

УДК 342.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2023.4.70>**В. Ю. Дерзська**

ад'юнкт наукової лабораторії
з проблем превентивної діяльності та запобігання корупції
ННІ № 3 Національної академії внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті сформовано поняття адміністративно-правового механізму забезпечення законності в діяльності органів Національної поліції України як цілісної системи взаємопов'язаних правових інструментів та процедур, організаційних заходів, форм та методів, що реалізуються уповноваженими суб'єктами з метою забезпечення належного функціонування поліції у межах правових приписів, додержання службової дисципліни, попередження та усунення правопорушень у внутрішній та зовнішній діяльності поліції, а також гарантування дотримання прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина в процесі здійснення поліцейських повноважень та надання послуг.

Розкрито ознаки адміністративно-правового механізму забезпечення законності в діяльності органів національної поліції України: 1) цільова спрямованість на охорону правопорядку, прав і свобод людини (механізм орієнтований на забезпечення дотримання норм права у діяльності органів поліції шляхом їх обов'язкового виконання, запобігання порушенням та поновлення порушених прав та свобод); 2) комплексність правових інструментів (механізм є системою взаємопов'язаних адміністративно-правових норм, форм, методів, процедур, які сукупно забезпечують належну реалізацію поліцейських повноважень); 3) системність (має процесуально-етапний характер реалізації та є частиною системи загально-державного управління); 4) управлінсько-регулятивна природа; 5) профілактично-превентивний характер; 6) включає контрольну та наглядову складову; 7) обов'язковим елементом є юридична відповідальність як засіб забезпечення законності до поліцейських посадових осіб у разі порушення ними законності при виконанні повноважень (дисциплінарна, адміністративна, кримінальна, цивільно-правова); 8) гарантування добросовісності та професійної етики (дотримання поліцейськими високих стандартів службової поведінки, антикорупційних вимог і професійної етики є частиною механізму). Визначено основні цілі адміністративно-правового механізму забезпечення законності в діяльності органів Національної поліції України.

Ключові слова: адміністративне регулювання, адміністративний інструментарій, адміністративний механізм, адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правові засади, законність, законодавство, поліція, права, публічна адміністрація.

Актуальність теми. Сучасною проблемою адаптації системи поліції є корупція в Україні, адже нею уражені самі органи, які повинні запобігати її поширенню. Зокрема, це стосується Національної поліції України, де корупція залишається поширеним явищем, яке не тільки ускладнює процес запобігання корупції в суспільстві та інших органах державної влади, але і взагалі зводить нанівець законність і правопорядок у країні. Корупція є тим фактором, який підриває довіру суспільства до органів влади, формує негативний імідж держави на міжнародному рівні й перешкоджає процесу європейської інтеграції України [6, с. 209-215].

На цей момент є потреба у здійсненні суттєвих змін в організації роботи в цьому напрямку. Найпершою серед таких є розроблення цілісного адміністративно-правового механізму запобігання корупції. Цей механізм слід утворити з окремих комплексних механізмів запобігання корупції в тих сферах, які в сучасних умовах найбільше потребують ужиття першочергових заходів щодо запобігання корупції. Саме такими є органи Національної поліції України, ефективно запобігання корупції в яких забезпечить дотримання законності не тільки в правоохоронній системі, але й у державі в цілому [6, с. 209].

Загалом, для якісного процесу щодо вдосконалення діяльності Національної поліції, слід проаналізувати новітнє поняття адміністративно-правового механізму забезпечення законності в діяльності органів Національної поліції України.

Огляд останніх досліджень. Адміністративно-правові аспекти діяльності поліції в Україні ставали предметом досліджень таких вчених, як: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, А. Галай, І. Грицяк, В. Дашутін, О. Дрозд, О. Дьяченко, О. Костюченко, В. Колпаков, В. Куйбіда, С. Максимов, О. Петухов, О. Попович, Р. Сербин, С. Серьогін, В. Шкляр та інших.

При цьому, сучасні правові засади поліції, особливо питання, пов'язані із гарантуванням законності діяльності є особливо важливим в умовах реформування цієї публічної інституції в Україні, що обумовлює важливість відповідних наукових пошуків.

Мета статті полягає у тому, щоб розкрити поняття та ознаки адміністративно-правового механізму забезпечення законності в діяльності органів Національної поліції України.

