

Іванцов В.О., к.ю.н., доцент, доцент кафедри адміністративної діяльності поліції факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ, Харків

Чишко К.О., к.ю.н, старший викладач кафедри адміністративної діяльності поліції факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ, Харків

ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ КРІЗЬ ПРИЗМУ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ

***Анотація.** Стаття присвячена поліцейським заходам як відносно новій категорії національного законодавства. Зазначено, що сферу компетенції поліції окреслено шляхом покладення на неї завдань, для досягнення яких визначено повноваження, виконання яких в свою чергу має забезпечуватися у результаті застосування поліцейських заходів, особливої уваги у цьому контексті заслуговує питання реалізації останніх. Завдяки порівняльному аналізу теоретичних доробок змісту категорії «адміністративно-правові методи» та законодавчих положень щодо поняття та переліку поліцейських заходів вказано на змістову близькість останніх до методів адміністративної діяльності поліції загалом та адміністративного примусу зокрема.*

У результаті недостатня розробленість на теоретичному рівні, наявність практичних правових питань, обумовили необхідність проведення дослідження проблем реалізації поліцейських заходів крізь призму методів адміністративної діяльності поліції. З цією метою у статті обґрунтовано позицію відповідно до якої поліцейські заходи є втіленням адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності поліції; сформульовано поняття адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності поліції, здійснено їх розподіл на види, а також визначено підгрупи адміністративно-припиняючих поліцейських заходів.

Вступ. Об'єктивні обставини та події, що відбувалися та досі мають місце в житті української спільноти обумовили перехід від радянського минулого – української мілітаризованої системи органів внутрішніх справ до європейського майбутнього – створення органу, який повинен відповідати сучасним демократичним, соціально-економічним та політичним реаліям, а також забезпечувати реалізацію та захист основоположних прав, свобод та інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від протиправних посягань.

З прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» [31] органи міліції були ліквідовані, а сфера їх компетенції крізь призму концепції «служіння суспільству» перейшла до новоствореного центрального органу виконавчої влади – Національної поліції, завдання якого полягають у наданні поліцейських послуг (ст. 2). Як уявляється, окреслені законодавчі положення є однією із найбільших новел зазначеного закону. Справа у тому, що за формою відображення (закріплення) завдання ліквідованої міліції (ст. 2 закону «Про міліцію») дуже схожі до завдань поліції, а саме: за змістом завдання міліції майже ідентичні сферам реалізації завдань поліції. З викладеного випливає, що діяльність поліції за формою вираження не може значним чином відрізнятися від міліції, проте така діяльність має бути принципово новою за своєю суттю – крізь призму розуміння сутності її сервісного змісту.

Особливої уваги у цьому контексті заслуговує питання реалізації поліцейських заходів. Наша зацікавленість до вказаних заходів викликана низкою послідовних причин. По-перше, вони не позбавлені примусового характеру при цьому застосовуються у позасудовому порядку. По-друге, нормативно-правові приписи, що визначають зміст і підстави застосування поліцейських заходів містять низку прогалин, внаслідок чого виникають проблеми щодо розмежування даних заходів. Натомість, наявність прогалин правового регулювання застосування останніх прямо пов'язано з можливістю порушення прав і свобод громадян, що в свою чергу не може сприяти підвищенню довіри населення до Національної поліції.

Пошуки науковців були спрямовані на вивчення проблем правового регулювання та практики застосування адміністративно-примусових заходів (В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, М. І. Єропкін, Л. В. Коваль, Т. О. Коломоєць, М. П. Кучерявенко, В. К. Шкарупа тощо), в тому числі в діяльності окремих державних органів, зокрема міліції (О. М. Бандурка, О. Є. Безсмертний, А. П. Ключніченко, А. Т. Комзюк, О.Ю. Салманова та інші). Праці зазначених учених покладені в основу формування підходу щодо вивчення проблем правового регулювання та застосування поліцейських заходів.

Разом з тим створення Національної поліції викликало низку невирішених питань щодо змісту заходів, застосування яких належить до компетенції даного органу у розрізі попередніх доктринальних досліджень адміністративної діяльності поліції, зокрема її методів. Таким чином, недостатня розробленість на теоретичному рівні, наявність практичних правових питань, а також необхідність проведення комплексного дослідження проблем реалізації поліцейських заходів крізь призму методів адміністративної діяльності поліції обумовили вибір теми наукової статті.

§ 1. Категоріально-правова характеристика поліцейських заходів, їх перелік та види

У Законі України «Про Національну поліцію» законодавець відійшов від визначення прав та обов'язків органу (як це було передбачено для міліції), натомість закріпив основні обов'язки безпосередньо поліцейського та повноваження поліції (ст.ст. 18, 23 відповідно). При цьому зміст компетенції поліції викладено шляхом взаємозалежності таких категорій як «завдання», «повноваження» та «поліцейські заходи». Так, згідно ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» повноваження поліції окреслені таким чином, щоб забезпечити можливість виконання поліцією її завдань. В свою чергу ч. 2 ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що поліцейський захід застосовується виключно для виконання повноважень поліції.

