

**СТРУКТУРА ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО СЕРВІСУ****STRUCTURE AND CONTENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL  
MECHANISM FOR ENSURING THE LAWFULNESS OF POLICE SERVICE**

Метою статті є визначення структури та змісту адміністративно-правового механізму забезпечення законності поліцейського сервісу, обґрунтування його елементного складу та розмежування цієї категорії із суміжними правовими поняттями.

Стаття присвячена визначенню структури та змісту адміністративно-правового механізму забезпечення законності поліцейського сервісу. Установлено, що актуальність побудови такої структурної моделі зумовлена відсутністю в чинному законодавстві єдиного, цілісного викладу того, з яких елементів складається забезпечення законності сервісної діяльності поліції, а також потребою узгодити між собою розрізнені інститути – нормативну визначеність послуг, процедуру їх надання, організацію контролю, оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень та застосування заходів юридичної відповідальності. Обґрунтовано, що адміністративно-правовий механізм забезпечення законності надання поліцейських послуг є галузевою, спеціалізованою проекцією загальнотеоретичної моделі механізму правового регулювання, об'єктом якої виступає правомірність сервісної діяльності Національної поліції України. У структурі механізму виокремлено чотири взаємопов'язані елементи: нормативно-ціннісний, суб'єктно-компетенційний, процедурно-функціональний та інструментально-охоронний (гарантійний). Установлено, що кожен з елементів відповідає на самостійне питання про механізм, а їх функціональна взаємозалежність, а не проста сукупність, і становить власне механізм. Здійснено розмежування категорії адміністративно-правового механізму із суміжними поняттями правових засад і юридичних гарантій законності. Зроблено висновок, що адміністративно-правовий механізм забезпечення законності надання поліцейських послуг слід визначати як систему взаємопов'язаних правових засобів організаційного, регулятивного та охоронного характеру, які встановлюють зміст і межі правомірної поведінки Національної поліції України під час надання поліцейських послуг, визначають коло суб'єктів, зобов'язаних дотримуватися цієї поведінки та уповноважених перевіряти таке дотримання, упорядковують процедуру безпосередньої реалізації послуги і забезпечують виявлення, припинення та усунення відхилень від нормативно закріпленої моделі її надання з відновленням порушених прав одержувача.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий механізм, законність, поліцейські послуги, поліцейський сервіс, належне врядування, структура механізму, юридичні гарантії, Національна поліція України.



The purpose of the article is to determine the structure and content of the administrative and legal mechanism for ensuring the legality of the police service, to substantiate its elemental composition, and to distinguish this category from related legal concepts. The article is devoted to determining the structure and content of the administrative and legal mechanism for ensuring the lawfulness of police service. It is established that the relevance of constructing such a structural model is due to the absence in current legislation of a unified, integral account of the elements that constitute the assurance of lawfulness of the service activity of the police, as well as the need to reconcile the disparate institutions of the normative certainty of services, the procedure for their delivery, the organisation of control, the appeal of decisions, actions or omissions of subjects of authority, and the application of measures of legal liability. It is substantiated that this mechanism is a sectoral, specialised projection of the general theoretical model of the mechanism of legal regulation, the object of which is the lawfulness of the service activity of the National Police of Ukraine. Four interconnected elements are distinguished within the structure of the mechanism: the normative-value, the subject-competence, the procedural-functional and the instrumental-protective (guarantee) elements. It is established that each element answers an independent question about the mechanism, and it is their functional interdependence, rather than their mere aggregate, that constitutes the mechanism itself. The category of the administrative and legal mechanism is delimited from the related concepts of legal foundations and legal guarantees of lawfulness. It is concluded that the administrative and legal mechanism for ensuring the legality of the provision of police services should be defined as a system of interrelated legal means of organizational, regulatory and protective nature, which establish the content and boundaries of the lawful behavior of the National Police of Ukraine when providing police services, determine the circle of subjects obliged to comply with this behavior and authorized to verify such compliance, streamline the procedure for the direct implementation of the service and ensure the identification, termination and elimination of deviations from the normatively established model of its provision with the restoration of the violated rights of the recipient.

**Key words:** *administrative and legal mechanism, lawfulness, police services, police service, good governance, structure of the mechanism, legal guarantees, National Police of Ukraine.*

**Постановка проблеми.** Сервісна переорієнтація діяльності Національної поліції України, закріплена на законодавчому рівні, змістила акцент із владно-розпорядчого впливу на задоволення безпекових потреб людини. Проте задекларований у законі принцип законності сам по собі не гарантує правомірності конкретної поліцейської послуги: між нормативним приписом і фактичною поведінкою поліцейського завжди перебуває сукупність правових засобів, які надають цьому припису дієвості. Питання про те, з яких саме засобів складається ця сукупність, як вони співвідносяться між собою та за яких умов утворюють цілісну систему, залишається відкритим і потребує самостійного вирішення.

