

СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

THE STATUS OF REGULATION OF THE REGULATION OF THE APPLICATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL FORCE BY NATIONAL POLICE BODIES OF UKRAINE

Меженний Я.Е., здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

Актуальність статті полягає в тому, що нормативно-правове забезпечення та юридичні підстави застосування заходів примусу правоохоронними органами України здійснюється певною системою законодавства, яка складається із великої кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили. В умовах реформування органів Національної поліції України і розвитку нашої країни як демократичної правової держави особливої актуальності набуває саме правове регулювання діяльності поліції, зокрема у сфері застосування адміністративно-правового примусу цим правоохоронним органом. У статті відмічається, що належна та ефективна реалізація заходів адміністративного примусу органами Національної поліції вимагає належного нормативно-правового регулювання. Розкрито сутність категорії «правове регулювання». Доведено, що досліджувати нормативно-правові акти, які визначають правові засади застосування адміністративно-правового примусу органами Національної поліції України найбільш доцільно в залежності від їх юридичної сили у такій послідовності: Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, кодифіковані акти, а також звичайні закони та прийняті у відповідності до них підзаконні нормативні документи (прийняті КМУ, Президентом України, Міністерствами, тощо). Підкреслено, що не всі діючі нормативно-правові акти відповідають сучасним вимогам, деякі їх положення потребують широкого обговорення щодо удосконалення. Зроблено висновок, що нормативно-правове регулювання застосування адміністративно-правового примусу органами Національної поліції здійснюється за допомогою великої кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили. Разом із тим, незважаючи на широке нормативне підґрунтя, у зазначеній сфері залишається чимала кількість проблем, про що, перш за все, свідчать статистичні дані щодо оскарження дій поліцейських. З огляду на вказане вище, вбачається доцільним розширити повноваження поліцейських у частині застосування заходів адміністративного примусу, однак при цьому цей процес повинен бути чітко прописаний у відповідному нормативно-правовому акті. Зазначене дозволить не тільки підвищити ефективність заходів адміністративного примусу, а також стане важливим превентивним заходом вчинення адміністративних правопорушень особами.

Ключові слова: правопорушення, затримання, неповнолітній, наглядові заходи виховного характеру, законне затримання.

The relevance of the article lies in the fact that regulatory and legal support and legal grounds for the application of coercive measures by law enforcement agencies of Ukraine are carried out by a certain system of legislation, which consists of a large number of regulatory and legal acts of different legal force. In the context of the reform of the National Police of Ukraine and the development of our country as a democratic state governed by the rule of law, the legal regulation of police activities, in particular in the area of application of administrative and legal coercion by this law enforcement body, is of particular relevance. The article notes that the proper and effective implementation of administrative coercion measures by the National Police requires proper regulatory and legal regulation. The essence of the «legal regulation» category is revealed. It has been proven that it is most appropriate to study the legal acts that determine the legal basis for the use of administrative and legal coercion by the National Police of Ukraine, depending on their legal force, in the following sequence: the Constitution of Ukraine, international legal acts, codified acts, and ordinary laws and sub-legal normative documents adopted in accordance with them (adopted by the CMU, the President of Ukraine, Ministries, etc.). It is emphasized that not all current legal acts meet modern requirements, some of their provisions require extensive discussion on improvement. It was concluded that the normative-legal regulation of the application of administrative-legal coercion by the National Police bodies is carried out with the help of a large number of normative-legal acts of different legal force. At the same time, despite the broad regulatory basis, there remains a considerable number of problems in this area, which, first of all, is evidenced by statistical data on appeals against the actions of police officers. In view of the above, it is considered expedient to expand the powers of police officers in terms of the application of administrative coercion measures, however, this process should be clearly prescribed in the relevant normative legal act. This will not only increase the effectiveness of administrative coercion measures, but will also become an important preventive measure for committing administrative offenses by individuals.

Key words: offense, detention, minor, supervision measures of an educational nature, legal detention.

Постановка проблеми. Нормативно-правове забезпечення та юридичні підстави застосування заходів примусу правоохоронними органами України здійснюється певною системою законодавства, яка складається із великої кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили (Конституція, закони України, міжнародні нормативно-правові акти) [1, с. 8]. В умовах реформування органів Національної поліції України і розвитку нашої країни як демократичної правової держави особливої актуальності набуває саме правове регулювання діяльності поліції, зокрема у сфері застосування адміністративно-правового примусу цим правоохоронним органом.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, пов'язані із регулюванням юридичних підстав застосування заходів примусу правоохоронними органами України, у своїх наукових працях розглядали: О.М. Бандурка, Ю.З. Біла-Тюріна, С.І. Братков, С.М. Гуса-

ров, Т.В. Євчук, О.Ф. Кобзар, А.Т. Комзюк, О.М. Музичук, М.І. Пелех, Д.Б. Санакоєв, Ю.В. Сіроштан, О.І. Ульянов, І.С. Циб, О.С. Юнін та багато інших. Втім, незважаючи на чималі теоретичні здобутки, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені теоретичному осмисленню сутності та системи нормативно-правового регулювання застосування адміністративно-правового примусу органами Національної поліції України.

