особливості Національної поліції як об'єкта контролю пропонуємо об'єднати у дві групи: спеціальні, які характерні лише для органів Національної поліції, та загальні, які характерні для всіх або для переважної більшості правоохоронних органів. Першими (*спеціальними*) ознаками, на нашу думку, є такі:

1. Мета утворення та функціонування Національної поліції, якою, на нашу думку, є «служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку»¹, і яка, на жаль, не отримала належного законодавчого визначення.

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

2. Система законодавства, яке регламентує діяльність Національної поліції.

3. Специфічна організаційно-штатна структура, яка нехарактерна іншим органам влади та правоохоронним органам.

4. Напрями правоохоронної діяльності Національної поліції (надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги)¹.

5. Характер правоохоронних завдань, функцій та обов'язків, які виконують працівники Національної поліції, та прав, які вони реалізують.

6. Виконання найбільшого кола правоохоронних завдань та функцій у порівнянні з іншими правоохоронними органами.

7. Наявність розгалуженої системи внутрішньовідомчих та комплексних спеціалізованих органів (підрозділів, служб) з контролю за дотриманням чинного законодавства в діяльності Національної поліції².

Вважаємо, що приведені вище спеціальні ознаки найбільш чітко та повно визначають особливості Національної поліції як об'єкта контролю.

До загальних ознак пропонуємо віднести такі:

1. Мілітаризованість (озброєність).
2. Примусовий характер переважної більшості прав.
3. Наявність права застосовувати примусові заходи, у тому числі й зброю.
4. Особливий порядок прийняття та проходження служби, соціально-правового захисту персоналу.
5. Наявність спеціальних звань та форменого одягу.
6. Наявність суворої службової (військової) дисципліни.

¹ Там само.

² Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: монографія. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. 654 с.

7. Наявність особливого режиму службової та державної таємниці.

8. Специфічність методів та прийомів, які вони використовують під час професійної діяльності.

Таким чином, Національна поліція є найбільшою за об'ємом виконуваних завдань та кількістю персоналу правоохоронною структурою, що потребує розгалуженої та ефективної системи контролю за її діяльністю.

Вважаємо, що початковим етапом з'ясування сутності та особливостей контролю за діяльністю Національної поліції повинне бути уточнення його призначення, яке у тлумачних словниках української мови визначається як: «роль, завдання кого-, чого-небудь у житті, існуванні; цілеспрямованість, мета створення чого-небудь; мета використання чого-небудь»¹. Щойно наведене тлумачення слова «призначення» дає змогу розглядати його як сукупність мети та завдань певної діяльності в суспільстві, мети та завдань, які обумовили її необхідність та важливість у системі суспільних відносин. Отже, основна увага під час характеристики призначення контролю за діяльністю Національної поліції буде присвячена з'ясуванню: по-перше, його мети; по-друге, — завдань.

Що стосується терміну «мета», то, наприклад, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови вона визначається як «те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль; заздалегідь намічене завдання»². Як бачимо, слово «мета» тлумачиться за допомогою слова «ціль», яке, у свою чергу, визначається як «те, до чого прагнуть, чого намагаються досягти; мета»³, у зв'язку з чим можна зробити висновок про синонімічний характер категорій «мета» та «ціль», оскільки вони спрямовані на досягнення бажаного, попередньо наміченого результату.

На нашу думку, мета є визначальною категорією під час з'ясування призначення контролю за діяльністю Національної поліції, позаяк саме за її допомогою визначається бажаний результат досліджуваної нами діяльності — контролю. Проте, варто зазначити,

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 117.

² Там само. С. 661.

³ Там само. С. 1588.

що як у чинному законодавстві, так і науковій літературі сутність цієї категорії не з'ясована. Має місце або дуже вузьке (обмежене) розуміння мети контролю, або навпаки — широке її розуміння, ототожнення із завданнями та функціями контролю, окремими його методами. Зокрема, у переважній більшості законодавчих актів та їх проектів мета та завдання контролю ототожнюються¹. Більше того, сказане стосується навіть тих законодавчих актів та їх проектів, окремі статті (або стаття) яких привчені регламентації мети або завдань контролю або одночасно мети та завдань контролю. Проте, у переважній більшості випадків у нормативно-правових актах та їх проектах мета визначається як забезпечення законності та дисципліни, з чим варто погодитись, оскільки контроль є одним із способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні.

Беручи до уваги те, що метою будь-якого контролю є досягнення бажаного результату, вважаємо, що *метою контролю за діяльністю Національної поліції* є забезпечення: реалізації в діяльності Національної поліції основних принципів та вимог правоохоронної політики держави; неухильного дотримання дисципліни та законності в діяльності Національної поліції; дотримання прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів правовідносин; відповідності її діяльності встановленим вимогам; виконавської дисципліни; ефективності та прозорості в діяльності Національної поліції, злагодженої та скоординованої її правоохоронної діяльності.

Похідними від мети контролю за діяльністю органів Національної поліції та спрямованими на її виконання є його *завдання*. Наприклад, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови під завданням розуміється «наперед визначений,

¹ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241; Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379; Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.

запланований для виконання обсяг роботи, справа і т. ін.; настанова, розпорядження виконати певне доручення; те, що хочуть здійснити¹.

На нашу думку, термін «завдання» відповідає на запитання: яким чином, у який спосіб передбачається досягнути передбачену мету, які для цього застосувати форми та методи діяльності. Отже, завдання реалізується під час виконання певних дій, що спрямовані на досягнення передбаченої мети.

Аналіз завдань контролю, які окремі науковці вважали доцільним визначити основними (загальними)², дав змогу зробити такі висновки: по-перше, переважна більшість науковців завданням контролю вбачають забезпечення законності (дисципліни) в державному управлінні, яке, на нашу думку, є його метою; по-друге, науковці не проводять чіткого розмежування між метою контролю та завданнями контролю, у зв'язку з чим мета (як досягнення бажаного результату) та завдання контролю (тобто шляхи досягнення мети) ототожнюються.

Беручи до уваги законодавчі визначення та теоретичні положення щодо завдань контролю, пропонуємо до *завдань контролю за діяльністю Національної поліції* віднести такі:

1. Перевірку та аналіз стану дотримання Національного поліцією та їх працівниками чинного законодавства та виконавської дисципліни.
2. Встановлення фактичного стану якості та ефективності виконання покладених на органи та підрозділи Національної поліції, їх персонал завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав.

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 378.

² Рувін О. Г. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за діяльністю судово-експертних установ України: монографія. Суми: ФОП Щербина І. В., 2021. 394 с.; Невядовський В. О. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні: монографія: Харків: Факт, 2020. 368 с.; Нестор Н. В. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за діяльністю судів (суддів) в Україні: монографія / за заг. ред. О. М. Музичука. Харків: ФОП Панов А. М., 2019. 492 с.; Пахомов В. В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. М. Куліша. Суми: Сумський державний університет, 2016. 549 с.

3. Сприяння виконанню покладених на органи та підрозділи Національної поліції, їх персонал завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав.

4. Спостереження за дотриманням у Національній поліції прав, свобод і законних інтересів їх персоналу, рівня їх соціального забезпечення.

5. Попередження, виявлення та припинення правопорушень серед працівників Національної поліції, встановлення передумов щодо притягнення винних до відповідальності згідно з повноваженнями суб'єкта контролю.

6. Встановлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень працівниками Національної поліції, недотримання ними встановлених обмежень, порушення прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів, розроблення заходів щодо зменшення їх негативного впливу та викорінення.

7. Своєчасне, повне і об'єктивне інформування населення про діяльність Національної поліції, вивчення громадської думки про її роботу.

8. Визначення та оцінка ефективності стилю і методів роботи Національної поліції та її персоналу.

9. Виявлення позитивного досвіду роботи Національної поліції і його використання; надання практичної допомоги підлеглим апаратам та окремим працівникам в усуненні виявлених в їх діяльності недоліків.

10. Відновлення порушених прав учасників суспільних відносин шляхом відміни дії незаконного правового акту Національної поліції.

Визначення мети та завдань контролю за діяльністю Національної поліції, які охоплюються таким поняттям як «*призначення контролю*», дозволило сформулювати останнє як сукупність його мети та завдань, що визначають його місце та роль серед інших функцій державного управління, особливості форм та методів його реалізації, а також наслідків для підконтрольного об'єкта.

Як у законодавстві, так і у науковій літературі відсутнє загальне визначення поняття контролю за діяльністю Національної

поліції¹. Натомість, пропонуються визначення окремих його видів. Наприклад, у Законі України «Про національну безпеку України» під демократичним цивільним контролем розуміється «комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України»².

Беручи до уваги те, що контроль (його види та форми, контрольні повноваження суб'єктів, які його здійснюють тощо) регулюється не лише Конституцією та законами України, а й значною кількістю підзаконних актів, пропонуємо у понятті «демократичний цивільний контроль», словосполучення «відповідно до Конституції і законів України» замінити на «відповідно до законодавчих та підзаконних актів України».

Аналізуючи систему суб'єктів демократичного цивільного контролю, його форми та методи, можна зробити висновок про його подібність до такого терміну як «контроль за діяльністю правоохоронних органів». Натомість, це різні поняття, насамперед, за об'єктом контролю, оскільки об'єктом демократичного цивільного контролю, крім правоохоронних органів, є і сектор безпеки і оборони — «система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист

¹ Василенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції : монографія. Харків : Факт, 2020. 380 с.

² Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України»¹.

Крім того, не можемо погодитись з назвою такого контролю як «цивільного», оскільки у тлумачних словниках слово «цивільний» означає «такий, що не належить до війська, не стосується військових справ; невійськовий»². Зазначений же Закон навпаки безпосередньо стосується військової (мілітаризованої) та правоохоронної діяльності. Вважаємо, що назва «цивільний контроль» більше характерна для характеристики недержавних суб'єктів контрольної діяльності, що контролюють органи сектору безпеки і оборони. У цьому Законі нічого не говориться про міжнародних суб'єктів контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони.

Вищезазначене і обумовило доцільність обрання саме такого терміну як «контроль за діяльністю Національної поліції», оскільки його суб'єктами є державні, міжнародні та недержавні суб'єкти.

Автори пропонують визначення понять окремих видів контролю, за основу яких обирають об'єкт такого контролю (контроль за діяльністю органів внутрішніх справ, міліції, податкових органів, прокуратури, митних органів, суду, Служби безпеки України тощо)³ або його окремих підвид (парламентський контроль за діяльністю міліції, судовий контроль за діяльністю органів прокуратури, президентський контроль за діяльністю правоохоронних органів, громадський контроль за діяльністю тощо)⁴.

¹ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 1583.

³ Нестор Н. В. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за діяльністю судів (суддів) в Україні : монографія / за заг. ред. О. М. Музичука. Харків : ФОП Панов А. М., 2019. 492 с.; Пахомов В. В. Адміністративно-правове забезпечення контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин : монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. М. Куліша. Суми : Сумський державний університет, 2016. 549 с.; Василенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції : монографія. Харків : Факт, 2020. 380 с.

⁴ Рувін О. Г. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за діяльністю судово-експертних установ України : монографія / Суми : ФОП Щербина І. В., 2021. 394 с.

Щодо узагальнюючого поняття вищеназваних видів контролю, яким є «контроль за діяльністю Національної поліції», то воно відсутнє як у чинному законодавстві, так і у науковій літературі. Варто зазначити, що у Законі України «Про Національну поліцію» згадується лише один із класичних видів контролю — громадський, регламентації якого присвячено окремих розділ (Розділ VIII), і який, до речі, у тексті цього розділу ототожнюється із самоврядним контролем. Інші види контролю за діяльністю Національної поліції у вказаному законодавчому акті залишилися невизначеними. Винятком хіба що є фрагментарна регламентація контрольних повноважень Міністра внутрішніх справ України (ст. 16) та керівника поліції (ст. 22)¹.

Перш ніж запропонувати власне його визначення, наведемо перелік його *спеціальних ознак*, серед яких:

1. Він є різновидом соціального контролю, механізмом участі державних та недержавних суб'єктів в управлінні правоохоронною справою, що є позитивно апробованою практикою більшості демократичних країн.

2. Його об'єктом є як органи та підрозділи Національної поліції, так і їх працівники.

3. Предметом такого контролю є як зовнішня, так і внутрішньо-організаційна діяльність Національної поліції та її працівників.

4. Виконує спеціальну мету та спеціальні завдання, які ми сформулювали вище.

5. Здійснюється міжнародними, державними та недержавними суб'єктами, чим відрізняються від таких видів контролю як: державний, цивільний та громадський, які досить часто ототожнюються у науковій літературі. Наприклад, О. М. Тараненко державний контроль за законністю діяльності митних органів у широкому значенні визначає як такий, що «здійснюють усі державні утворення (органи, інституції), у тому числі і судові, відомчі та органи громадські. У вузькому — лише: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України;

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом»¹, змішуючи таким чином поняття державного, самоврядного та громадського контролю.

6. Суб'єкти такого контролю наділені різним об'ємом контрольних повноважень (від припинення їх діяльності, зміни штатної структури, скасування актів управління останніх до подання скарги на їх діяльність), а незначний об'єм деяких з них (наприклад, громадського контролю) обумовлює необхідність введення у законодавчий обіг такого терміну як «громадський нагляд», що уже зроблено у Законі України «Про національну безпеку України»², ст. 10 якого називається «громадський нагляд».

7. Як правило, передбачає втручання суб'єкта контролю у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винного до відповідальності, відміни акта управління, відсторонення його від виконання службових обов'язків.

8. Сутність такого контролю полягає у тому, що держава та її окремі інституції перевіряють діяльність органів, які наділені правом застосування державного примусу, зброї, спеціальної техніки, сили тощо, утримуються за рахунок державного бюджету, отже, перебувають на піклуванні (утриманні) в держави та суспільства.

9. Передбачає спеціальні форми та методи його здійснення, які, насамперед, залежать від: суб'єкту контролю, об'єму наданих йому повноважень та його предмета, напрямку діяльності органу чи підрозділу Національної поліції, який перевіряється.

Вищенаведені ознаки контролю за діяльністю *Національної поліції* дають змогу визначити такий як один із видів соціального контролю, що має лише йому притаманні мету, завдання, об'єкт та предмет, здійснюється міжнародними, державними та недержавними суб'єктами, які наділені різним об'ємом контрольних

¹ Тараненко О. М. Забезпечення законності в діяльності митних органів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2006. С. 164.

² Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

повноважень, зокрема, і правом втручання суб'єкта контролю у професійну діяльність органів та підрозділів Національної поліції, їх працівників і зміст якого полягає у перевірці виконання (додержання) ними вимог законодавчих та підзаконних актів, що регламентують їх діяльність.

6.2. Удосконалення класифікації видів контролю за діяльністю Національної поліції та суб'єктів, які його здійснюють

Як у чинному законодавстві, так і у науковій літературі називаються різні види контролю у сфері державного управління у цілому та за діяльністю Національної поліції зокрема¹. Підстави (критерії, ознаки) поділу контролю на окремі види обираються різні, інколи такі, практичне значення яких доволі сумнівне². Натомість, комплексний підхід щодо визначення видів контролю в державному управлінні відсутній, наслідком чого є ототожнення окремих видів контролю, визначення їх різного суб'єктно-об'єктного складу, предмета тощо. У зв'язку з цим, необхідною є класифікація контролю у сфері державного управління у цілому та за діяльністю Національної поліції зокрема.

Класифікація (типологія) контролю в державному управлінні та за діяльністю Національної поліції, зокрема, може здійснюватися за різними ознаками (підставами), тобто за так званими «критеріями класифікації», під якими варто розуміти певні риси та особливості того чи іншого об'єкта (суб'єкта, діяльності), на підставі яких можливе його об'єднання у певні класифікаційні групи, визначення як спільних, так і відмінних ознак кожної з них. Такі критерії дадуть

¹ Андрійко О. Ф. Види державного контролю у сфері виконавчої влади та їх спрямованість // Державний контроль у сфері виконавчої влади: наукова доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрнаукацентр, 2000. С. 13–18; Василенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції : монографія. Харків : Факт, 2020. 380 с.; Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.

² Рувін О. Г. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за діяльністю судово-експертних установ України : монографія. Суми : ФОП Щербина І. В., 2021. 394 с.

зможу визначити види та підвиди контролю за діяльністю Національної поліції.

Перш ніж запропонувати систему критеріїв класифікації контролю в державному управлінні та за діяльністю Національної поліції зокрема, охарактеризуємо відповідні законодавчі норми та підходи науковців щодо вирішення цього питання.

Аналіз чинного законодавства України дозволив зробити висновок, що у ньому використовуються такі терміни як: «демократичний цивільний контроль», «автоматизований контроль», «акустичний контроль», «антимонопольний контроль», «статистичний контроль», «біомеханічний контроль», «валютний контроль», «генетичний контроль», «фінансовий контроль», «екологічний контроль», «податковий контроль», «господарський контроль», «банківський контроль», «імунологічний контроль», «стратегічний контроль», «комплексний контроль», «лікарський контроль», «дистанційний контроль», «тематичний контроль», «радіаційно-технологічний контроль», «операційний контроль», «економічний контроль», «санітарний контроль», «токсикологічний контроль»¹. У зв'язку з цим, можна зробити висновок, що законодавець використовує такі критерії для класифікації контролю як: 1) об'єкт (предмет) контролю («цивільний контроль», «антимонопольний контроль», «валютний контроль», «генетичний контроль», «фінансовий контроль», «екологічний контроль», «податковий контроль», «господарський контроль», «банківський контроль», «імунологічний контроль», «лікарський контроль», «радіаційно-технологічний контроль», «операційний контроль», «економічний контроль», «санітарний контроль», «токсикологічний контроль»), який є найбільш поширеним; 2) спосіб контролю («автоматизований контроль», «статистичний контроль», «стратегічний контроль», «комплексний контроль», «дистанційний контроль», «тематичний контроль», «операційний контроль»).

Проте, окремими законодавчими та підзаконними актами визначаються й інші види контролю. Наприклад, в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері

¹ Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: монографія. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. С. 276.

господарської діяльності» такий нагляд (контроль) поділяється на плановий та позаплановий¹, у зв'язку з чим можна зробити висновок, що критерієм такого поділу є спосіб його проведення.

В Законі України «Про національну безпеку України» зазначається, що «система цивільного контролю складається з контролю, що здійснюється Президентом України; контролю, що здійснюється Верховною Радою України; контролю, що здійснюється Радою національної безпеки і оборони України; контролю, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; судового контролю; громадського нагляду»².

