

ДРОНИК Д. С.,
аспірант заочної форми навчання
(Донецький державний університет
внутрішніх справ)

УДК 351.741

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.4.42>

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції в Україні, враховуючи недостатню розробленість та фрагментарність цього питання у спеціалізованих дослідженнях. Аналізуються основні результати змістовного дослідження розуміння поняття «адміністративно-правові засади» у сучасній адміністративно-правовій доктрині, узагальнюються теоретико-методологічні розробки вчених щодо виокремлення характеристик (елементів), що виділяються у змісті адміністративно-правових засад діяльності органів публічного адміністрування. Автором наголошується на тому, що єдиного, загальноприйнятого визначення поняття «адміністративно-правові засади» як базової категорії в адміністративно-правовій доктрині до сих пір немає, що і обумовлює полісемантичність названого терміну. Акцентовується увага на тому, що ототожнення адміністративно-правових засад лише з правовими засадами уявляється методично хибним, адже нормативно-правові (правові) засади діяльності у сфері публічного адміністрування є лише однією із складових керівних основ публічного управління. Надано авторське визначення поняття «адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції». Запропоновано до системи характеристик адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції віднести нормативно-правові засади; характеристику адміністративно-правового статусу, як інституційну складову та організаційні засади їх діяльності. Зроблено висновок про те, що подальший розвиток діяльності підрозділів патрульної поліції повинен ґрунтуватися на удосконаленні адміністративно-правових засад їх діяльності з одночасним підвищенням вимог до надання ними поліцейських послуг.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, патрульна поліція, поліцейська діяльність, адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції.

Dronik D. S. The concept and content of the administrative and legal basis of patrol police activity in Ukraine

The article is devoted to the study of the administrative and legal foundations of the activities of the patrol police in Ukraine, given the lack of development and fragmentation of this issue in specialized studies. The main results of a meaningful study of understanding the concept of "administrative and legal foundations" in the modern administrative and legal doctrine are analyzed, the theoretical and methodological developments of scientists are summarized in terms of characteristics (elements) that stand out in the content of the administrative and legal foundations of the activities of public administration bodies. The author notes that there is still no single, generally accepted definition of the concept of "administrative-legal foundations" as a basic category in the administrative-legal doctrine, which determines the polysemantic nature of the named term. Attention is focused on



the fact that the identification of the administrative and legal foundations only with the legal foundations seems to be methodologically erroneous, because the regulatory (legal) foundations of activity in the field of public administration is only one of the components of the guiding foundations of public administration. The author's definition of the concept of "administrative and legal framework for the activities of the patrol police" is given. It is proposed to refer to the system of characteristics of the administrative and legal foundations of the activity of the patrol police the legal framework; characterization of the administrative-legal status as an institutional component and organizational foundations of their activities. It is concluded that the further development of the activities of the patrol police units should be based on the improvement of the administrative and legal foundations of their activities with increasing requirements for the provision of police services by them.

Key words: *administrative and legal framework, patrol police, police activities, administrative and legal framework for the activities of the patrol police.*

