

УДК 351.741

НЕПРИМУСОВІ ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ВПЛИВУ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Іщенко Л. В.,

аспірант кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Анотація Статтю присвячено висвітленню сутності та особливостей превентивних поліцейських заходів. Проаналізовано підходи вчених до визначення категорії «адміністративно-запобіжний захід». Зосереджено увагу на поясненні змісту поняття «превентивний поліцейський захід».

Ключові слова: поліцейський захід, превентивний поліцейський захід, адміністративно-запобіжний захід, профілактична спрямованість.

Анотация Статья посвящена освещению сущности и особенностей превентивных полицейских мер. Проанализированы подходы ученых к определению категории «административно-предупредительных мер». Сосредоточено внимание на объяснении содержания понятия «превентивная полицейская мера».

Ключевые слова: полицейская мера, превентивная полицейская мера, административно-предупредительная мера, профилактическая направленность.

Annotation The article is devoted to the nature and features of the preventive police measures. Analyzes approaches of scientists to definition of the category «administrative and preventive measures». Focuses on the explanation of the notion of «preventative police measure».

Key words: police action, preventive police measure, administrative precautionary measure, preventive orientation.

Постановка проблеми. Непримусовим заходам адміністративного впливу належить важлива роль у забезпеченні законності, охороні громадського порядку, попередженні злочинності.

Заходи адміністративного впливу превентивного характеру застосовуються багатьма органами державної влади, проте головне місце посідають правоохоронні органи, а саме Національна поліція України. Адміністративне законодавство, яке регулює дану діяльність, зазнало значних змін і нововведень, тому дослідження сутності превентивних поліцейських заходів є актуальною.

Стан дослідження. Дослідженню природи, особливості і видам адміністративно-попереджувальних заходів присвячено багато праць таких вчених, як Д.М. Бахрах, І.І. Веремесенко, І.О. Галаган, М.І. Єропкін, О.П. Ключніченко, О.П. Коренев, В.М. Манохін, М.Я. Масленніков, Р.С. Павловський, Л.Л. Попова, Ю.С. Рябов, О.П. Шергіна, В.А. Юсупова, О.М. Якуби, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяк та ін.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі чинного законодавства України визначити сутність, поняття і особливості попереджувальних заходів адміністративного впливу, які застосовуються поліцейськими.

Виклад основного матеріалу. 6 серпня 2015 року Президентом України підписано Закон України «Про Національну поліцію», який визначає правові засади організації, діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції. Новелою даного закону є розподіл поліцейських заходів на превентивні та заходи примусу, з подальшим нормативним регулюванням кожного заходу. Одразу

слід зазначити, що найбільш чисельною групою є саме превентивні заходи впливу.

У статті 29 Закону України «Про Національну поліцію» наведено визначення поліцейського заходу, зокрема зазначено, що *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 [6].

Проте на нашу думку, дане визначення не розкриває сутність саме *попереджувального* характеру превентивної діяльності співробітників поліції.

Для розуміння сутності превентивного поліцейського заходу важливо з'ясувати зміст терміну «превентивний». З точки зору етимології превентивний (франц. *préventif*, від латвін. (латинський) *praeventio* – випереджаю, запобігаю), означає застережливий, запобіжний, випереджаючий дії, що порушують встановлений порядок [8, с. 93].

Адміністративно-запобіжні заходи в системі адміністративного примусу відіграють значну роль у забезпеченні правопорядку та громадської безпеки, мають чітку профілактичну спрямованість, орієнтовані на захист інтересів громадської безпеки, на недопущення вчинення правопорушень. Адміністративно-запобіжні заходи передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до громадян та організацій і в цьому виявляється їх примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні [1, с. 36].

До останнього часу в наукових працях приділялася певна увага лише заходам припинення й адміністративним стягненням. У дослідженнях, присвячених проблемам адміністративного примусу, практично не подається аналіз специфічних рис адміністративно-запобіжних заходів, їх сутності та

видів, ефективності дії та порядку і підстав застосування. В адміністративно-правовій науковій літературі немає єдності поглядів щодо цієї групи заходів адміністративного примусу. Зазвичай, справа обмежується переліком цих заходів і їх короткою характеристикою [5, с. 101-102]. В наш час найчастіше під адміністративно-запобіжними заходами розуміються дії, спрямовані на попередження правопорушень і недопущення їх негативних, шкідливих наслідків, а також на запобігання настанню обставин, що загрожують громадській і особистій безпеці громадян. Інколи до цього додають необхідність боротьби із стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями та іншими надзвичайними ситуаціями, проте не згадують про попередження.

Зустрічаються також праці, в яких просто називаються заходи адміністративного попередження як заходи, не пов'язані з адміністративним і застосовуються у зв'язку з особливою державною і суспільною необхідністю, або визначається тільки їх мета чи просто констатується факт самостійного існування адміністративно-запобіжних [5, с. 102].

Д.М. Бахрах взагалі заперечує існування адміністративно-запобіжних заходів, які він зараховує до заборонних норм права, оскільки їх нібито звернено не до окремої особи, а до всіх (або багатьох) громадян, загальні ж заборони не викликають конкретних правовідносин, а поза конкретних правовідносин не може бути примусу [2, с. 84-85]. Справді, примусові заходи застосовуються за допомогою індивідуальних актів застосування норм права, таке застосування можливе тільки в рамках конкретних правовідносин. Фактично тут суперечка йде про те, чи слід вважати діяльність державних органів щодо застосування запобіжних заходів, в тому числі поліції, встановленням загальноправових заборон, тобто нормотворчою діяльністю, чи вона є правозастосовчою, заснованою на індивідуальних актах управління, які породжують конкретні правовідносини [5, с. 104].

