

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ В. Н. КАРАЗІНА**

**ІЩЕНКО ЛЮДМИЛА ВЛАДИСЛАВІВНА**

УДК 351.741(477)(043.5)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ  
ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Харків – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Харківському національному університеті імені В. Н. Каразіна, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник:**

доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України  
**Кагановська Тетяна Євгеніївна,**  
Харківський національний університет  
імені В. Н. Каразіна,  
професор кафедри державно-правових  
дисциплін.

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор,  
**Лученко Дмитро Валентинович,**  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків,  
професор кафедри адміністративного права;

кандидат юридичних наук  
**Агапова Олена Валеріївна,**  
Харківський науково-дослідний інститут  
судових експертиз  
ім. Засл. проф. М. С. Бокаріуса,  
завідувач відділу міжнародного  
співробітництва та роботи з іноземцями.

Захист відбудеться «23» квітня 2021 р. о 13<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.051.28 Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 6, ауд. 431.

З дисертацією можна ознайомитись у Центральній науковій бібліотеці Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 4.

Автореферат розісланий «23» березня 2021 року.

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Олена УСТИМЕНКО

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Сьогодні спостерігаються глибокі та докорінні зміни, що відбуваються у відносинах між населенням і державними установами. Наразі наша країна проходить шлях становлення правової держави і формування громадянського суспільства. Перед українським суспільством щоразу постають нові виклики і проблеми як зовнішнього, так і внутрішнього характеру, тому в такий складний час головне завдання держави – забезпечити високий рівень захисту прав і свобод, гарантованих Конституцією України, громадського порядку та безпеки суспільного життя від будь-яких протиправних посягань.

Підписавши Угоду про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, і, таким чином, засвідчивши свої євроінтеграційні прагнення, наша держава взяла на себе певні зобов'язання щодо реформування правоохоронної системи України шляхом коригування завдань і функцій правоохоронних органів, запровадження нових принципів і моделей їх діяльності та критеріїв. Так, 7 листопада 2015 року, з набранням чинності відповідного закону, в Україні почала діяти Національна поліція України. Держава делегувала новоствореному правоохоронному органу широке коло повноважень і поклала низку важливих завдань і функцій у площині захисту основоположних прав і свобод громадян, забезпечення правопорядку, запобігання зростанню рівня злочинності у суспільстві.

Отже, значущість правоохоронної функції, реалізацію якої державою покладено на правоохоронні органи, обґрунтовано підвищує роль Національної поліції України у системі державного управління.

Значну кількість законодавчо закріплених завдань Національна поліція України реалізовує у процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, тобто під час правозастосування норм адміністративного законодавства або використання заходів адміністративного примусу до громадян, посадових осіб та організацій.

Таким чином, зазначені кардинальні перетворення правоохоронної системи потребують відповідного наукового супроводу та чіткої правової регламентації. Зокрема, в умовах реформування органів виконавчої влади проблема встановлення сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України є актуальною та вимагає теоретичного обґрунтування, оскільки функціонування новоствореної поліції обумовлює нові форми і методи адміністративно-юрисдикційної діяльності. Окрім цього, з огляду на трансформаційні перетворення, які наразі відбуваються у системі правоохоронних органів, залишаються недослідженими останні новели законодавства та правозастосовної діяльності.

Теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять наукові праці вітчизняних та зарубіжних фахівців: В. Б. Авер'янова, А. Б. Агапова, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, Ю. А. Ведернікова, В. В. Галунька, Є. С. Герасименка, І. П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, Т. О. Гуржія, С. М. Гусарова, С. Ф. Денисюка, О. Ю. Дрозда, О. В. Джафарової, Т. Є. Кагановської, О. М. Ключова, Т. О. Коломосьць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, М. В. Корнієнка, К. Б. Левченко, О. І. Миколенка, О. М. Музичука, А. А. Манжули, М. В. Лошицького, О. В. Негодченка, А. М. Подоляки, Т. О. Проценка,

О. Ю. Салманової, Н. Г. Саліщевої, О. Ю. Синявської, О. О. Сосновика, А. А. Стародубцева, Є. Ю. Соболя, В. К. Шкарупи, К. В. Шкарупи та інших провідних українських науковців.

Під час роботи над дисертацією проаналізовано результати спеціальних досліджень зарубіжних учених: М. І. Єропкина, А. Ф. Майдикова, В. Ф. Сухарева, Р. Лінтона, Я. Морено, Т. Парсона, У. Шермана, Л. Маккензі, П. Готфрида та інших.

Таким чином, поява нових форм адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України, прогресивних заходів її реалізації та кардинальна зміна підходів до організації здійснення цього виду діяльності свідчить про актуальність обраної теми дисертаційного дослідження та засвідчує необхідність ґрунтовного дослідження зазначених аспектів адміністративної юрисдикційної діяльності Національної поліції України.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано відповідно до положень Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; Указу «Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»; Стратегії розвитку органів системи МВС на період до 2020 року; Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року, та відповідає змісту планових тем юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна та напрямів наукових досліджень кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна на 2016–2019 рр. «Реформування адміністративного права в умовах сучасних соціально-політичних трансформацій» (державний реєстраційний номер 0116U000915).

**Мета і задачі дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу вітчизняного законодавства, зарубіжних нормативно-правових актів, положень наукових праць вітчизняних та зарубіжних авторів визначити сутність, форми, методи і заходи здійснення Національною поліцією України адміністративно-юрисдикційної діяльності, а також сформулювати науково обґрунтовані пропозиції і рекомендації щодо її удосконалення.

