

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛАМИ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

CONTENT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR IMPLEMENTING CONTROL AND SUPERVISION BY PREVENTIVE ACTIVITY UNITS OF THE NATIONAL POLICE

Марьян А.Г., здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

Стаття присвячена уточненню сутнісного змісту адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції. Визначається, що адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції – це інституціоналізований, нормативно та процесуально врегульований комплекс послідовних адміністративно-правових дій, що здійснюються уповноваженими посадовими особами зазначених підрозділів з метою забезпечення публічної безпеки і порядку, попередження правопорушень та дотримання встановлених законодавством вимог. Відповідні процедури на сьогоднішній день характеризуються рядом ознак, переважна частина яких обумовлена тим, що ці процедури являють собою окремий вид (вираз) адміністративних процедур в цілому, а тому, охоплюють своїм змістом основні риси адміністративних процедур. Робиться висновок, що адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції характеризуються формалізованою структурою стадій і процесуальних документів, динамізмом і адаптивністю до умов, що змінюються, а також наявністю специфічного предмета (індивідуальних адміністративних справ несуперечливого характеру) і обов'язкової участі суб'єкта публічно-владних повноважень. В зміст цих процедур органічно інтегровані процедурні гарантії, засновані на принципі пропорційності і доречності заходів, а також сучасні технологічні рішення, покликані забезпечити прозорість, передбачуваність, ефективність і правову визначеність контрольно-наглядової діяльності. У висновках до статті узагальнюються результати дослідження, а також визначається їх теоретична і практична значимість.

Ключові слова: адміністративні процедури, гарантії законності діяльності поліції, контрольно-наглядова діяльність, превентивна діяльність, процедурні гарантії, публічне адміністрування, система Національної поліції.

This article focuses on clarifying the essential content of the administrative procedures governing the control and supervisory activities carried out by the National Police's preventive units. It has been determined that these administrative procedures constitute an institutionalized, normatively and procedurally regulated set of consecutive administrative and legal actions performed by authorized officials of the relevant units. Their primary purpose is to ensure public safety and order, prevent offenses, and uphold legally established requirements. At present, these procedures exhibit a number of distinctive features. Many of these arise from their status as a specialized category of administrative procedures, and thus they share the key characteristics that typically define such processes. It is concluded that the administrative procedures for implementing the control and supervisory functions of the preventive units are distinguished by a formalized structure of stages and procedural documents, as well as by their dynamism and adaptability to changing conditions. They also involve a clearly defined subject matter – individual administrative cases of a sequential nature – and invariably include the participation of a public authority. The content of these procedures integrates procedural guarantees founded on the principle of proportionality and the appropriateness of applied measures. Additionally, the incorporation of modern technological solutions serves to enhance the transparency, predictability, efficiency, and legal certainty of control and supervisory activities. The article's conclusions summarize the study's findings, highlighting their theoretical and practical significance.

Key words: administrative procedures, guarantees of the legality of police activities, control and supervisory activities, preventive activities, procedural guarantees, public administration, National Police system.

Постановка проблеми. Попередження протиправних діянь є однією з ключових форм діяльності держави, спрямованої на підтримання правопорядку, що є закономірним виразом запобіжної протидії порушенням законодавства, яке сприяє своєчасному виявленню та усуненню причин та умов, що породжують правопорушення. Реалізація цієї функції дозволяє контролювати і своєчасно нейтралізувати фактори, що сприяють порушенню закону, на ранній стадії їх прояву, тобто ще до того, як вони встигнуть негативним чином вплинути на стан правопорядку та безпеки громадян, суспільства і держави. При цьому одним із найефективніших форм адміністративно-правової діяльності щодо запобігання правопорушенням виступає контрольно-наглядова діяльність, яка здійснюється підрозділами превентивної діяльності Національної поліції.