Отже, категорія «поліцейські заходи» є новою для українського законодавства, тож з'ясування її змісту викликало жвавий інтерес як серед

науковців, так і правозастосовців: поліцейських, практикуючих юристів, а також представників громадськості. Необхідність закріплення переліку та підстав реалізації поліцейських заходів саме на законодавчому рівні було обумовлено необхідністю уникнення зловживання з боку конкретних інститутів державної влади, побудованих переважно на політичному підґрунті. Натомість зміна положень закону передбачає найбільш тривалу та складну процедуру порівняно з нормативними актами інших рівнів нормативно-правового регулювання.

У результаті саме законом надано визначення поліцейського заходу як дії або комплексу 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 (ч. 1 ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію»). При цьому обраний поліцейський захід має бути законним, необхідним, пропорційним та ефективним (ч. 2 ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію»). Законодавець не залишає поза увагою також питання розкриття відповідних вимог до поліцейського заходу. Так, ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що поліцейський захід є:

а) законним – якщо він визначений законом (ч. 3). Дана вимога впливає безпосередньо з положень ч. 2 ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Конституції України. Відповідно, їх застосування всупереч закону так чи інакше може порушити права та обов'язки інших осіб, що зумовить настання відповідних правових наслідків [18, с. 126];

б) необхідним – якщо для виконання повноважень поліції неможливо застосувати інший поліцейський захід, або його застосування було неефективним, а також якщо такий захід заподіює найменшу шкоду як адресату заходу, так і іншим особам (ч. 4);

в) пропорційним – якщо шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства не перевищує блага, для захисту якого він застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди (ч. 5);

г) ефективним – якщо його застосування забезпечує виконання повноважень поліції.

Статтею 30 Закону України «Про Національну поліцію» поняття поліцейських заходів подано за допомогою наступного формулювання «заходи реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним процесуальним кодексом України, на підставі та в порядку, визначених законом». При цьому поліцейські заходи поділені на поліцейські превентивні та заходи примусу.

У науково-практичному коментарі до ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейські заходи ототожнюють з поняттям «засобів» [18, с. 125].

До переліку поліцейських превентивних заходів законом віднесено: 1) перевірку документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхневу перевірку і огляд; 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимогу 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) перевірку 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) перевірку дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; 11) поліцейське піклування (ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію»).

Примусовими поліцейськими заходами визнані: фізичний вплив (сила); застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї (ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію»).

З іншої сторони цілком закономірним постає питання про наукове підґрунтя окреслення поняття, переліку та змісту поліцейських заходів, адже ми вже відмічали за формою діяльність поліції навряд чи може кардинально відрізнитися від діяльності її попередника – міліції. Зрозуміло, що наукові

доробки з приводу правозастосовної діяльності органів внутрішніх справ проводились систематично. Як уявляється, викладені положення щодо поняття та переліку поліцейських заходів вказує на змістову близькість останніх до категорії «адміністративно-правових методів» у широкому розумінні. При цьому ми маємо на увазі, що вчені-адміністративісти в межах питань адміністративно-правової науки концентрують увагу на дослідженні таких правових явищ (реалізація яких пов'язана з певними методами) як «державне регулювання», «управління» («державне управління»), «публічне управління», «адміністративна діяльність» конкретного органу та останнім часом «адміністрування», що безпосередньо позначається на визначенні поняття та виділення видів відповідних методів.

§ 2 Поняття та характеристика «адміністративно-правових методів».

Переконання та примус як універсальні методи державного управління.

Зокрема, адміністративно-правові методи у проекції тієї чи іншої публічно-корисної діяльності вчені-адміністративісти визначають як: спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених цілей [28, с. 364]; спосіб реалізації його функцій, засіб впливу органу виконавчої влади на об'єкт [30, с. 65]; сукупність засобів здійснення функцій держави, впливу суб'єктів на об'єкт [24, с. 18].

Окремої уваги щодо визначення поняття адміністративно-правових методів потребує підхід Т. О. Коломоєць, яка у підручнику «Адміністративне право України» виділяє та характеризує виключно методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації як сукупність засобів, способів здійснення функцій суб'єкта публічної адміністрації на об'єкти публічної діяльності. [7, с. 123-124, 141-142].

Методи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ у літературі визначено як цілеспрямований спосіб поведінки, набір дій та засобів, які повторюються і ведуть до вирішення завдань по охороні громадського порядку

та громадської безпеки [1, с. 26]; передбачені адміністративно-правовими нормами засоби, прийоми і способи, за допомогою яких міліція здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань та функцій [4, с. 70-71].

Як бачимо, під адміністративно-правовими методами розуміють переважно певну сукупність чи систему адміністративно-правових засобів. В свою чергу взаємозалежність засобів та заходів уявляється за можливе подати наступним чином.

