

Шевченко В. М.,

*ад'юнкт відділу організації освітньо-наукової підготовки
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ЗДІЙСНЕННЯ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

CONCEPT AND SIGNS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL INSTRUMENTS FOR THE IMPLEMENTATION OF PREVENTIVE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

У статті на підставі теоретико-правового аналізу категорії «інструменти діяльності публічної адміністрації» сформовано поняття та визначено ознаки адміністративно-правових інструментів здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України.

До ознак адміністративно-правових інструментів здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України віднесено такі: 1) є засобами (заходами) за допомогою яких досягається виконання визначених перед Національною поліцією України завдань щодо здійснення превентивної діяльності; 2) мають зовнішню спрямовану направленість – застосовуються в межах здійснення зовнішньої адміністративної діяльності Національної поліції та є уособленням об'єктивної форми вираження такої діяльності; 3) їх застосування відбувається виключно в межах законодавчо визначених повноважень поліції на засадах законності, необхідності, пропорційності, ефективності, дотримання прав і свобод людини; 4) арсенал відповідних інструментів обумовлений визначеною компетенцією органів та підрозділів поліції щодо здійснення превентивної діяльності; 5) функціонально-цільове призначення та вибір належного інструменту здійснюється з урахуванням визначеної цілі та залежить від конкретних завдань; 6) оскільки здійснення превентивної діяльності може обмежувати певні права і свободи людини процедури та підстави застосування адміністративно-правових інструментів мають чітку нормативну регламентацію адміністративно-правовими нормами; 7) їх застосування призводить до юридичних наслідків та/або фактичних результатів в залежності від виду та специфіки адміністративно-правового інструменту.

Під адміністративно-правовими інструментами здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України запропоновано розуміти комплекс засобів (заходів) в межах здійснення зовнішньої адміністративної діяльності Національної поліції, які реалізуються на підставах та в порядку, визначеному адміністративно-правовими нормами в межах законодавчо визначених повноважень органів та підрозділів поліції за допомогою яких досягається виконання визначених перед Національною поліцією України завдань щодо здійснення превентивної діяльності.

***Ключові слова:** правові інструменти, адміністративно-правові інструменти, інструменти діяльності публічної адміністрації, Національна поліція України, превентивна діяльність Національної поліції, превентивні заходи, превенція.*

In the article, on the basis of the theoretical and legal analysis of the category «tools of public administration activity», the concept is formed and the characteristics of administrative and legal tools for the implementation of preventive activities by the National Police of Ukraine are defined.

The signs of administrative and legal instruments for the implementation of preventive activities by the National Police of Ukraine include the following: 1) they are means (measures) with the help of which the tasks defined for the National Police of Ukraine regarding the implementation of preventive activities are achieved; 2) have an external orientation – are used within the scope of the implementation of external administrative activities of the National Police and are the embodiment of an objective form of expression of such activities; 3) their application occurs exclusively within the limits of the legally defined powers of the police on the basis of legality, necessity, proportionality, efficiency, observance of human rights and freedoms; 4) the arsenal of relevant tools is conditioned by the defined competence of police bodies and units in the implementation of preventive activities; 5) functional-purpose assignment and selection of the appropriate tool is carried out taking into account the defined goal and depends on specific tasks; 6) since the implementation of preventive activities may limit certain human rights and freedoms, the procedures and grounds for the use of administrative-legal instruments are clearly regulated by administrative-legal norms; 7) their application leads to legal consequences and/or actual results depending on the type and specificity of the administrative-legal instrument.

It is proposed to understand the administrative and legal instruments of preventive activity by the National Police of Ukraine as a complex of means (measures) within the scope of the external administrative activity of the National Police, which are implemented on the grounds and in the order determined by administrative and legal norms within the limits of the legally defined powers of police bodies and units under with the help of which the tasks defined for the National Police of Ukraine regarding the implementation of preventive activities are achieved.

Key words: legal instruments, administrative legal instruments, instruments of public administration, National Police of Ukraine, preventive activities of the National Police, preventive measures, prevention.