Відповідно до мети дослідження було поставлено такі задачі:

опрацювати основні наукові підходи до визначення поняття та сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності;

охарактеризувати характерні риси адміністративно-юрисдикційної діяльності та принципи її здійснення органами виконавчої влади;

виокремити основні функції та методи здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності;

з'ясувати форми здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності органами виконавчої влади;

розкрити сутність такої правової категорії як «адміністративний вплив»;

охарактеризувати адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу;

дослідити види заходів адміністративно-правового примусу, що застосовуються Національною поліцією України, та охарактеризувати нормативні засади їх здійснення;

проаналізувати зарубіжний досвід здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції та можливості його застосування в Україні.

*Об'єктом дослідження* виступають суспільні відносини, що мають місце під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності Національною поліцією України.

*Предметом дослідження* є адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції в Україні.

**Методи дослідження.** Відповідно до поставленої мети та задач, методологія дисертаційного дослідження ґрунтується на гармонійному використанні загальнонаукових та спеціально-юридичних методів пізнання.

Методи аналізу та синтезу було використано для з'ясування поняття та сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності, а також для дослідження змісту адміністративного впливу. Застосування методу абстрагування дозволило виділити характерні риси адміністративно-юрисдикційної діяльності та принципи її здійснення органами виконавчої влади.

Методи групування та класифікації використано з метою дослідження видів заходів адміністративно-правового примусу, що застосовуються Національною поліцією України. За допомогою методу аналізу розкрито сутність адміністративно-правового статусу Національної поліції України як суб'єкта здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності. Для дослідження зарубіжного досвіду здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності поліцією та можливості його використання у діяльності Національної поліції України було використано метод дедукції. Індуктивний метод надав змогу висвітлити системні недоліки нормативного регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України. Використання методу синтезу дозволило визначити напрями удосконалення нормативно-правових засад здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності Національною поліцією України.

Також під час написання дисертаційної роботи було використано такі спеціальні методи наукового пізнання: метод юридичної герменевтики надав змогу досліджувати нормативно-правові акти, що регулюють здійснення Національною поліцією адміністративно-юрисдикційної діяльності. Для аналізу наукових підходів і класифікацій було використано логіко-семантичний метод пізнання. Застосування компаративістського методу дозволило вивчити зарубіжну практику здійснення поліцією адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Науково-теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять праці вітчизняних та зарубіжних фахівців у галузі загальної теорії держави і права, адміністративного права та процесу, теорії державного управління.

Нормативним базисом дослідження є Конституція України, чинні та ті, що діяли раніше, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють здійснення Національною поліцією України адміністративно-юрисдикційної діяльності. Під час написання дисертаційного дослідження використано

законодавство зарубіжних країн, досвід яких у реформуванні діяльності поліції може бути корисним для застосування в Україні.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є однією з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці спроб комплексного дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України. За результатами проведеного дослідження особисто здобувачем сформульовано та обґрунтовано низку наукових положень, що виносяться на захист, а саме:

*уперше:*

- надано авторське визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності як здійснюваної в чітко регламентованій процесуальній формі діяльності, що має правоохоронний, державно-владний характер, яка полягає в розгляді та вирішенні суспільних конфліктів, здійсненні провадження із застосування заходів адміністративного попередження і припинення у межах відповідного адміністративно-юрисдикційного провадження уповноваженими на те співробітниками Національної поліції;

- запропоновано авторське визначення поняття «поліцейська послуга», виділено основні її ознаки, а також акцентовано увагу на необхідності законодавчого закріплення зазначеного терміна;

- обґрунтовано висновок щодо необхідності розширення класифікації адміністративно-примусових заходів, що застосовуються Національною поліцією, шляхом додавання нового критерію з подальшим оформленням в окрему групу публічно-сервісних заходів;

- виділено характерні ознаки публічно-сервісних заходів адміністративного примусу;

- запропоновано розширити перелік профілактичних заходів адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції у сфері ювенальної превенції, запровадивши, окрім поліцейського піклування, негайне превентивне вилучення дитини, яка перебуває у потенційно загрозливих, ризикованих умовах, що створюють небезпеку для її життя та здоров'я або створюють підстави для вчинення правопорушення самим неповнолітнім;

- обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення принципів партнерської взаємодії Національної поліції з представниками громади та органів місцевого самоврядування: 1) принципу взаємної відповідальності представників поліції та громади задля підтримання громадського порядку; 2) принципу територіальності; 3) принципу узгодженості рішень і дій поліції відповідно до потреб громади; 4) принципу підзвітності поліції перед громадою; 5) принципу доступності послуг поліції для населення; 6) принципу реагування поліцейських на соціальні чинники правопорушень; 7) принципу залучення ресурсів громади для підтримання правопорядку.

*удосконалено:*

- ознаки адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу;

- теоретичні аспекти використання в Україні зарубіжного досвіду ефективної організації адміністративно-юрисдикційної діяльності, зокрема поглиблення співпраці поліції і населення у межах партнерської взаємодії;

- пропозиції щодо створення муніципальних комісій безпеки як важливого елемента механізму громадського контролю за діяльністю поліції.

