

## ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ, ЯКІ ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ПРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

### CONCEPTS AND TYPES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RESTRICTIONS APPLIED BY NATIONAL POLICE AUTHORITIES OF UKRAINE WHEN ENSURING PUBLIC SAFETY

Палій В.В., здобувач

*Науково-дослідний інститут публічного права*

Стаття присвячена актуальній проблемі, щодо дослідження понять та видів адміністративно-правових обмежень, які застосовуються органами Національної поліції України про забезпеченні публічної безпеки.

Метою статті є визначення змісту адміністративно-правових обмежень, які застосовуються органами Національної поліції при забезпеченні публічної безпеки та їх видова класифікація.

Встановлено, що провідне місце в системі адміністративно-правових засобів відведено адміністративно-правовим обмеженням, які виконують як захисну, так і стримувальну роль. Автором розкрито зміст адміністративно-правових обмежень; визначено поняття, особливості та види адміністративно-правових обмежень.

Актуалізовано, що обмеження прав є полігалузевим інститутом, відтак може охоплювати норми різних галузей права – конституційного, адміністративного, кримінального, цивільного, трудового тощо. За своїм правовим змістом досліджуваний інститут є субординаційним, імперативним (обов'язковим), оскільки регулює відносини влади і підпорядкування. Адміністративно-правові обмеження, що застосовуються органами Національної поліції, реалізуються шляхом застосування поліцейських заходів. Такими заходами є: превентивні заходи, поліцейські заходи примусу.

Визначено, вимоги щодо поліцейських заходів: законність (тобто визначенням чинним національним законодавством), необхідність (для виконання повноважень поліції інший захід не може бути використаний або таке використання буде неефективним у конкретній ситуації; окрім цього, саме такий захід заподіє найменшу шкоду), пропорційність (шкода, що заподіюється охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави не повинна перевищувати блага для захисту якого він застосований) та ефективність (захід, що застосовується, забезпечує виконання повноважень органів Національної поліції).

Зроблено висновок, що проблема адміністративно-правових обмежень на сьогодні є важливим елементом забезпечення органами Національної поліції публічної безпеки. Адміністративно-правові обмеження, що застосовуються органами Національної поліції, реалізуються шляхом застосування поліцейських заходів, оскільки усі, передбачені чинним законодавством поліцейські заходи, по суті мають обмеження прав людини у тій чи іншій мірі.

**Ключові слова:** обмеження, адміністративно-правові обмеження, органи Національної поліції, публічна безпека, забезпечення публічної безпеки.

The article is devoted to the actual problem of researching the concepts and types of administrative and legal restrictions applied by the National Police of Ukraine to ensure public safety.

The purpose of the article is to determine the content of administrative and legal restrictions that are applied by the National Police in ensuring public safety and their classification by type.

It was established that the leading place in the system of administrative and legal means is given to administrative and legal restrictions, which perform both a protective and deterrent role. The author revealed the content of administrative and legal restrictions; concepts, features and types of administrative and legal restrictions are defined.

It has been updated that the restriction of rights is a multi-sectoral institution, so it can cover the norms of various branches of law – constitutional, administrative, criminal, civil, labor, etc. According to its legal content, the institute under study is subordinate, imperative (obligatory), as it regulates relations of power and subordination. Administrative and legal restrictions applied by the National Police are implemented through the use of police measures. Such measures are: preventive measures, police coercive measures.

The requirements for police measures have been determined: legality (that is, determined by the current national legislation), necessity (for the implementation of police powers, another measure cannot be used or such use will be ineffective in a specific situation; in addition, it is this measure that causes the least harm), proportionality (the harm caused by the law to the rights and freedoms of a person or to the interests of society or the state must not exceed the good for the protection of which it is applied) and effectiveness (the measure applied ensures the fulfillment of the powers of the National Police).

It was concluded that the problem of administrative and legal restrictions is currently an important element of ensuring public safety by the National Police. Administrative and legal restrictions applied by the National Police are implemented through the use of police measures, since all police measures provided for by the current legislation essentially limit human rights to one degree or another.

**Key words:** restrictions, administrative and legal restrictions, National Police bodies, public safety, ensuring public safety.

**Постановка проблеми.** Українська держава як демократична і правова повинна гарантувати дотримання і захист прав, свобод і законних інтересів громадян. Такі гарантії закріплюються у чинному національному законодавстві. При цьому воно містить ряд заборон та обмежень, які не порушують конституційних прав людини, а лише захищають їх за умови неухильного дотримання наявного правового порядку населенням України. Правовий порядок в Україні і його дотримання є однією з умов стабільності українського суспільства, подолання проблем і різних сферах людської життєдіяльності.

