

19. Проект Закону про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні № 5458 від 30.04.2021. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71831](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71831)

20. Словарь бизнес-терминов. Академик, 2000-2021. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/business/19597> (Дата звернення 25.12.2021)

21. Юридический словарь. Академик, 2000-2021. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17727> (Дата звернення 25.12.2021)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.1.21>

СУЛАЦЬКИЙ В.С.

### СУТНІСТЬ ТА ВИДИ ФОРМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

#### ESSENCE AND TYPES OF FORMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF PREVENTIVE ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

У статті, автором приділяється увага дослідженню актуальних проблемних питань визначення сутності та видів форм адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України. Наведено тлумачення поняття адміністративно-правового механізму та його співвідношення з поняттям адміністративно-правового регулювання, встановлено, що частково вони взаємодоповнюють одне одного. Крім цього, уточнено поняття превентивної діяльності, як процесу, що здійснюється Національною поліцією України. Досліджено також підходи до розуміння поняття та сутності форм адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України, охарактеризовано його зміст, на підставі результатів досліджень вітчизняних учених, що уможливило аргументувати власне бачення щодо цього питання та ствердити, що адміністративно-правовим механізмом превентивної діяльності Національної поліції України є система визначених законодавством України умов, способів і засобів, що направлені на забезпечення реалізації, охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина у спосіб профілактики та запобігання вчиненню правопорушень. Наголошено, що правові та не правові (організаційні) форми адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України в контексті реалізації поліцейськими обов'язків щодо здійснення превентивної діяльності в будь-якому випадку будуть носити державно-владний і виконавчо-розпорядчий характер, що діє в межах визначених законодавством України. З'ясовано підходи до визначення видів форм адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України та вказано, що основними видами є правові та не правові (організаційні) форми, що в свою чергу мають перелік притаманних ознак, діючи в межах конкретного інституту права. Вказано, що правові та не правові (організаційні) форми відповідного механізму в контексті реалізації поліцейськими обов'язків щодо здійснення превентивної діяльності в будь-якому випадку будуть носити державно-владний і виконавчо-розпорядчий характер, що діє в межах визначених законодавством України.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий механізм, форми, діяльність поліції, поліція, превенція, превентивна діяльність.

In the article, the author pays attention to the study of topical issues of determining the nature and types of forms of administrative and legal mechanism of preventive activities of the National Police of Ukraine. The interpretation of the concept of administrative-legal mechanism and its relation to the concept of administrative-legal regulation is given, it is established that they partially complement each other. In addition, the concept of preventive activities as a process carried out by the National Police of Ukraine has been clarified. Approaches to understanding the concept and essence of forms of administrative and legal mechanism of preventive activity of the National Police of Ukraine are also studied, its content is characterized on the basis of research results of domestic scientists, which allowed to argue own vision on this issue. Ukraine is a system of conditions, methods and means defined by the legislation of Ukraine, aimed at ensuring the implementation, protection and defense of human and civil rights and freedoms in a way to prevent and prevent the commission of offenses. It is emphasized that legal and non-legal (organizational) forms of administrative and legal mechanism of preventive activity of the National Police of Ukraine in the context of implementation of police duties to carry out preventive activities in any case will be state-power and executive-administrative nature. within the limits defined by the legislation of Ukraine. Approaches to determining the types of forms of administrative and legal mechanism of preventive activities of the National Police of Ukraine are clarified and it is indicated that the main types are legal and non-legal (organizational) forms, which in turn have a list of inherent features, operating within a particular legal institution. It is stated that the legal and non-legal (organizational) forms of the relevant mechanism in the context of the implementation of police responsibilities for preventive activities in any case will be state-authoritative and executive-administrative in nature, within the limits set by the legislation of Ukraine.

**Key words:** *administrative and legal mechanism, forms, police activity, police, prevention, preventive activity.*

**Актуальність теми статті.** Сутність та види форм адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України є одним із найбільш актуальних питань в світі процесів із удосконалення функціонування інституту захисту прав і свобод людини і громадянина, оскільки від належної адміністративно-правової охорони залежить ефективність функціонування інших інститутів правової держави.

Адміністративно-правовий механізм превентивної діяльності правоохоронних органів загалом забезпечує необхідне реагування на криміногенні фактори до моменту вчинення правопорушень, що суттєво відображається на безпечності та стабільності життєдіяльності в суспільстві. Саме тому, актуальність питання щодо наукових розвідок в галузі форм адміністративно-правового механізму превентивної діяльності є найбільш високою в умовах розбудови демократичної, цивілізованої правової державності.