Як бачимо, основним критерієм визначення вищенаведених видів цивільного контролю законодавець обирає суб'єкт його здійснення. У цілому погоджуючись з таким розумінням видів демократичного цивільного контролю, зробимо декілька уточнень. По-перше, одним із дієвих суб'єктів контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні є міжнародні організації, насамперед, правозахисні, що обумовлює виокремлення й такого виду контролю як міжнародний. По-друге, частина із наведених у Законі України «Про національну безпеку України» суб'єктів контролю є державними, частина — самоврядними, а частина — громадськими, що дає змогу об'єднати їх у три самостійні групи суб'єктів, відповідно: державного, самоврядного та громадського контролю. По-третє, деякі із визначених суб'єктів цивільного контролю доцільно об'єднати в один. Сказане стосується Президента України та Ради національної безпеки і оборони України, рішення якої вводяться в дію Указами Президента.

Суб'єктний склад взято за основу під час визначення й інших видів контролю. Наприклад, у Законі України «Про Державний контроль за використанням та охороною земель» зазначено, що його суб'єктами є: «спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів; спеціально

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.

² Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

уповноважений орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів; спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань аграрної політики». У цьому Законі використано й такий критерій класифікації як спосіб та форма його здійснення. Зокрема, у ст. 9 цього законодавчого акту значено, що «контроль за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель і моніторинг ґрунтів здійснюються шляхом: проведення перевірок; розгляду звернень юридичних і фізичних осіб; участі у прийнятті в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель; розгляду документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель; проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення»¹.

У Законі України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» використано такий критерій класифікації цього виду контролю як методи його здійснення, до яких віднесені: ідентифікація товарів; надання дозволів чи висновків; здійснення митного контролю та митного оформлення товарів; застосування санкцій².

На нашу думку, зазначене є більш характерним для розуміння не методів, а форм державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення, оскільки йдеться про форми його зовнішнього вираження (реалізації). Проте, питання про співвідношення форм та методів контролю є доволі дискусійним, у зв'язку з чим йому ми присвятили окремий підрозділ.

¹ Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 № 963–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 350.

² Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання: Закон України від 20.02.2003 № 549–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 23. Ст. 148.

Низка підстав для класифікації контролю визначена в Законі України «Про прикордонний контроль», серед яких: предмет, способи, засоби та місце його здійснення, які можна розглядати як окремі критерії класифікації прикордонного контролю¹.

Завершуючи характеристику законодавчих підходів щодо виокремлення окремих видів контролю в державному управлінні та за діяльністю правоохоронних органів, зокрема і Національної поліції, зробимо такі висновки: по-перше, у чинному законодавстві використовуються різні критерії для класифікації контролю, найбільш поширеними серед яких є: суб'єкт його здійснення, об'єкт (предмет), на який він спрямований, форма, метод, спосіб (засіб) або етап його здійснення; по-друге, ототожнення законодавцем видів контролю з його формами (методами), способами (засобами), суб'єктним складом, на нашу думку, є методологічно виправданим, оскільки усі вони вказують на його видову різноманітність; по-третє, жоден із проаналізованих нами законодавчих чи підзаконних актів не містить окремого розділу, статті чи пункту, присвяченого комплексному регулюванню питання про види контролю, оскільки кожен з них використовує, як правило, один, у кращому випадку три критерії його класифікації.

Що стосується навчальної та наукової літератури, то найбільш досліджуваними видами контролю у них є: парламентський та громадський контроль², у меншій мірі — президентський та відомчий³. Проте, зазначеними видами класифікації контролю в державному управлінні та за діяльністю правоохоронних органів, зокрема, не обмежується. Як вірно зазначає О. Ф. Андрійко, «в основу класифікації видів контролю можуть бути покладені різні критерії — природа суб'єктів контролю, їх завдання, зміст контрольної діяльності, характер контрольних повноважень,

¹ Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 № 1710–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 6. Ст. 46.

² Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. 205 с.; Василенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції : монографія. Харків : Факт, 2020. 380 с.

³ Новіков В. В. Об'єкти та предмет відомчого контролю в органах внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2005. Вип. 31. С. 141–144.

характер взаємовідносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом, стадії управління, на яких здійснюється контроль, юридичні наслідки контролю»¹. Варто також погодитись із вченою у тому, що «різні види контролю мають свою специфіку, характерні відмінності, що визначаються у завданнях, у способах, формах здійснення контролю. Усі види державного контролю тісно пов'язані між собою, можуть накладатися, доповнювати один одного, здійснюватися у різному обсязі, з різних позицій та у різних формах»². Додавимо лише те, що ефективність контролю залежить від комплексного використання його окремих видів та форм.

У переважній більшості випадків автори класифікують контроль за таким критерієм як суб'єкт його здійснення. Наприклад, І. П. Голосніченко, та Я. Ю. Кондратьєв за таким критерієм виділяють три види контролю: який здійснюють органи державної влади та управління, судові органи та громадськість³; В. М. Гарашук — п'ять: контроль з боку органів законодавчої влади; громадський контроль; контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування; судовий контроль; контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів⁴; С. Г. Стеценко — два: державний контроль та громадський контроль⁵; О. П. Рябенко — шість: контрольна діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України; громадський контроль; судовий контроль; нагляд прокуратури; контроль органів місцевого самоврядування; внутрішньовідомчий контроль⁶.

¹ Андрійко О. Ф. Види державного контролю у сфері виконавчої влади та їх спрямованість // Державний контроль у сфері виконавчої влади: наукова доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрнаукацентр, 2000. С. 14.

² Там само.

³ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ : Укр. акад. внутр. справ, 1995. С. 166-174.

⁴ Гарашук В. М. Контроль і нагляд у державному управлінні // Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. С. 247-268.

⁵ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. С. 198, 209.

⁶ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / за заг. ред. О. П. Рябенко. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. С. 230-250.

Аналіз вищенаведених підходів науковців щодо виокремлення окремих видів контролю за тими чи іншими ознаками надав змогу зробити такі висновки:

1. Абсолютно вичерпний перелік видів контролю дати надзвичайно складно, оскільки, як вірно наголошує О. Ф. Андрійко, «в такій вичерпності немає потреби»¹ тому, що їх перелік залежить від багатьох обставин: завдання та мети дослідження, предмета дослідження тощо.

2. Аналіз існуючої практики поділу державного контролю на певні види показав, що якогось єдиного правила (загальноприйнятих критеріїв) його класифікації не існує, оскільки класифікуючи контроль на певні види, науковці обирають різні критерії класифікації (від двох до десяти). Найбільш поширеними є такі критерії класифікації контролю як: суб'єкт його здійснення, зв'язок із підконтрольним суб'єктом, предмет контролю та етап контролю.

3. Кожен із визначених авторами критеріїв класифікації має право на існування, оскільки дозволяє більш ширше проаналізувати його сутність, призначення та особливості, натомість, щодо практичної користі деяких критеріїв є певні застереження.

4. Пропоновані авторами критерії класифікації контролю мають низку недоліків, серед яких: ототожнення видів та форм контролю, у зв'язку з цим одні і ті ж самі контрольні дії називаються видами або формами контролю; віднесення до видів контролю прокурорського нагляду; визначення серед суб'єктів громадського контролю органів громадського самоврядування або органів місцевого самоврядування серед суб'єктів державного контролю; виокремлення видів контролю, які охоплюються іншими, більш змістовними його видами (наприклад, конституційного контролю, який є одним із підвидів судового контролю, останній з яких є підвидом державного контролю); неповний перелік суб'єктів контролю за попередньо обраним критерієм; виокремлення одних і

¹ Андрійко О. Ф. Класифікація видів державного контролю // Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Вид-во «Юридична думка», 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. С. 351.

тих самих видів контролю, наприклад, загального та спеціального, за різними критеріями їх класифікації.

На нашу думку, цінність будь-якої класифікації обумовлюється її практичним значенням та легкістю сприйняття. Можна виокремити безліч підстав (критеріїв) класифікації контролю, які безумовно будуть мати теоретичне значення, натомість, їх практичне значення буде мати сумнівний характер. Наприклад, визначаючи такі види контролю як позавідомчий, відомчий та надвідомчий, має місце ототожнення їх із зовнішнім та внутрішнім контролем із переліком суб'єктів, які його здійснюють. Вважаємо, що необхідним є виокремлення такого критерію, який надав би змогу охопити усі його види та підвиди. Таким критерієм, на нашу думку, є суб'єкт (група суб'єктів) його здійснення, за яким стає можливим визначення таких комплексних видів контролю за діяльністю Національної поліції як:

1) *державний*, підвидами якого є: парламентський; президентський; урядовий; контроль міністерств, служб, агентств, інспекцій, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, інших центральних органів виконавчої влади (наприклад, контроль який здійснюють Адміністрація Державної прикордонної служби України, Бюро економічної безпеки України тощо); контроль органів прокуратури та інших правоохоронних органів (Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, Служби зовнішньої розвідки України, Управління державної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби України); контроль місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів влади; судовий контроль;

2) *самоврядний* (представницький) контроль за діяльністю Національної поліції;

3) *громадський* контроль за діяльністю Національної поліції;

4) *міжнародний* контроль за діяльністю Національної поліції.

Вищенаведені види контролю охоплюють такі його підвиди як: зовнішній та внутрішній, який характерний не лише для

державного контролю, а й для інших його видів: самоврядного, громадського та міжнародного, оскільки щодо непідпорядкованих суб'єктів вони здійснюють зовнішній контроль, щодо підпорядкованих — внутрішній. Фінансовий, бюджетний, санітарно-гігієнічний, статистичний контроль, екологічний контроль, податковий контроль, господарський контроль та багато інших підвидів охоплюються, як правило, таким видом як державний контроль, оскільки його здійснюють спеціалізовані суб'єкти державного контролю — інспекції, хоча окремі із них, наприклад, екологічний, можуть здійснювати самоврядні та громадські суб'єкти контролю. Визначеним нами загальним видам контролю характерні такі його підвиди (етапи, стадії) як: попередній, поточний та підсумковий контроль. Сказане стосується загального та спеціального контролю (комплексного чи вибіркового (цільового) контролю), оскільки предметом державного, самоврядного, громадського та міжнародного контролю можуть бути різні напрями діяльності правоохоронних органів.

Визначені нами загальні (комплексні) види контролю за діяльністю Національної поліції (державний, самоврядний, громадський та міжнародний) здійснюються у всіх можливих формах, які окремі автори обирають окремими критеріями класифікації контролю (перевірка, аналіз, облік, моніторинг, нагляд, спостереження, ознайомлення із звітною документацією, ревізія, інвентаризація тощо)¹. Вони охоплюють собою й такі класифікаційні групи як напрямки втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури та ступінь (глибина) втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу; ступінь використання технічних засобів контролю.

Крім того, державний, самоврядний, громадський та міжнародний контроль за діяльністю Національної поліції може бути гласним та негласним, різниця між якими полягає в тому, знає чи не знає підконтрольний об'єкт, що його контролюють. У зв'язку з цим, не можемо погодитись із висновком про те, що негласний

¹ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. С. 195.

контроль характерний для Служби безпеки України¹, оскільки негласно контролювати може будь-який суб'єкт у передбачених законодавством межах. Що стосується використання спеціальних технічних засобів контролю, то тут, звичайно, є певні обмеження.

Державний, самоврядний, громадський та міжнародний контроль за діяльністю Національної поліції залежно від способів їх здійснення можуть бути: документальними, здійснюваними на підставі аналізу документів, що відображають показники діяльності Національної поліції; фактичними, здійснюваними на підставі фактичного (наочного) візуального аналізу діяльності підконтрольного об'єкта.

Державний, самоврядний, громадський та міжнародний контроль за діяльністю Національної поліції можуть бути класифіковані й за таким критерієм як кількісний склад суб'єктів контролю, у зв'язку з чим бути одноосібними чи колективними.

Залежно від представництва суб'єкти державного, самоврядного, громадського та міжнародного контролю за діяльністю Національної поліції можуть бути: представниками одного відомства, органу, організації або представниками декількох відомств, органів, організацій, які задіяні в одному контрольному заході.

Державний, самоврядний, громадський та міжнародний контроль за діяльністю Національної поліції можуть бути класифіковані й за такими критеріями як: 1) вид правоохоронного органу; 2) напрям правоохоронної діяльності (контроль за досудовим слідством, дізнанням, оперативно-розшуковою діяльністю, розшуком злочинців, охороною громадського порядку та забезпеченням громадської безпеки; адміністративною практикою, соціально-правовим захистом працівників правоохоронних органів тощо); 3) місце проведення контролю: на території органу Національної поліції; поза територією органу Національної поліції; 4) передбачуваність контролю: плановий чи неплановий; 5) за способами фіксації контрольного процесу: автоматизований чи неавтоматизований.

¹ Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання: науково-практичний посібник / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. С. 146.

Завершуючи розгляд питання про класифікацію контролю за діяльністю Національної поліції, вважаємо, що кожен із наведених нами та іншими авторами критеріїв його класифікації має право на існування, оскільки дає змогу різносторонньо з'ясувати його сутність та особливості. У той же час постає питання про виокремлення серед видів контролю основних, тобто таких, які мають більше, у порівнянні з іншими його видами (підвидами), практичне значення, є, з однієї сторони, простими у використанні, з іншої — практично корисними, які охоплюють усі його інші види та підвиди. До таких ми віднесли: державний, самоврядний, громадський та міжнародний контроль за діяльністю Національної поліції, розгляду яких приділимо більшу увагу.

Державний контроль за діяльністю Національної поліції є найбільш поширеним та дієвим, здійснюваним лише державними органами (парламентом, президентом, урядом, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, іншими місцевими органами виконавчої влади, правоохоронними органами, судами (судьями), які наділені різним обсягом контрольних повноважень, і спрямованим на забезпечення режиму законності та дисципліни в діяльності Національної поліції, а також на ефективне виконання покладених на неї завдань.

Спеціальними ознаками державного контролю за діяльністю Національної поліції є такі:

- є найпоширенішим та найдієвішим, підтвердженням чому є розгалужена система суб'єктів, які його здійснюють, та результати їх контрольної діяльності;
- є комплексним поняттям, оскільки об'єднує такі підвиди контролю як: парламентський контроль, президентський контроль, урядовий контроль, контроль міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, контроль місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів влади, правоохоронних органів, судовий контроль;
- здійснюється лише державними органами (суб'єктами);
- спрямований на ефективне виконання поставлених перед державою завдань щодо охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів

юридичних осіб та інших колективних суб'єктів від злочинних та інших протиправних посягань;

– є дієвим механізмом участі держави в управлінні правоохоронною діяльністю;

– передбачає систему внутрішньовідомчих суб'єктів державного контролю, що не характерне для інших видів контролю: міжнародного, самоврядного та громадського;

– суб'єкти даного контролю наділені різним обсягом контрольних повноважень: припинення діяльності органів Національної поліції, зміна їх штатної структури та чисельності, що характерне для парламентського, президентського та урядового контролю; скасування управлінських рішень, що характерне для урядового, відомчого та судового контролю за діяльністю Національної поліції; подання скарги (припису, контрольного акта) на діяльність Національної поліції, що характерне для контролю місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів влади (державних підприємств, організацій та установ);

– на відміну від інших видів контролю міжнародного, самоврядного та громадського передбачає безпосереднє втручання суб'єкта контролю у професійну діяльність органу Національної поліції, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винних до відповідальності, скасування управлінського рішення, відсторонення винної особи від виконання службових обов'язків тощо;

– передбачає спеціальні форми здійснення контролю, які не характерні для інших його видів;

– деякі із суб'єктів державного контролю не лише контролюють, а й координують діяльність Національної поліції.

Підвидами державного контролю за діяльністю Національної поліції в Україні є:

– парламентський контроль;

– президентський контроль;

– контроль органів виконавчої влади (урядовий контроль, контроль міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, контроль місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів влади, правоохоронних органів);

– судовий контроль.

Розглянемо їх більш предметно. Так, *парламентський контроль* за діяльністю органів Національної поліції здійснюється колективними та індивідуальними суб'єктами Верховної Ради України, які наділені спеціальними контрольными повноваженнями, та реалізується у спеціальних формах реагування на порушення (недотримання) органами Національної поліції чинного законодавства.

Суб'єктами парламентського контролю за діяльністю Національної поліції є: Верховна Рада України, депутатські партії та об'єднання, комітети Верховної Ради України, слідчі комісії, Рахункова палата — як колективні суб'єкти контролю, а також народні депутати, Голова Верховна Рада України та його заступники — як індивідуальні суб'єкти.

Загальними повноваженнями суб'єктів парламентського контролю за діяльністю Національної поліції є наступні: прийняття законодавчих актів правоохоронного спрямування, а також тих із них, які визначають правовий статус Національної поліції; затвердження загальнодержавних правоохоронних програм, а також програм реформування Національної поліції; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Національної поліції; визначення основ правового і соціального захисту працівників Національної поліції.

Спеціальні повноваження суб'єктів парламентського контролю визначені у Законах України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Рахункову палату», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Регламент Верховної Ради України».

Формами парламентського контролю за діяльністю Національної поліції є наступні: прийняття, зміна чи скасування законодавчого акту, який регламентує її діяльність; парламентське слухання з питань дотримання органами Національної поліції конституційних гарантій та законності в забезпеченні прав і свобод людини; заслуховування звітів керівників органів Національної поліції; парламентське розслідування; скликання позачергових сесій Верховної Ради України; парламентське подання; депутатський запит; депутатське звернення.

Відповідно до ст. 101 Конституції України «парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і

громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, повноваження якого визначаються законом»¹.

Президентський контроль за діяльністю Національної поліції є одним із видів державного контролю, що здійснюється Президентом України як безпосередньо під час реалізації ним нормотворчих та установчих повноважень, так і за допомогою спеціально утворених ним органів (підрозділів, служб) з перевірки дотримання правоохоронними органами чинного законодавства, якості виконання покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих повноважень.

Президент України як суб'єкт контролю за діяльністю Національної поліції:

- видає укази і розпорядження з питань правоохоронної діяльності Національної поліції, які є обов'язковими до виконання на території України;

- наділений правом вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, зокрема, і тих з них, які стосуються правоохоронної діяльності Національної поліції;

- скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, зокрема, і ті з них, які стосуються правоохоронної діяльності Національної поліції;

- розглядає перед внесенням на затвердження Верховною Радою України розроблені Кабінетом Міністрів України загальнодержавні програми правоохоронного спрямування;

- утворює допоміжні органи, однією або основною функцією яких є контроль за діяльністю правоохоронних органів;

- утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, зокрема і правоохоронні;

- нагороджує державними нагородами, присвоює вищі військові звання та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

- аналізує діяльність правоохоронних органів у здійсненні заходів з виконання державних програм профілактики і протидії злочинності та адміністративної деліктності, інших загальнодержавних правоохоронних програм.

¹ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

Контроль органів виконавчої влади за діяльністю Національної поліції в Україні є комплексним, найбільш оперативним та об'ємним за предметом підвидом державного контролю, що здійснюється урядом, центральними і місцевими органами виконавчої влади та спрямований на перевірку дотримання (виконання) органами Національної поліції законодавства з питань, що належать до їх компетенції.