Постановка проблеми. На сьогоднішній день патрульна поліція є одним із найчисельніших підрозділів в структурі Національної поліції України, діяльність, яких характеризується багатофункціональністю і різноплановістю, реалізовуваних ними завдань. Досліджуючи діяльність зазначених підрозділів вважаємо необхідним здійснення наукового осмислення поняття «адміністративно-правові засади» їх діяльності, яке відноситься до базових категорій сучасної адміністративно-правової доктрини. Однак, необхідно зазначити, що контекстний пошук у відкритих ресурсах дозволяє стверджувати про недостатню розробленість поняття та змісту адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції в Україні у наукових розробках вчених-адміністративістів, не дивлячись на те, що саме на підставі чіткого розуміння цієї правової категорії повинні здійснюватися заходи із удосконалення діяльності зазначених підрозділів, кінцевим результатом яких повинно стати побудова нової ідеології і методології діяльності патрульної поліції та формування їх системи як інституції європейського зразка, спроможного своєчасно та ефективно реагувати на потреби суспільства та реалізовувати завдання, що постають перед Національною поліцією України на сучасному етапі державотворення, а також формування цілісної системи нормативно-правових актів, що забезпечуватимуть зазначену діяльність.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням різних аспектів діяльності патрульної поліції на теоретичному рівні приділено достатню увагу з боку провідних науковців, серед яких роботи Н.П. Бортник, М.Ю. Веселова, В.В. Гаркуші, С.Є. Єсімова, Р.Ю. Молчанова, Р.М. Пилипіва, А.О. Собакаря, Н.Д. Туза, А.В. Червінчука, однак переважна більшість їх робіт ґрунтувалася на дослідженні діяльності патрульної поліції в аспекті забезпечення безпеки дорожнього руху. В свою чергу проблематика комплексного розуміння адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції недостатньо розроблена у спеціалізованих дослідженнях, носить дещо фрагментарний характер. Саме тому комплексне дослідження адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції у сучасних умовах набуває виняткової гостроти й актуальності.

Метою запропонованої статті є комплексне дослідження поняття адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції в Україні, подання його авторського визначення та з'ясування змісту зазначеної правової категорії.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи в межах адміністративно-правової науки діяльність різних органів публічного адміністрування вчені використовують у назві та предметах своїх досліджень різні словосполучення «адміністративно-правові засади», «адміністративно-правове регулювання», «адміністративно-правове забезпечення», що не завжди відповідає їх змісту. Цілком підтримуємо позицію С.З. Довгуня про те, що адміністративно-правові засади діяльності можуть умовно виступати у якості об'єкта та мати матеріальний характер норм права. Це відрізняє їх від адміністративно-правового регулювання, як



більш процесуального явища або дії. Автор наголошує на тому, що «загальноприйняте, етимологічне, філософське та юридичне розуміння обох термінів не збігаються. На загальнонауковому рівні ніколи ці поняття не були ідентичними, але між ними є співвідношення, яке тлумачиться по-різному залежно від сфери вживання. Традиційно термін «адміністративно-правові засади» вживається щодо діяльності державного органу влади, а «адміністративно-правове регулювання» – щодо сфер управління» [1, с. 72].

Зазначимо, що в академічній юридичній літературі з адміністративного права, вчені оперують терміном «адміністративно-правові засади діяльності» [2, с. 259-306; 3, с. 499, 547, 625], не надаючи його визначення, а лише розкриваючи зміст характеристик, що його утворюють. Наприклад, в підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» під редакцією професора В.Б. Авер'янова до адміністративно-правових засад діяльності органів виконавчої влади відносять функції, компетенцію, режими, форми та методи діяльності таких органів [2, с. 259-306]. Аналогічна позиція складається і в дослідженнях, присвячених діяльності Національної поліції України, в назві яких використовується термін «адміністративно-правові засади» [4-7], однак вчені не приділяють уваги його розумінню, надаючи характеристику тільки його складовим. Що стосується спеціалізованих дослідженнях, присвячених діяльності патрульної поліції, то в них в переважній більшості надається характеристика або окремим складовим адміністративно-правових засад [8; 9], або розкривається їх зміст з позиції окремих напрямків діяльності зазначених підрозділів, наприклад, у сфері забезпечення дорожнього руху [10].

С.З. Довгунь наголошує на тому, що термін «адміністративно-правові засади діяльності» у законодавстві «не тлумачиться та не вживається». В свою чергу проведене автором вивчення авторефератів дисертацій, у назвах яких використано термін «адміністративно-правові засади» більш вузько або стосовно діяльності певного державного органу, дозволяє йому висновувати про те, що в його зміст вкладають: мету утворення та діяльності органу, принципи, завдання, функції, повноваження, способи (методи, прийоми) його діяльності, організаційно-штатну структуру та відповідальність; форми, методи та напрямки діяльності; функції та структуру. Коли ж предмет дослідження стосувався структурного підрозділу органу виконавчої влади, то у якості змістовних характеристик наводилися принципи, форми та методи; іноді – функції [1, с. 72].