Саме тому метою статті є: розкрити стан нормативно-правового регулювання застосування адміністративно-правового примусу органами Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Не існує єдиного теоретичного підходу до терміну «правове регулювання», вчені трактують це поняття по-різному. Так, О.Ф. Скакун розглядає правове регулювання як здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів

упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону і розвиток [2, с. 488]. На думку А.Т. Комзюка, правове регулювання – це специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. При цьому правове регулювання має цілеспрямований, організаційний, результативний характер і здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституту утворення – регулятора [3, с. 47]. І.Д. Ваньчук також дотримується дещо схожої точки зору і розглядає правове регулювання, як специфічну систему нормативного впливу на суспільно значущі, свідомовольові, повторні та стійкі суспільні відносини з метою їх упорядкування, яка реалізується через визначення базових складових зазначених відносин і з використанням спеціальних юридичних засобів [4, с. 10].

Дещо іншої точки зору дотримується І.М. Шопіна. Вчена у своєму дослідженні, на наш погляд, дуже вдало розглянула поняття «правове регулювання», тлумачивши цей термін за різними критеріями, зокрема: у нормативно-юридичному аспекті правове регулювання – це здійснюване за допомогою спеціальних юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, що включає їх юридичне закріплення, охорону, контроль за їх стабільністю та відновлення у випадку порушення. У діяльницькому аспекті правове регулювання – це діяльність держави, її органів і посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [5, с. 1059].

Отже, з урахуванням аналізу доктринальних підходів до тлумачення поняття «правове регулювання», пропонуємо наступне визначення цієї правової категорії: правове регулювання – це вплив норм права та інших актів реалізації права на суспільні відносини, діяльність, поведінку суб'єктів права, з метою їх впорядкування, юридичного закріплення та охорони. Нормативно-правові акти у будь-якій сфері суспільних відносин можна класифікувати по-різним критеріям. Втім, найбільш розповсюдженою класифікацією нормативно-правового регулювання застосування адміністративно-правового примусу органами Національної поліції є їх розподіл за юридичною силою.

Ключове місце серед правових засобів, що забезпечують розвиток суспільних процесів у державі посідає Конституція України [6]. Конституція України є базою, фундаментом усього національного законодавства. Конституційні норми мають вищий ступінь нормативної концентрації та ціннісної орієнтації, ніж суміщена дія конституційних і поточних норм. Конституційні норми не розчиняються в комплексі останніх, а мають визначальне значення в нормативній регламентації суспільних відносин [7]. Центральна роль Конституції серед усієї системи нормативно-правових актів обумовлена тим, що, по-перше, у Конституції отримують юридичне закріплення різні види правових актів, що видаються державними органами. По-друге, Конституція України є системоутворюючим правовим актом, оскільки в ній відображається вертикальна і горизонтальна структури національного законодавства. По-третє, крім регулятивної функції, Основний Закон країни забезпечує внутрішню єдність норм національної правової системи і ефективні правові зв'язки із міжнародним законодавством [8, с. 90].

Одними із основних міжнародно-правових актів, які визначають заходи реагування поліції на правопорушення є, зокрема: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод; Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку ООН; Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї

ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку»; Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979) «Про Декларацію про поліцію».

Конвенцією про захист прав і основоположних свобод [9] визначено право на свободу та особисту недоторканість. Нікого не може бути позбавлено свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, встановленої законом: законне ув'язнення особи після засудження її компетентним судом; законний арешт або затримання особи за невиконання законного припису суду або для забезпечення виконання будь-якого обов'язку, встановленого законом; законний арешт або затримання особи, здійснене з метою до провадження її до компетентного судового органу за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні нею правопорушення або якщо обґрунтовано вважається необхідним запобігти вчиненню нею правопорушення чи її втечі після його вчинення; затримання неповнолітнього на підставі законного рішення з метою застосування наглядових заходів виховного характеру або законне затримання неповнолітнього з метою допровадження його до компетентного органу; законне затримання осіб для запобігання поширенню інфекційних захворювань, законне затримання психічнохворих, алкоголіків або наркоманів чи бродяг; законний арешт або затримання особи з метою запобігання її недозволеному в'їзду в країну чи особи, щодо якої провадиться процедура депортації або екстрадиції. Кожен, кого заарештовано, має бути негайно поінформований зрозумілою для нього мовою про підстави його арешту і про будь-яке обвинувачення, висунуте проти нього. Кожен, кого заарештовано відповідно до цієї статті, має негайно постати перед суддею чи іншою посадовою особою, якій закон надає право здійснювати судову владу, і йому має бути забезпечено розгляд справи судом упродовж розумного строку або звільнення під час провадження. Таке звільнення може бути обумовлене гарантіями з'явитися на судові засідання. Кожен, кого позбавлено свободи внаслідок арешту або тримання під вартою, має право ініціювати провадження, в ході якого суд без зволікання встановлює законність затримання і приймає рішення про звільнення, якщо затримання є незаконним [9].