Постановка проблеми. Відповідно до Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схваленого Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023 головним запитом реформування системи органів правопорядку визначено посилення стратегічного та операційного потенціалу з метою належного виконання функцій, визначених законодавством України. Основними пріоритетами при цьому повинні стати забезпечення верховенства права, запобігання та протидія злочинності з неухильним дотриманням прав людини, а також підвищення ефективності виконання органами правопорядку та прокуратури покладених на них функцій, покращення взаємодії між собою та зі складовими сектору безпеки і оборони [1]. При цьому ефективність реалізації визначених законодавством функцій органів публічної влади безпосередньо залежить від належних та результативних адміністративно-правових інструментів їх діяльності.

Адже, як наголошують вітчизняні науковці, установлення норм адміністративного права, які визначають адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права, формальна фіксація принципів адміністративного права так би й залишилися прописними істинами, які б ніколи не були реалізовані на практиці, якщо б в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних й ефективних інструментів публічного адміністрування. Саме використовуючи їх, суб'єкти публічної адміністрації вступають в адміністративно-правові відносини і досягають бажаного для публічного адміністрування якнайповнішого забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб публічного інтересу держави й суспільства загалом [2, с. 143].

Стан дослідження проблеми. Аналіз сучасних наукових досліджень свідчить про те, що категорія «інструменти діяльності публіч-

ної адміністрації» («інструменти публічного адміністрування») у вітчизняній науці адміністративного права з'явилася не так давно. Більш звичними та широко розповсюдженими у правничій літературі є терміни «форми діяльності публічної адміністрації» («форми публічного управління»). Що стосується безпосередньо тематики нашого дослідження аналіз форм здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України проводився Булатиним Д. [3], з позиції інструментального підходу слід відмітити наукову працю Іщенко І., який досліджував поняття та зміст адміністративно-правових інструментів Національної поліції як суб'єкта реалізації превентивної функції держави [4].

Теоретико-правову основу досліджуваної проблематики склали наукові праці таких вчених-адміністративістів як: Галунько В., Джафарова О., Кузьменко О., Мельник Р., Нижник О., Патерило І., Правоторова О., Нижник О., Сукманова О., Хоменко В., Шатрава С., Щиголь Ю. тощо. Водночас слід констатувати, що здебільшого адміністративно-правові інструменти здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України розглядалися лише фрагментарно, в межах досліджень більш загального характеру. З огляду на наведене та враховуючи те, що трансформація поняттєво-категоріального апарату науки адміністративного права обумовлена в першу чергу переорієнтацією на європейське законодавство, обрана проблематика наукової статті є своєчасною та такою, що потребує наукового дослідження.

Отже **метою** статті є формування поняття та визначення ознак адміністративно-правових інструментів здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України на підставі теоретико-правового аналізу категорії «інструменти діяльності публічної адміністрації».

Виклад основного матеріалу. Враховуючи сучасні тенденції розвитку науки адміністративного права щодо розкриття змісту практич-

ної діяльності суб'єктів публічної адміністрації з позиції інструментального підходу, вважаємо за доцільне на початку дослідження зупинитися на окресленні наукових позицій щодо впровадження та застосування у науковому обігу терміну «правові інструменти».

Так одним із перших про доцільність застосування терміну «адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації» був Мельник Р., який наголошував, що заміна таких суто управлінських категорій як «суб'єкти управління», «форми та методи управління», «правові акти управління» термінами «публічна адміністрація», «адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації», «адміністративні акти» обумовлена зміщенням акцентів сучасного українського адміністративного права з галузі «управлінського» права на сучасні європейські концепції [5, с. 201].

Патерило І. також доводила необхідність трансформації інституту форм державного управління в інститут інструментів діяльності публічної адміністрації [6]. Автор акцентувала увагу, що концепція форм державного управління є пережитком радянського періоду існування нашої держави, яка не відповідає сучасності, чинним нормативно-правовим актам та європейським стандартам. Тому з метою адаптації законодавства ЄС слід застосовувати саме категорію «інструменти діяльності публічної адміністрації» [7, с. 99].