Його суб'єктами є: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні підрозділи, місцеві державні адміністрації, інші місцеві органи виконавчої влади, державні підприємства, установи та організації, правоохоронні органи.

Суб'єктом урядового контролю є Кабінет Міністрів України, який:

- розробляє і забезпечує виконання загальнодержавних програм правоохоронного характеру;
- видає постанови і розпорядження з питань правоохоронної діяльності Національної поліції, які є обов'язковими до виконання;
- розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України проекти законів з питань правоохоронної діяльності Національної поліції;
- вносить на розгляд Президента України пропозиції щодо вдосконалення функціональної та організаційної структури Національної поліції;
- спрямовує і координує роботу Національної поліції;
- призначає на посаду та звільняє з посади Голову Національної поліції за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра внутрішніх справ¹;
- організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності органів Національної поліції, соціальний захист їх працівників та членів їхніх сімей.

¹ Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2971.

Контроль за діяльністю Національної поліції міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади має чітко виражений предметний характер, оскільки будь-яке міністерство (служба, агентство, інспекція, центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом) реалізує державну політику у відповідній галузі, бере участь у її формуванні та реалізації; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції; організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади здійснюють міжвідомчий контроль, особливість якого полягає в спеціалізованому предметі контролю, а також у відсутності відомчої заінтересованості в його результатах.

У складі міністерств та відомств утворюються відповідні спеціалізовані суб'єкти контролю за дотриманням органами Національної поліції: екологічних, санітарно-епідеміологічних, житлових, будівельних, земельних, пожежних та інших правил та стандартів, за порушення яких передбачено юридичну відповідальність.

Здійснюючи контроль за діяльністю Національної поліції, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади мають право: залучати спеціалістів для перевірки її діяльності чи проводити власні перевірки; одержувати в установленому законодавством порядку від органів Національної поліції документи і матеріали, які визначено предметом контролю; видавати у передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на проведення окремих видів господарської діяльності структурними підрозділами органів Національної поліції.

Визначальне місце серед суб'єктів державного контролю за діяльністю Національної поліції належить *правоохоронним органам*: Службі безпеки України, прокуратурі, Державному бюро розслідувань, Національному антикорупційному бюро України, Службі зовнішньої розвідки України, Управлінню державної охорони, Державній кримінально-виконавчій службі України, Державній прикордонній службі України, Державній службі України з надзвичайних ситуацій, Національній гвардії України, Державній міграційній службі України, Військовій службі правопорядку у Збройних Силах України), які виконуючи правоохоронні функції

здійснюють контроль за діяльністю Національної поліції у межах та в порядку передбаченими законодавством.

Особливість зазначених вище суб'єктів полягає в тому, що частина з них здійснює контроль за діяльністю органів Національної поліції під час проведення слідчих (розшукових) дії або/та негласних слідчих (розшукових) дії у кримінальному провадженні в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України. Сказане стосується: Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, Служби зовнішньої розвідки України, Управління державної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби України, органів доходів і зборів, органів прокуратури, Державної прикордонної служби України. Інші правоохоронні органи (Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Національна гвардія України, Державна міграційна служба України, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України) контролюють діяльність Національної поліції у межах наданих їм повноважень, не передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України та законодавством про оперативно-розшукову діяльність.

Наприклад, основними завданнями Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є: «здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування кримінальних правопорушень; виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; запобігання незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності та необґрунтованому застосуванню до неї заходів процесуального примусу, виконання вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення; забезпечення в межах компетенції відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями; забезпечення застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження»¹.

¹ Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора: наказ Генерального прокурора від 05.03.2020 № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text>.

Для виконання покладених на органи прокуратури завдань вони наділені повноваженнями, які мають характер контрольних. Це такі як:

- поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення;

- координація діяльності по боротьбі із злочинністю, під час якої прокурор розподіляє обов'язки між учасниками координаційних заходів, контролює їх виконання, відстороняє від виконання тих чи інших спільних правоохоронних заходів окремих з них;

- витребування статистичної та іншої необхідної інформації для подальшої перевірки;

- розгляд заяв і скарг про порушення прав громадян та юридичних осіб органами Національної поліції;

- безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення органів Національної поліції;

- вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи від органів Національної поліції;

- викликати посадових осіб органів Національної поліції для надання усних або письмових пояснень щодо порушень закону.

Здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, прокурор уповноважений здійснювати такі контрольні повноваження:

- «мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування;

- скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих;

- ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування;

- приймати процесуальні рішення, у тому числі щодо закриття кримінального провадження та продовження строків досудового розслідування»¹.

¹ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10. Ст. 88.

Місцеві державні адміністрації як суб'єкти контролю за діяльністю Національної поліції:

- здійснюють моніторинг діяльності органів Національної поліції;
- розробляють та затверджують правоохоронні програми, вивчають та аналізують здійснення органами Національної поліції заходів щодо реалізації таких програм;
- сприяють реалізації права на соціальний та правовий захист працівників Національної поліції;
- інформують населення про заходи, що здійснюють органи Національної поліції для забезпечення правопорядку, а також про хід їх реформування;
- у випадках, передбачених чинним законодавством, вивчають матеріали та беруть участь у підготовці висновків і пропозицій щодо призначення кандидатур на посади керівників територіальних підрозділів органів Національної поліції;
- здійснюють на відповідних територіях державний контроль за: збереженням і раціональним використанням державного майна; станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використанням та охороною земель; додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів; охороною праці; додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію.

Реалізуючи наведені контрольні повноваження, місцеві державні адміністрації: перевіряють стан додержання актів законодавства органами Національної поліції; залучають вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок діяльності органів Національної поліції; одержують відповідну статистичну інформацію та інші дані від органів Національної поліції; дають обов'язкові для виконання розпорядження з питань, віднесених до їх компетенції; притягують винних осіб до відповідальності.

Судовий контроль за діяльністю органів Національної поліції полягає у здійсненні судами (суддями) перевірочних дій, що мають попереджувальний, примусовий та правовідновлювальний характер, з метою забезпечення законності й обґрунтованості рішень і дій органів Національної поліції та її працівників.

Особливості судового контролю полягають у тому, що він:

- може бути лише зовнішнім, оскільки суди контролюють невіддільні їм органи;
- носить юрисдикційний характер, оскільки діяльність суду полягає у розв'язанні певного правового спору;
- здійснюється під час судової процедури, характерною для якої є рівність усіх її учасників;
- реалізується у формі судового рішення (ухвали);
- є найбільш альтернативним, що обумовлено тим, що в Конституції України зазначено, що у судах можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень.

Предметом судового контролю за органами Національної поліції є їх професійна діяльність, а саме: законність та обґрунтованість застосування ними примусових заходів; накладення адміністративних стягнень; прийняття управлінських рішень (про призначення на посаду чи звільнення особи з посади, виділення коштів, накладення дисциплінарного стягнення тощо) чи процесуальних рішень (клопотання слідчого про взяття особи під варту; клопотання про продовження строку тримання під вартою обвинуваченого тощо); проведення окремих правоохоронних заходів (арешту, обшуку, конфіскації, прослуховування тощо).

Як суб'єкти контролю за діяльністю органів Національної поліції суди (судді):

- перевіряють законність та обґрунтованість рішень органів Національної поліції та їх посадових осіб (усних чи письмових; нормативних чи ненормативних), проведення ними окремих правоохоронних заходів;
- надають дозволи на арешт, обшук, конфіскацію, прослуховування, провадження деяких слідчих (розшукових) дій тощо, під час яких перевіряють та оцінюють підстави для їх проведення; виносять окрему ухвалу, в якій звертається увага державних органів, громадських організацій або посадових осіб на

встановлені по справі факти порушення закону, причини і умови, що сприяли вчиненню злочину і вимагають вжиття відповідних заходів;

- розглядають скарги громадян, в яких йдеться про незаконні, на думку заявника, дії працівників органів Національної поліції;

- розглядають клопотання слідчого Національної поліції: про взяття особи під варту; про продовження строку тримання під вартою обвинуваченого та ін.;

- приймають рішення по справі, яким можуть змінити чи скасувати попереднє рішення органу Національної поліції;

- ініціюють проведення контрольних заходів іншими суб'єктами (наприклад, призначають експертизу);

- відновлюють порушені права фізичних та юридичних осіб;

- застосовують правові санкції (змінюють міру запобіжного заходу, накладають адміністративні санкції тощо).

Самоврядний контроль за діяльністю органів Національної поліції є діяльністю органів місцевого самоврядування із перевірки дотримання органами Національної поліції на підвідомчій їм території земельного, будівельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства та законодавства з питань охорони довкілля, під час якої вони не втручаються в їх оперативно-розшукову, слідчу, кримінально-процесуальну та адміністративну діяльність.

Особливостями самоврядного контролю за діяльністю органів Національної поліції є такі:

- суб'єктами самоврядного контролю є територіальна громада, ради різного рівня та їх голови; органи самоорганізації населення;

- здійснюючи контроль за роботою Національної поліції, органи місцевого самоврядування не втручаються в їх оперативно-розшукову, слідчу, кримінально-процесуальну та адміністративну діяльність;

- органи місцевого самоврядування як суб'єкти контролю за діяльністю Національної поліції виконують установчі та погоджувальні функції з питань діяльності окремих органів Національної поліції, здійснюють контроль за дотриманням органами Національної поліції, розташованими на підвідомчій їм

території, земельного, будівельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства та законодавства з питань охорони довкілля, тобто є комплексними суб'єктами контролю, відповідні повноваження яких, на відміну від органів державного контролю, зосереджені в одному органі — раді та її виконавчому комітеті;

– виконують як власні (самоврядні), так і делеговані контрольні повноваження, перелік яких визначений чинним законодавством, останні з яких характерні для органів державної влади;

– управлінські рішення нормативного характеру, зокрема ті, в яких реалізуються контрольні повноваження рад та їх виконавчих комітетів, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, що постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Загальними повноваженнями місцевих рад як суб'єктів контролю за діяльністю Національної поліції, є такі:

– утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, зокрема контрольних, які обираються з числа депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, наприклад, з питань, що пов'язані із розглядом фактів неправомірних дій органів Національної поліції;

– визначення чисельності виконавчого комітету ради, затвердження персонального складу, наприклад, департаменту по взаємодії з правоохоронними органами;

– затвердження правоохоронних програм чи програм профілактики правопорушень;

– регулювання земельних відносин, учасниками яких є органи Національної поліції;

– встановлення правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність і контроль за виконанням яких покладено на органи Національної поліції;

– визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного

населення за участю особового складу органів Національної поліції з використанням озброєння і військової техніки.

– прийняття резолюції недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади.

Так, згідно зі ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію», керівники територіальних органів поліції повинні «не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення. Керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень»¹.

Під *громадським контролем* за діяльністю Національної поліції пропонуємо розуміти спостереження чи перевірку індивідуальними або колективними (зовнішніми чи внутрішніми) недержавними суб'єктами виконання (дотримання) органами Національної поліції та їх працівниками чинного законодавства, які не можуть втручатися у професійну діяльність органів Національної поліції, а їх рішення здебільшого мають рекомендаційний та профілактичний характер.

Особливостями громадського контролю за діяльністю Національної поліції є такі:

– громадський контроль є механізмом участі недержавних суб'єктів в управлінні правоохоронною справою;

– суб'єкти даного контролю не можуть втручатись у професійну діяльність Національної поліції, а незначний обсяг контрольних повноважень переважної більшості з них обумовлює необхідність введення у законодавчий обіг такого терміну, як «громадський нагляд»;

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

- рішення суб'єктів громадського контролю мають, як правило, рекомендаційний характер;
- громадський контроль має профілактичну та попереджувальну спрямованість.

Суб'єкти громадського контролю за діяльністю Національної поліції можуть бути:

- колективними, які представлені політичними партіями та громадськими організаціями; професійними спілками, громадськими та наглядовими радами (колегіями), спостережними комісіями, кадровими комісіями, аудиторськими фірмами, трудовими колективами тощо;
- індивідуальними, що реалізують свої контрольні повноваження одноособово (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, громадські інспектори, захисники на досудовому розслідуванні, представники та інші фахівці в галузі права, які надають правову допомогу за договором під час юрисдикційного процесу, журналісти засобів масової інформації);
- зовнішніми, які не входять до організаційно-штатної структури правоохоронних органів (політичні партії, громадські правозахисні організації, окремі громадяни тощо);
- внутрішніми, які входять до організаційно-штатної структури правоохоронних органів (працівники органів Національної поліції, трудові колективи, професійні спілки);
- комплексними, які передбачають як зовнішніх, так і внутрішніх суб'єктів (громадські ради, наглядові ради, кадрові комісії, мобільні групи тощо).

Варто зазначити, що Законом України «Про Національну поліцію» передбачено лише три форми реалізації контрольних повноважень представниками громадськості: залучення до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських; залучення до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України; участь у роботі постійних кадрових комісій з добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських¹.

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

Насправді, таких набагато більше. Аналіз чинного законодавства надав змогу до загальних повноважень суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції віднести такі:

- одержувати від органів Національної поліції інформацію (крім забороненої законом), розповсюджувати її;
- здійснювати моніторинг законодавства, судової й адміністративної практики в контексті дотримання прав людини в діяльності органів Національної поліції; вносити пропозиції щодо удосконалення діяльності Національної поліції; проводити моніторинг діяльності Національної поліції;
- розглядати звернення громадян, в яких йдеться про протиправну діяльність органів Національної поліції; звертатись із скаргами на дії органів Національної поліції;
- здійснювати аналіз причин та умов порушення дисципліни та законності в діяльності органів Національної поліції;
- приймати участь у громадських розслідуваннях щодо порушень прав людини органами Національної поліції;
- проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм правоохоронного спрямування, службової діяльності Національної поліції;
- брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань реформування і діяльності органів Національної поліції;
- приймати участь у роботі (входити до складу) консультативних, дорадчих, постійних, тимчасових комісій або інших органів, які пов'язані із завданнями громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції;
- вносити до органів Національної поліції пропозиції, звернення, подання, клопотання щодо здійснення заходів для усунення порушень чинного законодавства, відновлення порушених прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів;
- представляти інтереси осіб в суді щодо захисту їх прав, свобод, законних інтересів;
- відвідувати органи Національної поліції з врахуванням обмежень, встановлених режимом секретності;

– брати участь в перевітках діяльності органів Національної поліції, які проводяться державними органами, органами місцевого самоврядування;

– при виявленні порушень органами Національної поліції законодавства України вживати заходи для їх припинення або передавати інформацію, документи тощо до відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування для притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Об'єднання громадян як колективні суб'єкти громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції: одержують від органів Національної поліції інформацію (крім забороненої законом), розповсюджують її; вносять пропозиції щодо удосконалення діяльності Національної поліції; проводять моніторинг діяльності Національної поліції; розглядають звернення громадян, в яких йдеться про протиправну діяльність Національної поліції; звертаються зі скаргами на дії органів Національної поліції; здійснюють інші повноваження, передбачені чинним законодавством.

Правозахисні організації як колективні суб'єкти громадського контролю за діяльністю Національної поліції виконують наступне: збирають і поширюють інформацію про порушення прав людини в діяльності Національної поліції; розглядають звернення громадян, в яких йдеться про протиправну діяльність Національної поліції та її персоналу; пропагують права людини; надають безкоштовну правову допомогу; на умовах та в порядку передбачених чинним законодавством перевіряють діяльність Національної поліції у складі мобільних груп та інших колективних суб'єктів контролю; здійснюють також інші повноваження, передбачені чинним законодавством.

Професійні спілки як колективні суб'єкти громадського контролю за діяльністю Національної поліції: здійснюють контроль за додержанням (виконанням) законодавства з питань проходження служби; аналізують причини службових правопорушень; розглядають скарги працівників Національної поліції; здійснюють контроль за додержанням законодавства про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов; здійснюють й інші повноваження, передбачені чинним законодавством.

Громадські ради як колективні суб'єкти громадського контролю за діяльністю Національної поліції виконують наступне: розглядають скарги та інші звернення фізичних і юридичних осіб про недотримання органами Національної поліції прав і свобод людини; проводять громадські розслідування щодо порушень прав людини працівниками органів Національної поліції; здійснюють збирання, підготовку і поширення інформаційних матеріалів з питань забезпечення прав людини органами Національної поліції; здійснюють моніторинг законодавства, судової та адміністративної практики в контексті дотримання прав людини в діяльності органів Національної поліції; здійснюють також інші повноваження, передбачені чинним законодавством.

Дієвою формою здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції є проведення громадської експертизи, яка визначена як «складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі»¹.

Експертні пропозиції щодо удосконалення діяльності Національної поліції неодноразово надавали громадська організація «Українська Демократія»², всеукраїнська громадська організація «Комітет конституційно-правового контролю України»³ та інші інститути громадянського суспільства (професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання,

¹ Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. *Офіційний вісник України*. 2008. № 86. Ст. 2889.

² Експертні пропозиції, підготовлені ГО «Українська Демократія» за результатом проведення громадської експертизи діяльності Національної поліції України: URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/grom-expertyzy/Expert_vysnovky.pdf.

³ Експертні пропозиції, підготовлені ВГО «Комітет конституційно-правового контролю України». URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/grom-expertyzy/Expertni%20propozycii%20KKPKU_09.10.2018.pdf.

благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, засоби масової інформації тощо.

Результатом реагування на громадські експертизи є систематичні Плани заходів щодо реалізації експертних пропозицій за результатами проведення громадської експертизи діяльності Національної поліції¹.

Міжнародний контроль за Національною поліцією є діяльністю міжнародних організацій та їх органів з перевірки виконання Національною поліцією договірних та інших міжнародних зобов'язань, наслідки якої можуть мати обов'язковий або рекомендаційний характер.

Особливостями міжнародного контролю за діяльністю Національної поліції є такі:

- суб'єктами даного контролю є міжнародні організації та їх окремі органи, які наділені контрольними повноваженнями (урядові або неурядові (недержавні); універсальні або регіональні);
- їх система досить розгалужена, передбачає діяльність як державних, так і недержавних контролюючих органів, що мають міжнародний статус;
- об'єктом такого контролю є не лише органи Національної поліції, а й держава у цілому, її правоохоронне законодавство, правозастосовна та судова практика;
- змістом контролю є перевірка виконання органами Національної поліції договірних та інших зобов'язань;
- здійснюється такий контроль в рамках компетенції міжнародних організацій або їх органів, рішення яких за результатами міжнародного контролю можуть мати обов'язковий або рекомендаційний характер з відповідними юридичними чи

¹ Заходи щодо реалізації експертних пропозицій ВГО «Комітет Конституційно-правового контролю України» за результатами проведення громадської експертизи діяльності Нацполіції. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/grom-expertyzy/Zakhody_realizacii_expert_propozyciy_VG%D0%9E_%D0%9AKCU.pdf; План заходів щодо реалізації експертних пропозицій за результатами проведення громадської експертизи діяльності Нацполіції. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/grom-expertyzy/Nakaz_900_grom_expertyza.pdf.

