

Денисова А. В.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу  
Одеського державного університету внутрішніх справ

## ОКРЕМІ ЗАКОНОДАВЧІ НОВЕЛИ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ, ЗДІЙСНЮВАНОВОГО НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

### SPECIFIC LEGISLATIVE NEWS FOR REGULATION OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION METHODS ESTABLISHED BY NATIONAL POLICY OF UKRAINE

У статті здійснено систематизацію методів поліцейської адміністративної діяльності та окреслено проблемні питання їх законодавчої регламентації, які потребують першочергового вирішення. До методів поліцейської адміністративної діяльності віднесено дві групи заходів: заходи переконання; поліцейські заходи. Останні (поліцейські заходи) поділено на дві підгрупи: превентивні заходи і заходи примусу.

**Ключові слова:** адміністративний нагляд, метод, примус, поліцейські заходи, превентивні заходи, Національна поліція.

В статье проведена систематизация методов полицейской административной деятельности и выявлены проблемные вопросы их нормативного урегулирования, которые требуют первоочередного решения. К методам полицейской административной деятельности отнесены две группы мер: меры убеждения и полицейские меры. Последние (полицейские меры) разделены на две подгруппы: превентивные меры и меры принуждения.

**Ключевые слова:** административный надзор, метод, принуждение, полицейские меры, превентивные меры, Национальная полиция.

The article systematizes the methods of police administrative activity and identifies the problematic issues of their regulatory settlement, which require priority solutions. The methods of police administrative activities include two groups of measures: persuasion measures and police measures. The latter (police measures) are divided into two subgroups: preventive measures and coercive measures.

**Key words:** administrative supervision, method, coercion, police measures, preventive measures, National Police.

Питання адміністративного нагляду, здійснюваного Національною поліцією, набуває особливого значення. По-перше, у зв'язку із реформуванням правоохоронного блоку в державі, створенням Національної поліції виникає питання забезпечення дієвості і результативності виконання нею функцій і повноважень, передбачених новітнім законодавством. По-друге, гарантування дієвості виконання Національною поліцією завдань передбачає постійне критичне опрацювання сучасних законодавчих новел з урахуванням необхідності поєднання високих соціальних очікувань із наявними практичними проблемами, які зазвичай супроводжують правозастосування. За таких обставин наукове супроводження реформування правоохоронного блоку об'єктивно необхідне і дає змогу шляхом осмислення тенденцій і процесів сформулювати оптимальні пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства.

Одна із таких проблем пов'язана з питанням про методи, які мають право застосовувати поліцейські під час здійснення загального нагляду.

Сутність методів в адміністративному праві була досліджена у роботах, присвячених контролю та нагляду, адміністративній діяльності органів внутрішніх справ, адміністративній юрисдикції, адміністративно-правовим режимам. Зокрема, варто відзначити науковий доробок О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького,

І.Л. Бородіна, Н.А. Голобурди, І.П. Голосніченко, Є.В. Додіна, О.Т. Зими, А.Т. Комзюка, Д.М. Лук'янця, В.В. Мартиновського, Т.П. Мінки, О.В. Кузьменко, С.О. Кузніченко, М.М. Тищенко, Х.П. Ярмакі [1] та інших. Варто виокремити роботи вчених, предметом яких були проблеми розвитку процесуальної частини науки адміністративного права, розвитку адміністративно-деліктних відносин (В.Б. Авер'янова, Е.Ф. Демського, Ю.О. Дмитрієва, М.Д. Загряцкова, Л.В. Коваля, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.І. Миколенка, Н.Р. Нижник, Ю.С. Педька, В.Г. Перепелюка, І.О. Полянського, Н.Г. Саліщевої, А.О. Селіванова та інших). Водночас новітнє законодавство, що регламентує діяльність Національної поліції, передбачає новели у методах адміністративної діяльності загалом, у тому числі і щодо здійснення адміністративного нагляду.