Хоменко В. в свою чергу відзначає, що підхід щодо застосування терміну «форми державного управління» є застарілим, таким, що не відповідає ані сучасним тенденціям розвитку національного законодавства, ані поглядам європейських вчених на зазначену проблематику [8]. Відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [9] наша держава взяла на себе зобов'язання наблизити зміст своїх нормативно-правових актів до змісту актів Європейського Союзу. Таке зобов'язання поширюється і на понятійний апарат адміністративного права, який є основою будь-якого акта. В країнах Європейського Союзу, як відзначає науковець, відсутні такі категорії як «форми державного управління», «індивідуальні акти управління», «нормативні акти управління». Це зумовлює

необхідність оновлення вітчизняної термінології та наближення її до європейської [10, с. 44].

Слід відмітити, що в аспекті співвідношення термінів «форми» та «інструменти» діяльності публічної адміністрації вітчизняні науковці відзначають, що ці «категорії схожі за своїм змістом, а заміна один одного цих понять визначається лише євроінтеграційними процесами, іншими словами оновленням понятійного апарату» [11, с. 160-161].

При цьому деякі науковці, зокрема автори підручника «Адміністративне право», під інструментом публічного адміністрування розуміють зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [2, с. 144], тобто використовуючи інший термін – «інструмент публічного адміністрування» фактично ототожнюють його із «формою публічного адміністрування».

Інші науковці розглядають «інструменти публічного адміністрування» в більш широкому контексті. Так Джафарова О., Шатрава С. звертають увагу, що більшість учених, розглядаючи інструменти діяльності органів публічної адміністрації, досліджують їх через відповідні правові форми діяльності, тобто зовнішньо виражені дії органів публічної адміністрації, які мають відповідні методи діяльності [12, с. 26].

Наприклад Правоторова О. вважає, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації є лише одним із адміністративних інструментів: «однією з важливих ознак державної влади є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації, які, у свою чергу, є адміністративними інструментами у виконанні тих чи інших завдань у механізмі адміністративно-правової охорони. Первинним серед адміністративних інструментів є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації» [13, с. 124]. Нижник О. також пропонує більш широке розуміння категорії «інструменти», яким охоплюються не тільки засоби (тобто форми), але й прийоми (методи) діяльності. Так автор під адміністративно-правовими інструментами реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти пропонує розу-

міти зовнішньо виражену дію суб'єктів реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти, яка представлена чітко визначеною законом сукупністю прийомів і засобів, застосування яких призводить до юридичних наслідків, що здійснюються у межах компетенції з метою виконання поставлених перед ними мети та завдань [14, с. 9]. Схожої думки дотримується Сукманова О., яка під інструментами публічного адміністрування розуміє зовнішньо виражені засоби (форми), способи та прийоми впливу (методи) адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які становлять механізм публічного адміністрування та сукупно використовуються в межах повноважень суб'єктами публічної адміністрації з метою врегулювання правовідносин у певній сфері [15, с. 331]. Іщенко І. під адміністративно-правовими інструментами діяльності органів Національної поліції як суб'єкта реалізації превентивної функції пропонує розуміти врегульовану нормами адміністративного права сукупність відповідних форм та методів діяльності поліції спрямованих на забезпечення та реалізацію превентивної функції держави відповідно до основних напрямків поліції у сфері підтримання публічної безпеки та порядку, забезпечення охорони прав і свобод людини [4, с. 175].

Тобто фактично існує декілька альтернативних концепцій – одні науковці розкривають зміст поняття «інструменти діяльності публічної адміністрації» («інструменти публічного адміністрування») лише через форми діяльності, як «зовнішнє вираження певних дій», прибічники іншої концепції охоплюють поняття «інструменти публічного адміністрування» як формами діяльності (засобами), так і методами діяльності – тими прийомами чи способами за допомогою яких досягається визначене завдання.

В аспекті наведеного, підтримуючи позицію тих авторів, які звертають увагу на необхідність узгодження вітчизняного термінологічного апарату науки адміністративного права з термінологією європейського правового простору, вважаємо за доцільне зупинитися на тому, що ж розуміється під «правовими інструментами» у праві Європейського Союзу.

