



УДК 342.924

В. О. Невядовський,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3 (підрозділів поліції превентивної діяльності) Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3107-1464>*

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ У ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

З урахуванням позицій учених-адміністративістів крізь призму національного правового поля окреслено основні особливості реалізації адміністративно-правових норм у діяльності Національної поліції України. Зроблено висновок про недостатній рівень висвітлення на сторінках правової літератури результатів дослідження особливостей діяльності Національної поліції України з урахуванням досвіду роботи вказаного правоохоронного органу. Запропоновано особливості реалізації адміністративно-правових норм у діяльності Національної поліції України поділити на дві групи – теоретико-правові та організаційні.

Ключові слова: Національна поліція України, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, адміністративно-правова норма, правова колізія.

Постановка проблеми. Процес трансформації міліції в Національну поліцію, старт якому був даний ще минулого року, на сьогодні набирає активних обертів. Ключовими завданнями поліцейських є не тільки боротьба з порушенням законів, важливим є й те, що вони

повинні вселяти в людей віру в неминучість, необоротність реформ, у силу держави, яка здатна себе захистити. Однак очевидно що втілення в життя будь-якої реформи політичного, соціального, економічного чи правового характеру на своєму шляху зустрічає низку перепон. Причин на те кілька, серед основних слід виділити: небажання суспільства сприймати нововведення, брак політичної волі, невідповідність чинного правового поля реальним вимогам реформи тощо. Саме на останній причині як на основному складовому елементі реформи Національної поліції України ми вважаємо за доцільне акцентувати увагу в межах представлено наукового дослідження. Здобутки та недоліки в роботі згаданого правоохоронного органу мають вже сьогодні стати безцінним досвідом як для керівництва Національної поліції, так і безпосередньо для кожного поліцейського особисто.

Стан дослідження. Діяльність правоохоронних органів стала предметом наукових досліджень багатьох видатних науковців у галузі адміністративного права, зокрема В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, О. В. Батраченка, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Галунька, С. М. Гусарова, А. Т. Комзюка, О. М. Музичука, О. Ю. Салманової та інших. Разом із тим, на сьогодні не існує достатньої кількості наукових праць, присвячених питанням особливостей реалізації адміністративно-правових норм у діяльності Національної поліції України крізь призму чинного законодавства з урахуванням вже наявного досвіду півторарічної правоохоронної роботи. Тому **метою** статті є окреслення та класифікація особливостей реалізації адміністративно-правових норм у діяльності Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з положень ст. 1 закону України «Про Національну поліцію», діяльність Національної поліції України реалізується у служінні суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку [0]. Як бачимо, забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, яка відповідно до положень Основного Закону визнається в Україні найвищою соціальною цінністю, є першочерговим завданням Національної поліції. Тому постає цілком слушне питання: що ж таке публічна безпека та публічний порядок? Вдаді спроби надати відповідь на поставлене питання вже були здійснені вченими-адміністративістами та віднайшли своє відображення на сторінках правової літератури. Наприклад, О. В. Батраченко, досліджуючи зміст таких термінів, як «публічна безпека» та «публічний порядок», дійшов висновку про їх спорідненість із термінами «громадська безпека» та «громадський порядок» [2, с. 85]. Останні віднайшли своє законодавче висвітлення в положеннях наказу МВС України від 11 листопада 2010 року № 550 «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України», де поняття «громадська безпека» тлумачиться стан захищеності інтересів людини, суспільства й

держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних криміногенною ситуацією, стихійним лихом, катастрофами, аваріями, пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними подіями. Громадський порядок визначається як система суспільних відносин, які складаються та розвиваються у громадських місцях під впливом правових і соціальних норм, спрямованих на забезпечення нормального функціонування установ, організацій, громадських об'єднань, праці й відпочинку громадян, повагу до їх честі, людської гідності та громадської моралі [3].

Учений Д. С. Припугень у цьому питанні дійшов більш ґрунтовних висновків та акцентував увагу на тому, що для ефективного виконання своїх службових обов'язків працівник поліції (поліцейський), повинен чітко розуміти покладені на нього завдання. Тільки в цьому випадку його діяльність буде здійснюватися відповідно до чинного законодавства та виконуватися в повному обсязі [4, с. 149]. Разом із тим, дискусійним видається висновок науковця про те, що підходи німецького та американського законодавців до тлумачення громадського порядку та громадської безпеки характеризуються простотою, зрозумілістю та можливістю їх застосування в поліцейській діяльності України [4, с. 150]. А тому, частково поділяючи наведені вище позиції, можемо зробити висновок про необхідність обов'язкового відображення у правовому полі ключових термінів «публічна безпека» та «публічний порядок», що дозволить мінімізувати дискусії щодо основного завдання Національної поліції - служіння суспільству. За основу змісту таких термінів доцільно взяти вже наявні спріднені терміни «громадська безпека» та «громадський порядок».

