

## МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

### METHODS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES IN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Целенко В.Л., здобувач

*Науково-дослідного інституту публічного права*

Актуальність статті полягає в тому, що сучасній науці адміністративного права відсутній єдиний підхід до розуміння сутності та змісту методів контрольно-наглядової діяльності. Низка вчених ототожнює їх з формами, окремі – із заходами. Теоретично всі з наведених підходів мають право на існування із урахуванням складного адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності зокрема та адміністративної діяльності взагалі. Водночас, також необхідно зауважити, що деталізація адміністративно-правового механізму і на форми, і на методи надає можливість більш комплексно підійти до аналізу процедурної діяльності поліції. Метою статті є теоретико-правова характеристика методів адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. У статті досліджено методи адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. Автором доводиться позиція про те, що сам механізм такої діяльності не може бути цілком функціональним без визначення як окремих методів його функціонування так і укладання відповідної системи, що безперечно сприяє стабільності функціонування Національної поліції України, як органу правопорядку загалом й уможливіє її подальший розвиток і невпинне зростання. Авторкою обґрунтовується, що під методами адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності Національної поліції необхідно розуміти сукупність заходів реалізації повноважень, спрямованих на вирішення компетентнісних завдань поліції у сфері забезпечення законності у сфері публічного та адміністративного управління. Методи адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності враховують форми та способи реалізації заходів забезпечення законності (зокрема, мова йде про превентивні поліцейські заходи, передбачені ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію», а також в окремих випадках – про поліцейські заходи примусу, визначені в ст. 42 нормативно-правового акту). В контексті визначеного доцільним також є розгляд особливостей диференціації специфіки публічного управління та публічного адміністрування. Перспектива подальшого дослідження методів адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України й відповідного механізму загалом, полягає в необхідності виявлення та глибокого аналізу аналогічних методів у закордонному законодавстві, вставленні закономірностей і визначенні співмірності їх ефективності, що в подальшому сприятиме укріпленню зазначеного інституту в Україні, завдяки його ефективній й адаптованій до національних реалій імплементації.

**Ключові слова:** методи механізму, контроль, нагляд, поліцейська діяльність, адміністративно-правовий механізм, правоохорона.

The relevance of the article lies in the fact that the modern science of administrative law lacks a unified approach to understanding the essence and content of methods of control and supervision. A number of scientists identify them with forms, some with measures. Theoretically, all of the above approaches have the right to exist, taking into account the complex administrative and legal mechanism of control and supervision activities in particular and administrative activities in general. At the same time, it should also be noted that detailing the administrative-legal mechanism into both forms and methods provides an opportunity to approach the analysis of the procedural activities of the police in a more comprehensive manner. The article examines methods of administrative and legal mechanism of control and supervisory activity in the National Police of Ukraine. The author proves the position that the mechanism of such activity itself cannot be fully functional without defining both individual methods of its functioning and the conclusion of an appropriate system, which undoubtedly contributes to the stability of the functioning of the National Police of Ukraine as a law enforcement agency as a whole and makes its further development and steady growth possible. The author substantiates that the methods of the administrative and legal mechanism of control and supervisory activities of the National Police should be understood as a set of measures for exercising powers aimed at solving the competence tasks of the police in the field of ensuring the rule of law in the field of public and administrative administration. The methods of the administrative and legal mechanism of control and supervisory activities take into account the forms and methods of implementing measures to ensure the rule of law (in particular, we are talking about preventive police measures provided for in Article 31 of the Law of Ukraine "On the National Police", as well as in some cases – about police coercive measures defined in Article 42 of the normative legal act). In the context of the above, it is also expedient to consider the peculiarities of differentiation of the specifics of public administration and public administration. The prospect of further research of the methods of the administrative and legal mechanism of control and supervisory activities in the National Police of Ukraine and the relevant mechanism in general lies in the need to identify and in-depth analysis of similar methods in foreign legislation, insert patterns and determine the proportionality of their effectiveness, which will further contribute to the strengthening of this institution in Ukraine, due to its effective and adapted to national realities implementation.

**Key words:** methods of mechanism, control, supervision, police activity, administrative and legal mechanism, law enforcement.

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

**Метою статті** є теоретико-правова характеристика методів адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. Це в свою чергу зумовлює необхідність розв'язання таких дослідницьких завдань, як: 1. Визначення сутності

та змісту поняття «методи» в контексті дії адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України; 2. Обґрунтування системи методів адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України; 3. Підведення оглядових науково-практичних висновків до статті й спрямування подальшого наукового вектору.