Виклад основних положень. Взагалі, механізм правового регулювання є системою правових засобів, яка дозволяє найбільш послідовно й юридично боротися з правопорушеннями, тому що окремо взяті юридичні інструменти цього в повній мірі забезпечити не зможуть. Звідси випливає об'єктивна необхідність в такому улаштуванні правових засобів, яка створювала б можливість для безперешкодного задоволення інтересів суб'єктів. До того ж правове регулювання в процесі свого здійснення складається з визначених етапів і відповідних їм елементів, що забезпечують рух інтересів суб'єктів до цінностей. Кожен із етапів і юридичних елементів механізму правового регулювання спонукається «до життя» в силу конкретних обставин, які відображають логіку правової упорядкованості суспільних відносин, особливості впливу правової форми на соціальний зміст. З позиції теоретиків права, механізм правового регулювання – це єдина система правових засобів, за допомогою яких здійснюється результативне правове впорядкування суспільних відносин та подолання перепон, які стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права [2, с. 514–520].

В юридичній літературі зміст механізму адміністративно-правового регулювання розкривається перш за все як система (сукупність) адміністративно-правових засобів, за допомо-

гою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері дії норм адміністративного права, котрі впливають на суспільні відносини, організовуючи їх у відповідності до завдань держави та суспільства. Деякі вчені, аналізуючи зміст механізму адміністративно-правового регулювання, розкривають його поняття як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких чиниться вплив на відносини, що виникають у процесі здійснення виконавчої влади й здійснюється правове регулювання (впорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління [4, с. 209–215]. Механізм адміністративно-правового регулювання (охорони), з позиції теоретиків адміністративного права, це засоби функціонування єдиної системи такого регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [3, с. 212–215].

Поняття «механізм управління» використовується майже в усіх сферах життєдіяльності суспільства та характеризує різноманітні галузі суспільних відносин: правоохоронних, військових, технічних, економічних, соціальних тощо. При цьому наука адміністративного права та теорія державного управління переконливо доводять природне, а не штучне походження механізму управління. Його зміст становить комплекс взаємопов'язаних елементів, до числа яких належать: об'єкт та суб'єкт управління, мета управлінського впливу, форми та методи управління, закони і принципи управління, форми та методи управління, процедури прийняття та реалізації управлінських рішень. Механізм управління являє собою сукупність внутрішньо упорядкованих процесів, які слугують складовими елементами управління як частини соціального життя [9, с. 68–71]. Ключове призначення механізму управління органами та підрозділами Національної поліції полягає у реалізації суспільно значимих функцій правоохоронної діяльності. За своєю суттю такий механізм являє собою сукупність правовідносин, які складаються між суб'єктами та об'єктами державного управління в Національній поліції, які взаємодіють один з одним у процесі організації управлінської діяльності щодо реалізації загальних та спеціальних завдань правоохоронної діяльності [9, с. 68–71].

В. Сулацький розкриває адміністративно-правовий механізм превентивної діяльності Національної поліції України як комплекс поло-

жень законодавства, що регламентує діяльність Національної поліції України у векторі забезпечення можливості використання своїх прав, свобод, обов'язків і повноважень задля належної організації системного та послідовного, добровільного або примусового здійснення комплексу дій перед початком вчинення правопорушення, спрямованих на його попередження [1, с. 196-200]. Як визначає Н. Шинкаренко суміжний до аналізованої теми механізм, а саме, адміністративно-правовий механізм запобігання корупції в органах поліції є спрямованими на правоохоронні органи заходи з організації комплексної діяльності щодо запобігання корупції шляхом виявлення й усунення її причин та умов, вироблення стратегічних, тактичних і методологічних завдань зазначеної діяльності та створення умов для правомірного функціонування державного апарату. Для ефективного функціонування адміністративно-правового механізму запобігання корупції в органах поліції необхідно також формувати у населення негативне ставлення до корупції, встановити належний громадський контроль за діяльністю цих органів і гарантувати достатнє матеріальне забезпечення посадових осіб органів поліції [4, с. 209-215]. С. О. Шатрава робить висновки щодо визначення поняття й елементів адміністративно-правового механізму протидії корупції загалом і в діяльності органів Національної поліції 30-крема, зокрема, вчений вказує, що більшість авторів, наголошуючи на його інтегрованому характері, розглядали як елементи останнього форми і методи протидії, правові акти й інструменти, водночас залишалися поза увагою правовідносини. Правовідносини є єдиною можливою формою реалізації органами Національної поліції своїх повноважень щодо запобігання корупції як безпосередньо всередині органів і підрозділів Національної поліції, так і зовні. Саме правовідносини переводять статичну конструкцію «механізм адміністративно-правового запобігання корупції» в площину практичної реалізації форм, методів, інструментів і правових актів у зазначеній сфері тощо. Сучасне розуміння адміністративно-правового механізму запобігання корупції вченими-адміністративістами характеризується відсутністю єдності концептуальних підходів щодо його поняття, сутності та складових елементів, їхньою фрагментарністю і непослідовністю. Загалом такий стан справ не сприяє чіткому розумінню сутності механізму запобігання корупції в діяльності органів Національ-