Етимологічно слово «засіб» означає прийом, спосіб, спеціальну дію, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чого-небудь; знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для здійснення якоїсь діяльності [29, с. 99; 15, с. 326]. Тож, термін «засіб», будучи синонімом таких слів як «прийом» та «спосіб», являє собою загальне вираження можливості застосування конкретних заходів, тобто відособлених дій, що безпосередньо впливають на конкретні суспільні відносини [19, с. 58]. Фактично, такої позиції дотримується більшість авторів-адміністративістів – О. М. Бандурка, О. Є. Безсмертний, А. Т. Комзюк, В. Т. Комзюк, А. С. Матвеєнков, О. П. Рябченко, О. Ю. Салманова, О. Ю. Синявська. Саме через окреслені обставини ми не можемо погодитись з позицією автора коментаря до ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» [18, с. 125], про що мова йшла вище.

Виходячи з викладеного, можемо констатувати, що співвідношення категорій «методи», «засоби» та «заходи» у тому числі у розрізі їх адміністративно-правової проекції може бути виражено через взаємозалежність наступного змісту: «методи» являють собою певну сукупність «засобів», які в свою чергу втілюються за допомогою реалізації конкретних «заходів».

Традиційно у адміністративно-правовій літературі відмічається, що адміністративна діяльність міліції (органів внутрішніх справ) здійснюється методами переконання та примусу, які найпослідовніше відбиваються через механізм прав та обов'язків [3, с. 26]; які є найвагомішими [4, с. 71]; які є основними [1, с. 57]. Загалом переконання та примус переважно визначають як

універсальні методи державного управління. Саме вони забезпечують належну поведінку учасників управлінських відносин. Останні взаємопов'язані, мають об'єктивний характер, між ними існує діалектична єдність, ступінь їх використання визначається рівнем розвитку суспільних відносин [6, с.148], це елементи механізму забезпечення належної поведінки у суспільних відносинах [13, с. 10], що складаються, зокрема також у сферах надання поліцейських послуг.

Переконання – це діяльність державних і недержавних суб'єктів, скерована на формування в окремих осіб і соціальних груп необхідності добровільного дотримання соціальних норм. Переконання як метод означає моральний, психологічний, матеріальний вплив уповноваженого суб'єкта (зокрема поліцейського) на об'єкт, на його волю, поведінку, що породжує, зміцнює і розвиває свідомість відповідно до мети і завдань діяльності, спонукає до свідомого виконання вимог суб'єкта адміністративної діяльності [2, с. 33].

Державний примус характеризується тим, що цей метод державного впливу є допоміжним, здійснюється на основі переконання та лише після застосування переконання. Адміністративний примус виступає одним із видів державного примусу [8, с. 168-169]. Необхідність існування адміністративного примусу є беззаперечною. Але при цьому слід зазначити, що в чинному законодавстві України відсутнє не те що визначення цього поняття, в нормативних актах термін «адміністративний примус» взагалі не зустрічається, мов би він як правове явище і не існує [27, с. 21].

В адміністративній науці існують різні визначення поняття примусу. На думку Д. М. Бахраха, адміністративний примус – це особливий вид державного примусу, який полягає у застосуванні суб'єктами функціональної влади передбачених нормами адміністративного права примусових заходів у зв'язку з неправомірними діями [12, с. 151].

А. Т. Комзюк приходить висновку, що адміністративний примус – це застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених

адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення [26, с. 45]. Таке визначення, на думку, вченого є характерним як для адміністративного примусу загалом, так і адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності міліції, зокрема.

Заходи адміністративного примусу у діяльності міліції (органів внутрішніх справ) неодноразово ставали предметом дисертаційних досліджень. Так, О. М. Бандурка присвятив окреме монографічне дослідження систематизації, класифікації та особливостям застосування заходів адміністративного припинення у діяльності міліції [11], О. Є. Безсмертний – адміністративно-запобіжним заходам [14]. Окрема увага також приділена заходам адміністративного примусу у діяльності окремих підрозділів міліції, наприклад, місцевої міліції [33], або у певних сферах діяльності – забезпечення безпеки дорожнього руху [32], боротьби з правопорушеннями економічної спрямованості [20] тощо. Беззаперечно фундаментальним дослідженням проблем та особливостей застосування заходів адміністративного примусу в діяльності міліції в Україні є дисертаційне дослідження А. Т. Комзюка – «Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні» [26].

З викладеного випливає, що адміністративний примус як метод адміністративної діяльності є найбільш близьким до змісту поліцейських заходів. Окремо необхідно відзначити, що сучасні дослідження адміністративної діяльності поліції нажалі позбавлені вирішення питання щодо окреслення переліку та змісту її методів. В свою чергу ми переконані, що саме універсальність таких методів державного управління (регулювання) чи то адміністративної діяльності органів виконавчої влади як переконання та примус не може не поширюватися на діяльність поліції як центрального органу виконавчої влади з правоохоронними функціями.