**Мета статті** полягає у систематизації наявних методів поліцейської адміністративної діяльності та окресленні проблемних питань їх законодавчої регламентації, які потребують першочергового вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Спираючись на науковий доробок А.Т. Комзюка та з огляду на новелізацію законодавства у сфері охорони публічного порядку, можна вказати про те, що методами адміністративної діяльності органів Національної поліції є передбачені адміністративно-правовими нормами засоби, прийоми і способи, за допомогою яких полі-

цейські здійснюють вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань та функцій. Універсальними методами адміністративної діяльності зазвичай називають переконання і примус [2, с. 66]. Водночас Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII передбачено поліцейські заходи, які являють собою дію 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 [3]. Тобто у самому профільному законі закріплено правообмежувальний характер поліцейських заходів, незважаючи на те, застосовуються вони з превентивною метою чи є заходами примусу. За таких обставин можна вказати про класифікацію методів поліцейської адміністративної діяльності, яка охоплює дві групи заходів: а) заходи переконання; б) поліцейські заходи. Останні (поліцейські заходи) поділяються на дві підгрупи: превентивні заходи і заходи примусу.

До ознак поліцейських заходів, виходячи зі змісту адміністративно-правових відносин та вимог, передбачених ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, належать:

– цільове призначення – винятково для виконання повноважень поліції;

– відповідність таким вимогам, як законність (визначеність законом); необхідність (застосування саме обраного заходу для виконання повноважень поліції); пропорційність (якщо шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого він застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди); ефективність (застосування заходу повинно забезпечувати виконання повноважень поліції).

У наукових дослідженнях, присвячених проблемі методів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, практично відсутні суперечки з приводу виокремлення серед заходів адміністративного примусу заходів припинення та адміністративно-попереджувальних заходів [2, с. 72–80; 4].

Якщо звернутися до норм Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, то можна зазначити, на перший погляд, про відповідність превентивних поліцейських заходів адміністративно-попереджувальним.

Порівняння адміністративно-попереджувальних заходів і превентивних поліцейських заходів, передбачених Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, свідчить про надання права поліцейським застосовувати ширше коло заходів, спрямованих на попередження правопорушень, порівняно з тими, які були передбачені законодавством про органи внутрішніх справ і наразі втратили чинність. Водночас варто вказати, що для остаточного висновку про відповідність сутності, змісту, призначення превентивних поліцейських заходів адміністративно-попереджувальним необхідно окремо проаналізувати проблему адмі-

ністративно-правового режиму превентивних поліцейських заходів. Про таку пропозицію свідчить, зокрема, таке. Так, зупинення транспортного засобу відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII віднесено до превентивних поліцейських заходів, на відміну від прийнятого наукового підходу, за яким цей захід названо заходом адміністративного припинення. Також до такого поліцейського превентивного заходу, як обмеження доступу до визначеної території, який, на перший погляд, відповідає такому адміністративно-попереджувальному заходу, як тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів), додано вимогу залишити місце.

Вчені вказували на таку мету застосування міліцією заходів адміністративного припинення: по-перше, припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів та об'єктивно протиправних діянь); по-друге, створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності; по-третє, усунення шкідливих наслідків правопорушення; по-четверте, запобігання вчиненню нових правопорушень; по-п'яте, відновлення попереднього, правомірного стану. До заходів адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, належать: 1) вимога припинити протиправну поведінку; 2) доставлення порушника; 3) привід осіб, які ухиляються від явки за викликом в орган внутрішніх справ; 4) адміністративне затримання; 5) особистий огляд; 6) огляд речей; 7) вилучення речей і документів; 8) зупинка транспортних засобів; 9) відсторонення водіїв від керування транспортними засобами й огляд їх на стан сп'яніння; 10) заборона експлуатації транспортних засобів; 11) тимчасове затримання і доставлення транспортних засобів для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках; 12) обмеження або заборона проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і шляхах; 13) зупинення і припинення діяльності об'єктів дозвільної системи; 14) проведення перевірок за фактами порушення законодавства, контроль за додержанням якого віднесено до компетенції міліції; 15) адміністративне видворення іноземців за межі України; 16) застосування заходів фізичного впливу; 17) застосування спеціальних засобів; 18) застосування вогнепальної зброї [2, с. 86–89; 4].

Про заходи поліцейського примусу, які застосовують поліцейські, та відповідність цих заходів заходам адміністративного припинення також доцільно зазначити у порівняльному аспекті (таблиця 1). Водночас одразу варто вказати про необхідність окремого дослідження проблеми змісту заходів поліцейського примусу, особливо зважаючи на те, що окремі заходи адміністративного припинення урегульовані іншими законодавчими актами – Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [5], Законом України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 р. № 3353-XII (із змінами відповідно до Закону України від 4 квітня 2017 р. № 1993-VIII)

**Порівняння заходів поліцейського примусу за Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII та заходів адміністративного припинення, видокремлених у наукових дослідженнях, а також в інших законодавчих актах**

