DOI: 10.32844/2222-5374-2020-105-3.24

УДК: 342.9

Калашнік В. П.,*здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ*

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ ОРГАНАМИ ПОЛІЦІЇ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, обґрунтовується важливість та необхідність проведення наукових досліджень, присвячених удосконаленню механізму застосування адміністративно-правового примусу в роботі Національної поліції України. Проаналізовано різні наукові позиції, які стосуються питання розвитку організаційних та правових засад удосконалення адміністративного примусу в діяльності поліції. Зроблено висновок, що на сьогоднішній день як в науці, так і на офіційному державному рівні, відсутній єдиний, систематизований, вірно орієнтований погляд, який би розкривав напрями вдосконалення правових та організаційних засад застосування адміністративно-правового примусу органами поліції. В більшості випадків це питання розкривається у контексті розвитку якоїсь конкретної складової діяльності Національної поліції України, через що залишаються поза увагою ключові, індивідуальні ознаки адміністративного примусу, які дійсно потребують перероблення та переосмислення відповідно до сучасного вектору розвитку правоохоронного сектору нашої держави. Сформульовані напрями вдосконалення правових та організаційних засад застосування адміністративно-правового примусу Національною поліцією України, а саме: а) необхідним є закріплення визначення поняття адміністративного примусу у чинному Законі України «Про національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, що дозволить не тільки глибше розуміти його сутність, але й точніше орієнтувати правове та нормативно-правове регулювання останнього; б) чітко слід окреслити перелік та розтлумачення форм адміністративно-правового примусу, а також всіх методів, які передбачені даними формами та суб'єктів їх реалізації; в) потребує поступової імплементації інститут «презумпції правоти поліцейського», що полягає у розширенні гарантій поліцейської діяльності в контексті використання примусових заходів впливу; посилення юридичної відповідальності за невиконання вимог співробітників поліції; удосконалення регламенту процедур здійснення примусових заходів впливу; г) необхідно посилити стан вивчення і використання зарубіжного досвіду адміністративного примусу в діяльності органів поліції зарубіжних країн за рахунок систематичного залучення представників Національної поліції України до різноманітних семінарів, конференцій та інших заходів інформаційної взаємодії, а також забезпечити організацію таких заходів на території України із залучення представників правоохоронних органів зарубіжних країн.

Ключові слова: адміністративний примус, Національна поліція України, розвиток адміністративного примусу.

Актуальність теми. Якщо проаналізувати концептуально-практичні моменти застосування адміністративно-правового примусу в діяльності органів Національної поліції, можна відмітити наявність значного кола проблемних аспектів в механізмі реалізації даного напрямку поліцейської діяльності, а також юридичних та інших засад його функціонування в цілому. Так, принципова важливість розвитку поліції, а також інших владних структур правоохоронного сектору держави, у томи числі шляхом удосконалення механізмів застосування в їх роботі правових та організаційних засад адміністративно-правового примусу неодноразово відмічалась на офіційному рівні. Зокрема, даний аспект, як один зі стратегічних факторів розвитку нашої країни закріплено в Угоді про асоціацію з ЄС, Розділ III якої присвячено співпраці ЄС та України з питань юстиції, свободи та безпеки. В положеннях даного розділу зазначено, що в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод. Окрім того, сторони співробітничать у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також з метою її попередження. Таке співробітництво спрямовується на вирішення, «*inter alia*», таких проблем: а) незаконне переправлення через державний кордон нелегальних мігрантів, торгівля людьми і вогнепальною зброєю та незаконний обіг наркотиків; б) контрабанда товарів; с) економічні злочини, зокрема злочини у сфері оподаткування; d) корупція як у приватному, так і в державному секторі; е) підробка документів; f) кіберзлочинність. Сторони мають посилити двостороннє, регіональне та міжнародне співробітництво у цій сфері, зокрема співробітництво із залученням Європолу. Крім цього, документом декларується подальший розвиток співробітництва, «*inter alia*», стосовно: а) обміну найкращими практиками, в тому числі щодо методик розслідування та криміналістичних досліджень, б) обміну інформацією відповідно до існуючих правил, с) посилення потенціалу, зокрема навчання та, у разі необхідності, обмін персоналом, d) питань, пов'язаних із захистом свідків та жертв [1]. Положення угоди прямо не передбачають шляхи та етапи удосконалення саме адміністративно-правового примусу в роботі поліції, проте, вони встановлюють механізми співпраці України з європейським середовищем та представниками зарубіжних поліцейських органів, що дає можливість перейняти зарубіжний досвід в питанні застосування примусових заходів.