Параграф 3 Співвідношення адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності поліції та поліцейських заходів

Для вирішення питання про співвідношення адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності (у тому числі поліції) маємо виходити з оцінки ознак (юридичних властивостей), які є характерними (загальноновизнаними на доктринальному рівні) для адміністративного примусу та поліцейських заходів. Тож спираючись на дослідження провідних вчених-адміністративістів (О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, О. Є. Безсмертного, Д. М. Бахраха, С. В. Ківалова, Л. В. Коваль, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, Р. С. Мельника, О. Ю. Салманової, В. К. Шкарупи), зупинимось детальніше на аналізі юридичних особливостей (ознак, властивостей) адміністративного примусу у контексті його використання у якості методу адміністративної діяльності поліції.

1. *Одна із рис адміністративного примусу полягає в тому, що його заходи застосовуються, як правило, органами виконавчої влади та їх посадовими особами.* Нагадаємо, що поліція є центральним органом виконавчої влади (ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію»), що відповідно не заперечує можливості реалізації адміністративного примусу у її діяльності.

2. *Заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних так і до юридичних осіб.* Якщо вести мову про діяльність поліції, то до таких заходів необхідно віднести: обмеження руху транспорту на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг (ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію»); огляд зброї, спеціальних засобів, боєприпасів, інших предметів, матеріалів і речовин, щодо зберігання та використання яких визначено спеціальні правила чи порядок та на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ (ст. 39 Закону України «Про Національну поліцію»).

3. *Адміністративний примус не пов'язаний з підпорядкованістю.* Зміст цієї ознаки цілком відповідає умовам реалізації поліцейських заходів, які не мають бути застосовані у середині самої системи. Проте це не заперечує можливості використання адміністративного примусу, зокрема до

поліцейських, на загальних підставах у випадку необхідності протидії їх протиправній діяльності, що з іншої сторони не є свідчення внутрішньо-організаційного чи дисциплінарного впливу поліцейських заходів у такому випадку.

4. *Однією з визначальних ознак адміністративного примусу є те, що його заходи впливу застосовуються саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі і бажання суб'єкта, до якого він застосовується.* Аналіз поліцейських заходів свідчить про їх переважне застосування у примусовому порядку. Наприклад, не зупинення транспортного засобу на вимогу поліцейського тягне за собою його примусову зупинку, у тому числі за певних обставин шляхом використання спеціальних засобів (п. 4 ч. 3 ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію») чи навіть вогнепальної зброї (п. 7 ч. 4 ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію»). Більше того, невиконання відповідної вимоги поліцейського тягне за собою відповідальність згідно ст. 122-2 КУпАП. Теж саме можна сказати про більшість поліцейських заходів, зміст яких полягає у висуненні вимог, при цьому їх невиконання може тягнути за собою застосування інших поліцейських заходів, а також адміністративну відповідальність за ст. 185 КУпАП «Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця». Спірним у цьому контексті є такий поліцейський захід як «застосування технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото-і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису» (ст. 40 Закону України «Про Національну поліцію»). Разом із тим за своїм змістом він цілком відповідає сформульованій ознаці адміністративного примусу, адже фактично особа не може ніяким чином вплинути на факти документування певних подій, що відбуваються за її участю, тобто фіксація останніх, у тому числі правопорушень буде здійснюватися незалежно від волі та бажання такої особи як обов'язкова вимога до діяльності поліцейського (фото- і відеотехніка,

що монтується (розміщується) на форменому одязі, службових транспортних засобах, по периметру доріг тощо).

Окремо необхідно відзначити, що серед поліцейських заходів, які передбачені Законом України «Про Національну поліцію» опитування особи не можна визнати будь-яким заходом примусу, адже як Конституція України (ст. 63) гарантує особі не настання відповідальності «за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів», так безпосередньо Законом України «Про Національну поліцію» (ч. 2 ст. 33) передбачено, що «Надання особою інформації є добровільним. Особа може відмовитись від надання інформації». Окреслені позиції закону крім такого дають підстави стверджувати, що опитування особи не можна віднести також до переліку поліцейських заходів, адже його реалізації позбавлена будь-яких обмежень прав і свобод людини.

5. *Застосування адміністративно-примусових заходів здійснюється на основі норм права.* У сучасних умовах, як вірно довела Т. О. Коломєць, доцільно говорити про норми саме публічного права [23, с. 190]. Виходячи зі змісту ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейські заходи можуть передбачатися не лише зазначеним законом, КУпАП, КПК України, а також іншими проте лише законодавчими актами. З цього приводу до ознак поліцейських заходів О.В. Джафарова відносить ту обставину, що їх реалізація можлива виключно у межах та на підставі правових норм, визначених законом «Про Національну поліцію» або іншими нормативно-правовими актами законодавчого рівня регламентації [18, с. 125]. З викладеного випливає, що за змістом не всі поліцейські заходи можна визнати заходами адміністративного примусу. До переліку останніх уявляється за можливе віднести лише ті, застосування яких урегульовано нормами адміністративного права. Відповідно не можна визнати заходом адміністративного примусу «обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю», застосування якого урегульовано нормами кримінального процесуального права – затримання (ст. 208, 209 КПК України), огляд (ст. 237 КПК України)