Основоположні принципи застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку [10] регламентують застосування сили та вогнепальної зброї для службових осіб по забезпеченню та встановлюють наступні положення: а) службові особи проявляють стриманість у такому застосуванні сили та діють, з урахуванням ступеня тяжкості скоєного правопорушення та тої законної цілі, яка має бути досягнена; б) службові особи зводять до мінімуму можливість заподіяння шкоди нанесення травм та охороняють людське життя; в) службові особи забезпечують надання медичної та іншої допомоги будь-яким пораненим або постраждалим особам у найкоротші строки; г) службові особи забезпечують повідомлення родичів або близьких осіб поранених у якомога найкоротші строки [10]. Службові особи у сфері підтримання правопорядку не застосовують вогнепальну зброю проти людей, за виключенням випадків самооборони або захисту інших осіб від неминучої загрози смерті або серйозного поранення, або з метою попередження вчинення особливо тяжкого злочину, що тягне за собою велику загрозу для життя, з метою арешту особи, що несе загрозу безпеки, чинить їм опір, або з метою запобігання його втечі та лише у тих випадках, коли більш рішучі заходи недостатні для досягнення таких цілей [10].

Проаналізувавши зазначені вище міжнародно-правові акти у сфері застосування заходів адміністративно-правового примусу органами Національної поліції, можна резюмувати, що: 1) використання вогнепальної зброї можливе лише у випадку самооборони або захисту інших осіб, яким загрожує смерть або поранення, що може потягти за собою смерть або каліцтво, з метою попередження вчи-

нення особливо тяжкого злочину, або з метою арешту особливо небезпечної особи, яка чинить опір при затриманні, але тільки у тих випадках, коли інші примусові заходи не дають можливості досягти поставлених перед поліцейськими цілей; 3) застосування сили поліцейськими має бути пропорційно ступеню небезпеки від протиправного діяння, що чинить правопорушник.

На рівні законів України правові підстави застосування заходів примусу працівниками органів Національної поліції закріплені у таких нормативно-правових актах, зокрема – це Кодекс України про адміністративні правопорушення, «Про Національну поліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», «Про боротьбу з тероризмом», «Про автомобільний транспорт», «Про дорожній рух» тощо. Ці нормативно-правові акти регламентують повноваження органів Національної поліції України, зокрема, у сфері застосування адміністративно-правового примусу. Інші нормативно-правові акти у сфері правоохоронної діяльності містять переважно бланкетні диспозиції та для визначення правових підстав застосування адміністративно-правового примусу відсилають до вищезазначених законів, втім переважно до Закону України «Про Національну поліцію» [11]. Отже, правові підстави застосування заходів адміністративного примусу органами Національної поліції України також передбачені нормативно-правовими актами різної юридичної сили.

Центральним нормативно-правовим актом у сфері правового регулювання застосування адміністративно-правового примусу органами Національної поліції є Закон України «Про Національну поліцію» [11]. Закон [11] визначає види та перелік поліцейських заходів реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним процесуальним кодексом України. Законом встановлено, що поліцейський захід припиняється, якщо досягнуто мети його застосування, якщо неможливість досягнення мети заходу є очевидною або якщо немає необхідності у подальшому застосуванні такого заходу [1].

Поліцейський за жодних обставин не може застосовувати заходи примусу, не визначені Законом [11]. Варто підкреслити, що Законом чітко визначений перелік спеціальних засобів та порядок їх застосування, які використовує поліція у випадку реалізації адміністративно-примусових заходів, втім положення закону не включають себе норм щодо порядку придбання, видачі, обліку та застосування спеціальних засобів органів Національної поліції та не містять посилання на відповідний нормативно-правовий акт, що врегульовує зазначене питання, зокрема наказ Міністерства внутрішніх справ України Про затвердження Положення про порядок придбання, видачі, обліку, зберігання та застосування вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, спеціальних засобів індивідуального захисту працівниками судів і правоохоронних органів, а також особами, які беруть участь у кримінальному провадженні [12].