Між тим, слід констатувати, що ця управлінська діяльність поліції в Україні, як у правовій та демократичній державі, не може бути юридично невизначеною, адже в такому разі вона набуде характеристик непрогнозованості, й відтак – діяльності, в якій матиме місце значний обсяг ризиків і загроз свавілля, перевищення влади, негуманного ставлення до людини тощо, що неприпустимо в сучасній державі. Вказане є закономірним, адже, як справедливо зауважують учені, «будь-який закон без процедури його реалізації приречений», а тим більше в умовах сьогодення, коли спостерігається порушення вимог

законності багатьма посадовими особами органів публічної служби, що «стало прямим виявом та однією з умов правового свавілля» [1, с. 54]. У зв'язку із цим, в Україні здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції об'єктивується в певних процедурах, а саме в адміністративних процедурах, які є важливою гарантією забезпечення законності при здійсненні контрольно-наглядових заходів вказаними суб'єктами владних повноважень. Вказане засвідчує потребу комплексного адміністративно-правового осмислення змісту зазначених процедур, приймаючи до уваги актуальні наукові позиції щодо цього питання вітчизняних юристів-адміністративістів.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Комплексний аналіз наявної наукової літератури засвідчує, що на сьогодні учені ще не робили спроби комплексно окреслити актуальний зміст адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції. Разом із тим, слід констатувати, що вказане питання може бути належним чином вирішене, приймаючи до уваги наукові напрацювання українських учених, якими вже досліджувалась проблематика адміністративних процедур та процедур, які здійснюються у системі Національної поліції, серед яких: С.Г. Братель, Н.Л. Губерська, О.В. Джафарова, Ю.В. Єрмаков, Є.О. Несвіт, В.В. Степа-

ненко, Д.В. Сущенко, В.А. Троян, О.Р. Шевчук, Я.Ю. Штикер та ін. науковці.

Отже, метою статті є уточнення сутнісного змісту адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції. Для досягнення цієї мети необхідно виконати такий перелік завдань: 1) проаналізувати підходи учених до тлумачення змісту адміністративних процедур; 2) окреслити основні риси адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції; 3) сформулювати визначення поняття «адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції» та узагальнити результати наукової розвідки.

Виклад основного матеріалу. Спершу слід зауважити, що на сьогоднішній день серед юристів-адміністративістів немає єдиного підходу до розуміння сутності адміністративних процедур, попри те, що досить широке визначення цього поняття окреслене в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру». Так, наприклад, Є.О. Несвіт і В.В. Степаненко вважають, що адміністративними процедурами слід вважати «порядок діяльності службових осіб органів публічної влади щодо вирішення індивідуально-конкретних справ в інтересах фізичних та юридичних осіб» [2, с. 172]. У свою чергу Н.Л. Губерська, визначаючи дефініцію адміністративних процедур зауважує, що ними слід вважати «нормативно встановлені порядки послідовно здійснюваних дій органів публічної адміністрації, спрямованих на прийняття владних управлінських рішень і реалізацію повноважень, не пов'язаних із розглядом суперечок або застосуванням заходів примусу» [3, с. 153]. З іншого боку Т.М. Кравцова та О.В. Мороз зазначають, що «адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок розгляду та вирішення суб'єктами публічного адміністрування конкретної адміністративної справи, а також порядок ухвалення та виконання адміністративного акта з метою забезпечення реалізації прав і законних інтересів особи та виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її прав, свобод і законних інтересів» [4, с. 291].

Відтак, для того, щоби сформулювати визначення поняття «адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції» слід попередньо окреслити та проаналізувати ключові властивості таких процедур. При цьому слід зауважити, що ознаки адміністративних процедур вже були предметом наукових розвідок багатьох учених. Наприклад, О.Р. Шевчук і Н.Ф. Ментух вважають, що адміністративні процедури характеризуються такими характерними ознаками, як: «відкритість, спрямованість на реалізацію суспільних інтересів, послідовну впорядкованість, нормативність, дискретність тощо» [5, с. 290]. У свою чергу Я.Ю. Штикер вказує на те, що ознаками таких процедур слід вважати наступне: «регламентація нормами адміністративного права, публічний характер, індивідуальний характер, тобто діяльність спрямована на вирішення індивідуальних справ стосовно фізичних та юридичних осіб» [6, с. 220]. Натомість С.Г. Братель зауважує, що основними ознаками адміністративних процедур постають такі властиві їм риси: «застосування в публічній сфері; регулювання порядку здійснення правозастосувальної діяльності; охоплення управлінської діяльності позитивної спрямованості; встановлення визначеного порядку здійснення певних дій; особливий суб'єктний склад; закріплення адміністративно-процесуальними нормами» [7, с. 126]. Д.В. Сущенко вказує на те, що основними ознаками адміністративних процедур є: публічність і спеціальний склад суб'єктів; нормативність; індивідуальність; безспірність; стадійність; спрямованість особливого характеру [8, с. 140].