тощо. При цьому цей же поліцейський захід (як загальну категорію) цілком можливо віднести до заходів адміністративного примусу у випадку його реалізації через заходи урегульовані нормами адміністративного права – доставлення порушника (ст. 259 КУпАП), адміністративне затримання (ст. 261-263 КУпАП), особистий огляд і огляд речей (ст. 264 КУпАП), вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП), тимчасове вилучення посвідчення водія (ст. 265-1 КУпАП), тимчасове затримання транспортних засобів (ст. 265-2 КУпАП), відсторонення осіб від керування транспортними засобами (ст. 266 КУпАП).

6. *Заходи адміністративного примусу можуть мати характер морального, організаційно-правового, майнового, особистісного чи іншого впливу.* Не можна погодитись з обмеженням даного виду примусу тільки засобами психічного чи фізичного впливу [6, с. 152], оскільки, наприклад, у такому заході як огляд речей, подібний вплив взагалі відсутній. Нагадаємо, що виходячи з визначення поняття поліцейського заходу, останній обмежує певні права і свободи людини (ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію»). На нашу думку, зазначені характеристики взаємозалежні. Наприклад, адміністративне затримання полягає у особистісному впливі на особу, що безпосередньо обмежує її «свободу пересування»; вилучення транспортного засобу можна визнати майновим обмеженням, що обмежує право власності тощо.

7. *Специфіка підстав застосування адміністративного примусу полягає в тому, що його заходи можуть застосовуватися як при вчиненні протиправних діянь, так і при настанні надзвичайних ситуацій.* Так, наприклад, поліцейський може обмежити або заборонити рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг, зокрема під час аварій, інших надзвичайних ситуацій, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей (ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію»). Також, необхідно відзначити, що адміністративний примус може застосовуватися у разі виникнення загрози правопорушення –

серед них перевірка документів, поверхнева перевірка, зупинка транспортних засобів тощо.

8. *Адміністративний примус за змістом значно ширший від адміністративної відповідальності, адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу.* Дана ознака значним чином відрізняє адміністративний примус від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінально-правовий примус практично ідентичний кримінальній відповідальності) [26, с. 42]. Зміст описаної ознаки вказує на те, що поліцейські заходи у розумінні Закону України «Про Національну поліцію» являють собою лише частину заходів адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності поліції. Так, адміністративні стягнення не входять до переліку поліцейських заходів. При цьому органи поліції наділені повноваженнями з розгляду справ про адміністративні правопорушення згідно переліку, встановленому ст. 222 КУпАП. Аналіз санкцій відповідних правопорушень вказує на попередження та штраф як адміністративні стягнення, накладення яких віднесено законом до компетенції поліції (поліцейських).

9. *Адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності.* Як метод адміністративної діяльності поліції адміністративний примус має гарантувати забезпечення публічної безпеки і порядку, охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, а також надання послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, що загалом складає зміст завдань поліції (ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію»).

10. *Застосовується адміністративний примус з метою спонукання громадян до виконання загальнообов'язкових правил, попередження чи припинення протиправних дій, надзвичайних ситуацій, забезпечення публічної*

безпеки і порядку у разі їх виникнення та локалізація їх наслідків, притягнення правопорушників до відповідальності.

11. Процедура застосування адміністративного примусу відрізняється оперативністю, адже для попередження, припинення протиправних діянь, надзвичайних ситуацій, локалізації їх наслідків реакція відповідних органів має бути негайною [23, с. 112-113]. Очевидно, що наприклад у разі загрози життю або здоров'ю осіб, реалізація поліцейських заходів має бути миттєвою. До таких поліцейських заходів уявляється за можливе віднести застосування сили, застосування спеціальних засобів та застосування вогнепальної зброї.

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що поліцейські заходи, застосування яких урегульовано адміністративно-правовими нормами, є втіленням адміністративного примусу у правоохоронній діяльності поліції.

При цьому під адміністративним примусом як методом адміністративної діяльності поліції уявляється за можливе розуміти застосування поліцейськими до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами поліцейських заходів та адміністративних стягнень у випадках вчинення або загрози вчинення особами правопорушень, або в умовах надзвичайних обставин з метою забезпечення досягнення завдань поліції шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення, а також попередження та ліквідації наслідків надзвичайних обставин за допомогою спрощеного, оперативного адміністративного впровадження.

Параграф 4. Класифікація заходів адміністративного примусу як основа групування поліцейських заходів

В науці адміністративного права питання розподілу на види (класифікація) заходів адміністративного примусу викликає інтерес вже протягом досить тривалого часу і на сьогодні немає одностайності у поглядах вчених відносно його вирішення.

