

УДК 351.741

Карась О.В.,
ад'юнкт Харківського національного
університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКРІПЛЕННЯ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В ЗАКОНІ УКРАЇНИ “ПРО НАЦІОНАЛЬНУ ПОЛІЦІЮ”

Розглянуто особливості закріплення методів адміністративної діяльності Національної поліції в Законі України «Про Національну поліцію». Досліджено новели Закону, що стосуються реалізації Національною поліцією методу переконання у своїй діяльності. Розкриті особливості закріплення здійснення методу примусу. Окрему увагу приділено поліцейським заходам та особливостям їх правового регулювання. Зроблено висновок про необхідність додаткового нормативно-правового регулювання реалізації заходів, направлених на реалізацію методу переконання в діяльності Національної поліції.

Ключові слова: поліція, адміністративна діяльність, примус, переконання.

Рассмотрены особенности закрепления методов административной деятельности Национальной полиции в Законе Украины «О Национальной полиции». Исследованы новеллы Закона, касающиеся реализации Национальной полицией метода убеждения в своей деятельности. Раскрыты особенности закрепления осуществления метода принуждения. Отдельное внимание уделено полицейским мерам и особенностям их правового регулирования.

Ключевые слова: полиция, административная деятельность, принуждение, убеждение.

The article deals with the features of legal regulations concerning methods of police administrative activities as stipulated by the Law of Ukraine «On National Police». New provisions of the

law concerning implementation of the method of persuasion in the activities of National Police of persuasion are discussed. Features of legal regulations concerning implementation of the method of coercion were analyzed. Particular attention is paid to the police measures and features of their legal regulation.

Keywords: police, administrative activities, coercion, persuasion.

Постановка проблеми. Курс України на європейську інтеграцію обумовлює необхідність забезпечити ефективне функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист. Одним зі шляхів досягнення поставленої мети – розбудови демократичної правової європейської держави, безумовно, є реформування правоохоронної системи. У зв'язку з цим було проведено суттєве оновлення законодавства у даній сфері, зокрема, прийнято Закон України «Про Національну поліцію». У законі детально розкрито різноманітні питання, які стосуються повноважень поліції та обмежень їх обсягу. Закон України «Про Національну поліцію» передбачає створення нового за своєю сутністю правоохоронного органу, завданнями якого є надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Вирішення поставлених перед Національною поліцією завдань багато в чому залежить від правильного застосування методів та заходів впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування. Законом України «Про Національну поліцію» запроваджено низку суттєвих новел, що стосуються методів адміністративної діяльності органів Національної поліції. Відповідно, актуальним є аналіз положень даного закону з точки зору теорії адміністративної діяльності з метою виявлення особливостей законодавчого закріплення методів адміністративної діяльності Національної поліції.

Аналіз дослідження даної проблеми. Темі методів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, органів, які передували нинішнім органам Національної поліції, присвячені численні роботи вітчизняних науковців, зокрема О. М. Бандурки [1], Ю. П. Битяка [2], А. Т. Комзюка [3], О. В. Негодченка [4] та ін. Разом з цим, слід звернути увагу, що прийняття Закону України «Про Національну поліцію» призвело до появи у вітчизняному законодавстві низки нових положень у даній сфері, які потребують наукового осмислення.

Метою дослідження є виявлення особливостей закріплення методів адміністративної діяльності Національної поліції в Законі України «Про Національну поліцію».

Виклад основного матеріалу. У найбільш загальному розуміння поняття «метод» означає спосіб, прийом або засіб досягнення певної мети, цілі. Відповідно, під методом адміністративної діяльності О. І. Остапенко пропонує розуміти способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій в інтересах забезпечення громадського порядку [5, с. 33]. І. П. Голосніченко визначає методи адміністративної діяльності як передбачені адміністративно-правовими нормами різноманітні засоби, прийоми і способи, за допомогою яких міліція здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань та функцій [6, с. 30].

Виходячи із наведених визначень, під методом адміністративної діяльності Національної поліції слід розуміти цілеспрямований спосіб поведінки, набір дій та засобів, які повторюються і ведуть до вирішення завдань із забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Базовою класифікацією методів адміністративної діяльності Національної поліції є їх поділ на методи переконання та примусу [5, с. 33].

Метод переконання в адміністративній діяльності Національної поліції являє собою систему заходів, як правового,

так і не правового характеру, щодо громадян, державних і громадських організацій, яка виявляється у вживанні виховних, роз'яснювальних, заохочувальних заходів із метою формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог нормативно-правових актів [7, с. 193]. Слід зауважити, що на відміну від методу примусу, який ми розглянемо нижче, заходи переконання не знаходять настільки чіткого закріплення у нормативно-правових актах. Це до певної міри є виправданим, адже їх застосування не пов'язане з обмеженням прав і свобод людини, а отже допускається певна свобода у доборі найбільш ефективних та відповідних конкретній ситуації способів переконання. Разом з тим, аналіз Закону України «Про Національну поліцію» дає змогу виділити низку положень, що прямо закріплюють окремі способи реалізації даного методу в адміністративній діяльності поліції.

Найбільш суттєвим з них є участь Національної поліції у правовому вихованні населення. Так, ч. 1 ст. 89 Закону України «Про Національну поліцію» встановлює, що Національна поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Ч. 3 ст. 89 закону передбачає, що поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності [8].