Крім цього, необхідно зазначити, що дослідження актуальних проблемних питань в галузі форм адміністративно-правового механізму загалом, і відповідного утворення у взаємозв'язку з превентивною діяльністю, зокрема в вітчизняних наукових дослідженнях комплексно не відпрацьовано, що й обумовлює високу наукову актуальність проблематики та перспективну наукову новизну результатів такого дослідження.

**Метою статті** є, визначення кола основних проблемних питань та розроблення шляхів їх ймовірного вирішення, щодо сутності та видів форм адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України. Поставлена мета видається досяжною лише за умови досягнення ряду дослідницьких завдань, серед яких: окреслення кола позицій науковців і дослідників, щодо тлумачення основних понятійних категорій наукової статті; з'ясування сутності та видів форм адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України; на підставі проаналізованих даних формування пропозицій і висновків, що ймовірно вдосконалюють функціонування відповідного інституту права.

**Вклад основного матеріалу.** Права і свободи людини і громадянина визначають зміст і спрямованість державної політики, що означає буквально взаємообумовленість обов'язків і повноважень правоохоронних органів, щодо інтересів суспільства і базового розуміння прав і свобод людини. Це визначає також і форми адміністративно-правового механізму забезпечення прав свобод, що в свою чергу, з огляду на предмет дослідження може бути складовою частиною

механізму превентивної діяльності. Водночас, така насиченість різноманітними термінами потребує їх впорядкування та системного тлумачення.

Слід перш за все, звернутись за тлумаченням до словникових і довідкових видань, котрі тлумачать поняття механізму як пристрою, що передає або перетворює рух від однієї ланки до іншої [1, с. 482], що логічно дає підстави стверджувати про те, що юридичним механізмом, є система, що забезпечує певну діяльність, тобто передає рух права від однієї ланки суспільства до іншої, забезпечує взаємодію, існування правовідносин. Водночас, адміністративно-правовий механізм у вітчизняних наукових дослідженнях визначається дещо глибше.

Ю. Гаруст, має власне бачення, щодо тлумачення поняття «адміністративно-правового механізму», котре дещо відрізняється від поглядів деяких учених проте в свою чергу є сталим у розумінні науки адміністративного права. Він розуміє його як систему адміністративно-правових засобів, що розробляються та реалізуються органами виконавчої, а також інших гілок влади, з метою створення усіх необхідних умов для нормальної та безперешкодної реалізації громадянами своїх можливостей [2], а О. Негодченко, в свою чергу, звертає увагу на те, що «сам по собі правовий (чи юридичний) механізм забезпечення прав і свобод людини не є монолітним і складається з кількох взаємопов'язаних елементів. Основними його підсистемами, як уявляється, є механізм реалізації; механізм охорони; механізм захисту» [3, с. 28].

Наведені тлумачення дають підстави стверджувати про те, що адміністративно-правовий механізм перш за все, суттєво та змістовно відрізняється від механізму адміністративно-правового регулювання, а по-друге, є системою умов, способів і засобів, що функціонує з метою забезпечення реалізації, охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Позиція Р. Зуєва також аргументує наведене нами твердження та полягає в тому, що процес адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини органами публічного адміністрування, у вузькому значенні можливо визначити як структурно взаємопов'язану сукупність правових та організаційних засобів, що реалізуються органами публічного адміністрування і спрямовані на регулювання правовідносин у сфері прав і свобод людини» [4, с. 50], що чітко диференціює погляди на функціонування зазначених вище механізмів у теорії права, проте практична складова даного процесу все одно зводиться до забезпечення відповідних правовідносин одними способами і засобами, що регламентовані законодавством України.

Поряд із цим, тлумачачи не менш важливу теоретичну категорію в рамках наукового дослідження, необхідно коротко охарактеризувати поняття превентивної діяльності, що, наприклад, К. Шкарупю, розуміється як така, що здійснюється поліцейськими в процесі профілактики та запобігання вчиненню правопорушень, в ході реалізації профілактичного контролю стосовно додержання вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо дітей, забезпечення безпеки дорожнього руху, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, організації роботи дозвільної системи, запобігання та припинення насильства в сім'ї тощо [5].

Тому, цілком поділяючи зазначену позицію, на нашу думку слід підсумувати, що адміністративно-правовим механізмом превентивної діяльності Національної поліції України є система визначених законодавством України умов, способів і засобів, що направлені на забезпечення реалізації, охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина у спосіб профілактики та запобігання вчиненню правопорушень. Водночас, основним питанням даної наукової статті, автором було окреслено визначення сутності та видів форм адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України.