*дістали подальшого розвитку:*

- положення стосовно необхідності більш чіткого нормативно-правового регулювання повноважень поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення;

- пропозиції стосовно законодавчого врегулювання процедури відмови поліцейського від виконання злочинного чи явно незаконного розпорядження та наказу;

- обґрунтування необхідності нормативного визначення таких правових категорій як «публічна безпека» і «публічний порядок», які використовуються у Законі України «Про Національну поліцію»;

- положення щодо відродження інституту добровільних помічників поліції в Україні з прийняттям відповідного нормативно-правового акту.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, й у подальшому можуть бути використані у:

- науково-дослідній сфері – як основа для подальшого дослідження здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності органами Національної поліції України;

- правотворчій сфері – під час реформування чинного адміністративного законодавства;

- правозастосовній діяльності – для удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України;

- навчальному процесі – в якості теоретичних матеріалів для викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України», спеціальних навчальних курсів та підготовки навчальної літератури із зазначеної дисципліни.

**Апробація результатів дисертації.** Дисертація виконана, обговорена й схвалена до захисту на кафедрі державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.

Окремі результати дослідження доповідалися на VII Науковому круглому столі молодих вчених, аспірантів та магістрів (м. Харків, 18 грудня 2015 р.) та Міжнародній науково-практичній конференції «Перспективні напрямки розвитку економіки, управління та права: теорія і практика» (м. Полтава, 12 березня 2018 р.).

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження опубліковані у семи наукових статтях, шість з яких опубліковано у фахових наукових виданнях України, одна – у зарубіжному науковому виданні, і двох тезах наукових повідомлень на науково-практичній конференції та науковому круглому столі.

**Структура та обсяг дисертації.** Відповідно до мети, завдань та предмета дослідження дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатку. Повний обсяг дисертаційної роботи становить 216 сторінок, з них основного тексту – 177 сторінок.

Кількість використаних у дисертації джерел становить 233 найменування, викладених на 23 сторінках, додаток складає 2 сторінки.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок із науковими планами, темами та програмами, розкрито мету і задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, нормативну базу, висвітлено наукову новизну, теоретичне і практичне значення результатів дослідження, наведено відомості стосовно апробації результатів дисертаційного дослідження.

**Розділ 1 «Загальнотеоретичні аспекти дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності»** складається з трьох підрозділів, у яких розкривається поняття, суть та ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності, окреслюються основні функції та методи адміністративно-юрисдикційної діяльності, а також присвячується увага формам її здійснення.

У підрозділі 1.1 *«Поняття та суть адміністративно-юрисдикційної діяльності»* акцентовано увагу на висвітленні основних наукових підходів до розуміння поняття та сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності. Зокрема, характеризується існування двох підходів до розуміння адміністративної юрисдикції – «широкого» і «вужького».

Встановлено, що предметом адміністративно-юрисдикційної діяльності може виступати як адміністративне правопорушення, так і адміністративний спір.

Зауважено, що термін «адміністративна юрисдикція» стосовно діяльності поліції доцільно використовувати у широкому розумінні, тобто фактично він буде ототожнюватися з діяльністю щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення та винесення по них відповідних постанов, проведення досудового розслідування стосовно кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності слідчих органів Національної поліції, а також застосування заходів адміністративного попередження та адміністративного припинення.

Зокрема, під адміністративно-юрисдикційною діяльністю варто розуміти здійснювану в чітко регламентованій процесуальній формі діяльність, котра має правоохоронний, державно-владний характер, що полягає в розгляді та вирішенні суспільних конфліктів, застосування заходів адміністративного попередження і припинення правопорушення у межах відповідного адміністративно-юрисдикційного провадження уповноваженими на те співробітниками Національної поліції.

Зауважено, що адміністративно-юрисдикційна діяльність, виступаючи правовим явищем, ґрунтується на певних принципах здійснення, які є закріпленими в Конституції України і поточному адміністративному законодавстві основоположними ідеями, що визначають суть, організацію і спрямованість зазначеного виду діяльності, її цілі, завдання, функції, методи і форми здійснення, а також процесуальний стан суб'єктів цієї діяльності. Принципи адміністративної юрисдикції поділяються на загальноправові, галузеві та спеціальні.

У підрозділі 1.2 «Функції та методи адміністративно-юрисдикційної діяльності» наголошено, що адміністративно-юрисдикційна діяльність в повній мірі розкривається через функції, які вона виконує, оскільки за своїм змістом адміністративна юрисдикція є діяльністю уповноважених суб'єктів з реалізації відповідних нормативно визначених функцій.

При аналізі сутності функцій адміністративної юрисдикції наголошено на тому, що вона є різновидом юрисдикції у загальному розумінні, й, одночасно, це самостійний вид правозастосовної, правоохоронної діяльності, що має властиві йому ознаки, призначення, відособленість правової регламентації і систему органів.

На підставі проведеного дослідження виділено та проаналізовано такі функції адміністративної юрисдикції: 1) превентивну; 2) правоохоронну; 3) виховну; 4) регулятивну.

Підкреслено, що функції адміністративної юрисдикції реалізуються шляхом відповідних методів. Зроблено акцент на тому, що зазначеним адміністративно-правовим методам регулювання притаманні властивості, які мають й «загальні» методи правового регулювання – імперативний та диспозитивний.

Також у підрозділі наголошується на зростаючій ролі заохочення як методу адміністративно-правового регулювання, який покликаний стимулювати ефективно та якісне виконання посадовими особами покладених на них обов'язків.