У словнику термінів, розміщеному на офіційному сайті Європейського Союзу поняття «правові інструменти ЄС» (*EU legal*

instruments) визначається як інструменти, що мають у своєму розпорядженні інститути ЄС задля виконання своїх завдань, перелічені у ст. 288 Договору про функціонування ЄС, якою встановлюється, що для здійснення компетенції Союзу інститути ухвалюють [16]:

– регламенти (*regulations*), які є обов'язковими в повному обсязі та безпосередньо застосовуються в усіх країнах-членах ЄС;

– директиви (*directives*) – обов'язковим для країн-членів є досягнення визначених результатів; вони мають бути впроваджені в національне законодавство, тож є свобода вибору форм та засобів реалізації;

– рішення (*decisions*) є обов'язковими для тих, кому вони адресовані; (державам-членам, комерційним підприємствам або ж окремим особам);

– рекомендації (*recommendations*) і висновки (*opinions*) – необов'язкові декларативні інструменти, які демонструють офіційну позицію інституції [16; 17].

Перші три види актів відповідно до ст. 289 Договору про функціонування ЄС кваліфікуються як «законодавчі акти» (*legislative acts*). До правових інструментів віднесено також незаконотворчі акти загального застосування (*non-legislative acts*), які приймаються Європейською Комісією на основі делегування законодавчих повноважень для доповнення або внесення змін до певних неістотних елементів законодавчого акту [16; 18]. Окрім інструментів, перелічених ст. 288 Договору про функціонування ЄС, практикою вироблено цілий ряд інших документів, які Інститути ЄС використовують у своїй діяльності: міжінституційні угоди (*interinstitutional agreements*), резолюції (*resolutions*), висновки (*conclusions*), повідомлення (*communications*), зелені книги (*green papers*) та білі книги (*white papers*). У рамках Спільної зовнішньої політики та політики безпеки використовуються спеціальні правові інструменти, такі як дії (*EU actions*) та позиція ЄС (*positions*) [16; 19].

В цілому поняття «правові інструменти» використовується у широкому значенні, тобто охоплює як обов'язкові акти (*binding acts*), що містять імперативні норми, так і ті акти, що не мають обов'язкової сили (*non-binding acts*), тобто містять норми рекомендаційного характеру [19, с. 149].

Отже загалом під «правовими інструментами» Європейського Союзу розуміються засоби (заходи) різного функціонально-цільового призначення та характеру (імперативного чи диспозитивного) за допомогою яких досягається виконання визначених завдань. Враховуючи наведене, при розкритті сутності адміністративно-правових інструментів здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України ми вважаємо, що слід опиратися саме на таке розуміння «правових інструментів».

При цьому слід відмітити, що всі наведені вище правові інструменти ЄС стосуються виключно зовнішньо спрямованої діяльності, а не внутрішньо організаційної. В аспекті наведеного Патеріло І. цілком слушно відмічає, що оскільки основним завданням сучасного адміністративного права є захист прав, свобод та законних інтересів приватних осіб від незаконного впливу (діяльності) суб'єктів публічної адміністрації, то переважного значення набуває юридична регламентація саме зовнішньої діяльності публічної адміністрації, оскільки саме у її межах виникають, змінюються та припиняються правовідносини між її представниками та приватними особами [6, с. 175]. Тому до інструментів діяльності публічної адміністрації автор відносить лише ті інструменти, що призводять до а) юридичних наслідків – виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин, та можуть бути предметом адміністративного позову або б) фактичних результатів (щодо актів-дій) [6, с. 175, 177]. До них зараховуються, з огляду на європейську практику: нормативні акти публічної адміністрації, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії [6, с. 175, 177].

В контексті розкриття сутності правових інструментів діяльності публічної адміністрації слід також зважати на те, що відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [20]. Тобто застосування інструментів діяльності публічної адміністрації, по-перше, можливо лише виключно в межах законодавчо визначених повноважень відповідного суб'єкта, по-друге, відповідний арсе-

нал інструментів обумовлений визначеною компетенцією.