Для забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку Національна поліція України наділена відповідними інструментами, а саме повноваженнями та компетенцією. У протидії адміністративним правопорушенням поліцейські керуються не лише законом України «Про Національну поліцію», а й положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення [5]. На наше переконання, найбільш дискусійним і таким, що потребує негайної деталізації, є положення ст. 222 КУпАП про повноваження органів Національної поліції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Частина 1 цієї статті наводить вичерпний перелік статей особливої частини КУпАП, за порушення яких розглядати та приймати рішення у справах про адміністративні правопорушення мають право органи Національної поліції. Однак, виходячи з положень ч. 3 ст. 13 закону України «Про Національну поліцію», у складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення. Отже, обґрунтованим видається висновок про надмірну широту терміна «органи Національної поліції» в межах ст. 222 КУпАП.

Не вносить жодної ясності до поставленого питання й ч. 2 ст. 222 КУпАП, положення якої лише констатують той факт, що від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень, оскільки прямого та чіткого визначення таких повноважень на сьогодні законодавець не передбачив. Лише аналіз положень наказу МВС України від 7 листопада 2015 року № 1395 «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» дозволяє дійти висновку про те, що його положення стосуються визначених суб'єктів - поліцейських підрозділів патрульної поліції та поліцейських, на яких покладаються обов'язки із забезпечення безпеки дорожнього руху в окремих регіонах і населених пунктах, де тимчасово відсутня патрульна поліція [6]. Ці суб'єкти уповноважені приймати рішення за встановленою категорією справ - про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі. Тому досить легко визначити, що суб'єктом прийняття рішення за частиною статей щодо правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, визначених у ст. 222 КУпАП, є патрульна поліція. Проте залишається відкритим питання розмежування повноважень структурних підрозділів кримінальної поліції, яких достатня кількість.

Дискусійним залишається питання подвійної підвідомчості ч. 1 ст. 44 і ст. 44-1 КУпАП, де повноваження щодо розгляду справи та прийняття за нею рішення віднесено до районних, районних у місті, міських або міськрайонних судів (суддів) (ст. 221 КУпАП) та органів Національної поліції (ст. 222 КУпАП). Однак аналіз судової практики дозволяє дійти висновку, що вказані статті особливої частини КУпАП розглядаються виключно судами. Відтак видається обґрунтованою пропозиція виключити ч. 1 ст. 44 і ст. 44-1 КУпАП із положення ст. 222 КУпАП про повноваження органів Національної поліції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Підводячи підсумок проведеного вище дослідження, можемо зробити такий висновок: у діяльності Національної поліції станом на сьогодні є певні особливості реалізації адміністративно-правових норм, що полягають у наявності правових прогалин і колізій, які потребують якнайшвидшого свого усунення з метою чіткого розуміння поліцейським покладених на нього завдань та об'єму власних повноважень і компетенції в розгляді матеріалів адміністративного провадження та прийняття своєчасного, всебічного, повного й об'єктивного рішення кожної справи, вирішення її відповідно до закону.

Наступний блок нашої статті присвячений аналізу особливостей реалізації адміністративно-правових норм у діяльності Національної поліції України під час кваліфікації окремих складів адміністративних правопорушень, які мають практичну спрямованість. Так, положення ч. 1 ст. 154 КУпАП встановлюють відповідальність за тримання собак і котів у місцях, де це заборонено відповідними правилами, чи понад установлену кількість, чи незареєстрованих собак, або приведення у громадські місця, або вигулювання собак без повідків і намордників (крім собак, у реєстраційних свідоцтвах на яких зроблено спеціальну відмітку) чи в невідведених для цього місцях. Суб'єктом прийняття рішення за вказаною статтею відповідно до положень ст. 218 КУпАП є адміністративні комісії при виконавчих органах. Однак детальний аналіз положень вказаної статті дозволяє дійти висновку про відсутність повноважень щодо розгляду адміністративного матеріалу за ч. 1 ст. 154 КУпАП адміністративними комісіями при виконавчих органах сільських, селищних рад (ч. 2 ст. 218 КУпАП). Отже, будь-який адміністративний матеріал, складений поліцейським на території села чи селища, не має перспективи свого подальшого розгляду та прийняття рішення за ним, а правопорушник, за такого стану правового регулювання, уникне відповідальності. Заповненням цієї прогалини у практичній діяльності органів Національної поліції є внесення відповідних доповнень до положень ч. 2 ст. 218 КУпАП.