ної поліції через встановлення його логічної структури та закономірностей функціонування його складових елементів та, відповідно, не сприяє виробленню оптимальних практичних рішень і формуванню науко-во-обґрунтованих напрямів запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції України, характер яких безпосередньо обумовлюється сутністю і змістом зазначеної діяльності [7, с. 86-91]. При цьому, С. О. Шатрава вважає, що адміністративно-правовий механізм запобігання корупції в органах Національної поліції являє собою цілісну систему взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів, наявність яких забезпечує реалізацію антикорупційної політики держави в органах Національної поліції [7, с. 86-91]. Підходи сучасних вчених-адміністративістів до розуміння сутності адміністративно-правового механізму протидії корупції характеризується відсутністю єдиного бачення до детермінації, змісту та складників. Загалом, такий стан унеможливорює чітке розуміння сутності механізму профілактики корупції, що ускладнює визначення його логічної структури та функціонування його складників, а також не дозволяє виробити оптимальні та допустимі практичні рішення і формуванню чітко обґрунтованих напрямів профілактики корупції в органах Національної поліції України. Л. Л. Савранчук вважає, що адміністративно-правовий механізм профілактики корупції в органах Національної поліції – це встановлені нормами адміністративного права вимоги, спрямовані на забезпечення дотримання стандартів антикорупційної службової поведінки в діяльності працівників поліції, попередження протиправних дій та притягнення до юридичної відповідальності за корупційні проступки [10, с. 52].

Під механізмом адміністративно-правового регулювання діяльності національної поліції із забезпечення громадської безпеки С. Ю. Жила розуміє систему адміністративно-правових відносин між національною поліцією та іншими суб'єктами у сфері забезпечення громадської безпеки та відповідних правових актів, завдяки яким ці відносини регламентуються, функціонують, охороняються та захищаються, а також діяльність, спрямовану на реалізацію зазначених норм права, з метою ефективного й стабільного забезпечення громадської безпеки [5, с. 126]. Під адміністративно-правовим механізмом реалізації реформ у Національній поліції В. Майоров пропонує розуміти сукупність конкретних засобів, методів і ресурсів,

що визначаються і здійснюються МВС України та Національною поліцією і які забезпечують реалізацію запланованих заходів з реформування та подальшого розвитку органів та підрозділів поліції [11, с. 94-96]. Під правовим механізмом забезпечення перевірки на доброчесність працівників поліції І. Бойко розуміє систему правових заходів та адміністративних засобів, застосування яких дає змогу досягнення бажаного стану додержання працівниками поліції, уповноваженими на виконання функцій держави, правил доброчесної поведінки за умов чесного виконання ними своїх службових обов'язків і незалежності від будь-якого незаконного впливу. Разом з тим, сьогодні «правовим механізмом» перевірки на доброчесність працівників поліції в органах поліції є вироблення та закріплення в чинних правових нормах механізму врегулювання проведення перевірки на доброчесність працівників поліції, уповноважених на виконання функцій держави. Водночас доброчесність - це закріплена в чинних правових нормах модель поведінки працівників поліції, яка має встановлені оцінки критеріїв і може бути оцінена за цими критеріями. Завдання законодавця за таких умов - встановити можливість однотипного застосування оцінки критеріїв доброчесності працівників поліції уповноваженими суб'єктами, яке включало їх довільне тлумачення і зводило б до мінімуму елемент суб'єктивізму. Позаяк розвиток суспільства визначається не лише об'єктивними закономірностями, а й суб'єктивними факторами (волею, прагненням окремих осіб) [8, с. 35-44].