політичними (матеріальними чи нематеріальними) наслідками для держави;

- за допомогою міжнародного контролю здійснюється захист права особи, порушеного державою в особі органів Національної поліції;

- даний контроль передбачає спеціальні форми реалізації, серед яких: вивчення доповідей України щодо виконання міжнародних зобов'язань; проведення інспекцій на території України, зокрема з питань дотримання (виконання) правоохоронними органами міжнародних зобов'язань; укладення двосторонніх угод між правоохоронними органами з різних напрямків правоохоронної діяльності; оприлюднення звітів, доповідей та інших аналітичних документів міжнародними правозахисними організаціями.

Суб'єктами міжнародного контролю за діяльністю Національної поліції є:

- організації (органи) загальної компетенції (Організація Об'єднаних Націй, Рада Європи);

- організації (органи) спеціальної (предметної) компетенції (Комітет ООН проти катувань; Міжнародна Організація Праці; Міжнародна організація кримінальної поліції Інтерполу тощо);

- урядові (ООН, Рада Європи) або неурядові (недержавні правоохоронні організації); універсальні (ООН) чи регіональні (ОБСЄ, ЄС).

Недержавними суб'єктами міжнародного контролю за діяльністю Національної поліції є міжнародні громадські організації, філіали, відділення, представництва, інші структурні осередки громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав.

Для прикладу, пропозиції міжнародних суб'єктів контролю за діяльністю Національної поліції, надані під час здійснення контрольних заходів у 2018–2021 роках, успішно реалізовані у таких проєктах: впровадження принципів громадоорієнтованого підходу (community policing) в діяльність поліції; community policing: безпека дітей; «Поліцейський офіцер громади»; протидія гендерно зумовленому насильству; впровадження найкращих європейських практик забезпечення громадського порядку; розвиток мережі ситуаційних центрів; Реформування служби «102»: оперативне

реагування на виклики; Безпека на дорогах; Нові підходи до підготовки патрульних поліцейських; Посилення протидії організованій злочинності; Поліція на воді й підтримка в повітрі; створення корпусу оперативно-раптової дії¹; розвиток системи відеонагляду; запровадження системи фіксації адміністративних правопорушень в автоматичному режимі; розроблення та впровадження нових інформаційних підсистем: «Custody Records», «Дорожно-транспортна пригода», «Слід», автоматизовані обліки осіб, які вчинили домашнє насильство²; інтерактивна багатофункціональна онлайн-платформа «Взаємодія поліції та громади», яка має: сервіси «Спитай поліцейського» та «Електронний кабінет дільничного»³.

Пропозиції, які надають суб'єкти міжнародного контролю за діяльністю Національної поліції реалізовані у таких законопроектах: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки», «Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом стосовно конфіденційності та забезпечення збереження інформації», «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за викрадення, привласнення, збут, підроблення документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, а також свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану та/або використання завідомо підроблених таких документів», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері міграції», «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення законодавства у сфері міграції»; «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Кодексу про адміністративні правопорушення щодо підвищення ефективності протидії кібератакам», «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу щодо підвищення ефективності боротьби з

¹ Напрями реформування поліції. URL: <https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/zvity/NPU%20Annual%20Report%202018%20Ukr-1-26.pdf>.

² План основних заходів Національної поліції на 2021 рік. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/plan/2021/Plan_NPU_na_2021.pdf.

³ Взаємодія поліції та громади. URL: <http://bezpechne.community/>.

кіберзлочинністю та використання електронних доказів», Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» щодо імплементації Конвенції ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства (Ланцаротської конвенції)»¹.

6.3. Проблеми визначення предмета, форм та методів контролю за діяльністю Національної поліції

Необхідним елементом адміністративно-правового механізму організації контролю за діяльністю Національної поліції є визначення його предмета, форм та методів, характеристиці яких і присвячено цей підрозділ. На відміну від об'єкту контролю, яким є органи Національної поліції, його предмет дуже різноманітний, стосується як зовнішньої (правоохоронної), так і внутрішньо-організаційної діяльності Національної поліції, може визначатись у правових актах чи обиратись суб'єктом контролю самостійно, залежить від компетенції та повноважень суб'єкта контролю. Предмет та форма контролю взаємопов'язані, оскільки залежно від предмета контролю обирається його форма, і навпаки, під час реалізації окремої форми контролю (наприклад, інспекційної перевірки чи інвентаризації) визначається її предмет. Проте, як у чинному законодавстві, так і у науковій літературі², досить часто предмет контролю ототожнюється з його об'єктом², інколи із його

¹ Європейська інтеграція. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/european-integration>.

² Проект Концепції реформи адміністративного права України від 11.09.2000. URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=8943&pf35401=13020; Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389; Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні. Харків : ТД «Золота миля», 2010. С. 53; Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. Донецк: Донеччина, 1999. С. 51–52; Василенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції : монографія. Харків : Факт, 2020.

формами, форми контролю ототожнюються з методами контролю, його засобами або заходами¹.

Охарактеризуємо предмет, форми та методи контролю за діяльністю Національної поліції по черзі.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови предмет визначається як «будь-яке конкретне матеріальне явище, що сприймається органами чуття; певна річ; те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого -, чого-небудь; особа на яку спрямовано діяльність»². Таке тлумачення слова «предмет» дозволяє розуміти під ним: по-перше, матеріальні або нематеріальні речі; по-друге, живі або неживі істоти; по-третє, діяльність або бездіяльність об'єкта контролю; по-четверте, певні напрями діяльності об'єкта контролю або його безпосередню поведінку.

На нашу думку, на відміну від об'єкту контролю, який відповідає на питання кого контролюють, предметом контролю є те, що контролюють, тобто такими є окремі складові об'єкта контролю, в нашому випадку окремі структурні підрозділи Національної поліції, їх завдання та функції, персонал органів Національної поліції, його завдання, функції та повноваження, предмети інфраструктури Національної поліції (склади, житлові та виробничі приміщення, автогосподарства тощо). Отже, у широкому значенні, предмет контролю за діяльністю Національної поліції можна визначити як процеси (негативні або позитивні), які відбуваються за її участі, і які підлягають вивченню, аналізу та оцінці.

380 с.; Невядовський В. О. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні : монографія. Харків : Факт, 2020. 368 с.

¹ Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 № 1710–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 6. Ст. 46; Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. С. 165; Василенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції : монографія. Харків : Факт, 2020. 380 с.; Невядовський В. О. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні: монографія: Харків : Факт, 2020. 368 с.; Нестор Н. В. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за діяльністю судів (суддів) в Україні : монографія / за заг. ред. О. М. Музичука. Харків : ФОП Панов А. М., 2019. 492 с.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 1104.

Варто відзначити те, що у деяких законодавчих та підзаконних актах, а також їх проектах, предмет контролю отримав нормативне визначення. Наприклад, у п.4, ст. 4 Закону України «Про національну безпеку України» предметом «цивільного контролю названо: 1) дотримання вимог Конституції і законів України у діяльності органів сектору безпеки і оборони, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина; 2) зміст і стан реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм та планів у сферах національної безпеки і оборони; 3) стан правопорядку в органах сектору безпеки і оборони, їх укомплектованість, оснащеність сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою, забезпеченість необхідними запасами матеріальних засобів та готовність до виконання завдань за призначенням у мирний час та в особливий період; 4) ефективність використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, органами сектору безпеки і оборони¹.

Вищенаведене нормативне визначення предмета контролю має як позитивні, так і негативні аспекти. Зокрема, позитивним є те, що законодавець виокремлює дві сфери предмета контролю: зовнішню, а саме дотримання органами сектору безпеки і оборони вимог законодавчих і підзаконних актів під час виконання ними правоохоронних завдань та функцій, дотримання (виконання) інших видів законодавства (екологічного, земельного, будівельного, з охорони праці тощо) під час службової діяльності та внутрішню, — дотримання органами сектору безпеки і оборони законодавства з питань проходження служби, правового та соціального захисту працівників та членів їх сімей, розгляду їх звернень, насамперед, скарг тощо. Негативним, з нашої точки зору, є те, що законодавець наголошує на необхідності дотримання вимог лише Конституції та законів України, натомість як відомо невід'ємною та найбільш об'ємною частиною законодавства є підзаконні нормативно-правові акти. Що стосується самого переліку предмета контролю, то законодавець називає лише деякі із його видів (обґрунтованість рішень, виконання програм реформування, формування і реалізація кадрової політики, використання видатків на потреби

¹ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

правоохоронної діяльності, участь в міжнародних миротворчих операціях, дотримання законності при розгляді органами державної влади, посадовими особами звернень і скарг працівників органів сектору безпеки і оборони та членів їхніх сімей¹.

У Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» зазначено, що «виключно законами встановлюються види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю)»².

На нашу думку, тут має місце ототожнення предмета контролю з його об'єктом, оскільки таким (тобто об'єктом) є окремі види господарської діяльності, відповідно — предметом дотримання чинного законодавства під час їх здійснення (отримання відповідного дозволу, подання статистичних даних, сплата податків тощо).

У той же час, варто погодитись із зазначенням у п. 1 ст. 7 цього ж Закону того, що «для здійснення планового або позапланового заходу орган державного нагляду (контролю) видає наказ, який має містити ... предмет перевірки»³, тобто окремі напрямки діяльності підконтрольного об'єкта, які заплановано перевірити.

Переважна більшість законодавчих актів, які регулюють окремі види та підвиди контролю не передбачають окремих статей, присвячених регламентації предмета контролю. Крім того, приблизно у половині із них словосполучення «предмет контролю» й зовсім не використовується. Натомість характер суспільних відносин, які вони регулюють, дозволяє такий предмет визначити досить чітко. Наприклад, предметом державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання є: «міжнародні передачі газової, спортивної чи мисливської зброї, її складових частин, патронів до газової та боєприпасів до спортивної чи мисливської зброї, а також табельної та службово-штатної зброї, що належить військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, іншим особам, які відповідно до

¹ Там само.

² Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.

³ Там само.

законодавства мають право на носіння такої зброї»¹; предметом державного фінансового контролю: «використання і збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів; правильність визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань; ефективність використання коштів і майна; стан і достовірність бухгалтерського обліку і фінансової звітності; виконання місцевих бюджетів»²; предметом прикордонного контролю: «особи, які перетинають державний кордон; транспортні засоби, що перевозять через державний кордон осіб та вантажі; вантажі, що переміщуються через державний кордон»³.

У деяких актах законодавства предмет контролю визначається у їх назві. Наприклад, сказане стосується: Положення про контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України, затвердженого Указом Президента України від 19.02.2002 р. № 155⁴, відповідно до якого предметом такого контролю є акти, доручення, які містять конкретні завдання органам виконавчої влади щодо здійснення заходів, розгляду або вирішення питань тощо; Розпорядження Президента України «Про перевірку умов збереження зброї, боєприпасів та вибухових речовин у Збройних Силах України, інших військових формуваннях та правоохоронних органах» від 07.05.2004 р. № 103/2004-рп, відповідно до якого предметом контролю є зброя, боєприпаси та небезпечні вибухові речовини на арсеналах, базах і складах Збройних Сил України та правоохоронних органів⁵.

¹ Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання: Закон України від 20.02.2003 № 549-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 23. Ст. 148.

² Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.

³ Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 № 1710-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 6. Ст. 46.

⁴ Положення про контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України: затв. Указом Президента України від 19.02.2002 № 155. *Офіційний вісник України*. 2002. № 8. Ст. 335.

⁵ Про перевірку умов збереження зброї, боєприпасів та вибухових речовин у Збройних Силах України, інших військових формуваннях та правоохоронних органах: Розпорядження Президента України від 07.05.2004 № 103/2004-рп. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=103%2F2004-%F0%E0>.

Як було наголошено вище, предмет контролю залежить від компетенції та повноважень суб'єкта його здійснення. Наприклад, предметом контролю *структурного підрозділу з контролю апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади є*: виконання законів України, актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, наказів та інших актів міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і доручень керівництва центрального органу виконавчої влади¹; *професійних спілок*: виконання роботодавцем законодавства про працю та про охорону праці; забезпечення на підприємстві, в установі або організації безпечних та нешкідливих умов праці, виробничої санітарії; правильне застосування встановлених умов оплати праці; підготовка та поданням роботодавцем документів, необхідних для призначення пенсій працівникам і членам їх сімей² і т. Д.

Предмет контролю залежить від його форми. Наприклад, предметом такої форми контролю як *фінансовий аудит* є фактичний стан справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю; *перевірки державних закупівель*: дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі; *інспектування та ревізії*: комплекс або окремі питання фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи³; *комплексних інспектувань та контрольних перевірок*: повнота виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів МВС України; відповідність практичних дій працівників поліції їх функціональним обов'язкам і вимогам

¹ Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з контролю апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2003 № 2037. *Офіційний вісник України*. 2003. № 52. Ст. 2806.

² Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045–XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.

³ Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 № 2939–XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.

законодавчих актів; громадська думка населення регіону про роботу поліції; стиль і методи роботи керівників усіх рівнів¹.

Предмет контролю також залежить від його виду та підвиду. Наприклад, предметом внутрішнього фінансового контролю є: обґрунтованість бюджетних запитів, дотримання фінансово-бюджетної, кошторисної дисципліни, збереження і цільове використання бюджетних коштів та коштів державних цільових фондів; збереження і використання державного майна; ефективність використання матеріальних і фінансових ресурсів; своєчасність документального оформлення господарських операцій; повнота виявлення та мобілізації внутрішньогосподарських резервів; причини непродуктивних витрат і втрат; економічний стан підприємств, установ та організацій, результати виконання виробничих та фінансових планів; правильність ведення бухгалтерського обліку та фінансової звітності, своєчасність і повнота відображення в обліку фінансових, кредитних та розрахункових операцій, а також законність їх здійснення, виконання зобов'язань перед бюджетом і кредиторами; додержання порядку формування, встановлення та застосування цін і тарифів; додержання встановленого порядку закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти²; предметом екологічного контролю — дотримання екологічного законодавства; бюджетного — бюджетного законодавства; земельного — земельного законодавства і т.д.

Аналіз законодавчих та підзаконних актів, а також їх проектів щодо визначення предмета контролю у цілому та за діяльністю органів Національної поліції зокрема дозволив зробити такі висновки:

1. Сучасному законодавству притаманне ототожнення об'єкта і предмета контролю. Зі змісту окремих статей законодавчих

¹ Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30.01.2017 № 67. *Офіційний вісник України*. 2017. № 30. Ст. 907.

² Порядок здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001. *Офіційний вісник України*. 2011. № 75. Ст. 2799.

актів взагалі важко розібрати, про що йдеться, про об'єкт чи про предмет контролю.

2. У деяких законодавчих та підзаконних актах, а також їх проектах, предмет контролю отримав нормативне визначення, яке має як позитивні, так і негативні аспекти, на яких наголошувалося вище.

3. Переважна більшість законодавчих актів, які регулюють окремі види та підвиди контролю не передбачають окремих статей, присвячених регламентації предмета контролю. Крім того, приблизно у половині із них словосполучення «предмет контролю» й зовсім не використовується. Натомість характер суспільних відносин, які вони регулюють, дозволяє такий предмет визначати досить чітко.

4. У деяких актах законодавства предмет контролю визначається у їх назві.

5. Предмет контролю залежить від: компетенції та повноважень суб'єкта його здійснення; від його форми; від його виду та підвиду.

Предмет контролю визначається у науковій літературі. Наприклад, М. І. Мичко під предметом (об'єктом) контролю розуміє «правомірність чи неправомірність дій (чи бездіяльності) органів, посадових осіб і громадян»¹.

Ю. В. Гаруст визначає предмет податкового контролю, розуміючи під таким «доходи або їх частину, вартість товарів, майно платників податків та окремі види їх діяльності, додану вартість, інші об'єкти, встановлені законодавчими актами, тобто те, з чого нараховується податок, з якого пізніше встановлюється податкова ставка»².

О. В. Кондратьєв визначає предмет судового контролю, розуміючи під таким «правові питання, що підлягають розгляду судом, а також розгляд судом скарг на дії та рішення органів дізнання, досудового слідства та прокурора»³.

¹ Мичко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. Донецк: Донеччина, 1999. С. 91–92.

² Гаруст Ю. В. Правове забезпечення контрольної діяльності податкових органів України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. С. 159.

³ Кондратьєв О. В. Організаційно-правові проблеми судового контролю : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2005. С. 74.

В. В. Новіков визначає предмет відомчого контролю в органах внутрішніх справ, яким називає: «стан виконання службових обов'язків; порядок раціонального розподілу та використання фінансових, матеріальних, трудових ресурсів, дотримання режиму економії; стан наукової організації управлінської праці, впровадження в управління та службово-оперативну діяльність органів внутрішніх справ передових досягнень науки і техніки, їх використання в інтересах підвищення ефективності правоохоронної та забезпечувальної діяльності; стан законності та дисципліни, доцільності рішень, які приймаються посадовими особами органів внутрішніх справ; порядок підбору, відбору, підготовки, розстановки та використання кадрів, покращення рівня їх професійної підготовки; стан дотримання прав, свобод і законних інтересів громадян під час здійснення правоохоронної та правозастосовної діяльності»¹.

С. Ф. Денисюк предмет громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів ототожнює із його об'єктом, зазначаючи, що «об'єктом (предметом) такого контролю є адміністративна діяльність правоохоронних органів, що має здійснюватися виключно в інтересах народу з метою ствердження прав і свобод фізичних та юридичних осіб»².

Як бачимо, науковці розуміють під предметом контролю «дії (чи бездіяльність)» підконтрольних об'єктів; «показники, що характеризують той чи інший аспект діяльності об'єкта контролю»; сукупність певних речей; «питання, що підлягають розгляду»; «матеріальні та нематеріальні речі..., вимоги»; діяльність підконтрольного об'єкта тощо, з якими можна погодитись, оскільки вони вказують на його складний та комплексний характер.

Досить поширеним є підхід, відповідно до якого, визначаючи предмет контролю, окремі автори перераховують окремі напрями діяльності підконтрольного об'єкта чи сфери його

¹ Новіков В. В. Внутрішньовідомчий контроль як засіб забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006. С. 167.

² Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні. Харків: ТД «Золота миля», 2010. С. 53.

функціонування, який також, у цілому, можна визнати логічним та обґрунтованим.

Проте, не можемо погодитись із ототожненням предмета та об'єкта контролю, на чому наголошують окремі науковці¹. Не можемо також погодитись з підходом деяких авторів, які спочатку характеризують предмет контролю, а потім його об'єкт², оскільки спочатку визначають кого необхідно контролювати (об'єкт контролю), а уже потім, що саме в діяльності такого об'єкта необхідно контролювати.