Так, словникові видання тлумачать поняття «форма», як зовнішній вигляд якого-небудь предмету; вірець, відповідно до якого виділяють певний предмет, прилад для надання предмету тих чи інших зовнішніх ознак; зовнішній вигляд предмету, протилежний його внутрішньому змісту, тощо; структура, конструкція тощо [6]. Тобто, в контексті функціонування адміністративно-правового механізму превентивної діяльності, формою є зовнішній прояв такої діяльності, що супутній та безпосередньо приводить до досягнення мети.

На думку А. Шинкарука, форма є більш широким поняттям. Наприклад, якщо йдеться про конкретний вид діяльності, то її формою стане її зовнішній вигляд або вираження, набір відповідно до якого вона реалізується, а методом – сукупність способів та засобів, використанням яких досягається певний кінцевий результат зазначеної діяльності [7]. Тобто, логічним є припустити, що форми фі методи в контексті функціонування адміністративно-правового механізму співвідносяться як зовнішній ефект і внутрішній інструментарій, що суттєво взаємодоповнюється принципами правової державності та функціонування окремого інституту в галузі юриспруденції.

Водночас, І. Ніколаєв стверджує, що в адміністративному праві загальнови́знано: метод і форма адміністративно-правового регулювання (управління) – взаємопов'язані аспекти процесу управління. Саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль способу (засобу) управлінського впливу. Форма управління дає стимул до виникнення методів, а через них і функцій управління [8]. Таким чином, поняття і зміст форм адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України набуває нового забарвлення, оскільки будучи елементом процесу державного управління (або регулювання) дані процедури покликані перш за все на впорядкування суспільних правовідносин, що носить також управлінську функцію, перш за все.

Поряд із цим, на думку П. Шорського, під формами механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини слід розуміти зовнішній прояв конкретних дій суб'єктів забезпечення прав громадян. До таких форм слід насамперед віднести видання індивідуальних та нормативних актів управління, проведення організаційних заходів, вчинення матеріально-технічних дій [9]. Проте, хоч форми адміністративно-правового забезпечення, адміністративно-правового регулювання та адміністративно-правового механізму й тлумачаться неоднозначно всіма вченими, загальні структурні риси, а також елементи, що походять від форм адміністративного права загалом, можуть бути застосовані в контексті предмета дослідження.

М. Жуков, посилаючись на позицію авторитетного адміністративіста В. Авер'янова вважає, що говорити про форми управління доцільно лише щодо такої діяльності, яка має владно-організуючу спрямованість і відображає зміст основних, профільних функцій органів виконавчої влади. Щодо цих форм вирішальним є поділ їх на види залежно від настання тих чи інших правових наслідків. За цим критерієм виділяють: а) правові та б) неправові форми. Крім цього, автор стверджував, що в адміністративно-правовій науці не досягнуто єдності думок із питань такої класифікації. Проте найчастіше правові форми поділяють на такі два види: а) видання правових актів управління; б) вчинення інших юридично значущих дій [10;11]. Нами, в свою, чергу також підтримується відповідна позиція, щодо розподілу форм на правові та не правові за форматом організації відповідного впливу на адміністративно-правові відносини.

Подібною позиції притримується в свою чергу також Р. Шай, котрий зазначає, що сьогодні розрізняють правові і неправові (організаційні) форми. Важливість правових форм діяльності полягає у тому, що у них безпосередньо відображається зв'язок держави і права, її обов'язок діяти під час виконання своїх функцій на основі права і в межах закону. До правових форм необхідно зарахувати: правотворчу діяльність (із підготовки і видання нормативних актів); правозастосовну діяльність (із реалізації нормативних актів шляхом прийняття актів застосування права, це повсякденна робота з виконання законів і з вирішення різнобічних питань управлінського характеру); правоохоронну діяльність (із захисту прав і свобод людини і громадянина, з запобігання правопорушенням і притягнення до юридичної відповідальності винуватих осіб [12]. Нами цілком підтримується таке бачення щодо базової класифікації форм адміністративно-правового механізму, що покликані продемонструвати яким саме чином конкретні дії можуть бути співвіднесені з базовою метою функціонування зазначеного утворення.