**Об'єктом** статті виступають суспільні відносини, в сфері здійснення контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України.

**Предметом** дослідження є методи адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України.

**Виклад основного матеріалу статті.** Що стосується визначення сутності та змісту методів адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності, також існує декілька поглядів на визначення їх класифі-

каційних ознак. Окремі вчені вказують, що у загальному розумінні, адміністративно-правові методи – це способи та прийоми безпосереднього цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти управління. Методи досить різноманітні, однак вони мають і загальні риси. Переконавання – це один з основних адміністративно-правових методів, який проявляється в різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходах для формування волі підвладного [1, с. 54]. Методи здійснення адміністративної діяльності, у будь-якому випадку, повинні розумітись як повноваження органу виконавчої влади, які реалізуються ним в межах компетенції для реалізації завдання, покладеного нормативно-правовими актами. Контрольно-наглядова діяльність є основним напрямом реалізації Національною поліцією своїх повноважень, у зв'язку із чим теоретично можна говорити про те, що, як і у більшості випадків, метод переконання може розглядатись як один із методів контрольно-наглядової діяльності в поліції.

Вчені також вказують, що в адміністративному праві переконання визнається одним з основних методів, оскільки більшість суб'єктів адміністративно-правових відносин дотримуються вимог правових норм. Переконавання в державному управлінні має величезне значення. Під час проведення соціально-економічних реформ ця роль незмірно зросла як у державному управлінні, так і загалом у суспільних відносинах [2, с. 205]. Такі універсальні методи, як переконання і примус, здавна привертали увагу вчених. Ці методи доповнюють один одного, забезпечують належну поведінку учасників управлінських відносин. Вони взаємопов'язані, мають об'єктивний характер, між ними наявна діалектична єдність, ступінь їх використання визначається рівнем розвитку суспільних відносин. У системі методів державного управління важливе місце посідає переконання – особливий засіб правового впливу. Його мета – щоб суб'єкти державного управління дотримувалися визначених правил у результаті їх внутрішнього визнання, а не через сліпе підкорення велінням влади (цитовано за С. Дембіцькою – прим. авт.) [3, с. 157; 4].

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

На думку Я.В. Журавля суттєвими відмінностями управління від адміністрування є те, що управління передбачає прямий вплив, спосіб регуляції людських дій і взаємодій, утримуючи їх у межах керованості [5, с. 54–55]. Публічне адміністрування можна визначити як цілеспрямовану та упорядковану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами щодо забезпечення реалізації законів та підзаконних актів, шляхом прийняття адміністративних рішень та надання встановлених законами адміністративних послуг. В процесі здійснення публічного адміністрування важливими складовими виступають форми та методи його здійснення [6]. Що стосується методу, то він надає безпосередню можливість проаналізувати характер взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом впливу і виражений у формі публічного адміністрування. Тобто за відсутності форми

публічного адміністрування методи втрачають будь-який сенс. Слово «метод» (з грец. *metethodos*) буквально означає «дослідження», або у широкому значенні – це спосіб здійснення чого-небудь. В юридичній літературі під методом управління розуміють спосіб, прийом або їх сукупність цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт для досягнення конкретних цілей, здійснення конкретних практичних прийомів і способів у сфері публічного управління (цитовано за О. Вдовиченко – прим. авт.) [7, с. 617; 6]. В цілому правильним, на наш погляд, буде твердження про те, що адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності являє собою сукупність методів, форм та прийомів реалізації повноважень поліцією як органу публічного адміністрування спрямованих на забезпечення законності в усіх сферах державного управління. Водночас, така структура потребує чіткої ієрархічності, яка дозволяє вибудовувати вертикальну залежність елементів, з метою отримання ефективного результату.

Має сенс розглянути погляди науковців на дефініцію «методи публічного адміністрування»: зокрема, С.Г. Стеценко вважає, що це «способи й засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти; вони надають можливість визначити, як саме той чи інший суб'єкт державно-владних повноважень здійснює свою повсякденну управлінську діяльність (цитовано за О. Вдовиченко – прим. авт.) [8, с. 223–227; 6]. Однак, розуміння під методами публічного адміністрування виключно способи і засоби впливу звучить перелік таких методів. Вплив в юридичній науці часто асоціюється із примусом, відтворюючи сутність імперативного методу. При цьому заохочення та переконання не мають такого владно-управлінського характеру та є, як вже зазначалось, проявом диспозитивності. У зв'язку із цим більш доречним було б вважати, що методи публічного адміністрування являють собою сукупність заходів та засобів, які застосовуються органами влади реалізації функцій державного управління в частині забезпечення дотримання керованими суб'єктами принципів законності та верховенства права. Забезпечення дотримання керованими суб'єктами принципів законності та верховенства права передбачає широке коло засобів, в який вплив не завжди є домінуючим.

