

НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРЕВЕНТИВНИХ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ

Стаття присвячена аналізу нормативно-правових засад застосування адміністративно-превентивних поліцейських заходів. На підставі положень нормативних актів України, які деталізують порядок застосування превентивних поліцейських заходів, автором визначені повноваження поліції в окремих сферах суспільного життя. Зазначено, що в цій площині залишаються проблеми, пов'язані з відсутністю чіткого механізму застосування окремих превентивних заходів. Крім того, в окремих випадках відсутність чітко закріплених обов'язків осіб, щодо яких застосовуються превентивні поліцейські заходи (наприклад, у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху), призводить до виникнення значної кількості конфліктних ситуацій.

Ключові слова: адміністративно-превентивні заходи, поліцейські заходи, нормативні засади, Національна поліція, заходи примусу.

Статья посвящена анализу нормативно-правовых основ применения административно-превентивных полицейских мер. На основании положений нормативных актов Украины, которые детализируют порядок применения превентивных полицейских мер, автором определены полномочия полиции в отдельных сферах общественной жизни. Автором указано, что в данной плоскости остаются проблемы, связанные с отсутствием четкого механизма применения отдельных превентивных мер. Кроме того, в отдельных случаях отсутствие четко закрепленных обязанностей лиц, в отношении которых применяются превентивные полицейские меры (например, в сфере обеспечения безопасности дорожного движения), приводит к возникновению значительного количества конфликтных ситуаций.

Ключевые слова: административно-превентивные меры, полицейские меры, нормативные основы, Национальная полиция, меры принуждения.

The article is devoted to the analysis of the legal framework of administrative and preventive police measures. On the basis of the provisions of normative acts of Ukraine, which detail the grounds and procedure for the use of preventive police measures, the author defines the powers of the police in certain spheres of public life. The author points out that in this plane there are still a number of problems associated with the lack of a clear mechanism for the application of certain preventive measures. In addition, in some cases, the lack of clearly defined responsibilities of persons against whom preventive police measures are applied, for example, as in the field of road safety, leads to a significant number of conflict situations.

Key words: administrative and preventive measures, police measures, normative principles, National Police, coercive measures.

Вступ. Сьогодні головним завданням нашої держави є врегулювання відносин, що виникають внаслідок діяльності різних органів влади та місцевого самоврядування, насамперед органів Національної поліції, до яких постійно прикута увага суспільства. Тому урегульованість механізмів, що забезпечують реалізацію компетенції поліції, в т. ч. і щодо застосування адміністративно-превентивних заходів, є не тільки показником ступеня розвитку держави, але і мірою поваги до особистості. Саме правові норми є тим критерієм, який визначає допустиму чи

прийнятну поведінку поліцейського, оскільки закріплює його права й обов'язки. Безперечно, ці норми мають певну впорядкованість і регулюють не лише процесуальний статус поліцейських, а й підстави та порядок застосування адміністративно-превентивних заходів.

Дослідженням проблематики застосування адміністративно-превентивних заходів поліції в окремих аспектах займалися А. Комзюк, С. Гусаров, О. Бандурка, В. Гапчич, С. Давидов, Г. Джагупов, О. Жидовцева, І. Козаченко, І. Крепаков, М. Логвиненко, О. Мартиненко, Д. Никифорчук, В. Ортинський, В. Пчолкін, В. Самотієвич, Є. Филипенко, В. Шендрик та ін. Водночас реформування вітчизняного законодавства зумовлює необхідність пошуку нових шляхів удосконалення підстав і порядку застосування адміністративно-превентивних заходів поліції на основі аналізу проблем практичної реалізації цього права.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні нормативних засад застосування адміністративно-превентивних заходів поліції, аналізі їх сучасного стану, визначенні на їх основі шляхів удосконалення підстав і порядку застосування адміністративно-превентивних заходів поліції.

Результати дослідження. Говорячи про ступінь урегульованості правових норм, науковці досить часто використовують терміни «нормативні засади», «нормативне визначення», «правові засади», «правове регулювання». Проте всі вони є синонімами, а отже, мають схоже змістове наповнення. Під нормативними засадами можна розуміти результативний, нормативно-організуючий вплив, який здійснюється на суспільні відносини за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) з метою їх впорядкування, охорони та розвитку відповідно до суспільних потреб [1, с. 145]. Безперечно, систему правових актів, що регулюють порядок застосування адміністративно-превентивних заходів, можна об'єднати за рядом класифікаційних ознак, таких як: юридична сила, сфера дії, час прийняття, суб'єкт прийняття. Проте ключовим критерієм є юридична сила. Сукупність правових актів розташована в певній ієрархії, в основу якої поставлено Конституцію України як Основний закон нашої держави.