Практична гострота цього питання зумовлена щонайменше двома обставинами. По-перше, чинне законодавство не містить єдиного, цілісного викладу того, з яких елементів складається забезпечення законності сервісної діяльності поліції: відповідні положення розосереджені між Законом України «Про Національну поліцію», Законом України «Про адміністративну процедуру», Дисциплінарним статуттом та численними відомчими актами. По-друге, розрізнені інститути – нормативна визначеність послуг, процедура їх надання, організація контролю, оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень і застосування заходів юридичної відповідальності – досліджуються здебільшого ізольовано, поза з'ясуванням функціональних зв'язків між ними. Наслідком є ситуація, за якої посилення одного інституту не компенсує ослаблення іншого, а прогалини між ними залишаються поза увагою як науки, так і правозастосовної практики.

Подолати цю фрагментарність дає змогу звернення до категорії адміністративно-правового механізму, яка в юридичній науці традиційно використовується для позначення системи взаємопов'язаних правових засобів, що забезпечують практичне втілення нормативних приписів у конкретних суспільних відносинах. Саме категорія механізму дозволяє показати наведені інститути не як довільний перелік, а як взаємопов'язану систему, елементи якої виконують різні, але узгоджені функції в межах єдиної мети – забезпечення правомірності поліцейського сервісу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальнотеоретичні та галузеві аспекти механізму правового регулювання досліджували В. Б. Авер'янов, Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвєєва, В. С. Сивицький, В. М. Гарашук, В. Галуцько, Н. Г. Сорокіна, Ю. Г. Хоміч та інші науковці. Водночас структура та зміст адміністративно-правового механізму забезпечення законності саме поліцейського сервісу, а також розмежування цієї категорії із суміжними поняттями правових засад і юридичних гарантій залишаються недостатньо дослідженими.

**Метою статті** є визначення структури та змісту адміністративно-правового механізму забезпечення законності поліцейського сервісу, обґрунтування його елементного складу та розмежування цієї категорії із суміжними правовими поняттями.

**Виклад основного матеріалу.** У загальній теорії права категорія механізму правового регулювання розкривається через систему взаємопов'язаних правових засобів, за допомогою яких нормативний припис перетворюється на реальну поведінку суб'єктів суспільних відносин. У сучасній науці адміністративного права виділяється така категорія, як засоби забезпечення законності, та виокремлюються їх основні групи: контрольна діяльність; реагування суб'єктів публічної влади на звернення приватних осіб щодо захисту їх суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; судовий захист вказаних прав, свобод, законних інтересів; притягнення особи до юридичної відповідальності [1, с. 350].

До класичних елементів цього механізму належать норми права як його нормативна основа, юридичні факти, що зумовлюють перехід від абстрактної норми до конкретних прав і обов'язків, правовідносини, в межах яких ці права та обов'язки набувають персоніфікованого змісту, а також акти безпосередньої реалізації суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків, доповнювані в разі потреби актами правозастосування уповноважених органів [2]. Вказана класична конструкція має універсальний характер і слугує вихідною точкою для побудови галузевих різновидів механізму, зокрема адміністративно-правового.

Адаптація загальнотеоретичної моделі до потреб адміністративного права здійснюється шляхом доповнення її специфічним об'єктом регулювання – конкретною сферою публічного адміністрування – та відповідним переліком форм і методів впливу на неї. Так, у дослідженнях адміністративно-правового механізму забезпечення тієї чи іншої сфери публічного порядку відповідний механізм визначається як система правових засобів організаційного, упорядковувального, регулятивного й охоронного характеру, що застосовуються уповноваженими суб'єктами в межах правовідносин, спрямованих на досягнення нормативно визначеного стану захищеності певного суспільного блага [3]. За аналогією, адміністративно-правовий механізм забезпечення законності надання поліцейських послуг слід розглядати як галузеву, спеціалізовану проєкцію загальнотеоретичної моделі механізму правового регулювання, об'єктом якої виступає правомірність сервісної діяльності Національної поліції України.

