

УДК: 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.40>

ЩОДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Будь О.А.,

доктор філософії,

докторант відділу організації освітньо-наукової підготовки
Харківського національного університету внутрішніх справORCID: <https://orcid.org/.0000-0002-2845-8780>

Будь О.А. Щодо питання правового регулювання адміністративних процедур в діяльності Національної поліції України.

У статті на підставі аналізу численних позицій науковців запропоновано авторський підхід щодо визначення поняття «правового регулювання адміністративних процедур в діяльності Національної поліції України». Під цим поняттям розуміється цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави. Визначено, що в ході діяльності Національної поліції реалізується велика кількість адміністративних процедур, які стосуються різних напрямків суспільного життя. При цьому, кожна з них має певне нормативне закріплення. При цьому більшість з цих процедур мають підзаконний характер і знаходять своє вираження у відомчих нормативних актах.

Також звернено увагу на те, що підзаконність нормативно-правових актів не означає їх меншої юридичної обов'язковості, оскільки такі акти мають необхідну юридичну чинність, яка хоча й не має такої ж загальності та верховенства, як це властиво законам. Вони посідають важливе місце в усій системі нормативно-правового регулювання, оскільки забезпечують виконання положень Конституції та законів України шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин.

В статті вказано, що система правового регулювання безпосередньо залежить від багатьох державних процесів і постійно зазнає змін. Крім того, наявність розгалужених відомчих джерел не завжди вирішує прогалини в законодавстві, а інколи навіть носить суперечливий характер.

Разом з тим, не зважаючи на наявність значної правової бази зазначено на існуванні випадків правових прогалин, які нерідко призводять до порушення прав громадян. У першу чергу слід звернути увагу на проблему процедури застосування превентивних поліцейських заходів та заходів забезпечення провадження в спра-

вах про адміністративні правопорушення. Внаслідок чого, в статті автором визначено окремі проблеми та шляхи їх вирішення при здійсненні провадження в справах про адміністративне правопорушення, застосуванні поліцією такого превентивного заходу як перевірка документів. Зроблено висновок про те, що правове регулювання здійснення адміністративних процедур в Національній поліції належить до складних системних об'єктів дослідження і потребує комплексного вивчення.

Ключові слова: адміністративна процедура, поліція, правове регулювання, провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Bud O.A. Regarding the issue of legal regulation of administrative procedures in the activities of the National police of Ukraine.

In the article, based on the analysis of numerous positions of scientists, the author's approach to defining the concept of «legal regulation of administrative procedures in the activities of the National Police of Ukraine» is proposed. This concept refers to the purposeful influence of the norms of administrative law on social relations with the aim of ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities, the normal functioning of civil society and the state with the help of administrative and legal means. It was determined that in the course of the National Police's activities, a large number of administrative procedures are implemented, which relate to various areas of public life. At the same time, each of them has a certain normative anchoring. At the same time, most of these procedures have a sub-legal nature and are expressed in departmental regulations.

Attention is also drawn to the fact that the legality of normative legal acts does not mean that they are less legally binding, since such acts have the necessary legal validity, which, although it does not have the same generality and supremacy as is characteristic of laws. They occupy an important place in the entire system of regulatory and legal regulation, as they ensure the implementation of the provisions of the Constitution and laws of

Ukraine through specific regulatory regulation of the entire complex of social relations.

The article states that the system of legal regulation directly depends on many state processes and is constantly undergoing changes. In addition, the presence of extensive departmental sources does not always solve gaps in legislation, and sometimes even has a contradictory nature.

At the same time, despite the existence of a significant legal base, it is noted that there are cases of legal gaps that often lead to the violation of citizens' rights. First of all, attention should be paid to the problem of the procedure for applying preventive police measures and measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses. As a result, in the article, the author identifies certain problems and ways to solve them in the implementation of proceedings in administrative offense cases, the use by the police of such a preventive measure as checking documents.

It was concluded that the legal regulation of the implementation of administrative procedures in the National Police belongs to the complex system objects of research and requires a comprehensive study.

Key words: administrative procedure, police, legal regulation, proceedings in cases of administrative offenses.