Натомість, існує ряд досліджень, в яких зазначене поняття розкривається, однак вони також характеризуються плуралізмом позицій.

Аналіз деяких спеціалізованих наукових досліджень, присвячених адміністративно-правовим засадам, дозволяє нам піддати їх критичному аналізу. Так, наприклад, ототожнення І.І. Литвином [11, с. 101] та О.С. Ховпун [12, с. 195-205] адміністративно-правових засад лише з правовими засадами, нам уявляється методично хибним, адже нормативно-правові (правові) засади діяльності у сфері публічного адміністрування є лише однією із складових керівних основ публічного управління. Аналогічної думки дотримується і Т. О. Губанова, яка пише «про недоцільність поширеної в адміністративно-правовій науці позиції, згідно з якою відбувається ототожнення поняття «адміністративно-правові засади» з поняттями «адміністративне законодавство» або «адміністративно-правові норми», оскільки за такого розуміння поза складом адміністративно-правових засад перебувають принципи адміністративно-правового регулювання, що є первинним і системоутворюючим детермінантом системи адміністративно-правового регулювання, а також осторонь лишаються явища, за допомогою яких здійснюється адміністративно-правовий регулятивний вплив на певне коло суспільних відносин [13, с. 357]. В свою чергу, вона надає авторське визначення адміністративно-правових засад з позиції їх ототожнення з основними принципами і цілями і розуміє їх як сукупність визначених відповідно до принципів права фундаментальних ідей та цінностей, цілей адміністративно-правового регулювання тих чи інших суспільних відносин та пристосованих для досягнення цих цілей найбільш істотних організаційно-правових засобів [13, с. 194]. Застосований авторкою аксіологічний підхід у запропонованому визначенні, на нашу думку, є новаторським, таким, що заслуговує на підтримку, враховуючи



активно запроваджувану концепцію сервісно орієнтованої діяльності до сфери публічного адміністрування, проте ототожнення їх суто з принципами і цілями, на нашу думку, не формує повного концептуального уявлення щодо сутності публічного адміністрування певного органу публічної адміністрації та здійснюваного ним адміністративно-правового впливу на суспільні відносини, що перебувають у сфері його діяльності.

Досліджуючи адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні Ю.М. Кириченко обґрунтовує доцільність їх визначення з позиції функціонального підходу зазначених органів публічного адміністрування. Так, авторка зазначає, що «адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні необхідно визначати з позицій регулюючої функції держави щодо реалізації територіальною громадою права вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, шляхом нормативного закріплення їх функціонування, а також делегування відповідних публічно-владних повноважень, із наділенням органів місцевого самоврядування відповідним адміністративно-правовим інструментарієм, необхідним для вирішення ключових проблем соціально-економічного розвитку територій та задоволення потреб-інтересів місцевих спільнот» [14, с. 5]. Вважаємо цілком обґрунтований такий підхід, оскільки відносимо функції будь-якого органу публічного адміністрування до однієї із ключових характеристик інституційної складової адміністративно-правових засад їх діяльності, проте не єдиною, оскільки їх діяльність, на нашу думку є неможливою без врахування інших характеристик.