Вперше неоднорідність державного примусу в сфері адміністративно-правового регулювання ще в довоєнні часи була відзначена радянськими

вченими-адміністративістами С. С. Студенікіним та І. І. Євтихіївим. Надалі ця думка глибше розроблялася в адміністративно-правовій теорії [10, с. 103].

Розвиток уявлень про сутність адміністративного примусу та його класифікацію є результатом численних досліджень і пройшов ряд етапів. Спочатку в залежності від наявності адміністративно-правової санкції всі заходи поділялись на дві групи адміністративно-правових заходів впливу, де виділяють лише групу заходів адміністративного стягнення, в іншій групі об'єднуються різні за характером заходи.

На недоліки такої класифікації заходів адміністративного примусу вказував у свій час М. І. Єропкін, який запропонував взяти за основу подібної класифікації спосіб охорони громадського порядку. Залежно від цього заходи адміністративного примусу він поділяє на три групи: а) заходи адміністративного стягнення; б) заходи адміністративного припинення; в) адміністративно-попереджувальні (або заходи адміністративного забезпечення) [10, с. 62].

Аналогічно класифікують заходи адміністративного примусу сучасні українські вчені – О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, С. В. Ківалов і Л. Р. Біла, Я. Ю. Кондратьєв, А. Т. Комзюк та інші [5, с. 110-122; 17, с. 91-96; 22, с. 41]. Тож, не вдаючись у полеміку з окресленого питання вважаємо за доцільне підтримати описаний найпоширеніший підхід до класифікації заходів адміністративного примусу.

При цьому критерієм поділу заходів адміністративного примусу на окреслені групи у літературі називають: спосіб забезпечення правопорядку; мету застосування; фактичні підстави застосування; правові наслідки застосування; процесуальні особливості здійснення [16, с. 92; 27, с. 42].

Запропонована класифікація є досить логічною, оскільки спочатку на практиці вживаються заходи запобігання, потім заходи припинення правопорушень і лише тоді, коли вони не досягли своєї мети і особа вчинила адміністративне правопорушення, до неї можуть бути застосовані заходи адміністративної відповідальності.

Адміністративно-попереджувальні заходи застосовують тоді, коли правопорушення тільки передбачається. Вони мають чітко виражений профілактичний характер. Їх основне завдання – не допустити порушення правових норм, запобігти настанню більш тяжких наслідків. Специфічна риса таких заходів полягає в тому, що для їх застосування не обов'язкова наявність факту порушення, а необхідне настання умов, передбачених відповідною нормою права [14, с. 35].

Питання щодо сутності заходів адміністративного припинення здебільшого не викликає суперечок у літературі. Під ними, як правило, розуміють сукупність засобів примусового характеру, які застосовуються з метою припинення існуючих чи триваючих правопорушень (якими можуть бути і злочини), недопущення їх подальшого розвитку, створенні необхідних умов для можливого в майбутньому притягнення винної особи до адміністративної відповідальності, що застосовуються в момент фактичного існування (виконання) об'єктивної сторони складу правопорушення [19, с. 68-80].

Підсумовуючи викладене, поліцейські заходи уявляється за можливе поділити на адміністративно-попереджувальні поліцейські заходи, тобто такі що застосовуються з метою попередження, запобігання правопорушенням та у разі виникнення надзвичайних обставин та адміністративно-припиняючі поліцейські заходи – застосовуються з метою припинення (переривання об'єктивної сторони) правопорушень.

До переліку перших уявляється за можливе віднести: 1) перевірку документів; 2) поверхневу перевірку; 3) зупинення транспортного засобу; 4) обмеження доступу на визначену територію; 5) проникнення до житла чи іншого володіння особи; 6) перевірку дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; 7) застосування технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису; 8) поліцейське піклування.

До адміністративно-припиняючих поліцейських заходів необхідно віднести: 1) поверхневу перевірку; 2) зупинення транспортного засобу;

3) обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю (доставлення порушника, адміністративне затримання, вилучення речей і документів, тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, відсторонення осіб від керування транспортними засобами); 4) закриття об'єктів дозвільної системи; 5) фізичний вплив (силу); 6) застосування спеціальних засобів; 7) застосування вогнепальної зброї.

Як бачимо, деякі із заходів адміністративного примусу віднесені нами до різних груп. Маємо відзначити, що такі заходи мають комплексний характер їх застосування, а тому залежно від підстав та обставин застосування вони можуть віднесені як до адміністративно-попереджувальних, так і до адміністративно-припиняючих поліцейських заходів.

Так, поверхнева перевірка буде виступати у якості адміністративно-попереджувального поліцейського заходу у разі її застосування з метою виявлення правопорушення, недопущення вчинення правопорушення, попередження його негативного впливу, наслідків. Зокрема ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що поліцейський для здійснення поверхневої перевірки особи може зупиняти осіб та/або оглядати їх, якщо існує достатньо підстав вважати, що особа має при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб. Поліцейський може здійснювати поверхневу перевірку речі або транспортного засобу якщо існує достатньо підстав вважати: 1) що в транспортному засобі знаходиться правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб; 2) що в транспортному засобі знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб; 3) що річ або транспортний засіб є знаряддям вчинення правопорушення та/або знаходиться в тому місці, де може бути скоєно кримінальне правопорушення, для запобігання якого необхідно провести поверхневу перевірку.