У підрозділі 1.3 «Форми адміністративно-юрисдикційної діяльності» проаналізовано існуючі у науковій літературі позиції вчених щодо визначення форм адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Підкреслено, що, попри відсутність у науці адміністративного права єдиної класифікації адміністративно-правових форм, найчастіше їх поділяють на дві групи: правові та неправові. Класифікаційним критерієм у цьому випадку виступає юридичний наслідок, що або настає, або відсутній у результаті застосування певної форми державного управління.

Обґрунтовано тезу про те, що внаслідок реформування системи органів внутрішніх справ відносини між владними суб'єктами та громадянами набувають партнерського змісту.

Акцентується увага на появі в законодавчій площині нової форми адміністративно-юрисдикційної діяльності, а саме поліцейської послуги.

Надано авторське визначення поліцейської послуги, відповідно до якого під поліцейською послугою слід розуміти діяльність Національної поліції, що направлена на задоволення потреб суспільства у створенні безпечного середовища через підтримання публічної безпеки і порядку, а також забезпечення прав і свобод окремих осіб шляхом здійснення їх охорони або юридичного оформлення.

**Розділ 2 «Адміністративно-правовий вплив у діяльності Національної поліції України»** складається з трьох підрозділів, які присвячено дослідженню поняття та змісту адміністративного впливу і механізму його реалізації. У розділі розглянуто класифікаційний розподіл заходів адміністративного примусу у діяльності Національної поліції та здійснено аналіз адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу.

У підрозділі 2.1 «Адміністративний вплив: поняття, сутність та зміст» розглянуто зміст категорії «адміністративний вплив» як важливого аспекту сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності. Зокрема, зазначено, що адміністративний вплив - це певний вид правового впливу як на адміністративно-правові відносини, так і на учасників цих відносин, їхню свідомість та поведінку, котрий здійснюється за допомогою системи об'єктивних (правових) та суб'єктивних (психологічних, ідеологічних, моральних тощо) елементів, які складають механізм адміністративно-правового впливу та забезпечують його дієвість.

Наголошено, що для повноцінного розуміння сутності адміністративно-правового впливу потрібно розкрити його механізм.

Зауважено, що механізмом реалізації адміністративного-правового впливу є адміністративний примус.

Підрозділ 2.2 «Види заходів адміністративно-правового примусу, що застосовуються Національною поліцією України» проведено огляд доктринальних наукових підходів до класифікації заходів адміністративно-правового впливу у діяльності Національної поліції України. Вказано, що заходи адміністративного примусу можна кваліфікувати за більш широким колом ознак: способом забезпечення правопорядку, метою застосування, фактичними підставами застосування, правовими наслідками застосування, процесуальними особливостями здійснення тощо. Зауважено на необхідності використання кількох критеріїв, оскільки це дає можливість глибше зрозуміти сутність кожного заходу адміністративного примусу та визначити його місце в системі в цілому.

На підставі аналізу положень чинного законодавства та досягнень теорії адміністративного права, виділено новий вид заходів адміністративного примусу – публічно-сервісні заходи.

Вказано, що сутність публічно-сервісних заходів адміністративного примусу полягає у наданні працівниками поліції відповідних послуг, передбачених адміністративно-правовими нормами, особам, які не перебувають з ними у відносинах підпорядкування, і, незалежно від їх згоди, з метою забезпечення умов, за яких можливо ефективно реалізовувати й захищати свої права, свободи та законні інтереси.

У межах запропонованого нового виду заходів адміністративного примусу проаналізовано співвідношення адміністративних заходів категорії примусу та обслуговування населення.

За результатами проведеного дослідження виділено такі характерні ознаки публічно-сервісних заходів адміністративного примусу:

- 1) застосування зазначеного виду заходів характеризується наявністю суспільного (соціального) інтересу;
- 2) публічно-сервісні заходи можуть застосовуватися без заяви або іншого волевиявлення заінтересованої особи, тобто у примусовому порядку;
- 3) мета застосування полягає у наданні допомоги і задоволенні потреб заінтересованої особи;
- 4) процедура здійснення соціально-сервісних заходів закріплена у відповідних нормативно-правових актах;

5) суб'єктом здійснення цього виду заходів виступає уповноважена чинним законодавством особа, наділена владними повноваженнями;

6) підстава застосування публічно-сервісних заходів безпосередньо не пов'язана з вчиненням правопорушення;

7) за невиконання або неналежне виконання обов'язку застосувати публічно-сервісні заходи адміністративного примусу по відношенню до уповноважених осіб настає законодавчо визначена відповідальність;

8) процедура застосування цього виду заходів передбачає наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта та суб'єкта застосування цього виду заходів.

Обґрунтовується необхідність удосконалення і розширення адміністративно-профілактичних заходів поліції у сфері ювенальної превенції. Вказано, що окрім поліцейського піклування доцільно нормативно закріпити такий попереджувальний захід щодо неповнолітніх і малолітніх як негайне превентивне вилучення дитини, яка перебуває у потенційно загрозливих, ризикованих умовах, що створюють небезпеку для її життя та здоров'я або створюють підстави для вчинення правопорушення самою дитиною.

