

Kisil R.-V. V. Defects of modern law of administrative responsibility: corruption threats and methods of counteraction

In accordance to the modern trends in legal science, those are inspired by actual state of legal system of Ukraine, with the diversity of it's current problems, scientific researches should be aimed to reach certain goal, attached to leveling up the status of the law as the social institute in that or other way required. Complex analysis of national scientific-legal system represents a total lack of practical, and what's important, – innovational recommendations, that are have to be produced by modern science to resolve serious problems, that are happen to occur in the process of governance on different institutional levels. Assuming that the represented obstacle is totally inappropriate for highly developed and democratic state that Ukraine is stated to be in the modern world, in accordance to the practical needs of national law-enforcement system, that were underlined during the empirical processes of cooperation with different administrative bodies and their public officers, the goal of modernization of the very basis of law-realization procedure has been designated.

According to the information, obtained as the result of the vast social-analytical researches, national legal system suffers an immeasurable destructive affect from law-offences, that are committed by state officers, who substitute the interests of society by their own, usually material needs that are been satisfied with the help of authority functions officially given to them by the state institutions. This article represents the brief version of the methods and means that are needed for complex prevention and law-enforcement affect to take its place in actual condition of Ukraine, especial in the judicial system of our country (in the process of the administrative law realization).

Key words: *prejudition, prevention, negative features, unification, dispositiveness.*

Стаття надійшла 11 жовтня 2017 р.

УДК 342.95

М. В. Ковалів

**ПРАВООХОРОННІ (ПОЛІЦЕЙСЬКІ) ЗАХОДИ
РЕАГУВАННЯ НА ПРАВОПОРУШЕННЯ**

Порушено питання, яке стосується правоохоронних заходів реагування на правопорушення. Розглянуто повноваження правоохоронних органів (Національної поліції й її посадових осіб тощо) у сфері адміністративної відповідальності, зокрема заходів реагування на правопорушення. Охарактеризовано поліцейські превентивні заходи та поліцейські заходи адміністративного примусу.

Ключові слова: *публічний порядок, Національна поліція, правоохоронний орган, превентивні заходи.*

Постановка проблеми. Діяльність поліції пов'язана із можливістю широкого вжиття заходів адміністративного примусу. Невід'ємною складовою системи методів публічного управління суспільством є метод примусу, що належить до найжорсткіших засобів впливу. Саме тому посадові особи органів публічного управління застосовують примус зазвичай разом з іншими управлінськими прийомами. Авторитарність цього методу незаперечна, проте нині немає жодної держави, яка б не використовувала його як найнеобхідніший засіб управління своїми справами. Саме поліція разом з іншими суб'єктами наділена можливістю притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що порушують законодавство.

Стан дослідження. Теоретичною основою вивчення питань правоохоронних заходів реагування на правопорушення стали публікації провідних науковців, зокрема: В. Авер'янова, Ю. Битяка, І. Голосніченка, С. Єсімова, В. Колпакова, О. Кузьменко, Р. Калюжно-го, А. Онупрієнка, В. Ортинського, О. Остапенка, М. Пухтинського, В. Середи, А. Собакаря, Ю. Тодики, В. Шамрая.

Метою статті є висвітлення питань правоохоронних заходів реагування на правопорушення.

Виклад основних положень. Кардинальні зміни законодавства України призвели до необхідності вивчення й уточнення повноважень правоохоронних органів (зокрема Національної поліції й її посадових осіб) у сфері адміністративної відповідальності, в тому числі заходів реагування на правопорушення.

Адміністративна відповідальність є одним із визначних інститутів адміністративного права, важливим засобом охорони публічного порядку.

Згідно з ст. 92 Конституції України [1], адміністративну відповідальність визначено як один із основних видів юридичної відповідальності в Україні. Вона є наслідком невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, що тягне невідворотне реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки), та встановлюється виключно законами тощо.

Адміністративна відповідальність – це передбачене законодавством, примусове, з додержанням установленної процедури, застосування правомочним суб'єктом до осіб, які вчинили адміністративні проступки, заходів впливу [2, с. 58].