<b>Заходи адміністративного припинення</b>	<b>Заходи поліцейського примусу за Законом України «Про Національну поліцію» та заходи адміністративного припинення, передбачені законодавством</b>
вимога припинити протиправну поведінку	не передбачено
доставлення порушника	доставлення порушника, ст. 259 КУпАП
привід осіб, які ухиляються від явки за викликом в орган внутрішніх справ	
адміністративне затримання	адміністративне затримання (ст. 261 КУпАП)
особистий огляд	особистий огляд (ст. 264 КУпАП)
огляд речей	огляд речей (ст. 264 КУпАП)
вилучення речей і документів	вилучення речей і документів, ст. 265 КУпАП
зупинка транспортних засобів	віднесено до превентивного поліцейського заходу – зупинення транспортного засобу
відсторонення водіїв від керування транспортними засобами й огляд їх на стан сп'яніння	відсторонення водіїв від керування транспортними засобами й огляд їх на стан сп'яніння (ст. 266 КУпАП)
заборона експлуатації транспортних засобів	не передбачено
тимчасове затримання і доставлення транспортних засобів для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках	тимчасове затримання транспортних засобів шляхом блокування або доставлення для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках (ст. 265-2 КУпАП)
тимчасове вилучення посвідчення водія, ст. 265-1 КУпАП	тимчасове вилучення посвідчення водія (ст. 265-1 КУпАП)
обмеження або заборона проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і шляхах	не передбачено
зупинення і припинення діяльності об'єктів дозвільної системи	здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ (п. 21 ч. 1 ст. 23 ЗУ «Про Національну поліцію»)
проведення перевірок за фактами порушення законодавства, контроль за додержанням якого віднесено до компетенції міліції	не передбачено
адміністративне видворення іноземців за межі України	адміністративне видворення іноземців за межі України, ч. 3 ст. 24 КУпАП; примусове повернення іноземців та осіб без громадянства, ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»; примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»
обмеження або заборона дорожнього руху під час виконання робіт на автомобільних дорогах, вулицях та залізничних переїздах (ст. 26 ЗУ «Про дорожній рух»)	Обмеження або заборона дорожнього руху під час виконання робіт на автомобільних дорогах, вулицях та залізничних переїздах (ст. 26 ЗУ «Про дорожній рух»)
обмеження або заборона дорожнього руху під час проїзду окремих осіб, щодо яких здійснюється державна охорона (ст. 26-1 ЗУ «Про дорожній рух»)	Обмеження або заборона дорожнього руху під час проїзду окремих осіб, щодо яких здійснюється державна охорона (ст. 26-1 ЗУ «Про дорожній рух»)
застосування заходів фізичного впливу	фізичний вплив (сила) (ст. 42 ЗУ «Про Національну поліцію»)
застосування спеціальних засобів	застосування спеціальних засобів (ст. 42 ЗУ «Про Національну поліцію»)
застосування вогнепальної зброї	застосування вогнепальної зброї (ст. 42 ЗУ «Про Національну поліцію»)

[6], Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. № 3773-VI (зі змінами відповідно до ЗУ від 19.05.2016 р. № 1379-VIII) [7]) та ін. (табл. 1).

Питання змісту методів адміністративного нагляду розглянуто з урахуванням специфіки адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Цей вид адміністративного нагляду виокремлено з огляду на те, що:

- він має комплексний характер, оскільки у його здійсненні беруть участь не тільки органи Національної поліції, але й посадові особи, суд;

- порядок прийняття рішення про встановлення та компетенція урегульовані окремим законодавчим актом – Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 р. № 264/94-ВР (зі змінами відповідно до ЗУ від 23.12.2015 р. № 901-VIII) [8], а також Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII;

- він має примусовий та профілактичний характер. Статтею 1 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 р. № 264/94-ВР визначено вказаний вид адміністративного нагляду як систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених із місць позбавлення волі, що здійснюється органами Національної поліції.

Виходячи із передбаченої законодавством мети встановлення адміністративного нагляду, він являє собою превентивний захід комплексного характеру. Заходи відповідальності застосовуються у разі злісного порушення правил адміністративного нагляду, відповідно до статті 11 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Адміністративна відповідальність за порушення правил та обмежень адміністративного нагляду передбачена ст. 187 КУпАП.