У підрозділі 2.3 «Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу» здійснено аналіз адміністративно-правового статусу Національної поліції у контексті здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Наголошено, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України є похідним від більш широкого поняття – правового статусу правоохоронних органів. Розкрито поняття адміністративно-правового статусу Національної поліції України як законодавчо закріпленого юридичного становища цього органу влади як суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу, що визначається через закріплення у нормах адміністративного законодавства сукупності прав, обов'язків, юридичної відповідальності, а також інших юридично значущих властивостей Національної поліції, необхідних для належної організації та здійснення адміністративно-правового впливу.

Акцентовано увагу на тому, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України: 1) визначає її місце в системі правоохоронних органів, установлених Конституцією України, або в тій чи іншій підсистемі; 2) фіксує його призначення в системі виконання державних функцій шляхом установлення основної мети, завдань і функцій; 3) закріплює певну організаційну структуру й ресурси (або порядок їх формування) шляхом установлення порядку фінансування, розподілу матеріальних засобів, необхідних для реалізації його завдань і функцій, через регламентацію порядку організації роботи; 4) визначає компетенцію, тобто окреслює коло її прав і обов'язків, необхідних для реалізації мети, завдань і функцій (статус визначає методи й форми діяльності).

У підрозділі проаналізовано структуру адміністративно-правового статусу Національної поліції, зокрема виділено наступні блоки структурних елементів: цільовий блок, структурно-організаційний блок, компетенційний блок.

**Розділ 3 «Зарубіжний досвід реформування діяльності поліції»** складається з двох підрозділів, у яких проаналізовано міжнародний досвід реформування адміністративно-юрисдикційної діяльності органів поліції, а також можливості застосування такого досвіду для удосконалення законодавчого регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України.

У підрозділі 3.1 *«Досвід реформування діяльності поліції у постсоціалістичних державах – членах Європейського Союзу»* розглядаються позитивні риси організації та діяльності поліції у таких державах як Естонія, Польща та Чехія.

У роботі наголошується на тому, що досвід реформування правоохоронної системи вказаних країн є корисним для нашої держави з кількох причин: зазначені держави належать до країн «молодої» демократії, де розбудова останньої відбувалася в умовах «демонтажу» авторитарного політичного режиму; спільне історичне минуле в межах політичного, економічного впливу Радянського Союзу; однакові суспільні проблеми, спричинені виходом із Організації Варшавського договору, або, у випадку Естонії, виходом зі складу СРСР, до числа яких можна віднести боротьбу з корупцією та організованою злочинністю.

Зроблено висновок про те, що Україна «пішла шляхом» запровадження концептуального підходу у діяльності поліції. Вказано, що концептуальний підхід до роботи поліції можна охарактеризувати як сукупність двох взаємопов'язаних позицій. Перша з них полягає в тому, що поліція є інструментом державного контролю. Друга складова концептуального підходу полягає в обслуговуванні поліцією населення за місцем проживання.

У підрозділі виділено спільні складові успішного реформування поліції у Польщі, Чехії та Естонії, а саме – створення муніципальної поліції на принципах активної взаємодії з громадою, укладання координаційних угод і функціонування інституту добровільних помічників поліцейських.

У підрозділі 3.2 *«Удосконалення законодавчого регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції на основі досвіду європейських країн»* охарактеризовано такі основні принципи реформування вітчизняної поліції як принципи деполітизації, демілітаризації та децентралізації.

Наголошено на необхідності поглиблення співпраці з громадами та органами місцевого самоврядування, спираючись на принцип партнерства або Community policing. Аргументовано, що вітчизняній поліції потрібно «взяти на озброєння» досвід європейських держав, у яких органи місцевого самоврядування мають право створювати низку органів, діяльність яких направлена на забезпечення громадського порядку. Також досить показовим і корисним є досвід Чехії, де взаємодія муніципальної поліції та органів місцевого самоврядування відбувається за допомогою укладання координаційних угод.

У підрозділі окреслено та сформовано ключові принципи партнерської взаємодії органів поліції та населення, до яких віднесено: 1) принцип рівноправності представників поліції та громади; 2) принцип територіальності; 3) принцип узгодженості рішень і дій поліції відповідно до потреб громади; 4) принцип підзвітності поліції перед громадою; 5) принцип доступності послуг поліції для населення; 6) принцип соціального реагування поліцейських.

В роботі акцентовано увагу на тому, що зазначені принципи здійснення партнерської взаємодії між поліцією та суспільством повинні бути єдиними та нормативно закріпленими.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і знайдено нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції в Україні, вироблено пропозиції та рекомендації щодо її удосконалення, а також запропоновано низку висновків, основними з яких є такі:

1. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції являє собою здійснювану в чітко регламентованій процесуальній формі діяльність, котра має правоохоронний, державно-владний характер, що полягає в розгляді та вирішенні суспільних конфліктів, здійсненні провадження по застосуванню заходів адміністративного попередження і припинення у межах відповідного адміністративно-юрисдикційного провадження уповноваженими на те співробітниками Національної поліції.

2. Резюмуючи тенденції та результати реформування системи органів внутрішніх справ, вказано на появу нової форми адміністративно-юрисдикційної діяльності, а саме поліцейської послуги, яка є діяльністю Національної поліції, направленою на задоволення потреб суспільства у створенні безпечного середовища через підтримання публічної безпеки і порядку, а також забезпечення прав і свобод окремих осіб шляхом здійснення їх охорони або юридичного оформлення.