На нашу думку, найбільш логічним є розгляд предмета контролю за діяльністю органів Національної поліції у взаємозв'язку із покладеними на них завданнями, функціями та обов'язками, вимогами, які вони повинні виконувати та обмеженнями, яких вони повинні дотримуватись, що передбачені, як правило, законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, адже саме вони містять норми на перевірку дотримання (виконання) яких і спрямовується контроль.

Велика кількість різновидів предмета контролю обумовлює доцільність його *класифікації*. Наприклад, залежно від виду правового акту, який передбачає вимоги до діяльності правоохоронних органів, можна виокремити предмет контролю, що передбачений нормативними актами, ненормативними актами, усними наказами тощо.

За рівнем закріплення вимог, дотримання яких є обов'язковим під час діяльності правоохоронних органів, предмет контролю може бути: передбаченим загальнодержавними правовими актами, регіональними правовими актами чи місцевими правовими актами.

За характером завдань та функцій підконтрольного об'єкта можна виокремити: 1) загальний, тобто предмет контролю за діяльністю органів Національної поліції, який є похідним від

¹ Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. Донецк : Донеччина, 1999. С. 91–92; Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні. Харків : ТД «Золота миля», 2010. С. 53.

² Стороженко С. М. Координаційна діяльність місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності та правопорядку. *Право і безпека*. 2009. № 2. С. 122.

загальних завдань та функцій того чи іншого органу чи підрозділу Національної поліції (дотримання Конституції, законодавчих та підзаконних актів, які визначають загальні засади їх функціонування); 2) спеціальний предмет контролю за діяльністю органів Національної поліції, якими є спеціальні завдання та функції органу Національної поліції (законодавство, яке регламентує окремі напрями діяльності того чи іншого органу чи підрозділу: слідство, дізнання, оперативно-розшукова діяльність тощо).

Предмет контролю за діяльністю Національної поліції можна також класифікувати й за такими критеріями, як: правовий статус його суб'єкта; рівень компетенції суб'єкта контролю; форма контролю.

Завершуючи характеристику предмета контролю за діяльністю Національної поліції, до його *особливостей* пропонуємо віднести такі:

1. Відповідає на запитання: що необхідно контролювати?, у зв'язку з чим є похідним від об'єкта контролю.

2. Становить сукупність матеріальних та нематеріальних речей правоохоронних органів, їх дій та бездіяльності.

3. Передбачає певні напрями діяльності Національної поліції, які можна об'єднати у дві групи: зовнішні, переважно більшість з яких становлять правоохоронні, та внутрішні, які стосуються організації та проходження правоохоронної служби, соціально-правового захисту працівників Національної поліції тощо.

4. Пов'язаний із безпосередньою поведінкою об'єктів контролю як учасників певних суспільних правовідносин.

5. Безпосередньо пов'язаний із покладеними на органи Національної поліції завданнями, функціями та обов'язками, вимогами, які вони повинні виконувати та обмеженнями, яких вони повинні дотримуватись.

6. Фрагментарно визначений у чинному законодавстві, яке регулює діяльність Національної поліції.

7. Дозволяє розмежовувати компетенцію між контролюючими суб'єктами, у зв'язку з чим виконує профілактичну роль щодо упередження дублювання повноважень.

8. Є однією із гарантій охорони та захисту прав та законних інтересів об'єктів контролю від свавільних та упереджених

дій суб'єктів контролю, оскільки запобігає незаконному втручанням суб'єкта контролю у діяльність підконтрольного йому об'єкта.

9. Сприяє індивідуалізації відповідальності суб'єкта контролю.

Таким чином, *предмет контролю* за діяльністю органів Національної поліції пропонуємо визначити як сукупність напрямів їх діяльності, на які спрямована контрольна діяльність суб'єкта контролю, одну із гарантій охорони та захисту прав та законних інтересів об'єктів контролю від свавільних та упереджених дій суб'єктів контролю, чітке визначення якого, з одного боку, дозволить розмежовувати компетенцію між контролюючими суб'єктами, з іншого, — запобігатиме незаконному втручанням суб'єкта контролю у діяльність підконтрольного йому об'єкта.

Що стосується *форм контролю* за діяльністю органів Національної поліції, то так само як і щодо його предмета у законодавстві та науковій літературі відсутній загально узгоджений підхід, підтвердженням чого є визначення різного переліку форм контролю¹, ототожнення їх у більшій мірі з методами контролю², в меншій із напрямками, засобами, заходами та видами контролю³. Не

¹ Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. С. 229; Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. С. 161; Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. С. 160; Василенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції : монографія. Харків : Факт, 2020. 380 с.; Невядовський В. О. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні: монографія: Харків : Факт, 2020. 368 с.; Нестор Н. В. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за діяльністю судів (суддів) в Україні : монографія / за заг. ред. О. М. Музичука. Харків : ФОП Панов А. М., 2019. 492 с.

² Василенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції : монографія. Харків : Факт, 2020. 380 с.

³ Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. С. 229; Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. С. 160; Невядовський В. О. Адміністративно-правові

допомагають розв'язати зазначені методологічні проблеми тлумачні словники, національне та зарубіжне законодавство. Наприклад, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови форма визначається як «обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; організація і зовнішній вираз; сукупність прийомів, елементів; спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; суворо встановлений порядок у будь-якій справі»¹.

Як бачимо, тлумачні словники визначають *форму* за допомогою таких слів, як: «зовнішній вияв» (вигляд), «сукупність прийомів», «спосіб здійснення», які також використовуються і для з'ясування сутності та розкриття змісту таких термінів як «методи контролю», «напрями контролю», «засоби контролю», «заходи контролю». Наприклад, у цьому ж словнику, метод тлумачиться, як: «спосіб пізнання; прийом або система прийомів; спосіб дії»².

На нашу думку, беручи до уваги те, що близькі за змістом до слова «форма» слова «прийом», «спосіб», «захід» мають характерне їм зовнішнє вираження, найбільш узагальнюючим серед них є все ж таки термін «форма», який ми обираємо для подальшої характеристики форм контролю за діяльністю Національної поліції. Крім того, беззаперечним з нашої точки зору є те, що форми такого контролю (перевірка, ревізія, нагляд, інвентаризація тощо) реалізуються за допомогою як загальних, так і спеціальних для конкретної форми методів (способів, прийомів, заходів), які пропонуємо розглядати як синоніми. Варто також погодитись з В. М. Гаращуком, який зазначає, що «будь-який метод має зовні виявлятися у якійсь формі, жоден метод об'єктивно не може існувати сам по собі, тобто без певної форми»³. Сказане, на нашу думку, характерне також і для заходів та способів контролю, які також мають відповідне зовнішнє вираження.

засади здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні: монографія. Харків: Факт, 2020. 368 с.

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 664, 1543.

² Там само.

³ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. С. 164.

Аналіз законодавчих та підзаконних актів, які регламентують різні види контролю, надав змогу виявити спільні для них недоліки, серед яких: присвячення окремих статей регламентації методів, а не форм контролю, перші з яких є похідними від останніх; відсутність комплексного закріплення форм контролю (за винятком лише Митного кодексу України); відсутність чіткого розмежування між формами, методами та заходами контролю; ототожнення форм контролю між собою; визначення переліку форм контролю під різними назвами.

У науковій літературі формами контролю називають: «перевірки, ревізії, аналіз інформаційних матеріалів, ознайомлення зі звітами, повідомленнями»; «перевірки, ревізії, затребування звітів, рейди, огляди»; «зовнішній і внутрішній; загальний та спеціальний контроль; постійний та тимчасовий; попередній, поточний, подальший; санітарний; фінансовий; господарський; гласний та негласний; ординарний (звичайний), актуальний, екстраординарний; безпосередній і опосередкований; одноосібний, колегіальний; власний, делегований; реальний, формальний; загальний або частковий»; «конституційний, парламентський, судовий, фінансовий, громадський та прокурорський нагляд»; «інформованість, постійний аналіз даних, що надходять; експертиза; звіти; запити; доповіді; заслуховування; дозвільний порядок утворення; цільове утворення; огляди; ревізії, перевірки, інспектування»; «звернення громадян; діяльність громадських рад та громадських палат; громадська експертиза; моніторинг»; «ознайомлення з діяльністю співробітників підконтрольних органів під час проведення різних нарад, активів, інструктажів, зібрань, злетів і т. ін.; виявлення з матеріалів критичних виступів у пресі, скарг та листів про недоліки в роботі»; «парламентські слухання, парламентське розслідування, депутатський запит, розгляд звіту Уряду, інститут імпідменту, інтерпеляція, резолюція осуду»; «перевірку; спостереження; ознайомлення зі статистичною звітністю; вивчення та аналіз матеріалів, які містяться в ЗМІ; інспектування; ревізію; інвентаризацію; аудит; депутатський запит; прийняття законів; «безпосередню перевірку виконавців та їх контрольними (інспекторськими) апаратами, інспектування, огляд,

ревізію, інвентаризацію; ознайомлення зі статистичною звітністю; ознайомлення з виконанням управлінських рішень»¹.

Ознайомлення із вищенаведеними підходами окремих авторів щодо розуміння сутності та видів форм контролю дає змогу зробити такі висновки:

1. Так само як і у чинному законодавстві, у науковій літературі форми контролю досить часто ототожнюються з його методами.

2. Менш поширеним є ототожнення форм та видів контролю. Зокрема, формами контролю називаються такі загальновідомі його види, як: зовнішній і внутрішній; загальний та спеціальний; постійний та тимчасовий; попередній, поточний, подальший; санітарний; фінансовий; господарський; гласний та негласний і т.д.², а також конституційний, парламентський, судовий,

¹ Андрушко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. С. 229; Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. С. 161; Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. С. 160; Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк: Вежа, 2000. С. 217; Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. С. 123–124; Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні. Харків: ТД «Золота миля», 2010. С. 83; Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. С. 126; Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. С. 72; Василенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції: монографія. Харків: Факт, 2020. 380 с.; Невядовський В. О. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні: монографія. Харків: Факт, 2020. 368 с.; Нестор Н. В. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за діяльністю судів (суддів) в Україні: монографія / за заг. ред. О. М. Музичука. Харків: ФОП Панов А. М., 2019. 492 с.

² Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. С. 160.

фінансовий, громадський та прокурорський нагляд¹, що лише вносить певну термінологічну плутанину у категорійний апарат.

3. Не можемо погодитись із такими формами контролю, як: «інформованість, звіти; запити; доповіді; дозвільний порядок утворення; цільове утворення»², оскільки деякі з них є окремими формами документів, що приймаються за результатами контролю, інші способом реагування на неправомірні дії, треті, наприклад, як «інформованість» взагалі важко назвати формою контролю. Теж саме стосується і «звернення громадян»³, яке є автономним способом забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні, на чому наголошує переважна більшість представників адміністративно-правової науки.

4. Серед форм контролю науковці називають спеціалізовані, особливість яких полягає в тому, що їх уповноважені застосовувати лише деякі із суб'єктів (парламентські слухання, парламентське розслідування, депутатський запит, розгляд звіту Уряду, прийняття законів).

Надзвичайно велика кількість форм контролю обумовлює необхідність у визначенні їх загальних ознак та практично значимих критеріїв їх класифікації. Зокрема, до загальних ознак форм контролю пропонуємо віднести такі:

1. За їх допомогою суб'єкт контролю реалізує надані йому контрольні повноваження. Чим ширші такі повноваження, тим різноманітніші форми контролю.

2. За їх допомогою контрольні дії суб'єкта втілюються у певні зовнішні форми.

3. Самі ж форми контролю реалізуються за допомогою методів контролю та його заходів.

4. У нормативно-правових актах визначаються фрагментарно та нечітко, у зв'язку з чим ототожнюються з методами та заходами контролю.

¹ Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Вежа, 2000. С. 217.

² Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. С. 123–124.

³ Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні. Харків : ТД «Золота миля», 2010. С. 83.

5. Залежать від мети та завдань контролю, компетенції та повноважень суб'єкта контролю, видів контролю, предмета контролю та багатьох інших обставин.

6. Найбільш поширеними серед них є перевірка та спостереження, які досить часто визначаються як синоніми терміну «контроль», або використовуються під час його визначення. Варто відзначити те, що на відміну від перевірки, яка в окремих випадках передбачає втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, спостереження такого втручання не передбачає, у зв'язку з чим носить профілактичний (превентивний) характер¹.

7. Деякі із них (службове розслідування, інспектування, інвентаризація тощо) мають суворо визначену процедуру реалізації, дотримання якої є обов'язковим для посадових осіб, що їх реалізують, деякі обираються суб'єктами контролю на власний розсуд але відповідно до наданих їм повноважень.

Як було зазначено вище, конкретна форма контролю залежить від мети та завдань контролю, компетенції та повноважень суб'єкта контролю, видів контролю, предмета контролю, які варто обрати критеріями (підставами) для їх класифікації. Наприклад, якщо метою та завданням контролю є вивчення (ознайомлення) усіх напрямів роботи підконтрольного об'єкта, то використовується така форма контролю як комплексна перевірка чи комплексне інспектування. Якщо метою та завданням контролю є ознайомлення з одним напрямом діяльності підконтрольного об'єкта застосовується вибіркова перевірка.

Що стосується такого критерію класифікації форм контролю як рівень компетенції та повноважень суб'єкта контролю, то загальним правилом є те, що чим вищий їх рівень, тим більшу кількість форм контролю може застосувати суб'єкт контролю (перевірити діяльність підконтрольного об'єкта особисто; направити на підконтрольний об'єкт перевіряючих (відомчих, міжвідомчих чи приватних); витребувати звіти чи іншу службову документацію; заслухати інформацію про виконання; призначити експертизу тощо). За цим критерієм: форми контролю за діяльністю Національної поліції можна об'єднати у дві групи:

¹ Музичук О. М. Види та форми контролю за діяльністю міліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 49. С. 103.

1. Загальні, які характерні для всіх суб'єктів контролю і до яких пропонуємо віднести такі: перевірку; спостереження; огляд; опитування; одержання пояснень чи іншої необхідної інформації; моніторинг; нагляд; аналіз; ознайомлення із статистичною звітністю; вивчення та аналіз матеріалів, які містяться в засобах масової інформації. Наприклад, однією із загальних форм контролю за діяльністю Національної поліції є вивчення та аналіз матеріалів, які містяться в ЗМІ, оскільки факти, що в них оприлюдненні, можуть бути підставою для проведення службових перевірок, розслідувань тощо.

2. Спеціальні, які можуть реалізувати лише деякі із суб'єктів контролю за діяльністю Національної поліції. До таких пропонуємо віднести: інспектування, ревізію, інвентаризацію, аудит, службове розслідування, експертизу, перевірку документів; направлення депутатського запиту та багато інших, які уповноважені реалізувати лише деякі із суб'єктів контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Форма контролю залежить від його видів (державний, міждержавний, самоврядний та громадський) та підвидів (парламентський, президентський, судовий, відомчий тощо). Наприклад, для парламентського контролю характерні спеціальні форми реагування на порушення законності в діяльності Національної поліції: прийняття, зміна чи скасування законодавчого акту, депутатський запит, парламентське розслідування, парламентське слухання, депутатське звернення, згода на призначення тощо; для громадського контролю характерним є використання такої форми контролю як спостереження; для відомчого контролю — проведення службового розслідування.

Форма контролю залежить і від його предмета. Наприклад, якщо предметом контролю є фінансові зловживання, то він здійснюється у таких формах як аудит, інвентаризація та ревізія, які отримали чітке законодавче визначення.

Таким чином, під *формами контролю* за діяльністю органів Національної поліції пропонуємо розуміти зовнішній вираз контрольних дій суб'єктів контролю, найбільш поширеною серед яких є перевірка, окремі з яких мають суворо визначену процедуру реалізації (інспектування, службове розслідування тощо), і за допомогою яких суб'єкт контролю реалізує надані йому контрольні

повноваження, а самі вони реалізуються за допомогою методів контролю.

На відміну від форм контролю, методи контролю відповідають на запитання: яким чином здійснюються (реалізуються) форми контролю. Як приклад таких можна навести застосування технічних засобів під час перевірки, де формою контролю буде перевірка, а його методом застосування технічних засобів. Методами контролю, на нашу думку, є й такі, як: аудіовізуальне спостереження, документальний та фактичний аналіз, гласна чи негласна перевірка; створення і використання баз даних, за допомогою яких реалізуються такі форми контролю як спостереження та перевірка. Окремими методами контролю можна розглядати: роз'яснення особі, стосовно якої здійснюється службове розслідування, допущених нею помилок і порушень; засудження неправомірної поведінки особи, стосовно якої здійснюється профілактичний захід, та попередження про неприпустимість такої поведінки у подальшому; вплив на свідомість особи, стосовно якої здійснюється профілактичний захід, з метою формування у неї бажання відмовитися від дій, що можуть призвести до вчинення злочинів.

Таким чином, методами контролю за діяльністю органів Національної поліції є засоби, прийоми і способи реалізації форм контролю, до яких можна віднести застосування технічних засобів під час перевірки; аудіовізуальне спостереження; документальний та фактичний аналіз; гласну чи негласну перевірку; створення і використання баз даних тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. та ін. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
2. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / За заг. ред. А. Т. Комзюка. 3-тє вид., доопр. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. 80 с.
3. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. / О. В. Кузьменко, М. В. Плугатир, І. Д. Пастух та ін. Київ : Центр учб. літ., 2016. 387 с.
4. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту / Калюк О.М., Константінов С.Ф., Куліков В. А. та ін. / за ред. Кулікова В. А. К.: «Освіта України», 2016. 230 с.
5. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник / кол. авт.; кер. авт. кол. к. ю. н., Засл. юрист України В. А. Глуховеря. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 248 с.
6. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ : Укр. акад. внутр. справ, 1995. 177 с.
7. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / за заг. ред. О. П. Рябченко. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. 256 с.
8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: особлива частина: навч. посіб. / Т. П. Мінка, О. М. Обушенко, Д. Г. Заброта та ін. Харків : Право, 2013. 312с.
9. Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка [О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, В. А. Троян та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2017. 432 с.
10. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навч. посіб. / О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова та ін.; за заг. ред. О. М. Бандурки; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2017. 242 с.

*Список
використаних джерел*

11. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
13. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
14. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. Київ : Юрінком Інтер, 2000. 752 с.
15. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. 376 с.
16. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, Т. Коломоєць та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 592 с.
17. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Вид. 2-ге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
18. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
19. Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, та ін.; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.
20. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків, 2010. 446 с.
21. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: навчальний посібник / за заг. ред. О. І. Безпалової; О. В. Джафарова, С. О. Шатрава, К. Л. Бугайчук та ін.; передм. О. І. Безпалової; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2021. 468 с.
22. Алтуніна О. М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 89-92.
23. Андрійко О. Ф. Види державного контролю у сфері виконавчої влади та їх спрямованість. *Державний контроль у сфері*

виконавчої влади: наукова доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрнаукацентр, 2000. С. 13-18.