Поряд із цим, здійснюючи класифікацію форм адміністративно-правового регулювання в галузі стандартизації та сертифікації за ознакою правових наслідків В. Волков, у своїх дослідженнях тлумачить наступне: «З урахуванням особливостей галузі, яка є предметом дослідження, пропонується класифікувати правові форми на: 1) загальні, які притаманні будь-якій системі управлінських відносин; 2) спеціальні, які стосуються суто галузі стандартизації та сертифікації: а) розроблення та прийняття стандартів; б) розроблення та прийняття технічних регламентів; в) підтвердження відповідності у законодавчо регульованій сфері; г) оцінка відповідності; д) сертифікація» [13]. Проте на нашу думку, враховуючи також сутність та значення запропонованого дослідником підходу, окремим питанням стоїть вибір класифікаційного критерію за яким здійснювався відповідний поділ, оскільки його встановлення суттєво впливає на ті форми, що визначаються.

Щодо критерію, Н. Золотарьова, звертає увагу на те, що беручи до уваги лише правоохоронні органи, варто зазначити, що характерна риса правової форми їх діяльності полягає в тому, що в ній найбільш чітко проявляється державно-владний, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер повноважень правоохоронних органів [14, с. 158]. Тобто, окреслене дослідницею чітко демонструє, що правові та не правові (організаційні) форми відповідного механізму в контексті реалізації поліцейськими обов'язків щодо здійснення превентивної діяльності в будь-якому випадку будуть носити державно-владний і виконавчо-розпорядчий характер, що діє в межах визначених законодавством України.

Водночас, розділяючи форми адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України на правові та не правові (організаційні), слід в загальних рисах охарактеризувати їх зміст. Тому, до правових форм відповідного механізму, на нашу думку, належить віднести: нормотворчу діяльність (котра полягає в виданні організаційно-розпорядчих і нормативно-правових актів, що спрямовані на організацію функціонування адміністративно-правового механізму превентивної діяльності); правозастосовну діяльність (що, в діяльності Національної поліції України, здебільшого полягає в здійсненні контрольної функції, щодо дотримання регламентованих законодавством норм).

Крім цього, до не правових форм (організаційних), відносяться: проведення консультацій із громадськістю та іншими зацікавленими в підтриманні правопорядку особами; обговорення, узгодження позицій щодо адміністративно-правового та превентивного реагування на ті чи інші криміногенні фактори; будь-яка інша взаємодія з громадянським суспільством, або іншими правоохоронними органами в контексті здійснення превентивної функції.

**Висновок.** Таким чином, на основі проаналізованих підходів до понятійно-категоріального апарату дослідження, тлумачень сутності та змісту окремих понять, а також порівняння підходів різних дослідників до базових юридичних і адміністративно-правових категорій, автору вдалось аргументувати власне бачення поняття і змісту форм адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України, а також коротко охарактеризувати загальне уявлення щодо їх видів.

#### Список використаних джерел:

1. Український радянський енциклопедичний словник: у 3-х т. / голов. редакція УРЕ АН УРСР. – К., 1967. - Т. 2. – 854 с.
2. Гаруст Ю.В. Поняття адміністративно-правового механізму забезпечення прав громадян у податковій сфері. *Наука і правоохорона*. 2012. № 3 (17). С. 16–20.
3. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 36 с.
4. Зуєв Р.І. Щодо механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини. *Юридична Україна*. 2011. № 8. С. 46–51.
5. Шкарупа К.В. Особливості превентивної діяльності Національної поліції України. *Bulletin of the penitentiary association of Ukraine*. 2019, № 3(9). DOI: 10.34015/2523-4552.2019.3.12
6. Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. Москва: «Советская энциклопедия». С. 1935-1940.
7. Шинкарук А.І. До проблеми визначення форм адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018, випуск 3, том 1. С. 90-93.
8. Ніколаєв О.А. Форма адміністративно-правового регулювання у сфері мажнаціональних відносин в Україні. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2010, № 1. С. 90-97.
9. Шорський, П.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення виборчих прав громадян в Україні [Текст]: дисертація ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / П.О. Шорський; наук. кер. О.І. Безпалова. – Суми: СумДУ, 2018. - 267 с.
10. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол. : В.Б. Авер'янов. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
11. Жуков М.С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 2/2020. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-2/55>.
12. Шай Р.Я. Принципи та форми реалізації функцій держави. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки, 2014. № 810. С. 116-123.
13. Волков В.Ю. Адміністративно-правове регулювання в галузі стандартизації та сертифікації в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2013. – 22 с.
14. Золотарьова Н.І. Форми адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Політологія. Соціологія. Право, 2012. № 3. С. 156-161. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI\\_soc\\_2012\\_3\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2012_3_30)