**Стан дослідження.** Правові обмеження як предмет наукових досліджень зустрічається у значній кількості

публікацій із різних галузей права. Проблема адміністративно-правових обмежень права знайшла своє відображення у працях В.Авер'янова, О.Андрійко, Ю.Битяка, В.Галуцька, В.Гарашука, І.Голосніченка, Є.Додіна, Р.Калюжного, С.Ківалова, О.Кузьменко, В.Курила, В.Чорної тощо. Проте, проблема адміністративно-правових обмежень, які використовуються органами Національної поліції при забезпеченні публічної безпеки, залишається малодослідженою.

**Метою статті** є визначення змісту адміністративно-правових обмежень, які застосовуються органами Національної поліції при забезпеченні публічної безпеки та їх видова класифікація.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідниками встановлено, що обмеження як вид врегулювання суспільних відносин можна спостерігати ще у первісно-общинному суспільстві у вигляді норм-заборон, норм-табу, які були зорієнтовані насамперед на необхідність упорядкування окремих біологічних потреб та інстинктів. Поява права, як важливого регулятора суспільних відносин, зумовило потребу у закріпленні відповідних звичаїв на рівні закону, відтак з'явилась ціла система законодавчо закріплених обмежень.

Розгляд поняття та видів адміністративно-правових обмежень, які застосовуються органами Національної поліції для забезпечення публічної безпеки варто розпочати із аналізу окремих дефініцій, які будуть використовуватися у дослідженні – «обмеження», «правові обмеження», «адміністративно-правові обмеження». Родовим поняттям у даному контексті можна визначити дефініцію «обмеження», видовими поняттями якого є «правові обмеження», «адміністративно-правові обмеження».

Саме аналіз словникової та довідкової літератури дозволив провести більш детальне дослідження. Загальне розуміння терміна «обмеження» передбачає 1) дія за знач. обмежити. 2) правило, настанова, що обмежує чий-небудь права, дії і т.ін. [1, с.808]; «...встановлення певних меж чого-небудь та зобов'язувати щось обмежувальними умовами» [2, с. 449].

Зі словникового змісту розуміння дефініції «обмеження» необхідно, на нашу думку, виокремити основні специфічні риси досліджуваного поняття: 1) встановлює чіткі межі дозволеної поведінки; 2) чітко визначає можливі рамки, правила, принципи; 3) має підґрунтям нормативно-правову базу, що є важливою основною чіткою правовою регламентацією; 4) за своєю суттю є полігалузевим явищем, оскільки не має визначеної сфери застосування.

Правові обмеження у юридичній літературі розглядаються різноаспектно, в залежності від конкретного виду правових відносин та норм, що регулюють їх застосування. Правове обмеження – це закріплене у праві утримання суб'єкта правовідносин від протиправного діяння, метою якого є задоволення інтересів контрсуб'єкта та суспільних інтересів в охороні та захисту в цілому. На думку автора, правові обмеження виступають встановленими в праві межами, в яких повинні діяти суб'єкти, не порушуючи законні права інших суб'єктів, тобто вони унеможливають певні діяння окремих осіб з метою задоволення інтересів суспільства [3, с. 52].

Теорія права, розглядаючи різні класифікації правових обмежень в залежності від різних підстав, узагальнює наступні їх види: 1) за елементом структури норми права: юридичний факт-обмеження (гіпотеза), юридичний обов'язок, заборона, призупинення та ін. (диспозиція), покарання (санкція); 2) за предметом правового регулювання: конституційні, цивільні, екологічні та інші обмеження; 3) за обсягом: повні (обмеження дієздатності дітей) і часткові (обмеження дієздатності неповнолітніх у віці від 14 до 18 років); 4) за часом дії: постійні (встановлені законом виборчі обмеження) і тимчасові (зазначені в акті про надзвичайний стан); 5) за змістом: матеріально-правові (позбавлення премії) і морально-правові (догана).

Обмеження прав є полігалузевим інститутом, відтак може охоплювати норми різних галузей права – конституційного, адміністративного, кримінального, цивільного, трудового тощо. За своїм правовим змістом досліджуваний інститут є субординаційним, імперативним (обов'язковим), оскільки регулює відносини влади і підпорядкування.