24. Андрійко О. Ф. Класифікація видів державного контролю// Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Вид-во «Юридична думка», 2004. Т. 1. Загальна частина. С. 351-355.

25. Антикорупційна програма Національної поліції України на 2016 рік : наказ Національної поліції України від 22.03.2016 р. № 231. URL: <http://www.npu.gov.ua/mvs/doccatalog/document?id=1869939>.

26. Астаф'єв А. А. Роль та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 2(23). Том 5, частина 1. 2018. С. 8-11.

27. Астаф'єв А. А. До характеристики правових засад проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Юридична наука*. 2019. № 2. С. 190-195.

28. Базалійська Н. П. Казановська М. П. Стан системи мотивації персоналу. *Інноваційна економіка*. 2013. № 5 (43). С. 101-107.

29. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. 205 с.

30. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебн./ Д. Н. Бахрах, В. Г. Татарян. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2009. 608 с.

31. Безпалова О. Загальна характеристика адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 3. С. 139-147. URL: <https://doi.org/10.34015/2523-4552.2019.3.10>

32. Безпалова О. І., Горбач Д. О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 5. С. 31-38. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_5.pdf

33. Бельский К. С. Полицейское право : лекц. курс / К. С. Бельский; под ред. канд. юрид. наук. А. В. Куракина. М. : Дело и Сервис, 2004. 816 с.

34. Берестень Д. Г. Особливості професійного добору на посаду поліцейського в Україні. *Юридична наука*. 2019. №12. С. 193-197

35. Берідзе М. Н. Стадії провадження у справах за зверненнями громадян. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2005. Вип. 29. С. 139-147.

36. Бесчастний В. М. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / [В. М. Бесчастний, О. М. Мердова, А. П. Сахно]. Кривий Ріг : ДЮІ МВС України, 2015. 203 с.

37. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків : Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого, 2016. 36 с.
38. Бичкова С. С., Панченко О. І. Окремі аспекти відшкодування збитків як форми цивільно-правової відповідальності поліцейських в Україні. *Роль юридичної науки з забезпеченні правоохоронної діяльності*: матеріали підсумкової науково-практичної конференції (Київ, 25 квітня 2019 р.). Київ, 2019. С. 17-20.
39. Бойко І. В. Адміністративна процедура: конспект лекцій; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
40. Борисенко Т. В. Дискреційні повноваження Національної поліції, як один з механізмів реалізації правоохоронної функції держави. *Організаційно-правове забезпечення підрозділів превентивної діяльності Національної поліції*: матеріали регіон. кругл. столу (м. Дніпро, 19 червня 2020 року). Дніпро : ДДУВС, 2020. С. 139-144.
41. Ботвінов Р. Публічна служба в Національній поліції України: нормативно-правова колізія. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2 (33). С. 94-100.
42. Бугайчук К. Л. Організаційна структура державного органу: поняття, типологія та напрями застосування до системи Національної поліції України. *Вісник ХНУВС*. 2018. № 3 (82). С. 40-48.
43. Будь О. А. Адміністративно-превентивні поліцейські заходи: сутність, система, підстави та порядок застосування : монографія. Харків : Фактор, 2021. 270 с.
44. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. 1051 с.
45. Вареник І. В., Кантур А. І. Ефективні методи мотивації і стимулювання персоналу. *Молодий вчений*. 2017. №6 (46). С. 391-393.
46. Василенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції : монографія. Харків : Факт, 2020. 380 с.
47. Васьковскій Е. В. Ученіе о толкованіи и примѣненіи гражданскихъ законовъ: Цивилистическая методологія. Ч. 1. / Е. В. Васьковскій. Одесса, 1901. 400 с.
48. Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем. / Сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н.Давыдова. М. : Прогресс, 1990. 808 с.
49. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5 : Адміністративне право / редкол. : Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків : Право, 2020. 960 с.
50. Великий енциклопедичний юридичний словник; за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ : Вид-во «Юрид. думка», 2012. 1017 с.

51. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
52. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
53. Великий тлумачний словник сучасної української мови. URL: <http://slovopectia.org.ua/93/53399/875945.html> (дата звернення: 17.10.2021)
54. Венедиктов С. В. Професійна мотивація як передумова стимулювання та підвищення активності в службово-трудоких відносинах працівників ОВС. *Право і безпека*. 2010. №3. С. 101-106.
55. Венедіктов В. С. Національна поліція України: професіоналізм та конкурентоспроможність як перспективи розвитку. *Право і Безпека*. 2017. № 1. С. 89-93.
56. Верховний Суд України. Лист до Конституційного Суду України від 28 груд. 2015 р. № 201-4411/0/8-15. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=09XАОС959Е> (дата звернення: 06.11.2021).
57. Взаємодія поліції та громади. URL: <http://bezpechne.community/>.
58. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 178 с.
59. Власенко Д. В. Національна поліція України: адміністративно-правові аспекти формування та розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 20 с.
60. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
61. Воронина Т. Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. канд. юрид. наук. : 12.00.14. М., 2001. 26 с.
62. Вступ до теорії правових систем: монографія; за заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ : Вид-во «Юрид. думка», 2006. 432 с.
63. Галунько В. М. Адміністративна відповідальність іноземців та осіб без громадянства в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. К., 2010. 180 с.
64. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. Адміністративне право України. Повний курс : навч. посіб. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
65. Гаращук В. М. Контроль і нагляд у державному управлінні. *Адміністративне право України: підручник* / Ю. П. Битяк,

В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. С. 247-268.

66. Гаращук В. М. Принципи державного контролю: оновлення змісту. *Державний контроль у сфері виконавчої влади: наукова доповідь* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрнаукацентр, 2000. С. 18-21.

67. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.

68. Гаращук В. М. Доктрина контролю та нагляду в державному управлінні. С. 201-207. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7162/1/Garashuk_201.pdf

69. Гарбузюк К. Г. Адміністративно-правове забезпечення відбору кандидатів на службу в Національну поліцію : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Дніпро, 2016. 26 с.

70. Гаруст Ю. В. Правове забезпечення контрольної діяльності податкових органів України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 184 с.

71. Гегель Г.В. Ф. Философия права: Пер. с нем. / Ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсесянц. М. : Наука, 1990. 316 с.

72. Головін А. С. Кримінальна відповідальність в контексті сучасних тенденцій відправлення. *Основні напрями розвитку кримінального права та шляхи вдосконалення законодавства України про кримінальну відповідальність* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 11-12 жовтня 2012 року) / редкол.: В. Я. Тацій (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. Харків : Право, 2012. С. 14-25.

73. Гончарук Н. Т., Артеменко Н. Ф. Мотивація персоналу у сфері державної служби України: проблеми та перспективи. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 2 (2). С. 48-54.

74. Горбова Н. А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34). Том 1. С. 37-42.

75. Горяйнов А. М. Класифікація правового примусу. URL: <https://baas.gov.ua/ua/proekty/articles/g/124-klasyfikatsiya-pravovoho-primusu.html> (дата звернення: 21.09.2021).

76. Грига М. А. Окремі антикорупційні аспекти добору на посаду поліцейського в Україні: матеріали III Міжнародної наук.-практ. конф. «Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі» (Київ, 7 груд. 2018 р.). Київ, 2018. С. 64-65.

77. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права :

монографія. Київ : Вид-во Київськ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка, 2007. 335 с.

78. Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. Адміністративне право України : підручник / під ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

79. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 566 с.

80. Гриценко В. Ф. Інноваційні підходи до удосконалення системи мотивації персоналу підприємств України у сучасних умовах. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2011. № 1. С. 104-109.

81. Гриценко Р. С. Особливості правового регулювання притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2018. 20 с.

82. Гришук В. К. Питання розуміння поняття кримінальної відповідальності в доктрині кримінального права. *Теоретичні та прикладні проблеми сучасного кримінального права* : матеріали II міжнародної науково-практичної конференції (м. Луганськ, 19-20 квітня 2012 року) / упорядн.: Є. О. Письменський, Ю. Г. Старовойтова; Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. Луганськ : РВВ ЛДУВС імені Е. О. Дідоренка, 2012. С. 129–132.

83. Грітчина В. Ю. Адміністративно-правове забезпечення кадрових процедур в Національній поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 239 с.

84. Грушевський В. А. Адміністративно-правовий статус регіональних управлінь державної фіскальної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 212 с.

85. Гурковський М. П., Єсімов С. С. Принципи правового стимулювання службової діяльності в Національній поліції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 3. 2018. С. 129-139.

86. Гурковський М. П., Єсімов С. С. Основні принципи діяльності поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Науковий Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 171-184.

87. Гусаров С. М., Комзюк А. Т., Салманова О. Ю. Деякі актуальні проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 5. С. 112-119. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_17.pdf

88. 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.

89. Гусаров С. М. Деякі питання оптимізації структури Національної поліції України. *Наше право.* 2017. № 1, С. 27-32.

90. Гусаров С. М. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення діяльності поліцейських офіцерів громади в умовах. *Харківський національний університет внутрішніх справ: 20 років у статусі національного* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 2 берез. 2021 р.) / [редкол.: В. В. Сокурєнко (голова), Д. В. Швець (заст. голови), О. М. Бандурка та ін. ; упоряд. В. А. Греченко] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2021. С. 23-26.

91. Гусаров С., Білоус В. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України. *Вісник Академії управління МВС.* 2008. № 3. С. 6-18.

92. Даниленко Т. Що слід знати при огляді на стан сп'яніння водіям? Юридичний лайфхак, основні моменти. URL: <https://blog.liga.net/user/tdanylenko/article/41009> (дата звернення: 21.09.2021).

93. Дашо Т. Ю. Професіоналізм у системі МВС. *Державотворення та правотворення в контексті євроінтеграції*: матеріал 2-го Всеукр. круглого столу (м. Львів, 09 груд. 2016 р.). Львів : ПП «Видавництво «Бона», 2016. С. 67-70.

94. Декларація про поліцію: Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи від 8 травня 1979 р. № 690. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803 (дата звернення: 06.11.2021)

95. Дембіцька С. Державний та адміністративний примус: загальнотеоретичні поняття та ознаки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка».* Серія «Юридичні науки». 2016. № 845. С. 250-256.

96. Дембіцька С. Л. Адміністративний примус як беззаперечний метод здійснення державної влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2015. Серія ПРАВО. Випуск 31. Том 2. С. 121-124.

97. Денисюк Д. С. Принципи діяльності національної поліції України : теорія та практика реалізації. *Митна справа.* 2015. №5(101). С. 63-68.

98. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні. Харків : ТД «Золота миля», 2010. 368 с.

99. Департамент кадрового забезпечення Національної поліції України. URL: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1802871> (дата звернення: 02.11.2021).

100. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенка, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). Київ : НАДУ, 2012. 72 с.

101. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Смоленський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.

102. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

103. Деякі питання документування управлінської діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text>

104. Дисциплінарний статут Національної поліції України : наук.-практ. коментар / В. В. Сокурєнко, О. М. Бандурка, Д. В. Швець та ін.; за заг. ред. В. В. Сокурєнка. Харків : Майдан, 2019. 253 с.

105. Діденко С. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 75-80.

106. Довідка про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/adminvidpovid/>

107. Дрозд С. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №10. С. 102-106.

108. Дручик О. М. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта забезпечення прав і свобод дитини : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2018. 254 с.

109. Дяків О. П., Островерхов В. М. Управління персоналом : навчально-методичний посібник (видання друге, переробл. і доповнено). Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 288 с.

110. Дякова О. О. Формування правової культури працівників Національної поліції України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 2. С. 189-199.

111. Евстигнеев Э. А. Императивные и диспозитивные нормы в договорном праве : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.03. М., 2015. 224 с.

112. Економіка підприємства: магістерський курс : підручник. Ч. 1 / М. В. Загірняк [та ін.]; ред. М. В. Загірняк, П. Г. Перерва, О. І. Маслак. Кременчук : ТОВ «Кременчуцька міська друкарня». 2015. 644 с.

113. Експертні пропозиції, підготовлені ВГО «Комітет конституційно-правового контролю України». URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/grom-expertyzy/Expertni%20propozycii%20KKPKU_09.10.2018.pdf.

114. Експертні пропозиції, підготовлені ГО «Українська Демократія» за результатом проведення громадської експертизи діяльності Національної поліції України. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/grom-expertyzy/Expert_vysnovky.pdf.

115. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

116. Європейська інтеграція. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/european-integration>.

117. Свтушенко О. Н. Державне управління : навч. посіб. : у 3 ч. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. Ч. 3: Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту. 248 с.

118. Жернаков В. В. Відповідальність у трудовому праві // Проблеми правової відповідальності : монографія / [Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, Л. М. Баранова та ін.] ; за ред. В. Я. Тація, А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. Харків : Право, 2014. С. 114-136.

119. Живко М. О. Адміністративно-правове регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ України в умовах адміністративної реформи : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2012. 244 с.

120. За час дії лізингової програми забезпечення житлом поліцейські отримали 1300 квартир. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/za-chas-diyi-lizingovoyi-programi-zabezpechennya-zhitlom-policejski-otrimali-1300-kvartir> (дата звернення: 02.11.2021).

121. Загуменник В. І., Проценко В. В. Державне управління та виконавча влада в Україні : навч. посіб. Київ : Поліграфіст. 2015. URL: https://pidruchniki.com/84661/pravo/derzhavne_upravlinnya

122. Закон не дозволяє працівнику поліції вимірювати швидкість руху приладом TruCam – висновок суду. URL: <https://doradvokat.com.ua/zakon-ne-dozvolyaye-pratsivnyku-politsiyi-vymiryuvaty-shvydkist-ruhu-pryladom-trucam-z-ruk-vysnovok-sudu/> (дата звернення: 21.09.2021).

123. Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка]. Харків : ХНУВС, 2016. 408 с.

124. Законодавче забезпечення правоохоронної діяльності : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Сокурєнка. Харків : Стильна типографія, 2017. 1164 с.

125. Занюк С. С. Психологія мотивації : навч. посіб. Київ : Либідь, 2002. 304 с.

126. Заходи щодо реалізації експертних пропозицій ВГО «Комітет Конституційно-правового контролю України» за результатами проведення громадської експертизи діяльності Нацполіції. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/grom-expertyzy/Zakhody_realizacii_expert_propozyciy_VG%D0%9E_%D0%9A_KCU.p.

127. Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2020 році. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/zvit-nacionalnoyi-politsiyi-ukrayini-pro-rezultati-roboti-u-2020-roci> (дата звернення: 02.11.2021).

128. Зозуля Є. В. Діяльність МВС щодо упровадження міжнародного досвіду у сфері професійної підготовки співробітників національної поліції України. *Національна поліція Донеччини: проблеми становлення та стратегія розвитку – 2016* : Всеукр. наук.-практ. конф. (Маріуполь, 21 жовтня 2016 р.) : тези доповідей / ДВНЗ «ПДТУ», Головне упр. Нац. поліції в Донецькій області, Донецькій юридичний ін-т. Маріуполь, 2016. С. 43-47.

129. Іваниця А. В. Підготовка кадрів для органів Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 1 (22). Том 2. 2018. С. 212-215.

130. Іванова А. Ю. Якою бути українській поліції або Проблеми нашого законотворення / А. Ю. Іванова, О. О. Самойленко. URL: <https://khp.org/1426747523>.

131. Іванова Л. Ю. Поняття та ознаки адміністративно-юрисдикційних актів органів внутрішніх справ України. *Зб. наук. праць Харк. нац. пед. ун-ту ім. Г. С. Сковороди, Сер.:* «Право». 2012. Вип. 19. С. 106-112.

132. Ігонін Р. В., Вікторчук М. В. Поняття та особливості адміністративних процедур. *Вісник Луганського державного*

університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. (2019). 2 (86). 182-190.

133. Ільєва Н. В. Щодо визначення правового статусу нотаріату в Україні. *Форум права.* 2010. № 3. С. 152-156.

134. Казанчук І. Д. Європейські стандарти розвитку інституту партнерства між Національною поліцією України і громадськістю як важливий напрямок реалізації правоохоронної функції держави. *Особливості розвитку законодавства України у контексті євроінтеграційних процесів:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 17-18 груд. 2015 р.). Дніпропетровськ : ГО «Українська асоціація правових досліджень», 2015. С. 26-31.

135. Каленіченко Л. І. Місце і роль Національної поліції України у механізмі реалізації юридичної відповідальності. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики ХХІ століття* : тези доп. учасників IV Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 20 лист. 2020 р.) ; Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків : НДІ ППСН, 2020. С. 26-29.

136. Каменєв М. Системні проблеми, що перешкоджають ефективній діяльності поліції. *Права людини в діяльності української поліції – 2017. Аналітичний звіт / За заг. ред. Крапивіна Є. О.* Київ : Софія-А, 2018. 208 с.

137. Категорія «розумний строк судового розгляду» у практиці Європейського суду з прав людини: лист Верховного Суду України від 25 січня 2006 року № 1-5/45 «Щодо розумних строків розгляду справи». *Вісник адвокатури.* 2009. № 4. С. 5-10.

138. Катрич Д. К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: поняття і зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* Випуск 36. Том 2. 2016. С. 31-35

139. Катрич Д. К. Спеціальні принципи діяльності Національної поліції України. *Правова система в умовах розвитку соціально-правової держави: питання теорії і практики:* збірник тез доповідей учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Черкаси, 24–25 лист. 2016 р.). Черкаси : Східноєвропейський ун-т економіки і менеджменту, 2016. С. 133-134.

140. Клочко А. М. Адміністративно-правові аспекти підготовки майбутнього поліцейського у ВНЗ системи МВС України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2015. № 1 (68). С. 111-119.

141. Кобзін Д., Щербань С., Коренева К., Черноусов А. Оцінка діяльності Національної поліції України за допомогою опитування

громадської думки (національний звіт). Харків : Харківський ін-т соціальних досліджень (ХІСД), 2020. 52 с.

142. Коваленко І. І., Бідюк П. І., Гожий О. П. Вступ до системного аналізу : навч. посіб. Миколаїв: МДГУ ім. Петра Могили, 2004. 148 с.

143. Ковалів М. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 240-248.

144. Коваль Л. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина). Київ : Основи, 1994. 154 с.

145. Коваль Л. В. Державний примус – метод гарантування суспільної безпеки. URL: file:///C:/Users/User/Desktop/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80/Koval_Derzha_vnuu_prymus.pdf (дата звернення: 21.09.2021).

146. Кодекс поведення должностных лиц по поддержанию правопорядка. Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_28

147. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості *Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122.

148. Кожура Л. О. Адміністративний примус як метод забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. URL: <file:///C:/Users/User/Desktop/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%9A%D0%BE%D0%B6%D1%83%D1%80%D0%B0%20%D0%9B.pdf> (дата звернення: 21.09.2021).