Із цього визначення випливає, що реальна адміністративна відповідальність настає за наявності нормативних, фактичних і документальних підстав.

Нормативні підстави утворюють норми, за якими діяння визнається адміністративним проступком (правопорушенням), визна-

чаються заходи примусу за виконання складу проступку, суб'єкти відповідальності й юрисдикції, правила, за якими накладаються і виконуються стягнення, забезпечується законність, права учасників провадження тощо.

До фактичних підстав належать юридичні факти, які стосуються проступку. Насамперед це факт учинення проступку. Крім того, до них відносяться факти затримання, огляду, подання звернень, визнання доказами фактичних даних тощо.

До документальних підстав відноситься наявність документів, оформлених відповідно до встановлених вимог, насамперед – це протокол про адміністративне правопорушення та постанова у справі про адміністративне правопорушення. Крім того, до них належать акти, довідки, звернення, облікові документи тощо.

Для виконання покладених на поліцію повноважень поліцейський повинен мати законодавчо закріплений відповідний процесуальний інструментарій. Закон України «Про Національну поліцію» [3] містить Розділ 5, який визначає перелік таких заходів і підстави їх застосування.

Поліція для виконання покладених на неї завдань вживає заходів реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення [4] на підставі та в порядку, визначених законодавством. Водночас ці заходи мають бути, по-перше, законними, тобто визначеними законом – поліцейському заборонено застосовувати будь-які інші заходи, ніж визначені законами України; по-друге, необхідними – для виконання повноважень поліції неможливо застосувати інший захід або його застосування буде неефективним, а також, якщо такий захід заподіє найменшу шкоду і адресату заходу, і іншим особам; по-третє, пропорційними – шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого вони застосовуються, або створена загроза заподіяння шкоди; по-четверте, ефективними – їх застосування забезпечується виконанням повноважень поліції [5, с. 123].

Важливим досягненням вітчизняного поліцейського законодавства України є чітко виражена система принципів організації та діяльності поліції – головних, значущих, керівних начал, що є сполучною ланкою між нормативними приписами різної галузевої належності, на яких повинна ґрунтуватися робота поліції [6, с. 173]. Поліція для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці та порядку або припинення їх порушення застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи й поліцейські заходи адміністративного примусу.

До превентивних заходів поліції можна віднести:

- 1) перевірку документів особи;
- 2) опитування особи;
- 3) поверхневу перевірку й огляд;
- 4) зупинення транспортного засобу;
- 5) вимогу залишити місце й 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.

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.

Розглянемо лише ті поліцейські превентивні заходи, які застосовуються під час попередження та припинення адміністративних правопорушень.

Перевірка документів особи. Поліцейський має право вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи, якщо:

- 1) особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи;
- 2) є достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення;
- 3) особа перебуває на території чи об'єкті із спеціальним режимом або в місці здійснення спеціального поліцейського контролю;
- 4) в особі є зброя, боєприпаси, наркотичні засоби й інші речі, обіг яких обмежений або заборонений, або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином неможливо;
- 5) особа перебуває в місці вчинення правопорушення або дорожньо-транспортної пригоди, іншої надзвичайної події;

б) зовнішні ознаки особи чи транспортного засобу або дії особи дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення, транспортний засіб може бути знаряддям чи об'єктом учинення правопорушення.

Опитування особи. Поліцейський може опитати особу, якщо є достатньо підстав вважати, що вона володіє інформацією, необхідною для виконання поліцейських повноважень.

Для опитування поліцейський може запросити особу до поліцейського приміщення.

Надання особою інформації є добровільним. Особа може відмовитися від надання інформації. Проведення опитування неповнолітніх допускається тільки за участю батьків (одного з них), іншого законного представника або педагога.

Перед проведенням опитування особи поліцейський роз'яснює їй підстави та мету застосування поліцейського заходу, якщо це не перешкодить виконанню поліцією повноважень, покладених на неї Законом України «Про Національну поліцію» [3].

Поверхнева перевірка. Поверхнева перевірка як превентивний поліцейський захід є:

- здійсненням візуального огляду особи;
- проведенням по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом;
- візуальним оглядом речі або транспортного засобу.

