

УДК 342.95

Бондар Валерія Валеріївна –

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових та
соціально-гуманітарних дисциплін
Херсонського факультету ОДУВС

Valeriia V. Bondar –

candidate of juridical sciences,
associate professor of general legal and social humanitarian courses,
Kherson Faculty of
Odesa State University of Internal Affairs

Щодо проблем адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України

У статті проведено дослідження окремих проблем адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України, проаналізовано законодавство, що регулює діяльність Національної поліції України, запропоновані обґрунтовані рекомендації щодо удосконалення норм Закону України «Про Національну поліцію».

Ключові слова: законодавство, Закон України «Про Національну поліцію», адміністративно-правове регулювання, діяльність, завдання та повноваження поліції.

В статье проведено исследование отдельных проблем административно-правового регулирования деятельности Национальной полиции Украины, проанализировано законодательство, регулирующее деятельность Национальной полиции Украины, предложены обоснованные рекомендации по совершенствованию норм Закона Украины «О Национальной полиции».

Ключевые слова: законодательство, Закон Украины «О Национальной полиции», административно-правовое регулирование, деятельность, задачи и полномочия полиции.

V.V. Bondar On Issues of Administrative and Legal Regulation of the Activity of the National Police of Ukraine

The article deals with the specific problems of administrative and legal regulation of the activity of the National police of Ukraine. Recent research and publications on the subject have been determined. Legislation that regulates the activity of the National Police of Ukraine has been analyzed. Various approaches to understanding of the administrative and legal regulation have been undertaken. Definition of the administrative and legal regulation of the activity of the National police of Ukraine has been provided.

Objectives and principles of the activity of the National police of Ukraine as well as regulations not of the highest legal force have been analyzed. The article also lists legal acts that have been adopted since the beginning of police work. Case law and legal practice have been researched.

It has been concluded that the list of the valid legal acts that have been adopted by the time police work require reviewing and amending in accordance with current requirements, trends of the legal regulation and in order to bring them into line with the changes in the legislation and the adoption of the Law of Ukraine “On the National Police”. Some recommendations for improvement of the Law of Ukraine “On the National Police” have been proposed. The author’s version of the Article 40 of the Law of Ukraine “On the National Police” has been proposed.

Keywords: legislation, the Law of Ukraine “On the National Police”, administrative and legal regulation, activity, tasks and powers of the police.

Постановка проблеми. Формування України як правової, демократичної та

соціальної держави потребує забезпечення належного правопорядку, досягнення якого

неможливо без удосконалення правової бази, яка регулює діяльність органів державної влади. В першу чергу це стосується діяльності органів внутрішніх справ України.

Слід зазначити, що важливим кроком реформування діяльності органів внутрішніх справ України, направленим на підвищення рівня правопорядку та законності в державі, стала ліквідація міліції та запровадження органу Національної поліції, яка, як правильно зазначається в літературі, із інструменту «силової» підтримки політичного режиму повинна перетворитися на соціальний інститут, що гарантує ефективний захист особи, суспільства і держави від злочинних посягань [1].

Станом на теперішній час, законодавча база діяльності новоствореного органу є, по-перше, недостатньою, а по-друге, не в повній мірі відповідає реаліям сьогодення.

2 липня 2015 року Верховною Радою України було прийнято Закон № 580-VIII «Про Національну поліцію» (далі – Закон). Відповідно до статті 1 Закону, Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. При здійсненні своїх повноважень, поліція керується наступними принципами: верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість та прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність. При цьому, відповідно до статті 2 Закону завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [2].

Поряд з цим, загальновідомо, що успішна реалізація повноважень будь-якого органу державної влади, в тому числі і Національної поліції, та дотримання ним принципів діяльності не в останню чергу залежить від якості правових актів, що регулюють його діяльність. Певні неточності, неоднозначні тлумачення, непорозуміння у викладені змісту правових актів знижують їх ефективність.

Нажаль, деякі норми Закону викладені таким чином, що виключають можливість ефективного адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції, забезпечення дотримання принципів та реалізації завдань діяльності останньої.

А тому, вельми актуальним постає питання удосконалення нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів Національної поліції, приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукове дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції здійснювалось у працях В.М. Бевзенка, П.Д. Біленчука, Н.П. Бортника, В.А. Глуховері, Д.О. Денисюка, С.С. Єсімова, В.В. Гарбузова, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, М.Н. Курка, Д.М. Ластовича, І.В. Фільштейна, А.А. Ярмолюк та інших. Однак, на сьогоднішній день окремі питання щодо адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції викликають науковий інтерес та потребують подальшого дослідження.

Мета наукової статті. Здійснити аналіз окремих проблемних питань адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. В теорії адміністративного права під правовим регулюванням розуміють цілеспрямований вплив правових норм, що прийняті державою і є відповідними адміністративними засобами забезпечення прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та держави у суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави [3, с. 51]. В свою чергу, під правовим регулюванням діяльності органів внутрішніх справ розуміється ефективний державний вплив на ці органи з метою їх організації відповідно до завдань суспільства і держави в інтересах захисту прав людини і громадянина, який забезпечується певною системою нормативно-правового регулювання [4, с. 45].