149. Коліушко І., Банчук О. Поняття адміністративного примусу потребує ґрунтовного переосмислення. *Право України*. 2010. № 4. С. 307-313.

150. Коломоець Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : дис. ... докт. юрид. Наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2005. 455 с.

151. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

152. Комзюк А. Т. Адміністративний примус: деякі загальні проблеми дослідження та правового регулювання в контексті забезпечення прав людини. *Право України*. 2004. № 4. с. 46-49.

153. Комзюк А. Т. Інститут адміністративного примусу в умовах формування нової доктрини адміністративного права. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини* : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17-18 квіт. 2015 року. Харків : Право, 2015. с. 64-68.

154. Комзюк А. Т. Предмет поліцейського права України: проблеми визначення. *Сучасна європейська поліцейстика та*

можливості її використання в діяльності Національної поліції України : Збірник тез доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 11 квітня 2019 р.). Харків : ХНУВС, 2019. С. 133-135.

155. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації. Дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2002. 408 с.

156. Комзюк А. Т. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення: система та компетенція міліції щодо їх застосування. *Вісник Університету внутрішніх справ*. Вип.13. Харків : Ун-т внутр. справ, 2001. С. 107-113.

157. Комзюк А. Т. Сутність, значення та види заходів адміністративного припинення, що застосовуються в діяльності міліції. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. Вип. 16. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2001. С. 131-137.

158. Комзюк М. А., Кущенко В. О., Іншеков М. В. Проблеми та перспективи розвитку системи професійного відбору майбутніх поліцейських. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. (Харків, 24 травня 2018р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : Харків. Нац. ун-т внутр. справ, 2018. С. 41-43.

159. Комірчий П. О. Кадрове забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері: поняття та правові вимоги. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2019. № 41, т. 2. С. 134-137.

160. Комітет Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики»: ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року на 765-му засіданні заступників міністрів. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf> (дата звернення 03.11.2021).

161. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: ратифікована Законом України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 14.10.2021).

162. Кондратьев О. В. Організаційно-правові проблеми судового контролю : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2005. 191 с.

163. Кононова М. Построение системы вознаграждения и вовлеченности персонала. *МенеджеR по персоналу*. 2018. № 1. С. 20-28.

Константий О. В. Джерела адміністративного права України : монографія. Київ : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. 120 с.

164. Константинов С. Ф. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 336 с.
165. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
166. Контроль // Словник / Портал української мови та культури. URL: <https://inlnk.ru/4yk9a> .
167. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М. : Юрид. лит., 1978. 232 с.
168. Короед С. О., Лошицький М. В. Поліцейське піклування як форма обмеження окремих цивільних прав і свобод громадян. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. № 6. Том 31 (70). С. 64-69.
169. Костенюк Н. І. Теоретичний підхід до визначення поняття організаційно-функціональної структури управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1. С. 98-104. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2013_1_14.pdf (дата звернення: 15.11.2021).
170. Кравченко І. С. Основи управління в Національній поліції : навч. посіб. Дніпро : Видавець Біла К. О., 2020. 212 с.
171. Кравченко І. С. Правові засади реалізації кадрової політики Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. Адміністративне право і процес. 1/2018. С. 68-72.
172. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відом. Верх. Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
173. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. *Відом. Верх. Ради України*. 2012. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88.
174. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11.07.2003 р. № 1129-IV. *Відом. Верх. Ради України*. 2003. № 3-4. Ст. 21.
175. Крушельницька О. В., Мельничук Д. П. Управління персоналом : навч. посіб. Видання друге, перероблене й доповнене. Київ : Кондор, 2005. 308 с.
176. Кулібаба А. Поняття добросовісності як ключовий критерій у процесі добору на посаду судді. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 2. С. 212-218.
177. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія : в 2-х ч. Суми : Вид. Сум. держ. ун-ту, 2007. Ч. 1. 220 с.
178. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили; отв. ред. М. И. Пискотин. М. : Наука, 1987. 294 с.

179. Курило С. Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. *Форум права*. 2012. № 1. С. 523-526. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2012_1_79.pdf.

180. Лавренко Б. В. Теоретико-правові підстави та умови спеціальної дисциплінарної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2018. 20 с.

181. Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов: Вопросы теории. Казань: Издательство Казанского университета, 1975. 208 с.

182. Ластович Д. М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності національної поліції. *Форум права*. 2016. № 1. С. 141-146. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_25.pdf

183. Ластович Д. М. Поняття адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг. *Наше право*. 2015. № 6. С. 71-75.

184. Лелет С. М. Адміністративно-правове регулювання управління в Національній поліції України : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 241 с.

185. Лемеш Д. Л. Адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 20 с.

186. Литвин В. В. Основні чинники професійної мотивації майбутнього патрульного поліцейського. *Ūridična psihologija*. 2017. № 2 (21). С. 145-155.

187. Лозинський Ю. Елементи адміністративно-правового статусу. *International independent scientific journal*. 2020. № 15. С. 13-18.

188. Людвік В. Д. Вимоги до кандидатів у поліцію: зарубіжний досвід. *Національна поліція України: проблеми становлення та перспективи розвитку*: зб. матеріалів наук.-практ. конф. курсантів та студентів (м. Харків, 10 грудня 2015 р.). Харків, 2015. С. 325-327.

189. Маланчій М., Ставицький О. Засади кадрового забезпечення в правоохоронній сфері. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadpsdu_2017_1_14.pdf (дата звернення: 17.10.2021).

190. Малиновський В. Функція мотивації управлінської праці. *Вісник УАДУ*: зб. наук. пр. редкол.: В. І. Луговий (голов. ред.) та ін. Київ : Вид-во УАДУ, 2003. № 3. С. 165-170.

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

192. Маринич І. А. Мотивація як фактор підвищення ефективності праці працівників. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2011. № 15. С. 376-340.

193. Мартинов Д. М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності територіальних органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2010. 20 с.

194. Марченко В. О. Філософія права : навч. посіб. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. 304 с.

195. Мацелик Т. О. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 597. С. 90-94.

196. Мельник К. Ю. Дисциплінарна відповідальність і дисциплінарний проступок: питання теорії. *Право і безпека*. 2012. № 1. С. 226-230.

197. Мельник К. Ю. До питання правового регулювання контрактів про проходження служби в поліції. *Підготовка охоронців правопорядку в Харкові (1917– 2017 рр.)* : зб. наук. ст. і тез доп. на наук.-практ. конф. до 100-річчя підготовки охоронців правопорядку в Харкові (м. Харків, 25 листоп. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. С. 201-202.

198. Мельник К. Ю. Трудове право України : підручник / К. Ю. Мельник. Харків : Діса плюс, 2014. 480 с.

199. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 417 с.

200. Мельник Р. С. Системний підхід у правознавстві. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 11. С. 3-6.

201. Мещерякова О. В. Щодо визначення елементів адміністративно-правового статусу учасників операцій ООН з підтримання миру. *Форум права*. 2011. № 2. С. 609-612.

202. Мироненко В. П. Цивільно-правова відповідальність як вид юридичної відповідальності. *Юридична наука*. 2011. № 6. С. 24-29.

203. Михалюк С. Правотворчість як складова державного управління. *Вісн. Нац. акад. держ. управл. при Президентіві України*. 2009. № 1. С. 192-197.

204. Моргунов О. А. Удосконалення фізичної підготовки правоохоронців МВС України на початковому етапі навчання. *Честь і закон*. 2014. № 2. С. 46-49.

205. Мотивація персоналу : підруч. / А. Колот, С. Цимбалюк. Київ : КНЕУ, 2011. 397 с.

206. Музичук О. М. Види та форми контролю за діяльністю міліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 49. С. 98-105.

*Список
використаних джерел*

207. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: монографія. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. 654 с.
208. Музичук О. М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316-321.
209. Мух К. Б. Види юридичної відповідальності поліцейських. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2021. № 1 (71). С. 79-86.
210. Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. Донецк: Донеччина, 1999. 302 с.
211. Напрями реформування поліції. URL: <https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/zvity/NPU%20Annual%20Report%202018%20Ukr-1-26.pdf>.
212. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / Кол. авт.; кер. авт. кол. д.ю.н., доц. Т. П. Мінка. Дніпро: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с.
213. Науково-практичний коментар Кодексу про адміністративні правопорушення. Станом на 3 лютого 2020 р. / За заг. ред. Журавльова Д. В. Київ: Видавничий дім «Професіонал», 2020. 816 с.
214. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України. Станом на 21 лютого 2020 року / За заг. ред. Сернявського С. С. Київ: Видавничий дім «Професіонал», 2020. 864 с.
215. Національна поліція України. Законодавство. Роз'яснення. Коментар. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 540 с.
216. Невядовський В. О. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні: монографія. Харків: Факт, 2020. 368 с.
217. Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Харків: НУВС, 2003. 479 с.
218. Нестор Н. В. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за діяльністю судів (суддів) в Україні: монографія / за заг. ред. О. М. Музичука. Харків: ФОП Панов А. М., 2019. 492 с.
219. Нечитайленко О. І. Адміністративний контроль і нагляд: основні підходи до розуміння та розмежування понять. С. 120. URL: <https://cutt.ly/hUIKLe8>.
220. Ніканорова О. В. Адміністративні правові відносини: ознаки та класифікація. *Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту, Вип. «Юр. науки»*. 2014. Вип. 6-1, Т. 2. С. 206-210.
221. Нова модель організації діяльності Національної поліції України. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL:

<https://www.kmu.gov.ua/news/igor-klimenko-prezentuvav-novu-model-organizaciyi-diyalnosti-nacionalnoyi-policiyi-ukrayini> (дата звернення: 11.10.2021).

222. Новий тлумачний словник української мови: У 3-х т. Т. 3. Р-Я / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. Київ : Аконіт, 2001. 986 с.

223. Новіков В. В. Внутрішньовідомчий контроль як засіб забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 201 с.

224. Новіков В. В. Об'єкти та предмет відомчого контролю в органах внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2005. Вип. 31. С. 141-144.

225. Організаційно-економічний механізм стимулювання праці в умовах інноваційного розвитку : моногр. / А. В. Калина, О. А. Дороніна ; ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», Донецьк. нац. ун-т. Донецьк : Схід. вид. дім, 2013. 417 с.

226. Ортинський В. Л., Кісіль З. Р., Ковалів М. В. Основи управління в органах внутрішніх справ України (схеми, визначення, поняття, принципи, основні засади): наочний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2007. 224 с.

227. Ортинський В. Погляд на державний примус у контексті європейської інтеграції України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2018. № 889. С. 4-9.

228. Основи управління в органах внутрішніх справ : навч. посіб. / О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, В. М. Василенко та ін.; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2011. 591 с.

229. Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 205 с.

230. Охріменко І. М. Проблема мотивації професійної діяльності працівника оперативного підрозділу. *Юридична Україна*. 2008. № 9. С. 105-110.

231. Панасюк О. В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування : монографія. Харків : ТОВ «У справі», 2020. 508 с.

232. Панасюк О. В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування : монографія. Харків : ФОП Панов, 2020. 549 с.

233. Панасюк О. Деякі питання щодо розгляду справи про адміністративне правопорушення. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 143-145.

234. Панов М. І. Кримінальна відповідальність та її підстава. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 4. С. 45-52.

235. Панов М. І., Анісімов Г. М. Наука кримінального права і проблема її міждисциплінарних зв'язків. *Юридична наука*. 2015. № 1. С. 133-142.

236. Панова О. О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків : Харківський нац. ун-т внутр. справ, 2019. 516 с.

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

238. Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 187 с.

239. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харьков: Факт, 1998. 168 с.

240. Писанець В. А. Адміністративно-правове забезпечення доброчесності працівників правоохоронних органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 198 с.

241. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» : постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 р. № 834. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248570738>.

242. План основних заходів Національної поліції на 2021 рік. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/plan/2021/Plan_NPU_na_2021.pdf.

243. Подоляка С. А. Адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури в Україні. *Форум права*. 2017. № 3. С. 160-165.

244. Положення про Головне управління Національної поліції в Миколаївській області : затверджено наказом Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 31. URL: <http://www.mk.npu.gov.ua/uk/publish/article/260510>.

245. Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України : затверджено наказом МВС України від 07.11.2018 № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1356-18#n4> (дата звернення: 22.10.2021).

246. Положення про дозвільну систему: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF/card6#Public> (дата звернення: 21.09.2021).

*Список
використаних джерел*

247. Положення про контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України : затверджено Указом Президента України від 19.02.2002 № 155. *Офіційний вісник України*. 2002. № 8. Ст. 335.

248. Положення про Національну поліцію : затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 877 від 28.10.2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1321-05> (дата звернення: 02.11.2021).

249. Портал електронних сервісів Мінекономіки. Міністерство внутрішніх справ України. Послуги органа влади. URL: <https://my.gov.ua/info/department/1531/services?languageId=0>

250. Порядок здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту : постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001. *Офіційний вісник України*. 2011. № 75. Ст. 2799.

251. Примус у здійсненні державного управління. Адміністративний примус як різновид державного примусу, його види. URL:

https://pidru4niki.com/1081080645146/pravo/primus_zdiysnenni_derzhavno_go_upravlinnya_administrativniy_primus_riznovid_derzhavnogo_primusu_ogo_vid (дата звернення: 21.09.2021).

252. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.

253. Про адміністративну процедуру: Закон України від 14.05.2020 № 3475. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834

254. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. Дата оновлення: 02.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення: 16.11.2021).

255. Про внесення змін до Положення про Департамент патрульної поліції : наказ Національної поліції України від 18.11.2015 р. № 96. URL: <http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/polozhennyaproDPP-1.pdf>.

256. Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції : постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 988. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248668490> (дата звернення: 26.11.2021).

257. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. *Відом. Верх. Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.

258. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-ХІІ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12/print1510008548270103>

259. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 № 963-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 350.

260. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання: Закон України від 20.02.2003 № 549-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 23. Ст. 148.

261. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

262. Про дискреційні повноваження патрульної поліції. *Судовий вісник*. №11 від 29.11.2019. «Юридична практика». URL: <https://pravo.ua/articles/pro-diskrecijni-povnovazhennja-patrujnoi-policii/>

263. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19> (дата звернення: 22.10.2021).

264. Про Європейський кодекс поліцейської етики: рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 19.09.2001 р. Rec (2001)10. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf> (дата звернення: 20.10.2021).

265. Про заохочення в Національній поліції України : наказ МВС України від 25.04.2019 № 317. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0535-19#Text> (дата звернення: 22.10.2021).

266. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відом. Верх. Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

267. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 32. Ст. 455.

268. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265. *Офіційний вісник України*. 2015. № 38. Ст. 1146.

269. Про затвердження Інструкції з діловодства в системі Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 23.08.2012 № 747. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0747320-12#Text>

270. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ МВС України від 28.07.2017 № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>

271. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 27.07.2012 р. № 649. URL: <http://www.npu.gov.ua/mvs/control/chc/uk/publish/article/788950>.

272. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України: наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18#Text> (дата звернення: 18.11.2021).

273. Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції : наказ МВС України від 30.01.2017 № 67. *Офіційний вісник України*. 2017. № 30. Ст. 907.

274. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : наказ МВС України від 06.11.2015 р. № 1376. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 99. Ст. 3405.

275. 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. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 88. Ст. 2964.

276. Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі : наказ МВС України та Державного департаменту України з питань виконання покарань від 04.11.2003 № 1303/203. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0046-04#Text>

277. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металними снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також: боеприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : наказ МВС України від 21.08.1998 № 622. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0637-98>.

278. Про затвердження Інструкції про порядок використання поліграфів у Національній поліції України : наказ МВС України від 13.11.2017 № 920. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1472-17#Text> (дата звернення: 06.11.2021).

279. Про затвердження Інструкції про порядок здійснення підрозділами Державтоінспекції МВС державної реєстрації, перереєстрації та обліку транспортних засобів, оформлення і видачі

реєстраційних документів, номерних знаків на них : наказ МВС України від 11.08.2010 № 379. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/Aaws/show/z0123-p>.

280. Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності : наказ МВС України від 10.12.2015 р. № 1560. *Офіційний вісник України*. 2016. № 6. Ст. 319.

281. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських : наказ МВС України від 17.11.2015 № 1465. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15> (дата звернення: 12.11.2021).

282. Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, що надаються Міністерством внутрішніх справ України: наказ МВС України від 1 серпня 2017 року № 666. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS772.html

283. Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2015 р. № 960. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-p>.

284. Про затвердження номенклатури посад щодо призначення, переміщення, звільнення осіб рядового і начальницького складу та працівників органів внутрішніх справ : наказ МВС України від 30.06.2011 р. № 378. URL: <http://search.ligazakon.ua/>.

285. Про затвердження орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю в Національній поліції України на 2016 рік : наказ Національної поліції України від 12.01.2016 р. № 22. URL: <http://www.rv.npu.gov.ua/>.

286. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 609. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-p>.

287. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : постанова Кабінету Міністрів України від 04.06 2007 № 795. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/795-2007-p>.

288. Про затвердження плану заходів Національної поліції України щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 рік : наказ Національної поліції України від 29.01.2016 р. № 81. URL: <http://www.rv.npu.gov.ua/>.

289. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації експертних пропозицій за результатами проведення громадської

*Список
використаних джерел*

експертизи діяльності Національної поліції : наказ Національної поліції України від 24.09.2018 № 900. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/grom-expertyzy/Nakaz_900_grom_expertyza.pdf.

290. Про затвердження Положення з організації перевірки рівня фізичної підготовленості кандидатів до вступу на службу в Національну поліцію України : наказ МВС України від 191 09.02.2016 № 90. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0306-16> (дата звернення: 06.11.2021).

291. Про затвердження Положення про Департамент внутрішнього аудиту Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 30.11.2015 р. № 132. URL: <http://www.npu.gov.ua/>.

292. Про затвердження Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 09.11.2015 р. № 83. URL: <http://www.rv.npu.gov.ua>.

293. Про затвердження Положення про Департамент кіберполіції Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 10.11.2015 р. № 85. Київ : Ред.-вид. відділ МВС і Нац. поліції України, 2015. 21 с.

294. Про затвердження Положення про Департамент комунікації Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 04.12.2015 р. № 145. URL: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1854459>.

295. Про затвердження Положення про Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 27.11.2015 р. № 126. URL: <http://www.npu.gov.ua/>.

296. Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції : наказ Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 73. URL: <http://www.npu.gov.ua/>.

297. Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони : наказ Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 43. URL: <http://www.rv.npu.gov.ua>.

298. Про затвердження Положення про Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 27.11.2015 р. № 120. URL: <http://www.npu.gov.ua/>.

299. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України 12 жовтня 1992 р. № 576. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

300. Про затвердження Положення про діяльність медичної (військово-лікарської) комісії МВС : наказ МВС України від 03.04.2017 № 285. *Офіційний вісник України*. 2017. № 41. Ст. 1296.