3. Запропоновано виділяти такі ознаки поліцейської послуги:

1) ці послуги безпосередньо пов'язані з суспільною функцією держави у сфері внутрішніх справ;

2) надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів або виконання покладених на них нормативно-правовими актами обов'язків у сфері внутрішніх справ держави;

3) ці послуги надаються переважно за зверненням приватних фізичних і юридичних осіб;

4) повноваження органу (підрозділу) внутрішніх справ щодо надання певного виду послуг визначається законом;

5) ці послуги не пов'язані із владно-розпорядчими повноваженнями органів внутрішніх справ;

6) для отримання такої послуги споживачем йому необхідно виконати певні вимоги, визначені законом.

4. З огляду на завдання, що поставлені у ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», необхідним вбачається виокремлення публічно-сервісного різновиду заходів адміністративного примусу.

Сутність публічно-сервісних заходів адміністративного примусу полягає у наданні працівниками поліції відповідних послуг, передбачених адміністративно-

правовими нормами, особам, які не перебувають з ними у відносинах підпорядкування і незалежно від їх згоди з метою забезпечення умов, за яких можливо ефективно реалізовувати й захищати свої права, свободи та законні інтереси.

5. У результаті дослідження співвідношення адміністративних заходів категорії примусу та обслуговування населення виділено такі ознаки публічно-сервісних заходів адміністративного примусу:

- 1) застосування зазначеного виду заходів характеризується наявністю суспільного (соціального) інтересу;
- 2) публічно-сервісні заходи можуть застосовуватися без заяви або іншого волевиявлення заінтересованої особи, тобто у примусовому порядку;
- 3) мета застосування полягає у наданні допомоги і задоволенні потреб заінтересованої особи;
- 4) процедура здійснення соціально-сервісних заходів чітко закріплена у відповідних нормативно-правових актах;
- 5) суб'єктом здійснення зазначеного виду заходів виступає уповноважена чинним законодавством особа, наділена владними повноваженнями;
- 6) підстава застосування публічно-сервісних заходів безпосередньо не пов'язана з вчиненням правопорушення;
- 7) за невиконання або неналежне виконання обов'язку застосувати публічно-сервісні заходи адміністративного примусу по відношенню до уповноважених осіб настає законодавчо визначена відповідальність;
- 8) процедура застосування цього виду заходів передбачає наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта та суб'єкта застосування зазначеного виду заходів.

6. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України є похідним від більш широкого поняття – правового статусу правоохоронних органів.

Під адміністративно-правовим статусом Національної поліції України пропонується розуміти законодавчо встановлені та гарантовані державою нормативно-правові положення, що закріплюють компетенцію, права, обов'язки, завдання та організаційну структуру Національної поліції України.

7. Акцентовано увагу на тому, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України: 1) визначає її місце в системі правоохоронних органів, установлених Конституцією України; 2) фіксує його призначення в системі виконання державних функцій шляхом установлення основної мети, завдань і функцій; 3) закріплює певну організаційну структуру й ресурси (або порядок їх формування) шляхом установлення порядку фінансування, розподілу матеріальних засобів, необхідних для реалізації його завдань і функцій, через регламентацію порядку організації роботи; 4) визначає компетенцію, тобто окреслює коло її прав і обов'язків, необхідних для реалізації мети, завдань і функцій (статус визначає методи й форми діяльності).

8. Наголошується на необхідності удосконалення адміністративно-профілактичних заходів поліції у сфері ювенальної превенції шляхом їх розширення. Окрім поліцейського піклування доцільно нормативно закріпити такий

попереджувальний захід щодо неповнолітніх і малолітніх як негайне превентивне вилучення дитини, яка перебуває у потенційно загрозливих, ризикованих умовах, що створюють небезпеку для її життя та здоров'я, або створюють підстави для вчинення правопорушення самою дитиною. Поліцейські повинні бути наділені повноваженнями не лише щодо ініціювання перед службами у справах дітей, відділами охорони здоров'я місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування питання про направлення дитини до відповідного закладу для надання необхідної медичної, психологічної допомоги, як це закріплено у Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України, а й повноваженнями вилучати дитину одразу після обстеження умов проживання, а також за наявності чинників, які можуть негативно впливати на фізичний чи психологічний стан дитини та спонукати до вчинення адміністративних і кримінальних правопорушень.

9. До підстав застосування поліцейськими негайного превентивного вилучення дитини запропоновано віднести такі:

1) виникнення безпосередньої загрози життю або здоров'ю дитини за місцем її перебування;

2) ухилення батьками або особами, які їх замінюють, від виконання обов'язків щодо створення безпечних умов життя своїй дитині, тобто залишення дитини без нагляду; батьки (один з батьків) мають зовнішні ознаки алкогольного чи наркотичного сп'яніння або дії психотропних речовин; перебування в одному приміщенні з дитиною сторонніх осіб, які мають ознаки алкогольного чи наркотичного сп'яніння або дії психотропних речовин; наявні ознаки ігнорування потреб дитини щодо забезпечення повноцінного харчування, здійснення медичного обстеження або лікування; хвороба батьків (відкрита форма туберкульозу) тощо;