Висновки. Отже на підставі аналізу наведеного вище можемо виокремити такі ознаки адміністративно-правових інструментів здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України, які розкривають їх сутність: є засобами (заходами) за допомогою яких досягається виконання визначених перед Національною поліцією України завдань щодо здійснення превентивної діяльності; мають зовнішньо спрямовану направленість – застосовуються в межах здійснення зовнішньої адміністративної діяльності Національної поліції та є уособленням об'єктивної форми вираження такої діяльності; їх застосування відбувається виключно в межах законодавчо визначених повноважень поліції на засадах законності, необхідності, пропорційності, ефективності, дотримання прав і свобод людини; арсенал відповідних інструментів обумовлений визначеною компетенцією органів та підрозділів поліції щодо здійснення превентивної діяльності; функціонально-цільове призначення та вибір належного інструменту здійснюється з урахуванням визначеної цілі та залежить від конкретних завдань щодо: охорони життя і здоров'я людини, забезпечення охорони прав і свобод неповнолітніх осіб, забезпечення публічної безпеки і порядку в публічних місцях, забезпечення безпеки дорожнього руху, дотримання вимог дозвільної системи, дотримання обмежень, установлених законодавством щодо різних категорій осіб, які перебувають на профілактичному обліку, здійснення поліцейського піклування тощо; оскільки здійснення превентивної діяльності може обмежувати певні права і свободи людини процедури та підстави застосування адміністративно-правових інструментів мають чітку нормативну регламентацію адміністративно-правовими нормами; їх застосування призводить до юридичних наслідків та/або фактичних результатів в залежності від виду та специфіки адміністративно-правового інструменту.

З урахуванням наведеного під адміністративно-правовими інструментами здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України ми пропонуємо розуміти комплекс засобів (заходів) в межах здійснення зовнішньої

адміністративної діяльності Національної поліції, які реалізуються на підставах та в порядку, визначеному адміністративно-правовими нормами в межах законодавчо визначених повно-

важень органів та підрозділів поліції за допомогою яких досягається виконання визначених перед Національною поліцією України завдань щодо здійснення превентивної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки: схвалено Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
3. Булатін, Д. Форми та методи здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 217–219.
4. Іщенко І. Адміністративно-правові інструменти Національної поліції як суб'єкта реалізації превентивної функції держави: поняття та зміст. *KELM*. 2022. № 6(50). С. 171–177.
5. Мельник Р. Система адміністративного права України: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 418 с.
6. Патерило І. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 27(2). С. 174–178.
7. Патерило І. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. Вип. 12(1). С. 97–100.
8. Хоменко В. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування: сутність та зміст. *Журнал східно-європейського права*. 2013. № 1. С. 83–89.
9. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. ст. 367.
10. Хоменко В. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 220 с.
11. Щиголь Ю. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики у сфері захисту інформації: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 259 с.
12. Джафарова О., Шатрава С. Адміністративно-правові інструменти взаємодії сервісних центрів МВС з іншими правоохоронними органами. *Право і безпека*. 2022. № 2 (85). С. 21–28.
13. Правоторова О. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 123–127.
14. Нижник О. Адміністративно-правові засади реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 220 с.
15. Сукманова О. Публічне адміністрування охорони права власності в Україні: дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2019. 559 с.
16. Glossary of summaries: European legal instruments. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/eu-legal-instruments.html>
17. Глосарій термінів Європейського Союзу. URL: http://europa.dovidka.com.ua/p.html#_Regulation
18. Консолідовані версії договору про Європейський Союз (вчиненого в Маастрихті сьомого дня лютого тисяча дев'ятсот дев'яносто другого року) та договору про функціонування Європейського Союзу (вчиненого в Римі двадцять п'ятого дня березня місяця року одна тисяча дев'ятсот п'ятдесят сьомого). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
19. Гладкова Т. Правові інструменти Європейського Союзу: загальна характеристика. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 146–150.
20. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.