Правильне використання процедур і форм контролю у сфері виконавчої влади є одним із найважливіших факторів його ефективності. Виконуючи ту або ту функцію, держава за допомогою особливого механізму впливає на суспільні процеси. Сучасні органи державного контролю і нагляду можуть установлювати певні нормативи, правила, стандарти, іншими словами, виступати суб'єктами нормотворчості. З іншого боку, вказані вище органи в певних випадках і в установленому законом порядку вправі застосовувати примусові заходи (анулювання ліцензії, зупинка транспортних засобів, штраф тощо), виступаючи при цьому суб'єктом правозастосовної діяльності. Тож можна зробити висновок про поєднання правових і організаційних форм реалізації контрольно-наглядової функції держави. Важливе (якщо не ключове) місце серед елементів механізму реалізації функцій держави посідають методи їх здійснення. Палітра можливостей, що дозволяють державі як суб'єктові влади реалізовувати власну волю, надзвичайно різноманітна. Вона може досягати своїх цілей, діючи твердимими і м'якими, чесними й нечесними методами, примушувати, змушувати, стимулювати, спокушати, обманювати, провокувати певну поведінку. Розглядаючи питання про реалізацію (здійснення) контрольно-наглядової функції держави, не можна обійти питання про методи державного контролю і нагляду, під якими варто розуміти сукупність засобів і способів контрольно-наглядової діяльності держави [9, с. 119]. Основною рисою контрольно-наглядової діяльності є риса супідряд-

ності, вона передбачає наявність контролюючого та підконтрольного суб'єкта. Для першого основним завданням є ідентифікація та усунення загроз безпеці держави (як в цілому, так і в окремій сфері державного управління). Отже, контроль є сам по собі формою певного впливу, але впливу на публічне управління, а не безпосередньо на підконтрольну особу. Саме це відрізняє контроль та нагляд від інших форм забезпечення принципів верховенства права та законності.

**Висновки.** У статті досліджено методи адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України. Автором доводиться позиція про те, що сам механізм такої діяльності не може бути цілком функціональним без визначення як окремих методів його функціонування так і укладання відповідної системи, що безперечно сприяє стабільності функціонування Національної поліції України, як органу правопорядку загалом й уможливує її подальший розвиток і невпинне зростання.

Авторкою обґрунтовується, що під методами адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності Національної поліції необхідно розуміти сукупність заходів реалізації повноважень, спрямованих

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

Методи адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності враховують форми та способи реалізації заходів забезпечення законності (зокрема, мова йде про превентивні поліцейські заходи, передбачені ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію», а також в окремих випадках – про поліцейські заходи примусу, визначені в ст. 42 нормативно-правового акту). В контексті визначеного доцільним також є розгляд особливостей диференціації специфіки публічного управління та публічного адміністрування.

Перспектива подальшого дослідження методів адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України й відповідного механізму загалом, полягає в необхідності виявлення та глибокого аналізу аналогічних методів у закордонному законодавстві, вставленні закономірностей і визначенні співмірності їх ефективності, що в подальшому сприятиме укріпленню зазначеного інституту в Україні, завдяки його ефективній й адаптованій до національних реалій імплементації.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ківалов С.В., Біла Р.В. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник. 3-є вид., перероблене і доп. Одеса : Фенікс, 2008. 394 с.
2. Машніцька Н.В. Сутність переконання як методу адміністративної діяльності міліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3 (58). С. 204–211.
3. 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. 624 с.
4. Дембіцька С.Л. Особливості застосування основних адміністративно-правових методів переконання та примусу. URL: <https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc32/9.pdf>
5. Журавель Я.В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний авіаційний університет. Київ, 2021. 517 с.
6. Вдовиченко О.М. Застосування методів публічного адміністрування в сучасних умовах: теоретичні та практичні аспекти. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2022/3/20.pdf>
7. Юридична енциклопедія : у 6 т. / за наук. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Українська енциклопедія, 2001. Т. 3. 792 с.
8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
9. Сушко Л. Зміст контрольної діяльності органів державної влади. *Право України*, 2007. № 9. С. 118–131.