Стан дослідження проблеми. Окремі проблемні аспекти реалізації адміністративного примусу в роботі органів Національної поліції України у своїх наукових працях приділяли увагу багато вчених, серед яких: Ю.П. Битяк, О.Є. Луньова, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, А.С. Васильєв, Л.В. Коваль, А.М. Шульга, В.В. Аброськін, О.М. Бандурка, М.В. Голуб, О.М. Музичук та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість

наукових здобутків, проблема удосконалення механізму застосування адміністративно-правового примусу в роботі органів та підрозділів Національної поліції, свого комплексного вирішення так і не віднайшла.

Мета статті полягає у тому, щоб опрацювати напрями удосконалення правових та організаційних засад застосування адміністративно-правового примусу органами поліції.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день теоретичний рівень юриспруденції включає в себе окреме коло наукових концепцій та теорій, які хоча і дотично, але певним чином стосуються проблеми удосконалення правових та організаційних засад застосування адміністративно-правового примусу органами поліції. Наприклад, окремі науковці окреслюють шляхи удосконалення правових та організаційних засад діяльності як Національної поліції в цілому, так і здійснення адміністративно-правового примусу в контексті розвитку правоохоронної діяльності на території України в цілому. Зокрема, з цього приводу О.Л. Соколенко вказує: «Одним із перших кроків із вдосконалення організації та діяльності системи правоохоронних органів України вбачається вироблення, наукове обґрунтування й затвердження єдиної і комплексної Концепції і Державної цільової програми розвитку організації та діяльності системи правоохоронних органів України. Особливого значення тут набуває необхідність напрацювання повної, всебічної й об'єктивної теоретико-методологічної бази оптимізації системи правоохоронних органів, формування у науці цілісного, узгодженого й комплексного бачення не лише поняття інституту правоохоронних органів, але й суміжних із ним правових явищ (правоохоронна функція держави, правоохоронна діяльність, правоохоронна система тощо). Вказане сприятиме усуненню наявних на сьогодні правових колізій щодо відсутності легальної дефініції правоохоронного органу, нормативного переліку напрямків правоохоронної діяльності, засад і принципів її здійснення і таке інше. До того ж, зважаючи на державно-правову практику, маємо констатувати очевидну недостатність затвердження відповідної концепції, у тому числі Концепції розвитку системи правоохоронних органів України, практичне втілення якої неодмінно потребує встановлення чітко регламентованого алгоритму заходів щодо її реалізації із визначенням відповідальних суб'єктів і обсягів державного фінансування, як обов'язкової умови реальності реформування системи правоохоронних органів України» [2].

Не менш цікавим є підхід М. Криштановича, який, по-перше, наголошує на необхідності демілітаризації органів МВС та створення цивільної моделі діяльності та відносин серед персоналу із зменшенням кількості «uniformed staff». На його думку, держава повинна змінити статус поліції і перетворити її з воєнізованого формування у службу, яка надає суспільству послуги щодо забезпечення безпеки і правопорядку. Поліцейські повинні визнаватися державними службовцями, а не військовослужбовцями. По-друге, автор зазначає, що централізована система постановки завдань перед поліцією щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави і суспільства, за відсутності механізму їх узгодження з регіонами і відповідного коригування, не дозволяла диференційовано підходити до планування роботи регіональних і районних підрозділів поліції, а також визначати перед ними пріоритети, враховуючи місцеву специфіку. У підсумку зусилля цих

підрозділів витрачались не на вирішення своїх актуальних проблем, а на участь у загальних заходах, що формалізувало показники роботи підрозділів поліції. З огляду на це, необхідна гнучка децентралізація системи управління підрозділами поліції та налагодження механізму її узгодження з регіонами. Процес децентралізації діяльності НПУ передбачає, що територіальні підрозділи мають право самостійно вирішувати питання планування поточної діяльності, кадрової політики та розподілу наданого бюджету, несучи повну відповідальність за прийняті рішення перед місцевою громадою та керівництвом НПУ. Це передбачає підвищення ролі місцевих органів влад у діяльності підрозділів поліції. По-третє, на думку вченого важливо врегулювати у законодавчих актах сервісні функції МВС, а також визначення чисельності, завдань та повноважень служб НПУ. За службою Національної поліції потрібно закріпити функції превенції правопорушень та охорони громадського порядку в якості основних виконавців, через що основними мають стати служби дільничних офіцерів та патрульної поліції. До числа інших підрозділів мають увійти чергові частини, служба детективів із розкриття загальнокримінальних злочинів, служби інформаційного та логістичного забезпечення [3, с. 165].