Слушною є думка Д.В. Власенка, який стверджує, що адміністративно-правове регулювання діяльності Національної поліції

доцільно розглядати як процес упорядкування за допомогою адміністративно-правових норм уповноваженими суб'єктами відповідних суспільних відносин, які виникають у зв'язку із організацією та функціонуванням Національної поліції [5, с. 126].

З аналізу наведених вище дефініцій адміністративно-правового регулювання можемо зробити висновок, що обов'язковим його елементом є наявність певних юридичних засобів, а точніше адміністративно-правових норм за допомогою яких здійснюється владний вплив на суспільні відносини.

Отже, враховуючи вищевикладене, для виявлення проблемних питань адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції, необхідно здійснити аналіз деяких адміністративно-правових норм, що регулюють діяльність останньої.

Проблеми законодавчого забезпечення діяльності поліції можна розглядати з точки зору наявності власне законодавчої бази діяльності поліції та наявності прогалин і колізій в певних нормативних актах.

Так, говорячи про нормативно-правові акти, які стосуються діяльності власне поліції, слід зазначити, що таких на даний час не багато.

Основними правовими актами, що регулюють діяльність поліції є Закон України «Про Національну поліцію», Положення про Національну поліцію, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28.10. 2015 № 877, Положення про патрульну службу МВС, затверджене Наказом МВС України від 02.07.2015 № 796, Постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 № 823 «Про однострій поліцейських», Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, затверджена Наказом МВС України від 07.11.2015 № 1395, Інструкція 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, затверджена спільним Наказом МВС України та МОЗ України від 09.11.2015 № 1452/735, постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 № 1103 «Про затвердження Порядку направлення водіїв

транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду», Наказ МВС України від 23.12.2015 № 1614 «Про організацію видачі спеціальних жетонів поліцейським».

Поряд з цим, Національна поліція керується у своїй діяльності нормативно-правовими актами, що були прийняті за часів функціонування міліції та регулювали її діяльність, що негативно впливає на діяльність поліції. До зазначених актів належать Закон України від 30.06.1993 № 3353-ХІІ «Про дорожній рух», Наказ МВС України від 19.12.2012 № 1176 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей», Інструкція з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС, яка затверджена Наказом МВС України від 27.03.2009 № 111, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України від 22.02.2006 № 3460-IV, Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306 «Про Правила дорожнього руху», лист МВС України від 25.11.2009 № К-4836 тощо.

Зазначимо, що це далеко не вичерпний перелік нормативно-правових актів, на які посилаються співробітники органів Національної поліції при здійсненні своєї діяльності, проте, вказані правові акти регламентують порядок діяльності працівників міліції. Відповідно до п. 5 Розділу XI Закону «Прикінцеві та перехідні положення», Закон України «Про міліцію» визнано такими, що втратив чинність. А тому, посилення на зазначені акти є незаконним, адже, відповідно до статті 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України.

Національна поліція є органом державної влади, відповідно і її дискреційні повноваження та спосіб їх здійснення повинні полягати виключно в межах принципу законності із застосуванням норм, що мають законну силу під час притягнення до відповідальності юридичних

та фізичних осіб. Недотримання цього принципу призводить до негативних наслідків у вигляді руйнування правових підвалин функціонування механізму органів державної влади, як окремих ланок.

Отже, враховуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що нормативно-правові акти, прийняті за часів функціонування міліції з метою регулювання діяльності останньої, які сьогодні залишаються чинними, потребують перегляду та внесення до них змін з урахуванням сучасних вимог, тенденцій правового регулювання та з метою приведення їх у відповідність з врахуванням змін у законодавстві та прийняттям Закону України «Про Національну поліцію».

Водночас, в контексті нашого дослідження необхідно також зазначити, що у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції залишаються ще деякі проблемні питання.

Так, стаття 40 Закону містить положення про те, що поліція для забезпечення публічної безпеки і порядку з метою попередження, виявлення або фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб та забезпечення дотримання правил дорожнього руху може закріплювати на форменому одязі, службових транспортних засобах, монтувати/розміщувати по зовнішньому периметру доріг і будівель автоматичну фото- і відеотехніку, а також використовувати інформацію, отриману із автоматичної фото- і відеотехніки, що знаходиться в чужому володінні [2].

Зазначене право випливає з положення статті 9 Закону, яка закріплює, що поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості.

Як бачимо, норма, про яку іде мова, не є імперативною, оскільки не зобов'язує співробітників Національної поліції України у кожному випадку при здійсненні своїх повноважень застосовувати технічні прилади та технічні засоби, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису.

Ми вважаємо, що викладення статті 40 Закону у такій редакції не сприяє досягненню завдань поліції, ефективному виконанню

співробітниками поліції своїх повноважень, а також захисту самих поліцейських.

Це насамперед пов'язано з тим, що одним із аспектів реалізації завдань Національної поліції України є провадження в справах про адміністративні правопорушення, що здійснюється співробітниками поліції України з метою своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом.

Так, відповідно до ст. 280 КУпАП орган (посадова особа), в тому числі і співробітники Національної поліції при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язані з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [6].