З урахуванням вищевикладеного, слід сформувати власне бачення стосовно аналізованого механізму. Зокрема, адміністративно-правовий механізм забезпечення законності в діяльності органів Національної поліції України – це цілісна система взаємопов'язаних правових інструментів та процедур, організаційних заходів, форм та методів, що реалізуються уповноваженими суб'єктами з метою забезпечення належного функціонування поліції у межах правових приписів, додержання службової дисципліни, попередження та усунення правопорушень у внутрішній та зовнішній діяльності поліції, а також гарантування дотримання прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина в процесі здійснення поліцейських повноважень та надання послуг.

Які ж особливості має відповідний механізм? Теоретики права виділяють ознаки, що характеризують мету механізму правового регулю-

вання, засоби її досягнення і результативність, зокрема, мета механізму правового регулювання – забезпечити безперешкодний рух інтересів суб'єктів до цінностей, тобто гарантувати їх справедливе задоволення. Ця головна, змістовна ознака, пояснює значимість даної категорії й показує, що роль механізму правового регулювання полягає в усуненні можливих перепон, які стоять на шляху здійснення інтересів суб'єктів. Механізм правового регулювання – специфічний юридичний «канал», який з'єднує інтереси суб'єктів з цінностями і доводить процес управління до логічного результату. Механізм правового регулювання – система різних за своєю природою і функціями правових засобів, що дозволяють досягати його цілей. Це вже формальна ознака, яка свідчить про те, що названий механізм є комплексом правових елементів, з одного боку, різних за своєю природою і функціями, а з другого – все ж таки взаємопов'язаних загальною метою в єдину систему. Цей механізм показує, як працює та чи інша ланка при досягненні його цілей, дозволяє виділити основні, ключові, опорні юридичні інструменти, які займають відповідне ієрархічне становище серед всіх інших. Механізм правового регулювання – організаційний вплив правових засобів, які дозволяють так чи інакше досягати поставлених цілей, тобто результативності, ефективності. Як і будь-який інший управлінський процес, правове регулювання прагне до оптимізації, до дієвості правової форми, яка утворює режим, сприятливий для розвитку змісту корисних суспільних відносин [2, с. 514–520].

Оскільки зміст механізму адміністративно-правового регулювання законодавчо не прописано, провідним чинником його розуміння є доктринальні положення вчених. Змістовна ознака механізму адміністративно-правового регулювання передбачає визначення цілей такого регулювання. До таких цілей належить обов'язок публічної адміністрації засобами адміністративного права: 1) попередити протиправне посягання на права свободи та публічні законні інтереси фізичних і юридичних осіб; 2) не допустити порушення фізичними та юридичними особами прав свобод і публічних законних інтересів третіх осіб; 3) припинити порушення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб; 4) застосувати всі передбачені компетенцією заходи щодо поновлення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб; 5) забезпечити притягнення винних осіб до адміністративної

чи іншого виду юридичної відповідальності. У свою чергу різноманітні засоби адміністративного права, що є інструментами правового впливу на поведінку об'єктів управління, використовуються з метою реалізації зазначених цілей, визначають зміст формальної ознаки механізму адміністративно-правового регулювання [3, с. 212–215].

Якщо більш спеціалізувати ознаки, то, наприклад, головними рисами механізму адміністративно-правового запобігання корупції Н. Шинкаренко визначає такі: 1) цей механізм поєднує в собі такі елементи: норми адміністративного права, форми адміністративного права, методи адміністративного права, процедури реалізації адміністративних норм і норми, принципи й методи, які безпосередньо стосуються запобігання корупції; 2) механізм спрямовано на врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання корупції; 3) запобігання корупції – це недопущення, завчасне відвертання корупційних діянь; 4) цей механізм являє собою процес, що містить певні стадії (етапи) реалізації; 5) він містить такі елементи: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерела права, публічну адміністрацію, принципи діяльності публічної адміністрації, індивідуальні акти публічної адміністрації, адміністративно-правові відносини, форми адміністративного права, тлумачення норм адміністративного права, методи адміністративного права, процедури реалізації адміністративно-правових норм, принцип законності [4, с. 209–215].