3) жорстоке поводження батьків або осіб, які їх замінюють, по відношенню до дитини, тобто будь-які форми фізичного, психологічного, сексуального або економічного насильства над дитиною в сім'ї або поза нею; примушування дітей до участі у створенні творів, зображень, кіно- та відеопродукції, комп'ютерних програм або інших предметів порнографічного характеру; ситуації, за яких дитина стала свідком кримінального правопорушення, внаслідок чого існує загроза її життю або здоров'ю; статеві стосунки з дитиною та розпусні дії щодо неї з використанням сили, погрози, примусу, довіри, авторитету чи впливу на дитину, особливо вразливої для дитини ситуації, зокрема з причини розумової чи фізичної неспроможності або залежного середовища, у тому числі в сім'ї; будь-які незаконні угоди щодо дитини, зокрема вербування, переміщення, переховування, передача або одержання дитини, вчинені з метою експлуатації, з використанням обману, шантажу чи уразливого стану дитини;

4) небезпечні умови проживання, до яких слід віднести відсутність освітлення, тепла, води; неізольовані дроти; відкритий вогонь для опалення житла; відкрита спіраль електрообігрівача; аварійний стан житла (зруйнована/відсутня підлога, стеля, стіни тощо);

5) небезпечна поведінка батьків (одного з батьків) або осіб, які їх замінюють, під якою слід розуміти напади агресії, бійки, спроби суїциду, жорстоке поводження з дитиною батьків (одного з батьків) або осіб, що їх замінюють.

10. У результаті розширення сфери співпраці Національної поліції України з населенням, територіальними громадами, запропоновано на нормативному рівні закріпити наступні ключові принципи партнерської взаємодії органів поліції та населення, до яких належать: 1) принцип взаємної відповідальності представників поліції та громади за підтримання громадського порядку; 2) принцип територіальності; 3) принцип узгодженості рішень і дій поліції відповідно до потреб громади; 4) принцип підзвітності поліції перед громадою; 5) принцип доступності послуг поліції для населення; 6) принцип реагування поліцейських на соціальні чинники правопорушень; 7) принцип залучення ресурсів громади для підтримання правопорядку.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*наукові праці, опубліковані у наукових фахових виданнях України*

1. Іщенко Л. В. Непримусові заходи адміністративного впливу в діяльності Національної поліції: загальна характеристика. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «Право». 2016. Вип. 21. С. 177-180.

2. Іщенко Л. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України. *«Порівняльно-аналітичне право»*. 2016. № 1. С. 196–198. URL: <http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/65>.

3. Іщенко Л. В. Правоохоронна функція адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 6, Т. 2. С. 71–75 (включено до міжнародної наукометричної бази INDEX COPERNICUS).

4. Іщенко Л. В. Практична реалізація в Україні партнерської взаємодії поліції та громади як важливого принципу реформування правоохоронної системи. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 2. С. 218–223. URL: <http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/106>.

5. Іщенко Л. В. Досвід реформування організації та діяльності поліції у постсоціалістичних державах – членах Європейського Союзу. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 264–267. URL: <http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/112>.

6. Іщенко Л. В. Правова характеристика публічно-сервісних заходів адміністративного примусу. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2020. № 4. С. 26–31.

*наукові праці, опубліковані у зарубіжних наукових виданнях*

7. Ищенко Л. В. Внедрение в Украине обновленных принципов деятельности полиции, ориентированных на общество. *Leges si Viata*. 2018. № 4/2. С. 53–58.

8. Іщенко Л. В. Поліцейське піклування: поняття і зміст // Верховенство православноположний принцип правової держави: VII Науковий круглий стіл молодих вчених, аспірантів та магістрів (м. Харків, 18 грудня 2015 р.). Харків: Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, 2015. С. 78–81.

9. Іщенко Л. В. Реалізація принципу партнерської взаємодії поліції та громади як важливий чинник успішного реформування правоохоронної системи // Перспективні напрямки розвитку економіки, управління та права: теорія і практика: Міжнародна науково-практична конференція (м. Полтава, 12 березня 2018 р.). Полтава: ЦФЕНД, 2018. Ч. 3. С. 54–56.

## **АНОТАЦІЯ**

**Іщенко Л. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції в Україні. – На правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Харків, 2021.

Дисертація є комплексним дослідженням змісту та особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції в Україні.

Визначено поняття та характерні ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності, а також форми, методи, принципи її здійснення. Охарактеризовано адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Особливу увагу приділено характеристиці заходів адміністративно-правового примусу, що застосовуються Національною поліцією України та засадам їх здійснення. Зокрема, на підставі аналізу законодавства, а також досягнень теорії адміністративного права запропоновано виділити новий вид заходів адміністративного примусу – публічно-сервісні заходи.

Обстоюється пропозиція щодо удосконалення та розширення переліку адміністративних заходів поліції у сфері ювенальної превенції.

На основі аналізу зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції наголошено на важливості поглиблення співпраці Національної поліції України та місцевого населення, базуючись на концепції партнерства. В роботі сформульовано та розкрито основні принципи партнерської взаємодії органів поліції та населення. Окреслено основні напрями удосконалення Закону України «Про Національну поліцію» як основного нормативно-правового акту, що регулює адміністративно-юрисдикційну діяльність.

**Ключові слова:** адміністративно-юрисдикційна діяльність, поліцейська послуга, публічно-сервісні заходи, негайне превентивне вилучення дитини, адміністративно-правовий статус Національної поліції України, деполітизація, демілітаризація, децентралізація, партнерська взаємодія.

## АННОТАЦИЯ

**Ищенко Л. В. Административно-юрисдикционная деятельность полиции в Украине.** – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. Харьковский национальный университет имени В. Н. Каразина, Харьков, 2021.