Прикладом послідовного застосування категорії адміністративно-правового механізму до сфери правоохоронної діяльності є дослідження, присвячене адміністративно-правовому механізму реалізації правоохоронної функції держави, у якому обґрунтовано, що такий механізм становить не окремий правовий засіб, а цілісну, структуровану систему взаємодії мети, суб'єктів, об'єкта та форм і методів діяльності, спрямовану на практичне здійснення покладеної на відповідні органи функції [4]. Застосування цього підходу до вузького, сервісного напрямку діяльності поліції, яким є надання поліцейських послуг, дає підстави розглядати не як щось зовнішнє щодо цієї діяльності, а як її внутрішню необхідну, структурно забезпечену властивість.

Саме в такому сенсі варто тлумачити завдання перетворення Національної поліції на систему масового обслуговування населення. Подібна трансформація соціального «обличчя» поліції в поєднанні з чітким законодавчим закріпленням її повноважень орієнтуватиме працівників, по-перше, на необхідність оперативно реагувати на заяви й повідомлення про правопорушення; по-друге, на потребу невідкладного розгляду та вирішення справ і матеріалів, аби не допускати їх накопичення й не утворювати тривалої «черги на обслуговування»; по-третє, на уважне, об'єктивне та доброзичливе ставлення до громадян незалежно від того, з якої причини вони стали «клієнтами» правоохоронного органу. По суті, йдеться про формування механізму надання поліцейських послуг у його публічно-управлінському форматі – як комплексу заходів, спрямованих на забезпечення публічної безпеки й порядку, захист прав і свобод людини і громадянина, запобігання злочинам та їх розкриття, розшук безвісти зниклих осіб, розслідування кримінальних правопорушень, забезпечення безпеки дорожнього руху, надання допомоги громадянам у надзвичайних ситуаціях та реалізацію інших функцій, покладених на органи правопорядку відповідно до законодавства. З публічно-управлінського погляду поліцейські послуги можна розглядати

в кількох взаємопов'язаних аспектах: як вид державної діяльності, оскільки їх надання є однією з ключових функцій держави; як інструмент публічного управління, за допомогою якого втілюється державна політика у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку; а також як суспільне благо, адже надання якісних поліцейських послуг є важливою умовою безпечного та комфортно-го життя громадян [5, с. 168–169].

Важливого значення для розуміння місця цього механізму набуває його розмежування із суміжними категоріями. Правові (адміністративно-правові) засади відповідають на питання про нормативне джерело регулювання – на якому рівні правової системи (конституційному, міжнародному, законодавчому, підзаконному чи відомчому) закріплено зміст, підстави та порядок надання конкретної послуги. Натомість адміністративно-правовий механізм відповідає на інше питання – як улаштована сама система забезпечення законності, тобто які структурні елементи, окрім норм права, залучені до цього процесу і як вони взаємодіють між собою. Юридичні гарантії законності, у свою чергу, є явищем ще іншого порядку: вони не описують структуру механізму як таку, а оцінюють ступінь його дієвості й окреслюють шляхи підвищення цієї дієвості, тобто є похідними від уже сформованого механізму, а не тотожними йому. Таке розмежування не є суто термінологічним: воно визначає логіку викладу матеріалу – від структурної моделі через нормативне, суб'єктне, процедурне й інструментальне наповнення її елементів до оцінки дієвості механізму та пропозицій щодо її підвищення.

Провідне місце в архітектурі адміністративно-правового механізму забезпечення законності надання поліцейських послуг посідає система принципів, на яких ця діяльність ґрунтується, оскільки саме вони визначають ціннісні орієнтири, у межах яких функціонують усі інші елементи механізму. Стосовно поліцейської діяльності законність тлумачиться як послідовне дотримання приписів законодавства в усіх аспектах надання послуг і функціонує як одна зі спеціальних засад надання поліцейських послуг поряд із дотриманням прав людини, відкритістю, політичною нейтральністю, партнерством із населенням, безперервністю, професіоналізмом та доброчесністю, перелік яких закріплено в розділі II Закону України «Про Національну поліцію» [6]. Тісна взаємодія законності з відкритістю дій поліції та її політичною нейтральністю забезпечує підвищення довіри населення й унеможливорює використання поліцейських послуг у неправових цілях.