Порядок застосування адміністративно-превентивних заходів головним чином визначають такі нормативно-правові акти: Конституція України, Закони України «Про Національну поліцію», «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112», «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про захист персональних даних», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про дорожній рух», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний процесуальний кодекс України, постанови Кабінету Міністрів України «Про Правила дорожнього руху», «Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі», накази Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських», «Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України», «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції», «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» та ін. Зважаючи на суттєвий об'єм нормативної бази, ми не маємо змоги детально проаналізувати кожний нормативно-правовий акт. Розпочнемо аналіз нормативно-правової бази з Конституції України, яка є підґрунтям для врегулювання правових відносин у будь-якій сфері суспільного життя. Вона визначає не лише органи влади в державі, а і їх компетенцію, їх загальні засади діяльності, в т. ч. й загальні засади діяльності національної поліції України. Так, ст. 19 Конституції України наголошує, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачених Конституцією та законами України. Крім того, відповідно до положень Конституції права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [2]. Держава визнає свою відповідальність за будь-яку неправомірну діяльність. Водночас значний вплив на формування нормативних засад застосування адміністративно-превентивних поліцейських заходів здійснюють міжнародні акти, ратифіковані у визначеному законодавцем порядку, що є частиною законодавства України й обов'язкові для виконання [2]. Прикладом є прийняття Закону України «Про міжнародні договори України», який визначає, що укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного

законодавства [3]. Зважаючи на сказане, доцільно згадати «Загальну декларацію прав людини», прийняту Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., «Міжнародний пакт про громадянські і політичні права», прийнятий резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 16 грудня 1966 р., «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Хоча міжнародні норми мають швидше рекомендаційний характер, вони є орієнтиром для формування вітчизняного законодавства в цьому напрямі.

Продовжуючи аналіз нормативних засад застосування адміністративно-превентивних поліцейських заходів, доцільно виокремити Закон України «Про Національну поліцію», який є базовим нормативно-правовим, оскільки визначає правовий статус Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, що служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Крім того, в ньому закріплені завдання та принципи діяльності поліції, які визначають, що поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначених Конституцією та законами України. Ключовим є положення, згідно з яким поліція під час виконання своїх завдань забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації. Тому обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції [4].

Варто звернути увагу й на те, що законодавець закріпив положення, відповідно до яких поліцейським за будь-яких обставин заборонено: сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання; виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази. Крім того, Закон України «Про Національну поліцію» дав визначення, що таке поліцейський захід, його види, й окреслив вимоги до нього. Законодавець деталізував кожен окремий вид превентивних заходів і наголосив, що під час проведення превентивних поліцейських заходів поліція зобов'язана повідомити особі про причини застосування до неї превентивних заходів, а також довести до її відома нормативно-правові акти, на підставі яких застосовуються такі заходи [4]. Проте слід відзначити, що незважаючи на визначення чіткого переліку превентивних заходів, на практиці виникає ряд проблем щодо реалізації окремих видів. За приклад можна взяти такий превентивний захід, як поліцейське піклування стосовно особи, котра перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самотійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі. Здебільшого через сильний стан сп'яніння такої особи поліція не має можливості встановити її реальне місце проживання, а через неадекватну поведінку та підвищений ступінь агресії швидко відмовляється від госпіталізації, оскільки особа становить небезпеку як для оточуючих, так і для себе. Тому патрульні змушені доставляти таких осіб до територіального відділу поліції, де також відсутні спеціально обладнані кімнати для їх утримання. У зв'язку з цим наряд поліції вимушений чекати, поки особа не отямиться та не повідомить дані про себе. Увесь цей час поліцейські змушені перебувати з «підопічним» у холі відділу поліції, де перебувають і інші громадяни. Тому виходить, що, маючи по суті дієвий поліцейський захід, ми не маємо практичних можливостей для належної його реалізації.

Зауважимо, що оскільки превентивні заходи спрямовані на запобігання вчинення правопорушень, то особливого значення набувають джерела, які врегульовують правовідносини в різних сферах суспільного життя шляхом встановлення певних правил і визначення компетенції суб'єктів контролю. Прикладом може слугувати Закон України «Про дорожній рух», що регулює суспільні відносини у сфері дорожнього руху та його безпеки, визначає права, обов'язки і відповідальність суб'єктів – учасників дорожнього руху. З метою попередження правопорушень у цій сфері дотримання безпеки дорожнього руху та його учасників Закон встановлює значні повноваження Міністерства внутрішніх справ України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. До них, наприклад, можна віднести: здійснення державної реєстрації й обліку транспортних засобів, приймання іспитів для отримання права керування транспортними засобами і видача відповідних документів; ведення автоматизованого обліку, накопичення, оброблення та використання відомостей про транспортні засоби, які підлягають державній і відомчій реєстрації, та про їхніх власників; забезпечення організації та здійснення контролю за підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації водіїв транспортних засобів, обліком суб'єктів підприємницької діяльності всіх форм власності, що провадять таку діяльність, а також за прийманням іспитів із перевірки знань правил перевезення небезпечних вантажів автомобільним транспортом і видачею