Іще один нормативно-правовий акт, що регулює питання застосування адміністративно-правового примусу органами Національної поліції є Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» [13]. Так, відповідно до ст. 5 зазначеного Закону [13] оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами, зокрема, органів Національної поліції України, а саме – підрозділами кримінальної та спеціальної поліції. Оперативним підрозділом для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності, за наявності передбачених законом підстав, надається право на, зокрема: проводити операції із захоплення осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, припинення кримінальних порушень; накладати арешт на кореспонденцію, здійснювати її огляд та виймку; здійснювати спостереження за особою, річчю або місцем тощо. При реалізації зазначених повноважень, зокрема, органи

поліції мають право на застосування заходів адміністративно-правового впливу, таких як застосування засобів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї на підставах і в порядку, встановлених Законом України «Про Національну поліцію» [13].

В контексті аналізу підзаконних нормативно-правових актів щодо регулювання застосування адміністративно-правового примусу органами Національної поліції варто дослідити Постанову Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [14] регламентує основні права, завдання повноваження поліції, з метою організації її діяльності та окреслює сферу компетенції Національної поліції у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Стає зрозумілим, що цей перелік нормативно-правових актів не є вичерпним, оскільки існує значна кількість нормативно-правових актів, зокрема відомчих, які що регулюють питання застосування адміністративно-правового примусу органами Національної поліції України.

Зважаючи на велику кількість відомчих нормативно-правових актів, вважаємо за доцільне поділити їх на:

1) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України (Постанови Кабінету Міністрів України): «Про затвердження Положення про Національну поліцію»; «Про затвердження Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2023 року» та інші;

2) акти, які закріплюють порядок утворення та правовий стан органів та підрозділів, діяльність яких безпосередньо пов'язана із застосуванням поліцейських заходів примусового характеру та організацію їх діяльності: наказ МВС України від 07 липня 2015 року № 796 «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС»; наказ МВС України від 26 січня 2016 року № 50 «Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України»; тощо;

3) спільні відомчі накази центральних органів виконавчої влади: наказ МВС України від 01 лютого 2016 року № 70 «Про затвердження Інструкції із заходів безпеки при поводженні зі зброєю»; наказ МВС України від 29 березня 2016 року № 223 «Про затвердження Інструкції про умови та порядок придбання, зберігання, обліку, використання та застосування пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів поліцейськими, особами, звільненими зі служби в поліції, а також колишніми працівниками міліції»; тощо.

Розглянутий нами перелік нормативно-правових актів, що регулюють застосування заходів адміністративно-правового примусу, не є вичерпним. Варто підкреслити, що не всі з перелічених нормативно-правових актів відповідають сучасному розвитку адміністративного права, деякі їх положення потребують широкого обговорення щодо удосконалення законодавства та реформування.

Висновки. У підсумку слід відзначити, що нормативно-правове регулювання застосування адміністративно-правового примусу органами Національної поліції здійснюється за допомогою великої кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили. Разом із тим, незважаючи на широке нормативне підґрунтя, у зазначеній сфері залишається чимала кількість проблем, про що, перш за все, свідчать статистичні дані щодо оскарження дій поліцейських. З огляду на вказане вище, вбачається доцільним розширити повноваження поліцейських у частині застосування заходів адміністративного примусу, однак при цьому цей процес повинен бути чітко прописаний у відповідному нормативно-правовому акті. Зазначене дозволить не тільки підвищити ефективність заходів адміністративного примусу, а також стане важливим превентивним заходом вчинення адміністративних правопорушень особами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Савчук Д.А. Адміністративно-правове забезпечення застосування заходів примусу правоохоронними органами України: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород, 2021. 22 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
3. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
4. Ваньчук І.Д. Поняття й сутнісні ознаки правового регулювання суспільних відносин: сучасний погляд. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2015. Вип. 32, Том 1. С. 7-10.
5. Шопіна І.М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1055-1061.
6. Конституція України: закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР // *Офіційний вісник України*. 2010. №72/1. ст.2598.
7. Поняття та види законів: конституції, конституційні, звичайні, оперативні закони. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/law/9864/>
8. Крижановська В.А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2016. 258 с.
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція, міжнародний документ від 04.11.1950, затверджена членами Ради Європи: Конвенцію ратифіковано Законом України № 475/97-ВР від 17 липня 1997. *Офіційний вісник України* від 16.054.1998. № 13/32 від 23.08.2006. С. 270. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
10. Основоположні принципи застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку ООН: Принципи; Міжнародний документ ООН від 07.09.1990. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_334#Text
11. Про Національну поліцію: закон від 02.07.2015 №580-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №40-41. ст.379.
12. Про затвердження Положення про порядок придбання, видачі, обліку, зберігання та застосування вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, спеціальних засобів індивідуального захисту працівниками судів і правоохоронних органів, а також особами, які беруть участь у кримінальному провадженні: наказ МВС України від 24.07.1996 № 523.
13. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. *Голос України* від 27.03.1992.
14. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877. *Урядовий кур'єр* від 06.11.2015. № 207.