Враховуючи викладене зазначимо, що до основних ознак розглядуваних нами процедур слід віднести насамперед такі властиві їм риси:

1. Адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції поєднують в собі як публічний характер (адже «адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері, безпосередньо пов'язана з діяльністю органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів» [3, с. 154]), так і індивідуальний характер (оскільки «прийняте у справі рішення стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що вступають у правовідносини з органами публічної адміністрації» [3, с. 154]).

2. Адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції мають нормативний характер, адже їм властива урегульованість чинним законодавством, а також обумовлюють юридичні наслідки. Зокрема, Ю.В. Єрмаков наголошує на тому, що в процесі критичного аналізу сутнісного змісту адміністративної процедури необхідно виходити з того, що цій процедурі властивим є «інституційний характер, тобто в такому розумінні вона являє собою комплекс адміністративно-правових норм, що визначають і деталізують зазначений порядок дій; відповідно, форму її становлять конкретні нормативно-правові акти, в яких цей порядок закріплюється» [9, с. 39-40]. Тобто, в цьому контексті слід виходити із наступного: по-перше, адміністративні процедури здійснюють суб'єктами владних повноважень, а отже завжди повинні бути врегульованими нормативно-правовими актами в силу вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України, в якій закріплюється засада правової законності; по-друге, процедура сама по собі є результатом певного адміністративно-правового порядку, що завжди відображається у певному документі нормативно-правового характеру.

У зв'язку із цим, нормативно-правова регламентація адміністративних процедур є невід'ємною властивістю розглядуваних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції, яку неможливо недооцінювати, приймаючи до уваги потребу забезпечення конструктивного (як в юридично-технічному і методологічному сенсі, так і в контексті поваги у цих процедурах людської гідності, прав і законних інтересів підконтрольних суб'єктів) перебігу відносин у сфері контролю та нагляду, що позначається на становищі як суб'єкта, який контролює, так і суб'єкта, дії, рішення (поведінка у цілому), підлягає контролю. Аналогічної позиції з цього приводу закономірним чином дотримуються також й інші науковці. Приміром, О.В. Джафарова зауважує, що «процедури контролю та їх регламентація мають значення як для сторони, що контролює, так і для сторони, яку контролюють. Контролюючи сторону, визначені процедури дисциплінують, підвищують організованість і дієвість їх роботи. Для сторони, яку контролюють, правове забезпечення процедур контролю позбавляє від свавілля в діях контролюючих, до того ж, дозволяє уникнути дестабілізуючого фактору контролю в їх поточній роботі, оскільки вони вже морально підготувалися до процедур контролю» [10, с. 469].

3. Адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції мають формалізований та динамічний характер вираження. Розглядаючи формалізований характер відповідних процедур, слід зазначити, що цей характер пояснюється тим, що адміністративні процедури у цілому характеризуються наявністю чітко визначених стадій здійснення такої процедури [3, с. 155], єдиних правил і стандартів здійснення відповідних дій у рамках тих чи інших етапів перебігу адміністративної

процедури, а також регламентованих форм процесуальних документів, що обумовлені тими чи іншими етапами перебігу процедури. При цьому динамічний характер адміністративних процедур контрольно-наглядової діяльності відображає можливість адаптації процедур до мінливих обставин, особливостей конкретної справи, а також оптимізацію процесів прийняття рішень. Тому особливою актуальністю це питання набуває саме в умовах розвитку інформаційно-комунікаційних та інших технологічних систем, нових методів документування та обліку управлінських дій тощо.

4. Адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції мають конкретну мету та переслідують виконання певних завдань. Адміністративні процедури в цілому не є самоціллю, адже вони завжди спрямовуються на досягнення конкретних результатів (приміром, забезпечення громадської безпеки, запобігання правопорушенням, реалізація контролюючих та наглядових функцій тощо). Як зазначає Н.Л. Губерська [3, с. 155], кінцевий практичний результат – ухвалення відповідного адміністративного акту – відображає завершеність та реалізованість тих функцій, заради яких процедура і була ініційована. При цьому, конкретизуючи цю мету можемо виокремити наступні похідні цілі: забезпечення юридичної визначеності; забезпечення законності; профілактика правопорушень; оперативне (своєчасне) та ефективне реагування на фактори, які обумовлюють правопорушення чи можуть обумовити більш тяжкі форми порушення законодавства; врахування публічних інтересів та прав, свобод і законних інтересів людини, а також гармонізація цих інтересів, прав і свобод у контрольно-наглядовій діяльності посадових осіб поліції. Означені цілі у практичній дійсності переважно досягаються шляхом виконання певних завдань адміністративних процедур, серед яких особливого значення набувають, приміром: завдання нормативно-процесуального закріплення об'єктивації контрольних та наглядових дій, які передбачені у відповідному порядку; завдання ідентифікації об'єктів контролю; завдання збору та аналізу інформації; завдання прийняття вмотивованих рішень; завдання моніторингу виконання винесених приписів; завдання удосконалення методології здійснення контрольно-наглядової діяльності поліції (зокрема, з урахуванням зворотного зв'язку) та ін. Отже, доходимо думки, що цільовий характер адміністративних процедур вказує на таку їх властивість, як раціональність та інструментальність, а також їх міру інтегрованості до системи правопорядку та до загальної системи управління публічною безпекою.

5. Адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції характеризуються особливим змістом. Розглядаючи особливий зміст розглядуваних процедур слід зосередити особливу увагу на таких її сутнісних складових елементах:

1) наявність особливого предмету відносин в межах процедури. Зокрема, український учений Ю.В. Єрмаков зауважує, що в процесі розгляду адміністративних процедур слід враховувати, що ці процедури відображають порядок здійснення певних дій, а відтак постає питання про те, що саме таким порядком й такими діями має впорядковуватися. Учений зазначає, що в цьому контексті «логічно було б припустити, що впорядкуванню в даному разі мають підлягати часові, просторові та безпосередньо діяльнісні характеристики правовідносин, що належать до категорії адміністративно-процедурних, тобто визначення, як саме (через які конкретні дії), в якій послідовності, де і протягом якого часу зазначені правовідносини виникають та тривають» [9, с. 40]. З вказаним можна погодитись, приймаючи до уваги те, що порядок здійснення адміністративних процедур впорядковує адміністративні

процедурні відносини, наслідком чого має стати те, що суб'єкти цієї процедури матимуть фактичну змогу вчинити відповідні дії, а насамперед ті, які спрямовані на предмет адміністративної процедури. При цьому предметом адміністративної процедури учені називають «індивідуальні адміністративні справи несуперечкового характеру» [3, с. 155], а саме ті, що вимагають формалізованого вирішення;

2) особлива суб'єктна складова їх змісту. Предметний аспект процедури передбачає, що кожна така процедура стосується конкретної ситуації, яка потребує адміністративного втручання (у вигляді певного контрольно-наглядового акту). При цьому присутність у процедурі підрозділів превентивної діяльності Національної поліції (як суб'єкта владних повноважень, що є обов'язковою вимогою адміністративних процедур [див., напр.: 3, с. 155]) формує специфічний суб'єктний склад процедури, який забезпечує, що вирішення певної адміністративної справи здійснюється відповідно до нормативно-закріпленого порядку (відтак, підконтрольний суб'єкт набуває статусу, що пов'язується також із набуттям певних процедурних гарантій), а рішення у такій справі буде забезпечене державою;