Як адміністративно-припиняючий поліцейський захід поверхнева перевірка може бути реалізована до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення з метою забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення шляхом проведення особистого огляду чи огляду речей у порядку, передбаченому ст. 264 КУпАП.

Ведучи мову про зупинення транспортного засобу маємо відзначити, що у разі зупинки транспортного засобу у зв'язку з порушенням водіями правил дорожнього руху чи порушення визначеного порядку встановлення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв даний захід адміністративного примусу виступає у якості заходу адміністративного припинення. Якщо ж поліцейський керується необхідністю залучення водія транспортного засобу для надання допомоги іншим учасникам дорожнього руху або поліцейським або як свідка (понятого) під час оформлення протоколів про адміністративні правопорушення чи матеріалів ДТП; якщо уповноважений орган державної влади прийняв рішення про обмеження чи заборону руху – тобто дії поліцейського пов'язані з попередженням, виявленням правопорушень або необхідністю його застосування за надзвичайних обставин, то зупинка транспортних засобів вже виступає у якості адміністративно-запобіжного заходу [21].

Окремої уваги потребує також класифікація заходів адміністративного припинення (адміністративно-припиняючих поліцейських заходів). Класифікацію заходів адміністративного припинення в літературі зроблено вже неодноразово [2; 9]. Дослідження зазначених заходів у діяльності міліції здійснив О. М. Бандурка. Він запропонував класифікацію [11, с. 33-38], яку пізніше підтримав, переконливо аргументував і розвинув у своєму дисертаційному дослідженні А. Т. Комзюк [26].

Бандурка О. М. поділяє заходи припинення на дві групи: заходи припинення загального характеру та спеціально припиняючі заходи [11, с. 25]. Останні застосовуються значно рідше порівняно із заходами загального призначення і тільки у виняткових випадках, коли інакше припинити

протиправну поведінку неможливо, тобто коли використані і не дали бажаних результатів інші засоби адміністративно-примусового характеру [19, с. 116].

Загалом підтримуючи таку точку зору вважаємо, що залежно від мети застосування заходи адміністративного припинення можна поділити на самостійні та допоміжні (забезпечувальні). Самостійні заходи в більшості випадків оперативно вирішують об'єктивно протиправну ситуацію, після їх застосування правопорушення, як правило, вичерпується і немає потреби в застосуванні інших примусових заходів. Особливе (екстраординарне) місце серед останніх займають спеціальні заходи адміністративного примусу. Останні ідентичні до примусових поліцейських заходів у розумінні Закону України «Про Національну поліцію».

Забезпечувальні заходи об'єднує спільна мета – створення умов для притягнення порушника до відповідальності (як правило, адміністративної) або забезпечення застосування інших заходів примусу.

Таким чином вважаємо за доцільне серед адміністративно-припиняючих поліцейських заходів виділити дві підгрупи: 1) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (доставлення порушника, адміністративне затримання, вилучення речей і документів, тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, відсторонення осіб від керування транспортними засобами); 2) поліцейські заходи спеціального призначення (фізичний вплив (сила), застосування спеціальних засобів, застосування вогнепальної зброї).

Висновок. Оцінка змісту поліцейських заходів крізь призму адміністративного примусу як доктринальної категорії адміністративного права та методу адміністративної діяльності органів виконавчої влади дала можливість зробити наступні висновки

1. Поліцейські заходи, застосування яких урегульовано адміністративно-правовими нормами, є втіленням адміністративного примусу в правоохоронній діяльності поліції. В свою чергу адміністративний примус як метод адміністративної діяльності поліції уявляється за можливе визначити у якості

застосування поліцейськими до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами поліцейських заходів та адміністративних стягнень у випадках вчинення або загрози вчинення особами правопорушень, або в умовах надзвичайних обставин з метою забезпечення досягнення завдань поліції шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення, а також попередження та ліквідації наслідків надзвичайних обставин за допомогою спрощеного, оперативного адміністративного впровадження.

2. Поліцейські заходи підлягають поділу на: 1) адміністративно-попереджувальні поліцейські заходи, тобто такі що застосовуються з метою попередження, запобігання правопорушенням та у разі виникнення надзвичайних обставин (перевірка документів, поверхнева перевірка, зупинення транспортного засобу, обмеження доступу на визначену територію, проникнення до житла чи іншого володіння особи, перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ, застосування технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, поліцейське піклування); 2) адміністративно-припиняючі поліцейські заходи – застосовуються з метою припинення (переривання об'єктивної сторони) правопорушень (поверхнева перевірка, зупинення транспортного засобу, обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю (доставлення порушника, адміністративне затримання, вилучення речей і документів, тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, відсторонення осіб від керування транспортними засобами), закриття об'єктів дозвільної системи, фізичний вплив (сила), застосування спеціальних засобів, застосування вогнепальної зброї).