Постановка проблеми. Питання дотримання прав та свобод осіб в Україні було і залишається актуальним та злободенним. Особливо це відчутно в умовах сьогодення. Поряд з великою кількістю проблем та перепон, з якими зіштовхнулися українці в умовах воєнного часу болючими та прикрими стають випадки перешкод, що виникають під час реалізації їх прав та інтересів. Це не лише є проблемою для людини. Такий стан справ напряму впливає на імідж держави, на єдність народу, особливо в такі важкі часи випробувань. З іншого боку, все що відбувається сьогодні в державі перевернуло свідомість громадян та спонукає до нетерпимості щодо порушень в будь-яких сферах суспільного життя.

Відстоюючи свою незалежність не лише територіально люди змагаються не лише за збереження цінностей, а й за функціонування дієвих процедур в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, завдяки яким буде забезпечено чітке та неухильне виконання закону. Досконалість правових норм, що регулюють не лише правовий статус поліцейського, а також підстави, строки та порядок здійснення адміністративних процедур під час виконання покладених на поліцію завдань є не тільки показником ступеню розвитку держави, але і мірою поваги до особистості. Саме тому виникає необхідність пошуку шляхів належного забезпе-

чення правого врегулювання адміністративних процедур в діяльності Національної поліції.

Стан опрацювання. Ряд вчених, таких як В. Авер'янов, А. Комзюк, О. Бандурка, Є. Демський, Т. Коломоєць, Р. Мельник, О. Кузьменко, І. Лазарев, О. Лагода, Н. Галіцина, О. Миколенко, С. Стеценко та інші в різній мірі окреслили в своїх працях питання пов'язані з дослідженням проблем інституту «адміністративна процедура». Проте проблеми реалізації адміністративних процедур в діяльності Національної поліції України на сьогоднішній день є мало вивченими і потребують додаткової уваги.

Мета статті полягає у встановленні поняття правого регулювання реалізації окремих видів адміністративних процедур в діяльності Національної поліції. Окреслена мета реалізується шляхом виконання наступних завдань: 1) визначити наявні підходи вчених до визначення поняття «правове регулювання адміністративних процедур в діяльності поліції»; 2) визначити нормативну базу, що регулює реалізацію адміністративних процедур в діяльності Національної поліції; 3) здійснити характеристику окремих нормативно-правових актів за даним напрямком.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день законодавець закріплює правовий статус Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. При цьому наголошується, що поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України [1].

Водночас, Закон України «Про Національну поліцію» закріплює принципову зміну розуміння місця та ролі поліції у відносинах «поліція – особа (суспільство)», яке полягає в тому, що основне завдання поліції побудоване на загальному концепті надання послуг державою населенню та сформульоване як «надання поліцейських послуг щодо підтримання публічного порядку та безпеки». Таке розуміння відповідає розумінню поліції як цивільної організації та сприятиме досягненню мети реформи – перетворенню системи державного примусу (міліції) на сервісну службу (поліцію) [2, с. 196]. До того ж, доцільно підтримати позицію Д. М. Ластовича, який вважає, що запровадження терміну «поліцейські послуги» та введення його у правовий обіг потрібні для того, щоб:

1) зробити поліцію захисником прав і свобод людини, а також прав і законних інтересів суспільства, як це, власне кажучи, і повинно бути в сучасній демократичній державі;

2) повернути довіру населення, перш за все шляхом наближення правоохоронців до грома-

дзя через максимальне залучення поліцейських до роботи на вулицях, а не в кабінетах;

3) підвищити якість та ефективність взаємодії правоохоронців з усіма інститутами громадськості, а також з іншими органами влади та місцевого самоврядування;

4) забезпечити високий рівень мобільності та оснащеності поліцейських;

5) оптимізувати організаційно-функціональну та штатну структури поліцейських сил, а також витрати на їх утримання [3, с. 142].

Разом з тим, поліція досить часто діє і як юрисдикційний орган, наприклад здійснюючи розгляд скарг громадян чи під час провадження в справах про адміністративні правопорушення. Водночас діяльність Національної поліції, що спрямована на реалізацію будь-яких адміністративних процедур потребує наявності чіткого правового регулювання.

Здебільшого під адміністративно-правовим регулюванням розуміють цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави. За допомогою адміністративно-правового регулювання відносини між суб'єктами адміністративного права набувають певної правової форми [4, с. 323].