Обмеження як один із видів адміністративно-запобіжних заходів виникають між різними суб'єктами адміністративного права. Його основною метою можна визначити впорядкування суспільних відносин і забезпечення їх повноцінного функціонування. Підставою застосування

будь-яких обмежень є правова норма, в якій встановлено підстави та межі дії такого обмеження, а також можливої відповідальності у випадку її порушення та недотримання.

Правова доктрина не містить єдиного підходу до тлумачення дефініції «адміністративно-правові обмеження», що пояснюється в першу чергу різноманітністю досліджуваних вченими сфер застосування таких явищ. На думку В.Чорної, адміністративно-правові обмеження – це визначені нормативно-правовими актами індивідуальні (суб'єктні) заходи адміністративно-правового характеру, які спрямовані на координацію поведінки та дій суб'єкта-адресата у відповідних межах, що визначаються їх правовим статусом у системі публічного адміністрування [4, с.139]. А.Басов визначає адміністративно-правовими обмеження юридичними та фактичними наслідками діяльності уповноважених органів державної влади, що заснована на законі та направлена на досягнення відповідних цілей, у результаті якої зменшуються варіанти дозволеної нормами права поведінки фізичних та юридичних осіб шляхом установа різних меж такої поведінки, що обов'язково мають тимчасовий, просторовий та суб'єктивний характер [5].

До основних рис, які характеризують встановлені обмеження, можна зарахувати: 1) наявність потенційної та реальної загрози безпеки для держави, фізичних, юридичних та інших осіб у локальному та глобальному значенні. Фактично йдеться про спеціальний суб'єкт, наділений додатковими властивостями; 2) покладання спеціальних обов'язків і прав на осіб, що обмежують конституційні права і обов'язки громадян (під час проведення масових заходів, під час призупинення підприємницької діяльності та інше); 3) застосування обмежень для всіх фізичних та юридичних осіб може бути і вибірковою [6].

На думку В.Чорної, юридична природа адміністративно-правових обмежень випливає з їх особливостей. Вчена до таких особливостей відносить те, що вони: 1) нерозривно пов'язані зі стимулами (є протиставленням обмежень); 2) ситуативне застосування правових обмежень та правових стимулів застосовується в ході правового регулювання та впливає на його результативність; здійснюються регулюванням шляхом використання методу «багата» (застосування обмежень) та «пряника» (застосування стимулів); 3) адміністративно-правові обмеження є своєрідною межею, під час порушення якої наступає адміністративна відповідальність, що проявляється в застосуванні щодо них негативних наслідків; 4) стимули тісно співставляються з поняттям заборони, оскільки є найбільш наближеними змістовно до даного поняття; 5) знаходять своє місце у відповідних приписах, зміст яких і вказує на необхідність їхнього застосування; 6) спричиняють виникнення нових прав та обов'язків у суб'єкта; 7) адміністративно-правові обмеження є частиною системи правових засобів, які в діалектичній єдності виступають як субстанціональні феномени і як технологічні явища процедурного наповнення [4, с. 139].

На підставі вище зазначеного можна сформулювати наступне визначення поняття «адміністративно-правові обмеження, що застосовуються органами Національної поліції при забезпеченні публічної безпеки» – це визначені чинними нормативно-правовими актами заходи адміністративно-правового характеру органів Національної поліції, які за своєю спрямованістю направлені на узгодження та координування дій осіб у тих встановлених межах та координагах, що є необхідними для забезпечення публічної безпеки.

Адміністративно-правові обмеження можуть проявлятися у двох аспектах: а) тимчасовому обмеженні суб'єктивних прав і законних інтересів громадян і організацій; б) наданні спеціальних повноважень окремим правоохоронним органам на території проведення антитерористичної операції [7, с. 32].

Розглядаючи види адміністративно-правових обмежень у досліджуваній нами сфері, варто зазначити, що будь-яка класифікація сприяє розширенню та поглибленню уявлень про предмет пізнання, більш повно розкриває усі можливі особливості та властивості. Виокремлення видів адміністративно-правових обмежень, що застосовуються

органами Національної поліції при забезпеченні публічної безпеки безперечно можна вважати необхідною основою для визначення критеріїв ефективності та напрямів оптимізації даного засобу.

Адміністративно-правові обмеження, що застосовуються органами Національної поліції, реалізуються шляхом застосування поліцейських заходів. Зазначену тезу можна обумовити тим, що усі, передбачені чинним законодавством поліцейські заходи, по суті мають обмеження прав людини у тій чи іншій мірі. Розглянемо більш детальні такі законодавчо закріплені заходи.