Крім того, в процесі провадження в справах про адміністративні правопорушення, що здійснюється співробітниками Національної поліції, останні застосовують різноманітні заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення : адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, вилучення речей і документів, тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Перерахованні вище обставини, а так само і законність застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення встановлюються за допомогою доказів.

Відповідно до ст. 251 КУпАП доказами в справі про адміністративне правопорушення, є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова

особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються показаннями ...технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, ... [6].

Поряд з цим, слід також зауважити, що аналіз судово-адвокатської практики, дозволяє нам констатувати той факт, що законність заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, а так само і накладення адміністративного стягнення на місці вчинення адміністративного правопорушення або в суді досить часто оскаржується у судовому порядку.

А тому наявність фото- і кінозйомки, відеозапису при оскарженні у судовому порядку рішень органів, компетентних притягувати до адміністративної відповідальності та застосовувати заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, мали б вирішальне значення.

На наш погляд, з метою забезпечення законності, безпеки та правопорядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також протидії злочинності необхідно зобов'язати співробітників Національної поліції України у кожному випадку при здійсненні своїх повноважень застосовувати технічні прилади та технічні засоби, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису.

Отже, з метою удосконалення адміністративного законодавства та усунення існуючих законодавчих прогалин пропонуємо частину 1 статті 40 Закону України «Про Національну поліцію» викласти в наступній редакції:

ч.1 Поліція для забезпечення публічної безпеки і порядку з метою:

- 1) попередження, виявлення або фіксування правопорушення;
- 2) охорони громадської безпеки та власності;
- 3) забезпечення безпеки осіб та власної безпеки;
- 4) забезпечення дотримання правил дорожнього руху:

- зобов'язана закріплювати на форменому одязі, службових транспортних засобах, автоматичну фото- і відеотехніку, а також використовувати інформацію, отриману із автоматичної фото- і відеотехніки, що знаходиться в чужому володінні;

- має право монтувати/розміщувати по зовнішньому периметру доріг і будівель автоматичну фото- і відеотехніку.

ч. 2 Інформація про змонтовану/розміщену автоматичну фототехніку і відеотехніку повинна бути розміщена на видному місці.

3. Особи повинні бути повідомленні співробітником поліції про застосування автоматичної фото- і відеотехніки.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можемо зробити наступні висновки:

1) нормативно-правові акти, прийняті за часів функціонування міліції з метою регулювання діяльності останньої, які сьогодні залишаються чинними, потребують перегляду та внесення до них змін з урахуванням сучасних вимог, тенденцій правового регулювання та з метою приведення їх у відповідність з врахуванням змін у законодавстві та прийняттям Закону України «Про Національну поліцію»;

2) Закон України «Про Національну поліцію» потребує удосконалення в частині закріплення в ньому норм імперативного характеру, що стосуються застосування співробітниками Національної поліції технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису.

Список використаних джерел:

1. Проблеми і шляхи удосконалення правового забезпечення управління в органах внутрішніх справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://semestr.com.ua/book_378_glava_155_3.%C2%A0%C2%A0%C2%A0%C2%A0_Problemi_%D1%96_shljakh.html.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/58019/page?text=%EF%F0%E0%E2%EE%ED%E0>.
3. Теремецький В. І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування / В. І. Теремецький // Держава та регіони. Серія «Право». – 2012. – № 1 (35). – С. 50–54.
4. Петрова І. П. Нормативно-правове регулювання організації і діяльності міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. П. Петрова ; Національна академія держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2004. – 210 с.
5. Власенко Д. В. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України / Д. В. Власенко // Право і суспільство. – 2016. – № 4(2). – С. 125–130.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/paran3896#n3896>.

References

1. Problemy i shliakhy udoskonalennia pravovoho zabezpechennia upravlinnia v orhanakh vnutrishnikh sprav [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://semestr.com.ua/book_378_glava_155_3.%C2%A0%C2%A0%C2%A0%C2%A0_Problemi_%D1%96_shljakh.html.
2. Pro Natsionalnu politsiiu : Zakon Ukrainy vid 2 lypnia 2015 roku No. 580-VIII [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/58019/page?text=%EF%F0%E0%E2%EE%ED%E0>.
3. V. I. Teremetskyi, Poniattia administratyvno-pravovoho rehuliuвання u sferi opodatkuвання / V. I. Teremetskyi // Derzhava ta rehiony. Seriiia “Pravo”. – 2012. – No. 1 (35). – Pp. 50–54.
4. I. P. Petrova, Normatyvno-pravove rehuliuвання orhanizatsii i diialnosti militsii Ukrainy : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / I. P. Petrova ; Natsionalna akademiia derzh. podatkovoi sluzhby Ukrainy. – Irpin, 2004. – 210 p.
5. D. V. Vlasenko, Suchasnyi stan administratyvno-pravovoho rehuliuвання diialnosti Natsionalnoi politsii Ukrainy / D. V. Vlasenko // Pravo i suspilstvo. – 2016. – No. 4(2). – S. 125–130.
6. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia vid 07 hrudnia 1984 roku No. 8073-X [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/paran3896#n3896>.