3) процедурні гарантії, що являють собою самостійну характеристику адміністративних процедур, яка забезпечує їх відповідність принципу «процесуальної справедливості». Ці гарантії охоплюють, зокрема, право на оскарження рішень, можливість подачі заперечень, залучення захисника або довіреної особи, доступ до інформації та ін. Широта різноманітності процедурних гарантій в рамках адміністративних процедурах обумовлена їх значущою роллю в забезпеченні справедливості і законності цих процедур в правовій і демократичній державі в цілому. Крім того, слід також зазначити, що ці гарантії можна розглядати не лише як окрему ознаку відповідних адміністративних процедур, що відображає людиноцентричну якість адміністративної процедури, що при цьому демонстративно підкреслює орієнтацію діяльності посадових осіб поліції насамперед на захист прав та інтересів людини, а й як частину нормативної обумовленості та формалізованості означених процедур, адже процедурні гарантії закріплюються в нормативно-правових актах (та/або ж випливають з принципів права), і в такому випадку вони є частиною нормативності (позаконності) адміністративних процедур, уточнюючи її зміст.

Висновки. Критичний аналіз сутності адміністративних процедур в цілому й адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції, зокрема, дозволяє дійти ряду теоретичних висновків, які мають важливе практичне значення, а також окреслюють перспективи подальших досліджень, присвячених цьому важливому питанню забезпечення публічної безпеки і порядку поліцією. Насамперед слід зауважити, що адміністративні процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності підрозділами превентивної діяльності Національної поліції – це інституціоналізований, нормативно та процесуально врегульований комплекс послідовних адміністративно-правових дій, що здійснюються уповноваженими посадовими особами зазначених підрозділів з метою забезпечення публічної безпеки і порядку, а відтак – попередження правопорушень та дотримання встановлених законодавством вимог суспільної взаємодії суб'єктів права, що є підконтрольними Національній поліції.

Отже, ці процедури не пов'язані з розглядом спірних ситуацій або безпосереднім застосуванням заходів примусу, а спрямовані на формалізоване та передбачуване вирішення несуперечкових адміністративних справ, захист прав, свобод і законних інтересів підконтрольних поліції суб'єктів, а також забезпечення пропорційного, обґрунтованого та ефективного використання публічно-

владних (тобто, адміністративно-правових) інструментів. Таким чином, сутнісно-змістовний вияв розглядуваних адміністративних процедур вказує на наявність в них особливого предмета (конкретної адміністративної справи), обов'язкової участі суб'єкта публічно-владних повноважень, формалізованих стадій, процесуальних гарантій,

технологічних інструментів і необхідності застосування принципу доречності контрольно-наглядових заходів, що дозволяє динамічним чином адаптувати зазначені процедури до мінливих умов і завдань контрольно-наглядової діяльності, приймаючи до уваги динамічні зміни безпекової обстановки у сфері публічної безпеки та порядку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Троян В.А. Адміністративні процедури здійснення Національною поліцією України охорони прав і свобод людини та інтересів держави. *Новітні тенденції сучасної юридичної науки: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 1–2 грудня 2017 р.)*. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. Ч. 2. С. 54–57.
2. Несвіт Є.О., Степаненко В.В. Місце процедур в адміністративному процесі України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2011. Вип. 1. С. 169–173.
3. Губерська Н.Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 471 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В.В. Галуцько, П.В. Діхтєвський, О.В. Кузьменко та ін.; за ред. В.В. Галуцька, О.М. Правоторової; 4-те вид. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
5. Шевчук О.Р., Ментух Н.Ф. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 280–294. doi:10.21564/2414-990X.163.291886.
6. Штикер Я.Ю. Процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин: питання сьогодення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 6. С. 219–222.
7. Братель С.Г. Ознаки адміністративних процедур. *Право в Україні – виклики сучасності: матеріали загально-академ. підсумк. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 16 травня 2014 р.)*. Київ :НАВС, 2014. С. 126–128.
8. Сущенко Д.В. Про адміністративні процедури та адміністративні послуги в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 6. С. 139–144.
9. Єрмаков Ю.В. Адміністративні процедури у сфері міграції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2020. 227 с.
10. Джафарова О.В. Контрольно-наглядові повноваження органів Національної поліції: поняття та сутність. *Правова доктрина: міжнародний досвід та практична реалізація в Україні: міжнар. наук.-практ. конф. (м. Маріуполь, 22 травня 2019 р.)*. Маріуполь: МДУ, 2019. С. 468–471.