Такою, що потребує свого висвітлення, особливістю реалізації адміністративно-правових норм у діяльності Національної поліції є відсутність можливості фіксації правопорушення, передбаченого положенням ст. 160 КУпАП – торгівля з рук у невстановлених місцях. Слід визнати той факт, що на сьогодні торгівля з рук стала не лише економічним явищем, а й соціальним, що є результатом бажання соціально незахищених верств населення підвищити власний добробут. Тому це явище є характерним не лише для міст, а й для сіл, селищ тощо. Разом із тим, виходячи з аналізу змісту ч. 1 ст. 160 КУпАП, законодавець визнає правопорушенням торгівлю з рук у невстановлених місцях лише на території вулиць, площ, дворів, під'їздів, скверів та інших невстановлених місцях у містах. А відтак торгівля з рук у селах, селищах та інших населених пунктах не є правопорушенням. Хоча така торгівля також здійснюється досить активно. Вбачається доцільним внести відповідні зміни до положень ст. 160 КУпАП, де передбачити не лише заборону торгівлі з рук у містах, а й у таких населених пунктах, як село, селище тощо.

Резюмуючи проведене дослідження, можемо дійти **висновку**, що особливості реалізації адміністративно-правових норм у діяльності Національної поліції України слід поділити на дві групи:

1) теоретико-правові особливості, які характеризуються наявністю прогалин у чинному законодавстві та прямо не впливають на провадження у справі про адміністративні правопорушення;

2) організаційні особливості, які безпосередньо впливають на провадження у справі про адміністративні правопорушення та, як результат, процес притягнення до адміністративної відповідальності суб'єкта вчинення проступку.

Список бібліографічних посилань: 1. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379. 2. Батраченко О. В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2014. Вип. 29, ч. 2, т. 3. С. 84–86. URL: <http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.29-2/part 3/20.pdf> (дата звернення: 02.12.2016). 3. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 11.11.2010 № 550. *Офіційний вісник України*. 2010. № 95. Ст. 3386. 4. Припутень Д. С. Щодо визначення категорії «публічна безпека» в адміністративному праві // Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 6. С. 148–150. URL: <http://lsej.org.ua/6 2015/43.pdf> (дата звернення: 02.12.2016). 5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: закон України від 07.12.1984 № 8073-X // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10> (дата звернення: 02.12.2016). 6. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395. *Офіційний вісник України*. 2015. № 88. Ст. 2964.

Надійшла до редколегії 15.12.2016



Невядовский В. О. Особенности реализации административно-правовых норм в деятельности Национальной полиции Украины

С учётом позиций учёных-административистов сквозь призму национального правового поля обозначены основные особенности реализации административно-правовых норм в деятельности Национальной полиции Украины. Сделан вывод о недостаточном уровне освещения на страницах юридической литературы результатов исследования особенностей деятельности Национальной полиции с учётом опыта работы указанного правоохранительного органа. Предложено особенности реализации административно-правовых норм в деятельности Национальной полиции Украины разделить на две группы – теоретико-правовые и организационные.

Ключевые слова: Национальная полиция Украины, правоохранительная деятельность, правоохранительные органы, административно-правовая норма, правовая коллизия.

Neviadovskyi V. O. Features of implementing administrative and legal norms within the activities of the National Police of Ukraine

Among the reasons for the inhibition of any reform of the political, social, economic or legal nature the author has singled out public reluctance to accept innovations,

the lack of political will, the inadequacy of the current legal base to the real requirements of the reform. The relevance of chosen research topic has been grounded by the lack of sufficient number of research focused on the activities of one of the key law enforcement agencies – the National Police of Ukraine on the pages of legal literature. Taking into account the points of view of scholars in administrative law in the light of the national legal framework, the author has outlined the main features of implementing administrative and legal norms within the activities of the National Police. The author includes the following main features: the use of the terms that did not find its consolidation, in particular “public security” and “public order” by the legislator; the need to provide details of the provisions of certain Articles of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, in particular the Art. 222 on the powers of the National Police agencies in regard to cases of administrative offenses. Special attention has been paid to the need to address the legal shortcomings of the current legislation in order to have a clear understanding by the police officers of the assigned tasks and the scope of own powers and jurisdiction in reviewing the materials on administrative proceedings.

The peculiarities of the structure of some Articles of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, in particular the Articles 154 and 160. The author has offered solutions to the determined legal conflicts in carrying out the proceedings under the stated Articles. The author has suggested to divide the features of implementing administrative and legal norms within the activities of the National Police into two groups – organizational and theoretical and legal.

Keywords: National Police of Ukraine, law enforcement activity, law enforcement agencies, administrative and legal norm, legal conflict.