Об'єктивна сторона правопорушення, відповідальність за яке передбачена ст. 187 КУпАП, виражається у: 1) неявці за викликом органу внутрішніх справ у вказаний термін і ненаданні усних або письмових пояснень із питань, пов'язаних із виконанням правил адміністративного нагляду; 2) неповідомленні працівників Національної поліції, які здійснюють адміністративний нагляд, про зміну місця роботи чи проживання або про виїзд за межі району (міста) у службових справах; 3) порушенні заборони виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу; 4) порушенні заборони перебування у визначених місцях району (міста); 5) нересстрації в органі Національної поліції. Усі склади вказаних правопорушень є формальними. Суб'єктом адміністративного проступку є особа, щодо якої встановлено адміністративний нагляд, тобто суб'єкт є спеціальним.

Усі дії і процедури підготовки матеріалів щодо встановлення адміністративного нагляду здійснюються уповноваженими працівниками органів вну-

трішніх справ або Державного департаменту України з питань виконання покарань із забезпечувальною метою, що впливає із приписів, зокрема, Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, затвердженої наказом МВС України, Державним департаментом України з питань виконання покарань від 04.11.2003 р. № 1303/203 [9]. Звернення до підзаконних актів, якими регламентовані правила встановлення адміністративного нагляду, свідчить про те, що ними передбачено послідовність підготовки документів, які складно систематизувати у певні стадії, оскільки складно виділити ті локальні завдання, які виконуються під час здійснення окремих процедур адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Таким чином, запропоновано виокремлювати методи поліцейської адміністративної діяльності, які охоплюють заходи переконання і поліцейські заходи. Останні поділено на дві підгрупи: превентивні заходи і заходи примусу.

Порівняння адміністративно-попереджувальних заходів і превентивних поліцейських заходів, передбачених Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, дало змогу вказати про надання права поліцейським застосовувати ширше коло заходів, спрямованих на попередження правопорушень, порівняно із тими, які були передбачені законодавством про органи внутрішніх справ і наразі втратили чинність. Водночас для остаточного висновку про відповідність сутності, змісту, призначення превентивних поліцейських заходів адміністративно-попереджувальним необхідно окремо проаналізувати проблему адміністративно-правового режиму превентивних поліцейських заходів.

**Висновки.** Проведений порівняльно-правовий аналіз заходів адміністративного припинення і заходів поліцейського примусу дає змогу виокремити декілька проблемних питань:

- у теоретичних напрацюваннях обґрунтовано підхід, за яким застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї віднесено до заходів адміністративного припинення спеціального призначення [2, с. 109–116; 4]. Статтею 42 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII такі заходи названі заходами поліцейського примусу. Однак правом застосування спеціальних засобів і вогнепальної зброї наділені і військовослужбовці Служби безпеки України, хоча підстави і порядок застосування визначений Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII (ст. 26 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. № 2229-XII (зі змінами відповідно до ЗУ від 23.12.2015 р. № 901-VIII) [10]). Вказане означає спірність використання назви «заходи поліцейського примусу» у Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII;

- Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII заходами поліцейського примусу названі фізичний вплив, застосування



спеціальних засобів, застосування вогнепальної зброї (ст. 42). Водночас чинним законодавством (КУпАП, Закон України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 р. № 3353-ХІІ (зі змінами відповідно до ЗУ від 4.04.2017 р. № 1993-VIII) та ін.) передбачено застосування поліцейськими, посадовими особами органів Національної поліції заходів адміністративного припинення. З огляду на те, що заходи, які мають право застосовувати поліцейські, посадові особи органів Національної поліції, є фактично захо-

дами адміністративного припинення, хоча у Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII деякі з них називаються заходами поліцейського примусу, виникає питання про необхідність формування єдиного підходу до визначення таких заходів та поєднання їх в одну групу, що дає змогу виокремити їх правову природу і призначення; – потребує оновлення концепція виокремлення заходів адміністративного примусу з огляду на новітнє законодавство про Національну поліцію.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ярмаки Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: Монографія / Х.П. Ярмаки. – Одеса: Юридична література, 2006. – 336 с.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник/ за заг. ред. Рябченко О.П. – Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – 256 с.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII// Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
4. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: моногр./ Комзюк А.Т.; ред. О.М. Бандурка. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X// Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (із змінами)
6. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 р. № 3353-ХІІ: за станом на 18 червня 2017 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
7. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.
8. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 р. № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.
9. Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі : наказ МВС України, Державного департаменту України з питань виконання покарань від 04.11.2003 р. № 1303/203 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 2 – Ст. 103.
10. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.