М.І. Легенький наголошує на тому, що поняття «адміністративно-правові засади» відноситься до базових категорій адміністративного права. Розглядаючи його в аспекті формування державної політики у сфері освіти, автор розуміє його, як встановлену нормами адміністративного законодавства сукупність основних методологічних характеристик та принципів регулювання стратегічно обумовленої системи дій органів публічної адміністрації, спрямованої на організацію функціонування і розвитку вітчизняної освітньої галузі [15, с. 10.]. Проводячи дослідження присвячене адміністративно-правовим засадам організації і діяльності університетів, що також стосується сфери освіти, Г.В. Манюк розподіляє їх на: 1) засади взаємодії університетів із зовнішнім середовищем; 2) засади внутрішніх управлінських відносин в університетах [16, с. 17]. Такий підхід, на нашу думку, є цілком прийнятним і для характеристики адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції, оскільки як відомо їх поліцейська діяльність з позиції напрямів впливу класично розглядається як внутрішньоорганізаційна та зовнішньоорганізаційна діяльність. І якщо адміністративно-правові засади зовнішньоорганізаційної діяльності патрульної поліції розкривають її функціональне призначення, то внутрішньоорганізаційної – стосуються чіткого функціонування зазначених підрозділів з позиції управління, їх кадрового і матеріально-технічного забезпечення тощо.

В монографічному дослідженні, присвяченому адміністративно-правовим засадам професійного навчання поліцейських, О.М. Мердова та О.П. Цуркан визначають зазначену категорію, як визначену адміністративно-правовими нормами систему елементів (характеристик), що визначає сферу публічних інтересів суб'єктів залучених до процесу професійного навчання поліцейських і забезпечує сам процес його реалізації. При цьому автори адміністративно-правові засади професійного навчання поліцейських розглядають з позиції таких елементів:

- категоріального елементу, який дозволяє висвітлити поняття професійного навчання поліцейських, його ознаки, поняття його складових;
- нормативного елементу, який надає можливість проаналізувати існуючий масив нормативно-правових актів у сфері професійного навчання поліцейських, визначити їх позитивні риси, недоліки, запропонувати внесення змін і пропозицій до їх положень, обґрунтувати прийняття нових нормативно-правових актів з метою підвищення ефективності системи професійного навчання поліцейських на сучасному етапі державотворення;
- інституційний елемент, який дозволяє дослідити систему суб'єктів залучених до процесу професійного навчання поліцейських, з'ясувати їх ролі в цьому процесі, розмежувати їх повноваження, тобто визначити їх адміністративно-правовий статус;



– організаційний елемент – розкриває безпосередньо зміст процесу професійного навчання поліцейських: мету, завдання, принципи, особливості організації і забезпечення [17, с. 16].

Схожою є і позиція Д.Г. Заброди, який також визначає категорію адміністративно-правових засад, як сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, до яких він відносить категоріальну, нормативну, інституційну та інструментально-технологічну складову [18, с. 49].

Не вступаючи в полеміку із вищеназваними вченими щодо їх авторської позиції на виокремлення складових адміністративно-правових засад, зазначимо, що не дивлячись на важливість обґрунтування понятійно-категоріальної складової, вважаємо виокремлення її в окрему характеристику не доцільним, оскільки поняття, правові категорії, що стосуються діяльності будь-якого органу публічного адміністрування мають скоріше теоретичне значення, аніж практичне, що стосується діяльності певного суб'єкта.

Слід також погодитися з думкою І.О. Личенко, яка адміністративно-правові засади публічного управління визначає як керівні начала його нормативно-правового врегулювання, інституційної визначеності суб'єктів його реалізації та їх адміністративно-правового статусу, здійснення правореалізаційної діяльності у цій сфері [19, с. 40].

Отже, не дивлячись на те, що зазначені вище дослідники, одностайно розуміють під адміністративно-правовими засадами сукупність певних характеристик, єдиного, загальноприйнятого визначення цієї базової категорії в адміністративно-правовій доктрині до сих пір немає, що і обумовлює полісемантичність названого терміну.

Висновки. Аналіз теоретико-методологічних розробок вчених дозволяє нам стверджувати, що до характеристик (елементів), які виділяються у змісті адміністративно-правових засад діяльності органів публічного адміністрування, як правило, відносять такі:

- категоріальну складову;
- нормативну складову;
- функціональну складову;
- інституційну складову;
- організаційні засади.