Варто також виділити підхід, в межах якого науковці формують підходи до удосконалення механізмів застосування адміністративно-правового примусу в цілому, як окремого юридичного інституту, а не тільки поліцією. Наприклад, О.Ткаля, проводячи свої дослідження саме у подібному ракурсі дійшла висновку, що ключовий розвиток має відбуватись в тій частині адміністративного примусу, яка межує із інститутом адміністративної відповідальності. Так, вчена вказує: по-перше, є необхідним удосконалення матеріальних та процесуальних норм права. Це обумовлено постійним розширенням кола суспільних відносин, які підлягають захисту адміністративними санкціями (наприклад, в рамках декриміналізації, боротьби з корупційними правопорушеннями тощо). Крім того, існує велика кількість законодавчих та інших нормативно-правових актів, що встановлюють адміністративну відповідальність за вчинення адміністративних проступків. Причому вони характеризуються розпорошеністю значної кількості нормативно-правового матеріалу (посилання на адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, передбачених КпАП України, містяться у понад ста інших законах та підзаконних актах; діють норми, що встановлюють адміністративну відповідальність у міжгалузевих законодавчих актах – Повітряний, Митний кодекси, закони України «Про надзвичайний стан», «Про охорону державного кордону» та інші). По-друге, потребує удосконалення адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб (залежно від суб'єкта відповідальності). На сьогоднішній день правовий статус юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності в діючому КпАП України не має чіткого визначення. Але в умовах ринкової економіки чинне законодавство передбачає притягнення до відповідальності не тільки фізичних, а й юридичних осіб. Тому необхідно закріпити загальні засади такої відповідальності та встановити механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності, чітко визначити органи, уповноважені накладати адміністративні стягнення на юридичних осіб, та порядок

провадження в справах про адміністративні правопорушення. Крім того, значної уваги потребує вдосконалення системи адміністративних стягнень до фізичних осіб та заходів впливу до неповнолітніх. По-третє, є необхідним удосконалення інституту адміністративної відповідальності в окремих сферах управлінської діяльності (залежно від сфер застосування адміністративної відповідальності). Вказаний підхід підтримують у своїх працях В.В. Лазарева, Л.Л. Попова та Л.М. Розіна [4, с. 446].

Окремий теоретико-правовий напрям удосконалення механізмів застосування адміністративно-правових примусових заходів в діяльності представляють вчені, які бачать розвиток цього питання крізь уведення в нашої країні «презумпції правоти поліцейського». Наприклад, В.В. Гончарук з цього приводу відмічає, що реалізація подібного проекту потребує, по-перше, внести зміни до КУпАП, які посилять відповідальність за залишення місця ДТП, збільшать строки адміністративного затримання осіб, які вчинили адміністративне правопорушення (не більше 24 годин), удосконалять тимчасове затримання транспортних засобів, а крім того скасують норми щодо наявності двох свідків при здійсненні поліцейськими огляду водія на стан алкогольного або наркотичного сп'яніння. По-друге, змінити законодавство в сфері дорожнього руху, встановивши обов'язок водіїв передавати, а не пред'являти правоохоронцям документи на перевірку, а також заборонять їм виходити з автомобіля без дозволу поліцейського. По-третє, винести зміни до цільових законодавчих актів, які регламентують роботу поліцейських, зокрема визначити принцип безперервності їх роботи (обов'язок правоохоронців реагувати на злочини незалежно від посади, місцезнаходження і часу доби) [5, с. 119].

Висновки. Таким чином, проаналізовані положення міжнародних юридичних актів, а також доктринальні розробки вчених, показали, що на сьогоднішній день як в науці, так і на офіційному державному рівні, відсутній єдиний, систематизований, вірно орієнтований погляд, який би розкривав напрями вдосконалення правових та організаційних засад застосування адміністративно-правового примусу органами поліції. В більшості випадків це питання розкривається у контексті розвитку якоїсь конкретної складової діяльності НПУ, через що залишаються поза увагою ключові, індивідуальні ознаки адміністративного примусу, які дійсно потребують перероблення та переосмислення відповідно до сучасного вектору розвитку правоохоронного сектору нашої держави.