Іншим способом реалізації методу переконання в адміністративній діяльності Національної поліції, закріпленим досліджуванним законом, слід вважати передбачений ст. 86 звіт про поліцейську діяльність, а також передбачене ч. 2 ст. 88 систематичне інформування керівниками територіальних органів поліції громадськості про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень [8]. Незважаючи на те, що подібні звіти є передусім формою громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції, вони можуть виконувати важливу роз'яснювальну функцію, інформуючи громадськість та зацікавлені органи влади як про основні проблеми, ризики та небезпеки, так і про

можливі шляхи взаємодії у сфері протидії правопорушенням, забезпечуючи формування партнерських відносин між Національною поліцією та громадськістю, а також підвищення авторитету та довіри населення до поліції.

Способом реалізації методу переконання слід вважати також закріплену ч. 1 ст. 88 закону взаємодію між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування.

Метод примусу реалізується, передусім, за допомогою застосування поліцейських заходів. Відповідно до статті 29 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейський захід – це дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень [8].

Безумовним позитивним моментом Закону України «Про Національну поліцію» стало законодавче закріплення критеріїв застосування методів примусу в діяльності Національної поліції, а саме:

- законність, що означає можливість застосування лише тих заходів, які визначені законом;

- необхідність, що означає, що для виконання повноважень поліції неможливо застосувати інший захід або його застосування буде неефективним, а також що такий захід заподіє найменшу шкоду як адресату заходу, так і іншим особам;

- пропорційність, що означає, що шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого застосований захід, або створеної загрози заподіяння шкоди;

- ефективність, що означає, що застосування заходу забезпечує виконання повноважень поліції.

Подібні вимоги підкреслюють вторинну роль методу примусу порівняно з методом переконання: перший застосовується тоді і лише тоді, коли застосування другого не дає змоги виконати покладені на Національну поліцію завдання.

Поліцейські заходи поділяються на превентивні заходи та заходи примусу. До першої групи належать:

- 1) перевірка документів особи;
- 2) опитування особи;
- 3) поверхнева перевірка і огляд;
- 4) зупинення транспортного засобу;
- 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території;
- 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю;
- 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи;
- 8) перевірка 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) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб;
- 11) поліцейське піклування.

Заходами примусу є:

- 1) фізичний вплив (сила);
- 2) застосування спеціальних засобів;
- 3) застосування вогнепальної зброї [8].

Віднесення до методу примусу всіх поліцейських заходів, а не лише заходів примусового характеру, на нашу думку, виправдане тим, що в обох випадках мова йде про обмеження прав і свобод людини, у тому числі – всупереч її волі. Відповідно, незважаючи на наявність фрази «примус» лише у назві другої групи заходів, примушування особи до здійснення або утримання від здійснення певних дій має місце як у першому, так і у другому випадках.

Слід звернути увагу, що виділяючи групу превентивних заходів, законодавець пішов шляхом об'єднання в одну двох груп адміністративного примусу, які традиційно виділялися науковцями: адміністративно-попереджувальних заходів (наприклад, перевірка документів особи; перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають

під адміністративним наглядом та інших категорій осіб тощо) та заходів адміністративного припинення (наприклад, обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю). Виключення становлять заходи примусу (фізичний вплив (сила); застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї), які також відносяться науковцями до заходів адміністративного припинення, але законодавцем були виділені в окрему групу. Незважаючи на те, що встановлений законом поділ може вважатися дещо дискусійним з теоретичної точки зору, в цілому слід наголосити на позитивному значенні законодавчого закріплення окремого переліку превентивних заходів, які до цього виділялися лише на підставі аналізу прав та обов'язків, закріплених Законом України «Про міліцію». Разом з тим, слід звернути увагу, що низка заходів примусового характеру, не віднесена законодавцем до поліцейських заходів. Зокрема, мова йде про доставлення у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, а також здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання.

Дослідження положень Закону України «Про Національну поліцію» щодо закріплення у них методів адміністративної діяльності дозволяє зробити низку **висновків**.

Слід звернути увагу на значно більшому акценті на закріпленні методу переконання у діяльності Національної поліції. Разом з тим, положення щодо його реалізації носять радше декларативний характер, що вимагає детального врегулювання даних напрямів діяльності за допомогою підзаконних нормативно-правових актів (зокрема, участі органів Національної поліції у реалізації спільних проєктів з громадськістю, підготовки звітів про поліцейську діяльність, інформування керівниками територіальних органів поліції громадськості про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень тощо).

Більш детальне законодавче врегулювання знайшли питання реалізації методу примусу в діяльності Національної поліції. Зокрема, позитивним моментом закону стало достатньо детальне законодавче врегулювання підстав та порядку застосування поліцейських заходів. Разом з цим, обрана законодавцем класифікація заходів не в повній мірі збігається із прийнятою у науковій літературі.

Подальшими перспективними напрямками наукових досліджень у даній сфері є розробка пропозицій щодо нормативно-правового та організаційного забезпечення заходів із реалізації методу переконання в діяльності Національної поліції, а також дослідження із уточнення класифікації заходів адміністративного примусу з урахуванням змін в законодавстві.

Література:

1. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид. ун-ту внутр. справ; Еспада, 2000. 368 с.
2. Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т. Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність : конспекти лекцій Харків: Українська юридична академія, 1994. 44 с.
3. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид. НУВС, 2002. –336 с.
4. Негодченко О. В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: монографія. Дніпропетровськ: Вид. Дніпропетровського ун-ту, 2003. 448 с.
5. Адміністративна діяльність: Навчальний посібник // За заг. ред. д.ю.н., доцента О. І. Остапенка. – Львів: ЛІВС, 2002 р. – 252 с.
6. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / [за ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва]. – К.: КМУЦА, 1999. – 178 с.
7. Галунько В. В. Методи переконання і примусу при здійсненні охорони власності. Держава і право. – 2006 № 33. С. 192-196.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.201 № 58-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – ст. 379.