Поліцейський для здійснення поверхневої перевірки особи може зупиняти осіб або оглядати їх, якщо є достатньо підстав уважати, що особа має при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб.

Поверхнева перевірка здійснюється поліцейським відповідної статі. У невідкладних випадках поверхневу перевірку може здійснити будь-який поліцейський лише з використанням спеціального приладу або засобу.

Поліцейський може здійснювати поверхневу перевірку речі або транспортного засобу, якщо є достатньо підстав вважати, що:

- 1) в транспортному засобі перебуває правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб;
- 2) в транспортному засобі знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб;
- 3) річ або транспортний засіб є знаряддям учинення правопорушення або знаходиться в тому місці, де може бути скоєно кримінальне правопорушення, для запобігання якому необхідно провести поверхневу перевірку.

Поверхнева перевірка речей або транспортного засобу здійснюється за допомогою візуального огляду речей або транспортного засобу або візуального огляду салону та багажника транспортного засобу. Поліцейський під час здійснення поверхневої перевірки має право вимагати відкрити кришку багажника або двері салону.

Під час поверхневої перевірки речей або транспортного засобу особа повинна самостійно показати поліцейському вміст особистих речей чи транспортного засобу.

Зупинення транспортного засобу. Поліцейський може зупиняти транспортні засоби у разі:

1) якщо водій порушив Правила дорожнього руху;
2) якщо є очевидні ознаки, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу;

3) якщо є інформація, що свідчить про причетність водія або пасажирів транспортного засобу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, або якщо є інформація, що свідчить про те, що транспортний засіб чи вантаж можуть бути об'єктом чи знаряддям учинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення;

4) якщо транспортний засіб перебуває в розшуку;

5) якщо необхідно здійснити опитування водія чи пасажирів про обставини вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, свідками якого вони є або могли бути;

6) якщо необхідно залучити водія транспортного засобу до надання допомоги іншим учасникам дорожнього руху або поліцейським або як свідка під час оформлення протоколів про адміністративні правопорушення чи матеріалів дорожньо-транспортних пригод;

7) якщо уповноважений орган державної влади прийняв рішення про обмеження чи заборону руху;

8) якщо спосіб закріплення вантажу на транспортному засобі створює небезпеку для інших учасників дорожнього руху;

9) порушення порядку визначення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв.

Поліцейський зобов'язаний поінформувати водія про конкретну причину зупинення ним транспортного засобу з детальним описом підстави зупинки.

Обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю. Поліція уповноважена затримувати особу на підставах, у порядку та на строки, визначені Конституцією України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також іншими законами України. Відлік часу утримання затриманої

фізичної особи в спеціально відведених для цього приміщеннях рахується з моменту її фактичного затримання.

Поліцейський може тимчасово обмежити фактичне володіння річчю або пересування транспортного засобу для запобігання небезпеці, якщо є достатні підстави вважати, що річ або транспортний засіб можуть бути використані особою з метою посягання на своє життя і здоров'я або на життя чи здоров'я іншої людини, або пошкодження чужої речі. На вимогу особи поліцейський зобов'язаний повідомити про причини застосування ним відповідних заходів.

Обмеження фактичного володіння річчю здійснюється на підставах та в порядку, визначених Кодексом України про адміністративні правопорушення [4].

Обмеження фактичного володіння річчю здійснюється шляхом вилучення речі в її фактичного володільця, обмеження її перенесення або перевезення.

Поліцейський зобов'язаний у письмовій формі повідомити свого керівника про тимчасове обмеження фактичного володіння річчю особи, а також зобов'язаний скласти протокол про здійснення тимчасового обмеження фактичного володіння річчю та вручити протокол цій особі.

Застосування технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису. Поліція для забезпечення публічної безпеки і порядку 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, з метою:

1) попередження, виявлення або фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб;

2) забезпечення дотримання Правил дорожнього руху.

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

Поліцейське піклування. Поліцейське піклування може здійснюватися щодо:

1) неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду;

2) особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення;

3) особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі;

4) особи, яка перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі.