Окремим складником ціннісної основи механізму виступають засади належного врядування, які органічно доповнюють принцип законності. До них належать участь громадян у прийнятті рішень, орієнтація на консенсус, підзвітність, прозорість, ефективність, рівність і врахування інтересів найменш захищених верств населення [7]. Значення цих засад для правозастосовної практики розкрито Європейським судом з прав людини у справі «Рисовський проти України», в якій Суд наголосив на важливості принципу належного врядування, що покладає на державні органи обов'язок діяти вчасно, у належний і послідовний спосіб під час прийняття рішень, які зачіпають права особи, а також обов'язок оперативного виправляти власні помилки, не перекладаючи негативні наслідки такого виправлення на приватну особу, чий законні очікування заслуговують на захист [8]. Аналогічні орієнтири закріплено в ухваленій Європейською Комісією «Білій книзі Європейського врядування», яка визначає ключовими такі засади публічного адміністрування, як відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість [9]. Перенесені у площину надання поліцейських послуг, ці засади означають, що законність сервісної діяльності поліції не вичерпується формальною відповідністю дій поліцейського норми права, а органічно пов'язана з підзвітністю й прозорістю цієї діяльності як необхідними умовами реального, а не декларативного функціонування механізму.

Функціонування механізму зберігає своє значення й в умовах воєнного стану та повномасштабної збройної агресії проти України: законність, поряд із верховенством права, відкритістю, політичною нейтральністю та безперервністю функціонування поліції, залишається засадничою вимогою, дотримання якої забезпечує охорону громадського порядку, своєчасне реагування на загрози та безпечне функціонування органів державної влади. Разом з тим здатність механізму зберігати дієвість у надзвичайних умовах безпосередньо залежить від стану одного з його елементів – інструментів контролю, трансформація яких у період дії воєнного стану є надзвичайно актуальною.

Виходячи з наведеної загальнотеоретичної моделі та з урахуванням специфіки предмета дослідження, у структурі адміністративно-правового механізму забезпечення законності надання поліцейських послуг доцільно виокремити чотири взаємопов'язані елементи, кожен з яких відповідає на самостійне питання про цей механізм.

Перший – нормативно-ціннісний елемент – становить сукупність правових норм і принципів, які визначають зміст, обсяг і межі кожної поліцейської послуги, підстави, умови та порядок її надання, тобто відповідає на питання про те, що саме є правомірним. Цей елемент утворюють конституційні приписи, міжнародні стандарти – зокрема Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, затверджений Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 34/169 [10], та Європейський кодекс поліцейської етики, затверджений Рекомендацією Rec(2001)10 Комітету Міністрів Ради Європи [11], – положення Закону України «Про Національну поліцію», спеціальні закони, що деталізують окремі поліцейські послуги, а також підзаконні, зокрема відомчі, акти, систематизовані за рівнями правового регулювання.

Другий – суб'єктно-компетенційний елемент – охоплює коло суб'єктів, задіяних у забезпеченні законності, та розподіл їхньої компетенції: з одного боку, це органи й посадові особи Національної поліції України, зобов'язані діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначений законом, а з іншого – суб'єкти, уповноважені перевіряти дотримання цього обов'язку, – керівники всіх рівнів, підрозділи внутрішньої безпеки, прокуратура, суди, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та інститути громадянського контролю, компетенція яких у теоретичному вимірі розмежовується за класичним для адміністративного права критерієм розрізнення власне контролю і нагляду [12]. Цей елемент відповідає на питання про те, хто саме зобов'язаний і хто уповноважений перевіряти.

Третій – процедурно-функціональний елемент – становить упорядковану послідовність дій, через яку абстрактний нормативний припис перетворюється на конкретну, юридично значущу поведінку поліцейського під час безпосереднього надання послуги: прийняття та реєстрація звернення, розгляд справи, ухвалення і документування рішення, повідомлення особи про його результат, загальні вимоги до якого встановлено Законом України «Про адміністративну процедуру» [13]. Саме процедурна визначеність перетворює загальний обов'язок поліції реагувати на звернення у конкретний, перевірюваний адміністративний порядок, а її відсутність чи порушення – незалежно від матеріальної правомірності самого рішення – здатні поставити під сумнів законність надання послуги в цілому.

Четвертий – інструментально-охоронний (гарантійний) елемент – охоплює сукупність засобів виявлення, припинення й усунення відхилень від нормативно закріпленої моделі надання послуги та відновлення порушених прав її одержувача: контроль (внутрішньовідомчий і зовнішній), адміністративне й судово оскарження рішень, дій чи бездіяльності поліції, а також юридичну відповідальність поліцейських, підстави й порядок притягнення до якої за порушення службової дисципліни визначає Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» [14]. Цей елемент відповідає на питання про те, яким чином забезпечується фактичне, а не лише декларативне дотримання перших трьох елементів, і саме він найбільш безпосередньо пов'язаний із поняттям гарантій, оскільки без дієвих інструментів контролю, оскарження та відповідальності нормативна визначеність і процедура впорядкованість залишаються лише формальною, незабезпеченою конструкцією.