Підсумовуючи проведене у статті наукове дослідження та враховуючи вказані проблемні моменти, можемо сформулювати наступні напрями вдосконалення правових та організаційних засад застосування адміністративно-правового примусу Національною поліцією України:

- необхідним є закріплення визначення поняття адміністративного примусу у чинному Законі України «Про національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, що дозволить не тільки глибше розуміти його сутність, але й точніше орієнтувати правове та нормативно-правове регулювання останнього;
- чітко слід окреслити перелік та розтлумачення форм адміністративно-правового примусу, а також всіх методів, які передбачені даними формами та суб'єктів їх реалізації;
- потребує поступової імплементації інститут «презумпції правоти поліцейського», що полягає у розширенні гарантій поліцейської діяльності в

контексті використання примусових заходів впливу; посилення юридичної відповідальності за невиконання вимог співробітників поліції; удосконалення регламенту процедур здійснення примусових заходів впливу;

– необхідно посилити стан вивчення і використання зарубіжного досвіду адміністративного примусу в діяльності органів поліції зарубіжних країн за рахунок систематичного залучення представників НПУ до різноманітних семінарів, конференцій та інших заходів інформаційної взаємодії, а також забезпечити організацію таких заходів на території України із залучення представників правоохоронних органів зарубіжних країн.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: угода, міжнародний документ від 27.06.2014 // Офіційний вісник України. 2014. №75. ст. 2125.

2. Соколенко О.Л. Перспективи розвитку системи та діяльності правоохоронних органів. *Право і суспільство*. 2012. №5. С. 90–96.

3. Криштанович М. До питання про завдання і напрями сучасного реформування органів внутрішніх справ України. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. 2015. Вип. 42. С. 162–168.

4. Ткаля О.В. Адміністративно-правовий вплив на неправомірну поведінку: теоретичний аспект. Правовий вплив на неправомірну поведінку: актуальні грані: монографія / за ред. О.В. Козаченка, Є.Л. Стрельцова; МОН України, НУ «ОЮА», Каф.крим. права та ін. крим.-прав. дисциплін Миколаїв. ін-т. права, ПРЦ НАПрНУ, ГО «Всеукр. Асоціація крим. права». Миколаїв : Іліон, 2016. С. 425–450.

5. Гончарук В.В. Презумпція правоти поліцейського вимога часу чи примха влади. Харків: Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави. 2016. С. 118–121.

V. Kalashnik

DIRECTIONS FOR IMPROVING THE LEGAL AND ORGANIZATIONAL FRAMEWORK FOR THE USE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL COERCION BY THE POLICE

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and current legislation, substantiates the importance and necessity of scientific research on improving the mechanism of administrative and legal coercion in the work of the National Police of Ukraine. Various scientific positions concerning the development of organizational and legal bases for improving administrative coercion in the police are analyzed. It is concluded that today, both in science and at the official state level, there is no single, systematic, well-oriented view that would reveal ways to improve the legal and organizational framework for the use of administrative and legal coercion by the police. In most cases, this issue is revealed in the context of the development of a specific component of the National Police of Ukraine, which ignores key, individual signs of administrative coercion, which really need to be reworked and rethought in accordance with the current vector of law enforcement. The directions

of improvement of legal and organizational bases of application of administrative-legal coercion by the National police of Ukraine are formulated, namely: a) it is necessary to fix definition of concept of administrative coercion in the current Law of Ukraine «About national police» from 02.07.2015 № 580-VIII that to understand its essence more deeply, but also to orient more precisely legal and normative-legal regulation of the last; b) the list and interpretation of the forms of administrative and legal coercion, as well as all the methods provided by these forms and the subjects of their implementation should be clearly outlined; c) requires the gradual implementation of the institution of "presumption of justice of the police", which is to expand the guarantees of policing in the context of the use of coercive measures; strengthening legal liability for non-compliance with the requirements of police officers; improving the regulations of procedures for the implementation of coercive measures of influence; d) it is necessary to strengthen the study and use of foreign experience of administrative coercion in the police of foreign countries through the systematic involvement of representatives of the National Police of Ukraine in various seminars, conferences and other information cooperation, and to ensure the organization of such events in Ukraine to involve law enforcement authorities of foreign countries.

Keywords: administrative coercion, National Police of Ukraine, development of administrative coercion.