Законом України «Про Національну поліцію» від 2.07.2017 № 580-VIII визначено, що під поліцейським заходом слід розуміти дію або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень [8].

Основною метою поліцейських заходів визначено оперативне вирішення питань, ситуації на місці шляхом використання чітко визначених законом засобів, спрямоване на негайне настання фактичного результату щодо охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Законом передбачені чіткі вимоги до поліцейських заходів, а отже до адміністративно-правових обмежень, що застосовуються органами Національної поліції при забезпеченні публічної безпеки. Зокрема, вони повинні бути: законність (тобто визначеним чинним національним законодавством), необхідність (для виконання повноважень поліції інший захід не може бути використаний або таке використання буде неефективним у конкретній ситуації; окрім цього, саме такий захід заподіює найменшу шкоду), пропорційність (шкода, що заподіюється охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави не повинна перевищувати блага для захисту якого він застосований) та ефективність (захід, що застосовується, забезпечує виконання повноважень органів Національної поліції).

Зазначеним вище Законом встановлюються і види заходів або обмежень, які можуть застосовувати органи Національної поліції. До них належать:

– заходи реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним процесуальним кодексом України;

– для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення також застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу,

Окрім того, для виконання покладених завдань можуть застосовуватися й інші заходи, які визначені окремими законами.

На думку Я.Лакійчук, превентивні заходи – це комплекс дій реактивного, контрольно-наглядового, реєстраційного, дозвольно-облікового, інформаційно-аналітичного, обмежувального характеру, метою яких є попередження, профілактика та запобігання вчиненню правопорушень у всіх галузях життєдіяльності суспільства [9, с. 123].

Підставами для застосування поліцейського заходу є юридичні та фактичні передумови. До юридичних передумов застосування поліцейського заходу слід віднести: 1) закріплення на рівні Закону України «Про Національну поліцію» покладених на поліцію повноважень щодо застосування певних поліцейських заходів; 2) законодавчо закріплені вимоги, порядок і процедура вчинення та оформлення поліцейських заходів; 3) законодавчо закріплені умови, за яких може застосовуватися той чи інший поліцейський захід [10].

Органи Національної поліції можуть застосовувати такі превентивні заходи: 1) перевірка документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхнева перевірка і огляд; 4)

зупинення транспортного засобу; 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи; 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; 11) поліцейське піклування.

Ще однією групою адміністративно-правових обмежень, які можуть застосовувати органи Національної поліції при забезпеченні публічної безпеки, є поліцейські заходи примусу.

Поліцейські заходи примусу, як встановив Ю.Коллер займають ключове місце у складі адміністративного примусу (як одного з видів державного примусу), оскільки завдяки ним поліція має можливість безпосередньо втручатися в конфліктні ситуації, припиняти небезпечні дії суб'єктів, усувати причини та умови, що можуть призвести до тяжких наслідків, захищати належним чином право громадянина та держави [11]. Вчений визначає, що, посідаючи важливе місце у складі адміністративного примусу, поліцейські заходи примусу відіграють важливу роль в адміністративній діяльності Національної поліції України, оскільки вони забезпечують: подолання спротиву проведення превентивного поліцейського заходу, відновлення публічного порядку та безпеки, локалізацію негативних наслідків, у тому числі й збереження місця події в первинному, незмінному стані, фіксацію та збирання речових доказів на місці події в передбачений у законі спосіб, затримання особи правопорушника, його доставляння до територіального підрозділу поліції, а також особистої безпеку поліцейського, безпеку оточуючих та порушника.

До поліцейських заходів примусу, що можуть застосовувати органи Національної поліції, у тому числі для забезпечення публічної безпеки, законодавець відносить: 1) фізичний вплив (сила); 2) застосування спеціальних засобів; 3) застосування вогнепальної зброї.

Поліцейський може застосовувати фізичну силу, у тому числі спеціальні прийоми боротьби (рукопашного бою), для забезпечення особистої безпеки або/та безпеки інших осіб, припинення правопорушення, затримання особи, яка вчинила правопорушення, якщо застосування інших поліцейських заходів не забезпечує виконання поліцейським повноважень, покладених на нього законом. Поліцейський зобов'язаний письмово повідомити свого керівника, а той зобов'язаний повідомити прокурора про завдання особі тілесних ушкоджень унаслідок застосування фізичної сили.