відповідних свідоцтв установленого зразка; ведення автоматизованого обліку адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху та ін. [5]. Законодавець наголошує, що одним із органів, який здійснює контроль у сфері безпеки дорожнього руху, є Національна поліція, насамперед, шляхом застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису. Крім того, може йтися і про зупинку транспортного засобу у разі настання підстав, зазначених у законі, та застосування поверхневої перевірки транспортного засобу.

Іншим правовим актом є Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», який визначає систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених із місць позбавлення волі, що здійснюються органами поліції з метою запобігання вчиненню злочинів такими особами та здійснення виховного впливу на них [6]. Також до нормативної бази щодо застосування превентивних заходів можна віднести Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству». Він закріплює організаційно-правові засади запобігання та протидії домашньому насильству, основні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, спрямовані на захист прав та інтересів осіб, котрі постраждали від такого насильства. Законодавець розмежовує повноваження ряду суб'єктів контролю у цій сфері. Так, до повноважень уповноважених підрозділів органів Національної поліції України у сфері запобігання та протидії домашньому насильству належать: 1) виявлення фактів домашнього насильства та своєчасне реагування на них; 2) прийом і розгляд заяв і повідомлень про вчинення домашнього насильства, у т. ч. розгляд повідомлень, що надійшли до кол-центру з питань запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі та насильству стосовно дітей, вжиття заходів для його припинення та надання допомоги постраждалим особам з урахуванням результатів оцінки ризиків; 3) інформування постраждалих осіб про їхні права, заходи і соціальні послуги, якими вони можуть скористатися; 4) винесення термінових заборонних приписів стосовно кривдників; 5) взяття на профілактичний облік кривдників і проведення з ними профілактичної роботи в порядку, визначеному законодавством; 6) здійснення контролю за виконанням кривдниками спеціальних заходів протидії домашньому насильству протягом строку їх дії; 7) анулювання дозволів на право придбання, зберігання, носіння зброї та боєприпасів їх власникам у разі вчинення ними домашнього насильства, а також вилучення зброї та боєприпасів у порядку, визначеному законодавством, тощо. Крім того, поліцейські можуть проникати до житла особи без вмотивованого рішення суду в невідкладних випадках, пов'язаних із припиненням вчинюваного акту домашнього насильства, у разі безпосередньої небезпеки для життя чи здоров'я постраждалої особи [7]. Цей нормативний акт містить ряд новел, які покращують роботу в цьому напрямі. Так, законодавець закріплює визначення дитини-кривдника, тим самим визнаючи збільшення правопорушень, пов'язаних із насиллям серед дітей, котрі найбільш незахищені від впливу соціуму і часто копіюють поведінку дорослих. Безперечно, органи Національної поліції наділені значним колом повноважень, що дозволяють їм не лише виявляти факти вчинення насилля та реагувати на них своєчасно, а навіть проникати до житла особи без вмотивованого рішення суду в невідкладних випадках, пов'язаних із припиненням вчинюваного акту домашнього насильства, у разі безпосередньої небезпеки для життя чи здоров'я постраждалої особи.

Однак, незважаючи на ряд позитивних новел, в окремих аспектах позиція законодавця прописана не досить чітко. Так, сьогодні викликає багато запитань застосування термінового заборонного припису стосовно кривдника як спеціального заходу протидії домашньому насильству, що вживається уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України як реагування на факт домашнього насильства. Законодавець зобов'язує кривдника у разі винесення відповідного припису терміново залишити місце спільного проживання (перебування) з постраждалою особою. Проте в більшості випадків домашнє насилля вчиняється у сім'ях із низьким рівнем матеріального благополуччя, тому не зрозуміло, куди саме має йти кривдник і де він має перебувати чи, точніше, проживати десять днів. Крім того, у Законі прописано, що органи поліції можуть у разі невиконання термінового припису застосувати до особи заходи примусу. Йдеться, насамперед, про адміністративне затримання, яке можливе лише на три години. І знову виникає проблема, як далі реалізуватиметься така норма. Ще більш патова ситуація виникає, коли кривдниками виявляються неповнолітні діти, наприклад, 16–17 років, до яких припис взагалі не можливо застосувати. Тому було б краще запровадити світовий досвід, коли кривдники поміщаються у спеціальні центри, де з ними працюють психологи.