Наведені чотири елементи перебувають у стані функціональної взаємозалежності, яка й утворює власне механізм, а не просто перелік розрізнених інститутів. Нормативно-ціннісний елемент визначає зміст правомірної поведінки; суб'єктно-компетенційний – окреслює коло тих, хто цю поведінку реалізує та перевіряє; процедурно-функціональний – упорядковує процес її здійснення в часі; інструментально-охоронний – забезпечує виявлення відхилень і відновлення порушеного стану. Випадіння чи ослаблення будь-якого з цих елементів позначається на дієвості механізму в цілому: зокрема, тимчасове звуження інструментально-охоронного елемента (призупинення окремих форм громадського контролю в умовах воєнного стану) створює структурний дефіцит законності навіть за формально незмінних нормативно-ціннісного й процедурно-функціонального елементів.

**Висновки.** Таким чином, проведений аналіз дає підстави дійти наступних висновків. По-перше, адміністративно-правовий механізм забезпечення законності надання поліцейських послуг слід визначати як систему взаємопов'язаних правових засобів організаційного, регулятивного та охоронного характеру, які встановлюють зміст і межі правомірної поведінки Національної поліції України під час надання поліцейських послуг, визначають коло суб'єктів, зобов'язаних дотримуватися цієї поведінки та уповноважених перевіряти таке дотримання, упорядковують процедуру безпосередньої реалізації послуги і забезпечують виявлення, припинення та усунення відхилень від нормативно закріпленої моделі її надання з відновленням порушених прав одержувача.

По-друге, структуру цього механізму утворюють чотири взаємопов'язані елементи: нормативно-ціннісний (норми права і принципи, що визначають зміст і межі кожної поліцейської послуги), суб'єктно-компетенційний (коло зобов'язаних і уповноважених контролювати суб'єктів), процедурно-функціональний (упорядкована послідовність дій із реалізації послуги) та інструментально-охоронний, або гарантійний. Кожен з елементів відповідає на самостійне питання про механізм – що є правомірним, хто діє і перевіряє, як реалізується послуга та яким чином забезпечується фактичне дотримання перших трьох елементів, – а їх функціональна взаємозалежність, а не проста сукупність, і становить власне механізм.

По-третє, запропонована структурна модель дала змогу розмежувати категорію адміністративно-правового механізму із суміжними поняттями: правові засади визначають нормативне джерело регулювання, тоді як механізм описує структуру системи забезпечення законності в цілому; юридичні гарантії є похідною категорією, що оцінює дієвість уже сформованого механізму та окреслює шляхи її підвищення.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. ; ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Том 1. Загальна частина. 592 с.
2. Крестовська Н. М., Матвеева Л. Г. Теорія держави і права : підручник. Розділ 26. Механізм правового регулювання. URL: <https://studies.in.ua/krestovska-nm-teorija-derzhavy-i-prava/1600-rozdl-26-mehanizm-pravovogo-regulyuvannya.html>
3. Сивицький В. С. Адміністративно-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 3. С. 128–132.
4. Безпалова О.І. Сутність правоохоронної функції держави та адміністративно-правовий механізм її реалізації : монографія. Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2021. 544 с.
5. Сорокіна Н.Г., Хоміч Ю.Г. Сучасні публічноуправлінські практики надання поліцейських послуг у процесі забезпечення публічної безпеки. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2023. Випуск 34. С. 164–169.
6. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
7. Галуцько В. Принципи належного врядування в адміністративному праві України : лекція / Академія адміністративно-правових наук. Науково-дослідний інститут публічного права. URL: <https://www.ssaals.com.ua/pravo/halunko-v-pryntsyru-nalezhnogo-vryaduvannya-v-administrativnomu-pravi-ukrayiny-lektsiia/10473/>
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» від 20 жовтня 2011 р., заява № 29979/04. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-107088>; неофіційний переклад: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_854](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854)
9. European Governance: A White Paper. COM(2001) 428 final, 25.07.2001. European Commission. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52001DC0428>
10. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку : Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 34/169 від 17.12.1979. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_282](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282)
11. Рекомендація Rec(2001)10 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про Європейський кодекс поліцейської етики» від 19.09.2001. URL: <https://polis.osce.org/node/2687>
12. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 413 с.
13. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>
14. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19>

Дата першого надходження статті до видання: 07.05.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 29.05.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 15.06.2026