Для виконання своїх повноважень поліцейські можуть використовувати такі спеціальні засоби: 1) гумові та пластикові кийки; 2) електрошокові пристрої контактної та контактано-дистанційної дії; 3) засоби обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв'язування тощо); 4) засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії; 5) засоби примусової зупинки транспорту; 6) спеціальні маркувальні та фарбувальні засоби; 7) службові собаки та службові коні; 8) пристрої, гранати та боеприпаси світлозвукової дії; 9) засоби акустичного та мікрохвильового впливу; 10) пристрої, гранати, боеприпаси та малогабаритні підривні пристрої для руйнування перешкод і примусового відчинення приміщень; 11) пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії; 12) засоби, споряджені безпечними димоутворюючими препаратами; 13) водомети, бронемашини та інші спеціальні транспортні засоби. Поліцейський за жодних обставин не

може застосовувати заходи примусу, не визначені Законом України «Про Національну поліцію».

Застосування вогнепальної зброї є найбільш суворим заходом примусу. Поліцейський уповноважений на зберігання, носіння вогнепальної зброї, а також на її застосування і використання лише за умови що він пройшов відповідну спеціальну підготовку. Порядок зберігання і носіння вогнепальної зброї, що знаходиться в розпорядженні поліцейського, перелік вогнепальної зброї та боєприпасів, що використовуються в діяльності поліції, та норми їх належності встановлюються Міністром внутрішніх справ України.

Застосування вогнепальної зброї без попередження допускається: 1) при спробі особи, яку затримує поліцейський із вогнепальною зброєю в руках, наблизитися до нього, скоротивши визначену ним відстань, чи доторкнутися до зброї; 2) у разі збройного нападу, а також у разі раптового нападу із застосуванням бойової техніки, транспортних засобів або інших засобів, що загрожують життю чи здоров'ю людей; 3) якщо особа, затримана або заарештована за вчинення особливо тяжкого чи тяжкого злочину, втікає із застосуванням транспортного засобу; 4) якщо особа чинить збройний опір; 5) для припинення спроби заволодіти вогнепальною зброєю. Поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю тільки з метою заподіяння особі такої шкоди, яка є необхідною

і достатньою в такій обстановці, для негайного відвернення чи припинення збройного нападу.

Поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю у разі збройного нападу, якщо відвернення чи припинення відповідного нападу неможливо досягнути іншими засобами. Поліцейському заборонено застосовувати вогнепальну зброю в місцях, де може бути завдано шкоди іншим особам, а також у вогнебезпечних та вибухонебезпечних місцях, крім випадків необхідності відбиття нападу або крайньої необхідності.

**Висновок.** Таким чином, проблема адміністративно-правових обмежень на сьогодні є важливим елементом забезпечення органами Національної поліції публічної безпеки. Адміністративно-правові обмеження, що застосовуються органами Національної поліції при забезпеченні публічної безпеки – це визначені чинними нормативно-правовими актами заходи адміністративно-правового характеру органів Національної поліції, які за своєю спрямованістю направлені на узгодження та координування дій осіб у тих встановлених межах та координатах, що є необхідними для забезпечення публічної безпеки. Адміністративно-правові обмеження, що застосовуються органами Національної поліції, реалізуються шляхом застосування поліцейських заходів, що пояснюється тим, що усі, передбачені чинним законодавством поліцейські заходи, по суті мають обмеження прав людини у тій чи іншій мірі.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. О. Єрошенко. Донецьк: ТОВ «Глорія Трейд», 2012. 864 с.
3. Денисова А.М. Правові обмеження: поняття, види, функції. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 51–55.
4. Чорна В.Г. Адміністративно-правові обмеження як інститут адміністративного права. *Актуальні проблеми юриспруденції*. 2018. № 4. С. 139–142.
5. Басов А.В. Поняття «обмеження» як юридична категорія: теоретичний аспект. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 27–33.
6. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. 3-є вид. переробл. і доповн. Одеса: Юридична література, 2006. 488 с.
7. Маліков В.В. Встановлення адміністративно-правових обмежень як складова частина адміністративно-правового режиму анти-терористичної операції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 4, том 2. С. 30 – 36.
8. Про Національну поліцію: Закон України від 2.07.2017 № 580-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#n230>
9. Лакійчук Я. О. До характеристики організаційних заходів поліції щодо здійснення нею превентивних заходів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1. Т. 4. С. 121–126.
10. Домброван Н.В., Ізбаш К.С. Превентивні заходи реагування поліції на правопорушення. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3(9). С. 84-90.
11. Коллер Ю. С. Місце та роль заходів примусу в діяльності Національної поліції України. *Наука і правоохорона*. 2017. № 3. С. 77-84.