Особливого значення серед переліку нормативних засад застосування адміністративно-превентивних поліцейських заходів набуває Кодекс України про адміністративні правопорушення. Враховуючи, що практично всі види превентивних заходів спрямовані на забезпечення провадження в адміністративній справі, КУпАП закріплює норми щодо їх деталізації. Кодекс не лише окреслює види правопорушень, а й встановлює процедуру їх розгляду, визначаючи компетенцію значної кількості суб'єктів, в т. ч. і органів Національної поліції, наділивши її правом розглядати окремі категорії справ про адміністративні правопорушення [8]. Проте окремі позиції законодавця потребують перегляду. Наприклад, сьогодні на практиці багато проблем виникає у разі застосування адміністративного затримання за відсутності документів і небажання особи повідомляти інформацію про себе. У такій ситуації відсутність відомостей про особу досить часто унеможливує подальшу роботу з нею.

Водночас суттєвий масив нормативно-правових актів, які регулюють підстави та порядок застосування адміністративно-превентивних поліцейських заходів, становлять відомчі акти. Вони деталізують певні правила врегулювання окремих правовідносин і встановлюють порядок здійснення контрольних заходів, спрямованих на дотримання чинного законодавства та недопущення правопорушень у певних сферах суспільного життя. Насамперед можемо виділити «Інструкцію з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції країни», затверджену наказом № 1044 Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2017 р. Вона визначає, що профілактична діяльність цих підрозділів поліції спрямована на запобігання вчиненню дітьми кримінальних і адміністративних правопорушень, виявлення причин і умов, які цьому сприяють, вжиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення; ведення профілактичного обліку дітей, схильних до вчинення правопорушень, і проведення із ними заходів індивідуальної профілактики; вжиття заходів щодо запобігання та протидії домашньому насильству, вчиненому дітьми та стосовно них, а також жорсткому поведінню з дітьми; вжиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, у т. ч. здійснення поліцейського піклування щодо неповнолітніх осіб; провадження діяльності, пов'язаної із захистом права дитини на здобуття загальної середньої освіти [9].

Ще один правовий акт, який займає чільне місце в ході застосування превентивних заходів, – «Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції», затверджена наказом МВС України № 650 від 28 липня 2017 р. У ній вказано, що головним напрямом діяльності дільничних офіцерів поліції є здійснення превентивної (профілактичної) роботи, спрямованої на попередження кримінальних та інших правопорушень, перевірку дотримання обмежень, установлених законом щодо осіб, котрі перебувають на превентивному обліку, здійснення поліцейського піклування. Крім того, передбачено ведення превентивного обліку, який полягає у комплексі заходів, спрямованих на підтримання в актуальному стані інформаційних підсистем єдиної інформаційної системи МВС про осіб, щодо яких здійснюється превентивна робота [10].

Висновки. Отже, підсумовуючи викладене, слід зауважити, що основним завданням поліції є забезпечення публічної безпеки та порядку, охорони прав і свобод людини та інтересів суспільства і держави. Це можливе лише завдяки визначенню повноважень цього органу та чіткій деталізації підстав і порядку застосування певних видів поліцейських заходів, у т. ч. і превентивних, адже діяльність органів Національної поліції пов'язана, насамперед, із запобіганням вчиненню правопорушень у різних сферах суспільного життя. Тому не дивно, що сьогодні існує значна правова база, яка різною мірою закріплює права й обов'язки поліцейських і деталізує їх контрольні функції. Це не лише закони, а й велика кількість підзаконних нормативно-правових актів. Проте у цій площині все ще залишається цілий ряд проблем, пов'язаних із відсутністю чіткого механізму застосування превентивних заходів. Крім того, в окремих випадках відсутність чітко закріплених обов'язків осіб, щодо яких застосовуються превентивні поліцейські заходи, наприклад, у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, призводить до виникнення значної кількості конфліктних ситуацій. Безперечно, подолання вказаної проблеми залежить не тільки від досконалості правового регулювання. Великого значення набуває в таких випадках і людський фактор, урівноваженість особи, вміння правильно оцінювати обстановку та тверезо мислити в стресовій ситуації, вибираючи відповідний превентивний захід. Тому цілком логічним буде позиція щодо забезпечення якості відбору працівників поліції та здійснення постійного контролю за їх діяльністю з метою попередження порушень законодавства.

Список використаних джерел:

1. Алексеев С.С. Теория права. М., 1994. 224 с.
2. Конституція України: офіц. текст. Київ: КМ, 2013. 96 с.
3. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.
4. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
5. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>.
6. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01 грудня 1994 р. № 264-94-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/264/94>.
7. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07 грудня 2007 р. № 2229-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-19>.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
9. Інструкція з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції країни: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2017 р. № 1044. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18>.
10. Про затвердження інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ МВС України № 650 від 28 липня 2017 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>.