Поліцейське піклування має наслідком щодо:

- 1) осіб, зазначених у пункті 1, – передання батькам або усиновителям, опікунам, піклувальникам, органам опіки та піклування;
- 2) осіб, зазначених у пунктах 2, 3, – передання відповідному закладу;
- 3) осіб, зазначених у пункті 4, – передання у спеціальний лікувальний заклад чи до місця проживання.

Про застосування поліцейського піклування складається протокол, в якому зазначаються: місце, дата і точний час (година і хвилини) застосування поліцейського заходу; підстави застосування; опис вилученої зброї чи інших предметів; клопотання, заяви чи скарги особи, якщо такі надходили, наявність чи відсутність видимих тілесних ушкоджень. Протокол підписується поліцейським і особою. Копія протоколу негайно під розпис вручається особі. Протокол може не надаватися особі для підписання, а його копія – вручатися особі у випадку, коли є достатні підстави вважати, що вона не може усвідомлювати свої дії і керувати ними. Про кожне застосування поліцейського заходу поліцейський одразу повідомляє за допомогою технічних засобів відповідального поліцейського в підрозділі поліції.

Поліцейський зобов'язаний надати особі можливість негайно повідомити про своє місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи, а також негайно повідомити батьків або усиновителів, опікунів, піклувальників, орган опіки та піклування про місце перебування неповнолітньої особи.

Висновки. Для запобігання загрозам публічній безпеці та порядку або припинення їх порушення поліцейські застосовують у межах своєї компетенції і превентивні заходи реагування на правопорушення, і заходи адміністративного примусу.

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

2. Остапенко О. І. Адміністративне право: навч. посібник / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р.-В. В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.

3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 26.10.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

5. Адміністративна діяльність поліції: підручник / В. В. Серета, М. П. Гурковський, Ю. С. Назар та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Середи. – Львів: ЛьвДУВС, 2016. – 581 с.

6. Гурковський М. П. Основні принципи діяльності поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні / М. П. Гурковський, С. С. Єсімов // Наук. вісник Львів. держ. ун-ту внутр. справ. – 2017. – № 1. – С. 171–184.

Ковалив М. В. Правоохранительные (полицейские) меры реагирования на правонарушения

Затронуты вопросы, касающиеся правоохранительных мер реагирования на правонарушения. Рассматриваются полномочия правоохранительных органов (в частности Национальной полиции и ее должностных лиц) в сфере административной ответственности, в том числе меры реагирования на правонарушения. Раскрываются полицейские превентивные меры и полицейские меры административного принуждения.

Ключевые слова: публичный порядок, Национальная полиция, правоохранительный орган, превентивные меры.

Kovaliv M. V. Law enforcement (police) measures in response to offences

Police activity is associated with the possibility of widespread use of measures of administrative coercion. An integral part of the system of the methods of public administration of the society is a method of coercion, which belongs to the most rigid means of influence. That is why officials of the public administration bodies usually use coercion in combination with other management methods. The police with other subjects are endowed with the possibility of bringing to administrative responsibility of individuals who violate the law.

In order to perform the tasks entrusted to police, measures in response to offenses, defined by the Administrative infraction code of Ukraine on the grounds and in the order determined by the legislation, are taken.

However, first of all, these measures should be legitimate, that is defined by the law – the police are prohibited to apply any other activities than defined by the laws of Ukraine; secondly, these measures should be necessary – to perform police powers, you cannot apply another measure because its application will be ineffective, as well as if this activity causes least damage both to the recipient of the event and others; thirdly, these measures should be proportional – damage, caused to legal rights and freedoms of the person or the interests of the society or the state, does not exceed the weal, for the protection of which they apply to, or created threat of harm; fourthly, these measures should be effective – their use is provided by the execution of the powers of the police.

The article deals with the issues of law enforcement measures in response to offences. The powers of law enforcement agencies (including the National Police and its officers) in the field of administrative responsibility, including measures in response to offences, are considered. The police preventive measures and police measures of administrative coercion are revealed.

Key words: public order, National Police, law enforcement agency, preventive measures.

Стаття надійшла 29 листопада 2017 р.