3. Обґрунтовано позицію відповідно до якої серед адміністративно-припиняючих поліцейських заходів необхідно виділити дві підгрупи: 1) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (доставлення порушника, адміністративне затримання, вилучення речей і

документів, тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, відсторонення осіб від керування транспортними засобами); 2) поліцейські заходи спеціального призначення (фізичний вплив (сила), застосування спеціальних засобів, застосування вогнепальної зброї).

4. Доведено, що не можна визнати заходом адміністративного примусу «обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю», застосування якого урегульовано нормами кримінального процесуального права. В свою чергу опитування особи не може відноситися ні до заходів адміністративного примусу загалом, ні до поліцейських заходів зокрема.

Список використаних джерел

1. Адміністративна діяльність : навч. пос. [для студ. вищ. навч. закл.] / М. В. Ковалів, З.Р. Кісіль, Д.П. Калаянов та ін. – К. : Правова єдність, 2009. – 432 с.
2. Адміністративна діяльність: [навчальний посібник] ; за заг. ред. О. І. Остапенка. – Львів : ЛІВС, 2002. – 252 с.
3. Адміністративна діяльність. Частина особлива: підручник / за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Харків : вид-во Ун-ту внутр. справ, "Еспада", 2000. – 368 с.
4. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина / за заг. ред. О.П. Рябченко. – Х. : ХНУВС, 2009. – 256 с.
5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, загальна частина : [підручник] ; під ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва – К. : Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 177 с.
6. Адміністративне право України : [підручник для юрид.вузів і факультетів. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.] ; за ред. . Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520с.
7. Адміністративне право України: [підручник]. – вид. 2 змін. і доп. ; за загю ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2012. – 528 с.

8. Административное право Украины : [учебник для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др. ; под ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2003. – 576 с.

9. Агеенкова Г. Т. Меры административного пресечения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право» / Г. Т. Агеенкова. – М., 1982. – 23 с.

10. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Баклан Олег Володимирович. – К., 2000. – 340 с.

11. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Бандурка Олександр Маркович. – Х., 1994. – 151 с.

12. Бахрах Д. Н. Административное право России : [учебник для вузов] / Д. Н. Бахрах. – М. : Юрид. лит, 2000. – 455 с.

13. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. – Свердловск : изд-во Уральского университета. – 1989. – 362 с.

14. Безсмертний Є. О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Безсмертний Євген Олександрович. – Х., 1997. – 161 с.

15. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К., Ірпінь : ВТФ Перун, 2003. – 1440 с.

16. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР / И. А. Галаган. Воронеж : изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – 287 с.

17. Гончарук С. Т. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С. Т. Гончарук. – К. : НАВСУ, 2000. – 240 с.

18. Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц.

В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка]. – Харків, 2016. – 408 с.

19. Іванцов В.О. Адміністративно-правові засоби протидії правопорушенням в галузі фінансів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Іванцов Володимир Олександрович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. - Х., 2010. - 216 с.

20. Іванцов В. О. Особливості застосування міліцією заходів адміністративного примусу щодо боротьби з правопорушеннями економічної спрямованості / В. О. Іванцов // Право і безпека. – 2011. – №. 2 (39). – С. 152-157.

21. Іванцов В. О. Зупинка транспортних засобів як захід адміністративного примусу: правове регулювання, підстави та проблеми застосування // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 4 (59). – Ч. 2. – С. 61-69.

22. Ківалов С. В. Адміністративне право України : [навчально-методичний посібник] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса : Юридична література, 2001. – 302 с.

23. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації : [монографія] ; за заг. ред. В. К. Шкарупи. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 404 с.

24. Коломоєць Т. О. Адміністративне право: навчально-методичний посібник / Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевська. – Запоріжжя : ЗНУ, 2006. – 140 с.

25. Комзюк А. Т. Адміністративний примус: деякі загальні проблеми дослідження та правового регулювання в контексті забезпечення прав людини / А. Т. Комзюк // Право України. – № 4. – С.46-49.

26. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 408 с.

27. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції : поняття, види та організаційно-правові питання реалізації :

[монографія] ; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Нац. ун-т внутр.справ, 2002. – 336 с.

28. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

29. Новий тлумачний словник української мови: у трьох томах, 42000 слів / [уклад. В.В. Яременко, О. М. Сліпушко]. – видання друге, виправлене. – К. : Аконіт, 2001. – Т. 1 : А-К. – 880 с.

30. Овсянко Д.М. Административное право: [учебное пособие для студентов] / под ред. Г. А. Туманова. – М. : Юристъ, 1997. – 448 с.

31. Про Національну поліцію : закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379.

32. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Салманова Олена Юріївна. – Х, 2002. – 232 с.

33. Сергєєв А. В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сергєєв Анатолій Вікторович. – Х., 2004. – 216 с.