Узагальнюючи їх наукові напрацювання, адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції пропонуємо розуміти як визначену адміністративно-правовими нормами систему характеристик зовнішньоорганізаційної та внутрішньоорганізаційної діяльності патрульної поліції на сучасному етапі розвитку поліцейської діяльності, що розкривають її роль і функціональне призначення.

До системи характеристик адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції, на нашу думку, доцільно віднести:

- нормативно-правові засади діяльності зазначеного підрозділу Національної поліції України, як правове підґрунтя для реалізації поліцейської діяльності патрульною поліцією;
- характеристику адміністративно-правового статусу, як інституційну складову адміністративно-правових засад їх діяльності, що розкриває мету, завдання, принципи, функції та напрями поліцейської діяльності патрульною поліцією;
- організаційні засади, що безпосередньо розкривають інструментно-методологічну характеристику їх діяльності.

На нашу думку, подальший розвиток діяльності підрозділів патрульної поліції повинен ґрунтуватися на удосконаленні адміністративно-правових засад їх діяльності з одночасним підвищенням вимог до надання ними поліцейських послуг.

Список використаних джерел:

1. Довгунь С.З. Квінтесенція адміністративно-правового регулювання засад діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 68-75.



2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. : Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Юридична думка, 2004. 584 с.;
3. Адміністративне право України : підручник / В. В. Серeda, О. Л. Хитра, Ю. С. Назар, Д. І. Йосифович, Я. М. Когут та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Назара. Львів : ЛьвДУВС, 2021. 680 с.
4. Аброськін В.В. Адміністративно-правові засади забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки в умовах антитерористичної операції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський університет внутрішніх справ. Харків, 2018. 27 с.
5. Батраченко, О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дисертація ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07. Суми: СумДУ, 2017. 218 с.
6. Букін М.П., Столба В.А. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції щодо надання публічних послуг. *Право.UA* : науково-практичний журнал з проблем конституційного, цивільного, кримінального, екологічного та ін. галузей права. 2019. № 3. С. 70-73.
7. Сташків Я.Я. Адміністративно-правові засади реалізації дільничними офіцерами поліції заходів індивідуальної профілактики злочинів та адміністративних правопорушень. *Правова позиція*. 2020. № 2 (27). С. 59-65.
8. Сердюк А.М. Поняття й елементи адміністративно-правового статусу патрульної поліції України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 1. Том 1. С. 76-80.
9. Чирик С.В. Принципи адміністративної діяльності патрульної поліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 22 с.
10. Ярмачі Х.П., Пилипів Р.М., Веселов М.Ю. Адміністративно-правове регулювання діяльності патрульної поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні: монографія. Житомир: Вид. О.О. Євенок, 2019. 240 с.
11. Литвин І.І. Адміністративно-правові засади діяльності навчальних закладів. *Юридичний науковий журнал*. 2016. № 3. С. 98-101.
12. Ховпун О.С. Адміністративно-правові засади здійснення медичної та фармацевтичної діяльності в Україні. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2020. Вип. 3 (91). С. 195-205.
13. Губанова Т.О. Адміністративно-правові засади організації та функціонування коледжів: порівняльно-правове дослідження: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 415 с.
14. Кириченко Ю.М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2019. 42 с.
15. Легенький М. І. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики у сфері освіти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2018. 43 с.
16. Манюк Г.В. Адміністративно-правові засади організації і функціонування університетів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Західноукраїнський національний університет, Тернопіль, 2021. 218 с.
17. Мердова О.М., Цуркан О.П. Адміністративно-правові засади професійного навчання поліцейських: монографія. Київ: ВД «Дакор», 2020. 186 с.
18. Заброда Д. Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2(4). С. 45-51.
19. Личенко І.О. Адміністративно-правові засади публічного управління в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 78. С. 37-44.