Можна погодитися з думкою Н.М. Онищенко, що правове регулювання – це особлива регламентація суспільних відносин, система різноманітних юридичних засобів: норми права, юридичні факти, правові відносини, встановлення право- та дієздатності громадян, їх правового статусу в цілому, визначення компетенції органів держави, правового статусу громадських організацій, юридичних осіб та інших суб'єктів суспільних відносин. На думку вченого правове регулювання – це регламентація суспільних відносин засобами загальнообов'язкових правил поведінки і заснованих на них приписів індивідуального значення, що забезпечується в необхідних випадках державним примусом. Категорія «правове регулювання» виражає динамічну сутність всієї юридичної надбудови, вона характеризує активно-творчу сторону права, відображає процес перетворення його із можливості на дійсність й спрямоване на широке коло суб'єктів суспільних відносин (держави, нації, організації, органи держави, громадяни) [5].

Таким чином нормативно-правове регулювання порядку застосування адміністративних процедур в діяльності Національної поліції – це сукупність адміністративно-правових норм що регулюють певні суспільні відносини, які виникають у процесі виконання завдань покладених

державою на поліцію та забезпечуються заходами адміністративного примусу.

Слід відзначити, що діяльність поліції врегульована великим масивом правових норм. При цьому, майже в рівній мірі нормативні акти носять як законний, так і підзаконний характер. Безперечно, ключове місце серед переліку займає Конституція України, задаючи спрямування діяльності будь-якого суб'єкту владних повноважень закріплюючи фундаментальні положення та охороняючи права, свободи та інтереси громадян.

Разом з тим, перелік законодавчих джерел які стосуються реалізації адміністративних процедур в діяльності поліції настільки великий, що доцільно буде виокремити лише окремі джерела. В першу чергу мова йде про Закон України «Про Національну поліцію», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112», «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про дорожній рух», «Про запобігання корупції», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». При цьому, доречно буде окремо підкреслити й значимість Кодексу України про адміністративні правопорушення, на підставі якого реалізується юрисдикційна діяльність поліції.

В той же час, значну частину правового регулювання порядку застосування адміністративних процедур в діяльності поліції визначено підзаконними нормативними актами. Безумовно, слушною є позиція О.Ф. Скакун, яка вважає, що підзаконність нормативно-правових актів не означає їх меншої юридичної обов'язковості, оскільки такі акти мають необхідну юридичну чинність, яка хоча й не має такої ж загальності та верховенства, як це властиво законам. Вони посідають важливе місце в усій системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин [6].

В першу чергу слід відзначити, наприклад, постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про дозвільну систему», «Про Правила дорожнього руху», «Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі» При цьому окрему нішу займають відомчі накази Міністерства внутрішніх справ України, яка більш детально регулюють окремі адміністративні процедури в діяльності поліції.

Серед них можна виокремити накази: «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в ор-

ганах поліції», «Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події оперативного інформування органах (підрозділах) Національної поліції України», «Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, яка визначає процедуру проведення огляду водіїв транспортних засобів на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції (далі – стан сп'яніння), та оформлення результатів такого огляду», «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції», «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» та інші.

Разом з тим, не зважаючи на наявність значної правової бази непоодинокими є випадки правових прогалин, які нерідко призводять до порушення прав громадян. Наприклад, мова йде про процедуру застосування превентивних поліцейських заходів та заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

На сьогоднішній день один із найбільш вживаних превентивних заходів, що застосовуються в діяльності поліції є перевірка документів. Законом України «Про Національну поліцію» чітко передбачено випадки, у яких можна реалізувати цей захід на законних підставах. Однак, ключовою проблемою, що перешкоджає ефективній реалізації зазначеного превентивного заходу, є невирішеність питання щодо дій поліцейських за відсутності у особи документів, які її посвідчують. Зауважимо, що діючі норми не зобов'язують громадян мати при собі будь-які документи, що посвідчують особу. В подібних ситуаціях превентивний захід плавно перетікає в захід примусу, проте не завжди вирішує проблему [7].

Крім того, доставлення особи до відділу поліції та застосування адміністративного затримання на три години не завжди дозволяє досягти мети заходу – встановлення особи. При цьому, виникає ризик для працівників поліції бути звинуваченими у незаконному затриманні особи. Тому, на нашу думку, у випадках, коли встановити особу не вдається, доцільно передбачити додаткові строки адміністративного затримання терміном до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання. Завдяки такому підходу зменшиться кількість осіб, які відмовляються надавати будь-яку інформацію відносно себе [7].