Диссертация посвящена комплексному исследованию сущности и особенностей административно-юрисдикционной деятельности полиции в Украине.

Определены понятие и характерные признаки административно-юрисдикционной деятельности, а также проведен анализ формы, методов, принципов ее осуществления. Проанализирован и охарактеризован административно-правовой статус Национальной полиции Украины как субъекта осуществления административно-юрисдикционной деятельности.

В работе на основании проведенного исследования обосновано позицию относительно возникновения новой формы административно-юрисдикционной деятельности – полицейской услуги.

Под полицейской услугой предложено понимать деятельность Национальной полиции, направленную на удовлетворение потребностей общества в создании безопасной среды путем поддержания публичной безопасности и порядка, а также обеспечения прав и свобод отдельных лиц путем осуществления их охраны или юридического оформления.

В процессе диссертационного исследования на основании полученных выводов выделены и обоснованы следующие признаки полицейских услуг:

1) эти услуги непосредственно связаны с общественной функцией государства в сфере внутренних дел;

2) предоставление таких услуг связано с обеспечением создания условий для реализации физическими и юридическими лицами прав, свобод и законных интересов или выполнения возложенных на них нормативно-правовыми актами обязанностей в сфере внутренних дел государства;

3) эти услуги предоставляются преимущественно по обращению частных физических и юридических лиц;

4) полномочия органа (подразделения) внутренних дел о предоставлении определенного вида услуг определяется законом;

5) эти услуги не связаны с властно-распорядительными полномочиями органов внутренних дел;

6) для получения такой услуги потребителем ему необходимо выполнить определенные требования, определенные законом.

Особое внимание в диссертации уделено характеристике мер административно-правового принуждения, применяемым Национальной полицией Украины и принципам их осуществления. В частности, на основании анализа законодательства, а также достижений теории административного права предложено выделить новый

вид мероприятий административного принуждения – публично-сервисные мероприятия. Акцентируется на том, что сущность публично-сервисных мер административного принуждения состоит в предоставлении работниками полиции соответствующих услуг, предусмотренных административно-правовыми нормами, лицам, не состоящим с ними в отношениях подчинения и независимо от их согласия с целью обеспечения условий, при которых возможно эффективно реализовывать и защищать свои права, свободы и законные интересы.

Отстаивается предложение по совершенствованию и расширению перечня административных мер полиции в сфере ювенальной превенции.

Указано, что, кроме полицейского попечения, целесообразно нормативно закрепить такой вид предупредительной меры в отношении несовершеннолетних как немедленное превентивное удаление ребенка, находящегося в потенциально угрожающих, рискованных условиях, создающих опасность для его жизни и здоровья или создающих основания для совершения правонарушения самим несовершеннолетним (малолетним).

На основе анализа зарубежного опыта нормативно-правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности полиции отмечена важность углубления сотрудничества Национальной полиции Украины и местного населения основываясь на концепции партнерства.

В работе сформулированы основные принципы партнерского взаимодействия органов полиции и населения. В частности, к таким принципам (основополагающим) предложено относить следующие: 1) принцип взаимной ответственности представителей полиции и общества для поддержания общественного порядка; 2) принцип территориальности; 3) принцип согласованности решений и действий полиции в соответствии с потребностями общества; 4) принцип подотчетности полиции перед обществом; 5) принцип доступности услуг полиции для населения; 6) принцип реагирования полицейских на социальные факторы правонарушений; 7) принцип привлечения ресурсов общества для поддержания правопорядка.

Предложены основные векторы совершенствования положений Закона Украины «О Национальной полиции» как основного нормативно-правового акта, регулирующего административно-юрисдикционную деятельность.

**Ключевые слова:** административно-юрисдикционная деятельность, полицейская услуга, публично-сервисные мероприятия, немедленное превентивное удаление ребенка, административно-правовой статус Национальной полиции Украины, деполитизация, демилитаризация, децентрализация, партнерское взаимодействие.

## ABSTRACT

**Ischenko L. V. Administrative and jurisdictional activity of the police in Ukraine.** – The manuscript.

The dissertation for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial right; information law V.N.Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2021.

The dissertation research is devoted to a comprehensive study of the essence and features of the administrative and jurisdictional activities of the National Police of Ukraine.

The concept and characteristic features of administrative-jurisdictional activity, as well as forms, methods, principles of its implementation are determined. The administrative and legal status of the National Police as a subject of administrative and jurisdictional activities is characterized.

It is proposed that the term «administrative and jurisdictional activity of the police» be understood as activities carried out in a clearly regulated procedural form that are law enforcement, state-imperious in nature, consisting in the consideration and resolution of cases of administrative offenses in a pre-trial manner, the conduct of pre-trial investigation in relation to criminal offenses related to jurisdiction of the National Police, as well as proceedings for the application of administrative measures warnings related and suppression exercised under the relevant administrative jurisdictional production by authorized officers of the National Police.

Particular attention is paid to the characterization of administrative enforcement measures applied by the National Police of Ukraine and the principles for their implementation. In particular, based on an analysis of the legislation and the achievements of administrative theory, it is proposed to single out a new type of administrative enforcement measures – public service events.

**Key words:** administrative-jurisdictional activity, police service, public service measures, immediate preventive removal of a child, administrative and legal status of the National Police of Ukraine, depoliticization, demilitarization, decentralization, partnership.