Вважаємо, що ознаками адміністративно-правового механізму забезпечення законності в діяльності органів Національної поліції України є наступні:

- 1) цільова спрямованість на охорону правопорядку, прав і свобод людини (механізм орієнтований на забезпечення дотримання норм права у діяльності органів поліції шляхом їх обов'язкового виконання, запобігання порушенням та поновлення порушених прав та свобод);
- 2) комплексність правових інструментів (механізм є системою взаємопов'язаних адміністративно-правових норм, форм, методів, процедур, які сукупно забезпечують належну реалізацію поліцейських повноважень);
- 3) системність (має процесуально-етапний характер реалізації та є частиною системи загально-державного управління);
- 4) управлінсько-регулятивна природа;
- 5) профілактично-превентивний характер;
- 6) включає контрольну та наглядову складову;

7) обов'язковим елементом є юридична відповідальність як засіб забезпечення законності до поліцейських посадових осіб у разі порушення ними законності при виконанні повноважень (дисциплінарна, адміністративна, кримінальна, цивільно-правова);

8) гарантування доброчесності та професійної етики (дотримання поліцейськими високих стандартів службової поведінки, антикорупційних вимог і професійної етики є частиною механізму).

Основними цілями адміністративно-правового механізму забезпечення законності в діяльності органів національної поліції України є: забезпечення дотримання законності у діяльності поліції; захист прав, свобод та законних інтересів людини; попередження, виявлення та припинення порушень законності; відновлення порушених прав; притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення у сфері діяльності поліції.

Список використаної літератури:

1. Сулацький В. Поняття та структура адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право* : Науково-практичний господарсько-правовий журнал. 2021/1. № 3. С. 196–200.
2. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права: підручник. Київ: Кондор, 2005. 609 с.
3. Галуцько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Гринь Д.С., 2015. 272 с.
4. Криволапчук В. О. Захист прав та свобод громадян органами поліції в механізмі сучасної держави: адміністративно-правовий аспект. *Митна справа*. 2014. № 6(2.1). С. 208–213.
5. Жила С. Ю. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності національної поліції із забезпечення громадської безпеки. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 3. С. 123–126.
6. Шинкаренко Н. В. Адміністративно-правовий механізм запобігання корупції в органах поліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. Вип. 4. С. 209–215.
7. Шатрава С. О. Адміністративно-правовий механізм запобігання корупції в органах Національної поліції. Судова та слідча практика в Україні. 2018. Вип. 6. С. 86–91.
8. Бойко І. В. Правовий механізм проведення перевірки на доброчесність працівників Націо-

- нальної поліції України. Наука і правоохорона. 2020. № 2. С. 35-44.
9. Вітвіцький С. С. Управління органами Національної поліції як складовий елемент механізму державного управління. Правовий часопис Донбасу. 2022. № 4(1). С. 68-71.
 10. Савранчук Л. Л. Адміністративно-правовий механізм профілактики корупції в органах Національної поліції. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. Вип. 4(3). С. 50-52.
 11. Майоров В. В. Поняття та складники адміністративно-правового механізму реформ у Національній поліції України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2019. Вип. 41(1). С. 94-96.

Derzka V.Yu. The concept and characteristics of the administrative and legal mechanism for ensuring legality in the activities of the National Police of Ukraine

The article develops the concept of an administrative-legal mechanism for ensuring legality in the activities of the National Police of Ukraine as a holistic system of interrelated legal instruments and procedures, organizational measures, forms and methods implemented by authorized entities in order to ensure the proper functioning of the police within the framework of legal regulations, compliance with official discipline, prevention and elimination of violations in the internal and external activities of the police, as well as guaranteeing compliance with the rights, freedoms and legitimate interests of a person and a citizen in the process of exercising police powers and providing services.

The features of the administrative-legal mechanism for ensuring legality in the activities of the National Police of Ukraine are revealed: 1) targeted focus on protecting law and order, human rights and freedoms (the mechanism is focused on ensuring compliance with the norms of law in the activities of police bodies through their mandatory implementation, prevention of violations and restoration of violated rights and freedoms); 2) the complexity of legal instruments (the mechanism is a system of interconnected administrative and legal norms, forms, methods, procedures, which collectively ensure the proper implementation of police powers); 3) systematicity (has a procedural and staged nature of implementation and is part of the system of general state administration); 4) administrative and regulatory nature; 5) prophylactic and preventive nature; 6) includes a control and supervisory component; 7) a mandatory element is legal liability as a means of ensuring legality to police officials in the event of their violation of legality in the exercise of their powers (disciplinary, administrative, criminal, civil); 8) guaranteeing integrity and professional ethics (police officers' compliance with high standards of official conduct, anti-corruption requirements and professional ethics is part of the mechanism). The main goals of the administrative and legal mechanism for ensuring legality in the activities of the National Police of Ukraine are determined.

Key words: administrative regulation, administrative tools, administrative mechanism, administrative and legal support, administrative and legal principles, legality, legislation, police, rights, public administration.