Окремим проблемним питанням, що виникає під час здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення є порядок реалізації положень ст. 14-2 КУпАП, яка регулює процедуру притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису).

Відповідно до норм КУпАП за вчинення подібних правопорушень відповідає фізична особа або керівник юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, а якщо до Єдиного державного реєстру транспортних засобів внесено відомості про належного користувача відповідного транспортного засобу, – належний користувач транспортного засобу, а якщо в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань відсутні на момент запиту відомості про керівника юридичної особи, за якою зареєстрований транспортний засіб, – особа, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи [8].

Разом з тим, відповідно до є Рішення Конституційного Суду № 23-рп/2010 від 22.12.2010 року положення статті 14-1 КУпАП, яка встановлює відповідальність власників (співвласників) транспортних засобів, передбачаючи можливість притягнення їх до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху у разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису, визнає такими, що є неконституційним.

Таким чином можна підсумувати, що вимоги ст. 14-2 КУпАП грубо порушують один із ключових принципів адміністративної відповідальності – її індивідуалізації. Адже відповідно до нього особа притягується до відповідальності за вчинення конкретного правопорушення. При цьому, враховується ряд критеріїв, серед яких: вид правопорушення, ступінь вини, ступінь завданої правопорушенням шкоди та інше. Проте, у випадку, якщо транспортним засобом керував не власник, то він безпосередньо не вчиняв правопорушення, а лише реалізував право розпоряджатися своєю власністю, передавши його в користування іншій особі. Отже виходить, що законодавець має карати особу за можливість користуватися власними правами.

До того ж зазначений підхід суперечить і положенню Конституції України. Так, відповідно ст. 61 Основного Закону юридична відповідальність особи має індивідуальний характер

[9]. Тому, порушуючи закріплену Конституцією гарантію автоматично провокуємо порушення і інших, похідних прав осіб. Мова йде про можливість відстоювати свої права особисто чи через адвоката на стадії розгляду справи, заявляти клопотання, надавати докази на підтвердження своєї позиції. Тож постає потреба удосконалення процедури фото/відеофіксації автомобілів з необхідністю впізнання обличчя водія.

Висновки. Слід відзначити, в ході діяльності Національної поліції реалізується велика кількість процедур, що стосуються багатьох напрямків суспільного життя. Кожна з них має певне нормативне закріплення. При цьому, більшість правових норм мають підзаконний характер і знаходять своє вираження у відомчих нормативних актах. Однак система правового регулювання безпосередньо залежить від багатьох державних процесів і постійно зазнає змін. Крім того, наявність розгалужених відомчих джерел не завжди вирішує прогалини в законодавстві, а інколи навіть носить суперечливий характер. Тому можна стверджувати, що правове регулювання здійснення адміністративних процедур в Національній поліції належить до складних системних об'єктів дослідження і потребує комплексного вивчення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 06.02.2018. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 21.04.2022).
2. Кузьменко О.В. Завдання Національної поліції України: проблеми правового регулювання. Юридичний науковий електронний журнал. 2016. № 2. С. 196-197. URL: http://lsej.org.ua/2_2016/61.pdf. (дата звернення: 02.06.2022).
3. Ластович Д.М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності національної поліції. Форум права, 2016. № 1. С. 41-146. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_25.pdf.
4. Теория государства и права: учебное пособие / авт. сост. В.В. Галунько, Г.А. Пономаренко, В.К. Шкарупа; под общ. ред. В.К. Шкарупы. Херсон: ХЮИ ХНУВД, 2007. 280 с.
5. Оніщенко Н.М. Правове регулювання, правовий вплив та правове забезпечення: індекс взаємозначенності. Правова держава. Випуск 31. Київ: Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2020. 630 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник/ пер. з рос. Х.: Консум, 2006. 334 с.
7. Будь О.А. Адміністративно-превентивні заходи: дис...доктор філософії канд.: 081 «Право». Харків, 2021. 239 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073. *Законодавство України. Веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?lang=en> (дата звернення: 06.11.2022).
9. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (в ред. від 03.01.2020). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України «Законодавство України»*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 06.11.2022).