301. Про затвердження Положення про дозвільну систему : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/gq/576-92-п>.

302. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248608057>.

303. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2971.

304. Про затвердження Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції : наказ МВС України від 24.12.2015 № 1625. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0076-16#Text> (дата звернення: 06.11.2021).

305. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України : наказ МВС України від 26.01.2016 № 50. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-16> (дата звернення: 06.11.2021).

306. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : наказ МВС України від 02.07.2015 р. № 796. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 54. Ст. 1767.

307. Про затвердження Положення про Робочий апарат Укрбюро Інтерполу : наказ Національної поліції України від 21.12.2015 р. № 193. URL: <http://www.npu.gov.ua/>.

308. Про затвердження положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС України : наказ МВС України від 11.11.2010 р. № 550. *Офіційний вісник України*. 2010. № 95. Ст. 3386.

309. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора: наказ Генерального прокурора від 05.03.2020 № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text>.

310. Про затвердження Порядку відбору кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 15.01.2015 № 29. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/z0116-15>.

311. Про затвердження Порядку добору, направлення та зарахування кандидатів на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для

Міністерства внутрішніх справ України і Національної поліції України, та вищого військового навчального закладу Національної гвардії України: наказ МВС України від 15.04.2016 № 315. Дата оновлення: 08.05.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0668-16#Text> (дата звернення: 06.11.2021).

312. Про затвердження Порядку забезпечення Державною іпотечною установою поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту житлом на умовах фінансового лізингу : постанова Кабінету міністрів України від 14.11.2018 № 1201. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1201-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.11.2021).

313. Про затвердження Порядку передачі майна для централізованого забезпечення органів Національної поліції : наказ Національної поліції України від 09.02.2016 р. № 115. URL: <http://www.npu.gov.ua/>.

314. Про затвердження Порядку підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції : наказ МВС України від 23.11.2016 № 1235. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-16> (дата звернення 13.11.2021)

315. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції : постанова Кабінету Міністрів України від 7 лют. 2018 р. № 58. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadkuprovedennya-ocinki-rivnya-doviri-naselelnya-donacionalnoyi-policiyi> (дата звернення: 12.11.2021).

316. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 171. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF>

317. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України : наказ МВС України від 15.11.2017 № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17#Text>

318. Про затвердження Порядку складання Присяги працівниками Національної поліції : наказ МВС України від 09.11.2015 № 1453. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1487-15> (дата звернення 03.11.2021)

319. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади :

постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. *Офіційний вісник України*. 2008. № 86. Ст. 2889.

320. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: наказ МВС України від 09.11.2016 № 1179. *Офіційний вісник України*. 2017. № 2. Ст. 55.

321. Про затвердження структури Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 06.11.2015 № 1. URL: <https://data.gov.ua/dataset/baeb7d61-ec3c-4dbc-b275-fe75fa9e000d> (дата звернення: 06.11.2021).

322. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з контролю апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2003 № 2037. *Офіційний вісник України*. 2003. № 52. Ст. 2806.

323. Про затвердження Типової форми контракту про проходження служби в поліції та Порядку укладання контракту про проходження служби в поліції : наказ МВС України від 03.02.2017 № 89. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0190-17> (дата звернення 03.11.2021).

324. Про затверженою Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події : наказ МВС України від 22.08.2016 № 859. *Офіційний вісник України*. від 07.10.2016. № 77. Ст. 2583.

325. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> (дата звернення 10.11.2021).

326. Про матеріальну відповідальність військовослужбовців і прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі : Закон України від 03.10.2019 № 160-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 47. Ст. 313.

327. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст.170. URL: www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80

328. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 р. № 772-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 1. Ст. 2.

329. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

330. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
331. Про однострій поліцейських : постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 № 823 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/823-2015-%D0%BF> (дата звернення: 12.11.2021).
332. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
333. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.
334. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 р. № 3673-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 9. Ст. 64.
335. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/4616-17>.
336. Про перевірку умов збереження зброї, боєприпасів та вибухових речовин у Збройних Силах України, інших військових формуваннях та правоохоронних органах : розпорядження Президента України від 07.05.2004 № 103/2004–рп. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=103%2F2004-%F0%EF>.
337. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001. № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> (дата звернення: 25.10.2021).
338. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 49. Ст. 299.
339. Про Правила дорожнього руху : постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF> (дата звернення: 22.10.2021).
340. Про практику розгляду судами клопотань про визнання й виконання рішень іноземних судів та арбітражів і про скасування рішень, постановлених у порядку міжнародного комерційного арбітражу на території України : постанова Пленуму ВСУ від 24.12.1999 р. № 12. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.
341. Про прикордонний контроль : Закон України від 05.11.2009 № 1710–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 6. Ст. 46.

342. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 № 1045–XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.

343. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України : наказ МВС України від 07.11.2018 р. № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18#n10> (дата звернення: 22.10.2021).

344. Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів : наказ МВС України від 29.12.2015 р. № 1644. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 1. Ст. 34.

345. Про Службу безпеки України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.

346. Про схвалення Стратегії розвитку Національної поліції на період до 2023 року : проект розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/proektnpa/2019.04.08_Strategiya_NPU_do_2023.pdf (дата звернення: 18.10.2021).

347. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 р. № 730. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 76. Ст. 2526.

348. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 №1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338. Дата оновлення: 17.06.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text> (дата звернення: 16.11.2021).

349. Проект Концепції реформи адміністративного права України: від 11.09.2000. URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=8943&pf35401.

350. Прокопенко О. Ю. Діяльність органів національної поліції України як суб'єкта забезпечення правопорядку у регіоні: адміністративно-правові засади : монографія. Харків: В справі, 2016. 448 с.

351. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 384 с.

352. Публічний порядок, порядок громадський. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TS000706.html.

353. Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» (Ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 на 765-му засіданні заступників міністрів). URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf> (дата звернення: 21.09.2021).

354. Рекомендація Res (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасникам Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики»¹ (Ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 на 765-му засіданні заступників міністрів). URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>
355. Рекрутинговий центр Національної поліції України. Система відбору кадрів. URL: <https://nabir.np.gov.ua/> (дата звернення: 02.11.2021).
356. Ринажевський Б. М. Компетенція та повноваження військової служби правопорядку (служби правопорядку) у Збройних Силах України. *Право і Безпека*. 2010. № 1. С. 15-21.
357. Ровинський Ю. О. Поняття та види державного примусу. URL: <file:///C:/Users/User/Desktop/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80/05-Rovinskiy.pdf> (дата звернення: 21.09.2021).
358. Рощупкін С. В. Проблеми визначення предмета правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУпАП. *Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 10–11 трав. 2019 р.). Одеса, 2019. С. 91-93.
359. Рувін О. Г. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за діяльністю судово-експертних установ України : монографія. Суми : ФОП Щербина І. В., 2021. 394 с.
360. Русецький А. А. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні в Україні : монографія / за заг. ред. О. М. Ключова. Харків : ФОП Панов А. М., 2018. 424 с.
361. Савченко А. В. Розвиток персоналу: підруч. [2-е вид., перероб. і доп.]. Київ : КНЕУ, 2015. 505 с.
362. Савченко В. А. Атестація персоналу та формування резерву керівників як чинники ефективного використання людських ресурсів. *Соціально-трудова відносини: теорія і практика* : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України ; ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана» ; Ін-т соц.-труд. відносин ; редкол.: А. М. Колот (голова) [та ін.]. Київ : КНЕУ, 2016. Вип. 2. С. 39-47.
363. Салманова Е. Ю. Актуальні питання нормотворчої діяльності національної поліції України. *Visegrad journal on human rights*. 2016. №1. Р. 23-27.
364. Салманова Е. Ю. Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности Госавтоинспекции по предупреждению ДТП и дорожного травматизма. *Кримський юридичний вісник*. 2008. Вип. 3(4). С. 314-320.

365. Салманова Е. Ю. Общая характеристика хозяйственных административных правонарушений в Украине. *Legea si viata (Закон и жизнь)*. Молдова. 2014. № 10/2. С. 163-166.

366. Салманова О. Ю. Вдосконалення адміністративного законодавства за порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Вестник ХНАДУ*. 2013. Вип. 61-62. С. 24-31.

367. Салманова О. Ю. Особливості та класифікація управлінських юрисдикційних процедур у судах. *Форум права*. 2013. № 4. С. 330-333. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/989/FP_Salmanova_2013_4.pdf?sequence=2&isAllowed=y

368. Салманова О. Ю. Проблеми використання оціночних понять в адміністративно-деліктному законодавстві. *Право і Безпека*. 2015. № 3 (58). С. 62-67.

369. Салманова О. Ю., Небрат О. О. Адміністративні акти як засоби протидії корупції в органах внутрішніх справ. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 21. С. 79-85. <http://easternlaw.com.ua/uk/>

370. Саунін Р. Д. Адміністративно-правовий статус військових частин Національної гвардії України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 152-156.

371. Семчук Ж. В., Кошовий Б. О., Скриньковський Р. М. Перспективи застосування розширеної теорії мотивації у світлі євроінтеграційних тенденцій. *Наук. записки Львів. ун-ту бізнесу та права*. 2013. Вип. 11. С. 219-222.

372. Сивицкий В. А. Теоретическая модель единого нормативного правового (многоступенчатого) акта как способа конкретизации норм силы закона. *Юрфакты*. 2011. № 1. С. 7-18.

373. Сировацький В. І. Міждисциплінарність філософемі в правовому визначенні державного примусу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 6, том 2. С. 293-297.

374. Система функцій профілактичної діяльності Національної поліції України. *Порівняльне аналітичне право*. 2016. № 2. С. 156-158.

375. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник. URL: <https://studfile.net/preview/7218155/page:14/> (дата звернення: 21.09.2021).

376. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.

377. Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Харків : Діса плюс, 2013. 428 с.

378. Сліпченко С. О. Визначення поняття цивільно-правової відповідальності. *Проблеми вдосконалення приватноправових*

механізмів набуття, передачі, здійснення та захисту суб'єктивних цивільних прав : матер. «круглого столу», присвяч. пам'яті проф. Чингізхана Нуфатовича Азімова, м. Харків, 18 грудня 2015 р. / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Х., 2016. С. 19-22.

379. Сокурєнко В. В., Бандурка О. М., Грєченко В. А. Підготовка охоронців правопорядку в Харкові: 100 років історії (1917–2017 рр.): До 100-річчя подій Української революції. Харків : Золота миля, 2017. 496 с.

380. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в РФ : дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1993. 346 с.

381. Соловійов О. М. Принципи адміністративної процедури. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. 2011. № 10. С. 149-155.

382. Солонєнко О. М. Служба в поліції як державна служба особливого характеру. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 2 (107). С. 212-223.

383. Соціологи констатують зростання довіри громадян до МВС та Нацполіції за останній рік. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/press-center/news/sociologi-konstatuyut-zrostannya-doviri-gromadyan-do-mvs-ta-nacpoliciyi-za-ostannii-rik>

384. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 1999. 185 с.

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

386. Стенограмма вступительной части заседания Кабинета Министров Украины от 4 апреля 2015 г. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248071456.

387. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 624 с.

388. Стороженко С. М. Координаційна діяльність місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності та правопорядку. *Право і безпека*. 2009. № 2. С. 68-73.

389. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р. URL: [https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjpmKvG073WAhWzZpoKHb7BDtMQFggmMAA&url=http%3A%2F%](https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjpmKvG073WAhWzZpoKHb7BDtMQFggmMAA&url=http%3A%2F%2F)

390. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/print1433760210972984>.

391. Стрельченко О. Г. Природа адміністративних актів у системі органів внутрішніх справ / О. Г. Стрельченко, А. В. Рябчук. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Випуск 31. Том 3. 2015. С. 29-32.

392. Судові, правоохоронні, контрольно-наглядові та правозахисні органи України : підручник / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. С. М. Гусарова ; [Гусаров С. М., Салманова О. Ю., Комзюк А. Т. та ін.]. Харків : ХНУВС, 2020. 512 с.

393. Тараненко О. М. Забезпечення законності в діяльності митних органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2006. 203 с.

394. Теорія держави та права / В. В. Копейчиков. Київ : Юрінком, 2000. 340 с.

395. Тертишник В. М. Конституція України. Науково-практичний коментар. Київ : Алерта, 2022. С. 114. 430 с.

396. Тимчасове затримання транспортних засобів. URL: <https://police.kiev.ua/start/337-xii-timchasove-zatrimannya-transportnikh-zasobiv> (дата звернення: 21.09.2021).

397. Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади: наказ МВС України від 25.12.2015 № 1631. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0050-16> (дата звернення 03.11.2021)

398. Ткаля О. Загальнотеоретичне розуміння адміністративно-правового впливу. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 12. С. 157-163.

399. Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики: словник. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. 416 с.

400. Трудове право України : навч. посіб. / за ред. В. О. Кучера. Львів : ЛьвДУВС, 2017. 564 с.

401. Трудове право України : підручник / за заг. ред. М. І. Іншина, В. Л. Костюка, В. П. Мельника. Вид. 2-ге, перероб. і допов. Київ : Центр учб. літ., 2016. 472 с.

402. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/gu/n0001001-15> (дата звернення 03.11.2021)

403. Угровецький О. П. Система оподаткування в Україні: становлення, адміністрування, реформування : монографія. Харків : Золота миля, 2009. 326 с.

404. Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : Стильна типографія, 2017. 580 с.
405. Управління персоналом : підруч. / В. М. Данюк. А. М. Колот, Г. С. Суков [та ін.] ; за заг. та наук. ред. к.е.н., проф. В. М. Данюка. Київ : КНЕУ; Краматорськ : НКМЗ, 2014. 666 с.
406. Урумов А. В. Правотворчество органов внутренних дел Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук. : 12.00.01. Волгоград, 2007. 228 с.
407. Философский энциклопедический словарь. М. : ИНФРА-М, 2012. 576 с.
408. Філософський енциклопедичний словник / Редакційна колегія В. І. Шинкарук (голова редколегії) та ін. Київ : Абрис, 2002. 744 с.
409. Фролов О. С. Проблеми правового регулювання та практики застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2000. 235 с.
410. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... д.ю.н. : 12.00.07. Одеса, 2004. 435 с.
411. Харківський національний університет внутрішніх справ : ювілейне вид. / під заг. ред. С. М. Гусарова ; редкол.: О. М. Бандурка, О. М. Головка, В. А. Греченко та ін. Харків, 2015. 352 с.
412. Холод В. В. Державне та регіональне управління : навч.-метод. рек. Донецьк : ДонНУЕТ, 2013. 136 с.
413. Хомишин І. Ю. Контроль у системі державної служби. *Форум права*. 2015. № 4. URL: <http://forumprava.pp.ua/page-5.htm>
414. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.
415. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання: науково-практичний посібник / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. 206 с.
416. Чупров В. Моніторинг дотримання прав людини в територіальних органах Національної поліції України (в рамках реалізації національного превентивного механізму). 2-ге вид., випр. і доп. Київ : Асоціація УМДПЛІ, 2016. 146 с.
417. Шарая А. Класифікація принципів адміністративно-процедурного права. *National Law Journal: Theory and Practice*. 2019 (Desember). С. 81-86.

418. Шатіло В. А. Співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 2 (27). С. 5-11.

419. Шатіло В. Принципи діяльності державної влади і методи їх здійснення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2014. № 1 (99). С. 66-70.

420. Шатрава С. О. Внутрішньовідомчий контроль за діяльністю органів Національної поліції як складова мінімізації корупційного ризику. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 146-149. URL: http://lsej.org.ua/1_2018/42.pdf

421. Швець Д. В. Мотивація як засіб підвищення професійності в Національній поліції. Напрями розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення: матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф., присвяченої 25-річчю кафедри трудового та господарського права Харківського нац. ун-ту внутрішніх справ (м. Харків, 03 листоп. 2017 р.) / за заг. ред. К. Ю. Мельника; МВС України, Харківський нац. ун-т внутрішніх справ. Харків: ХНУВС, 2017. С. 58-60.

422. Швець Д. В. Психологічні та правові засади формування особистості поліцейського в Україні: монографія / МВС України, Харківський нац. ун-т внутрішніх справ. Харків: Майдан, 2018. 518 с.

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

424. Шевчук О. О., Марчевський С. В. Забезпечення економічної безпеки держави органами Національної поліції України. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2021. Вип. 1 (93). С. 315-324;

425. Шестопалова Л. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ / Л. Шестопалова, М. Мельничук. *Вісн. Акад. управл. МВС*. 2009. № 2. С. 134-142.

426. Шило Є. П. Правові основи та принципи діяльності Національної поліції України. *Законодавство України у світлі сучасних активних реформацийних процесів*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13-14 жовт. 2017 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 117-120.

427. Шило Є. П. Правові принципи діяльності Національної поліції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*: наук. збірник. Дніпро, 2018. Вип. 6, т. 2. С. 154-164.

428. Школа С. М. Кримінальна відповідальність: загальна характеристика та форми реалізації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 149-153.

*Список
використаних джерел*

429. Шмелева Г. Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании. Львов : Вища школа, 1988. 106 с.

430. Южно А. В. Місце підзаконних нормативно-правових актів Національного Банку України серед джерел банківського права. *Молодіж. наук. вісн. УАБС НБУ, Сер. : Юр. науки.* 2012. № 2 (3). С. 43-46.

431. Kazanchuk I. D. Some aspects of recruitment to the National Police of Ukraine in the context of the implementation of state environmental policy. *Abstracts of VII International Scientific and Practical Conference «Topical issues of science and practice»*, London, Great Britain. November 02-06, 2020. 222-226 pp. URL: <https://isg-konf.com/uk/topical-issues-of-science-and-practice-ua/>

432. Moderní aspekty vědy: XII. Díl mezinárodní kolektivní monografie / Mezinárodní Ekonomický Institut s.r.o. Česká republika: Mezinárodní Ekonomický Institut s.r.o., 2021. str. 278.

Наукове видання

ГУСАРОВ Сергій Миколайович
САЛМАНОВА Олена Юрїївна
КОМЗЮК Анатолій Трохимович
МУЗИЧУК Олександр Миколайович
КАЗАНЧУК Ірина Дмитрівна

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Монографія

Матеріал надано в авторській редакції

Формат 60x84 1/16. Ум. друк. арк. 26,3. Наклад 50 прим. Зам. № 124

Видавництво «Факт»

Україна, 61166, м. Харків, вул. Бакуліна, 11, оф. 2-26.

+38(057)768-01-01, publish_fakt@ukr.net, www.fakt.kh.ua

Свідоцтво про держреєстрацію: серія ДК № 3172 від 22.04.2008 р.

Виготовлювач – Видавництво «Константа», Харківська область,

м. Харків, вул. Космічна, 26

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК №376 від 22.01.2001