Підтримуючи думку О.В. Виноградова, необхідно зазначити, що адміністративно-запобіжні заходи не можна ототожнювати зі звичайними заборонними нормами, оскільки останні реалізуються у правовідносинах загального типу (у формі дотримання правового припису). На відміну від норм-заборон, адміністративно-запобіжні заходи реалізуються в конкретних правовідносинах, а саме застосування цих заходів може виражатися в оголошенні компетентним суб'єктом вимоги про вчинення певних дій або утримання від їх вчинення. Однак необхідно враховувати, що в певних випадках деякі норми-заборони є передумовою застосування адміністративно-запобіжних заходів, оскільки і застосування окремих адміністративно-запобіжних заходів передбачає встановлення норм-заборон [3, с. 19].

Найбільш повно свого часу сутність адміністративно-запобіжних заходів дослідив Ю.С. Рябов. Він визначає ці заходи як вказівки, що містяться в диспозиціях норм адміністративного права, реалізація яких здійснюється в примусовому порядку суворо на законних підставах уповноваженими органами держави (їх представниками) у разі настання певних обставин з

метою попередження правопорушень і забезпечення громадської безпеки [7, с. 45].

Таким чином, під **превентивними поліцейськими заходами** слід розуміти визначені нормами Закону України «Про Національну поліцію» та іншими нормативно-правовими актами способи офіційного фізичного або психологічного впливу співробітників поліції на особу у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень її прав, свобод та інтересів задля попередження, виявлення протиправних діянь, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки.

Як і всі інші заходи адміністративного примусу, адміністративно-попереджувальні мають загальні риси, властиві цьому видові державного примусу. Але, разом із тим, вони мають і особливості, які притаманні тільки їм і виявлення яких дозволить визначити механізм їх дії, підстави застосування і, врешті-решт, значення забезпечення законності їх застосування. Заходи адміністративного попередження застосовуються уповноваженими органами держави (зокрема органами внутрішніх справ) з профілактичною, превентивною метою. Їх застосування розраховане на ситуації, коли проступку немає, але за певних умов все ж таки можуть настати шкідливі наслідки. Таким чином, заходи адміністративного попередження застосовуються з метою запобігання правопорушень, певних шкідливих наслідків [9, с. 7].

Проте, не зважаючи на профілактичний характер, заходи даного виду здійснюються в примусовому порядку, тобто в процесі односторонньої реалізації владних повноважень, і тому спроби представити їх як заходи, позбавлені елементів адміністративного примусу, безпідставні. Виражаються вони, як правило, у вигляді певних обмежень та заборон, що характеризує їх примусову природу як цілком очевидну. Превентивні заходи не пов'язані із вчиненням правопорушень. Вони їх відвертають і в цьому розумінні, як вірно зазначалося в літературі [4, с. 65], передують застосуванню інших заходів примусу, спрямованих вже проти винних у вчиненні певних порушень осіб. Заходи цього виду дуже різноманітні, застосовуються у різних галузях державної діяльності та різними суб'єктами, які здійснюють компетенцію контрольно-наглядового характеру. Зазначені заходи у своїй більшості мають галузевий (відомчий) профіль, але можуть застосовуватися і органами із загальною управлінською компетенцією. Усім заходам адміністративного попередження властива чітко виражена *профілактична спрямованість*.

Реалізація превентивних поліцейських заходів відбувається без участі вільної волі підвладного суб'єкта, яка б базувалася на розумінні суспільних потреб і необхідностей. У даному випадку відсутня добровільність підкорення, яка є при виконанні загальноправових заборон. Наприклад, у випадку встановлення особі обмежень при адміністративному нагляді не доводиться говорити, що особа дотримується їх добровільно, з власної волі

Як правило, науковці виділяють два види *мети*, властивих адміністративно-запобіжним заходам: 1) недопущення, відвернення правопорушень; 2) забезпечення громадського порядку і громадської безпеки. В окремих випадках

метою застосування адміністративно-запобіжних заходів є попередження не вчинення протиправних діянь з боку певних осіб, а недопущення тих чи інших видів правопорушень, тобто попередження правопорушень як основна мета адміністративно-запобіжних заходів має два прояви: попередження правопорушень з боку конкретних суб'єктів і недопущення певних видів правопорушень. Що стосується забезпечення громадського порядку і громадської безпеки в різних надзвичайних ситуаціях, то більш конкретно в цих випадках мова знову ж таки йде про недопущення можливих правопорушень, а також про відвернення їх негативних, шкідливих наслідків [5, с. 144].

Нарешті, з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» на законодавчому рівні встановлено не лише чіткий перелік превентивних заходів реагування поліції, а й порядок проведення, права й обов'язки обох сторін під час здійснення даних заходів. Зокрема ст. 31 Закону говорить, що поліція може застосовувати такі превентивні заходи:

- 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.

У статті 29 Закону України «Про Національну поліцію» встановлено наступні вимоги до поліцейського заходу: поліцейський захід застосовується виключно для виконання повноважень поліції. Обраний поліцейський захід має бути *законним, необхідним, пропорційним та ефективним* [6].

Обраний поліцейський захід є *законним*, якщо він визначений законом. Поліцейському заборонено застосовувати будь-які інші заходи, ніж визначені законами України.

Обраний поліцейський захід є *необхідним*, якщо для виконання повноважень поліції неможливо застосувати інший захід або його застосування буде неефективним, а також якщо такий захід заподіє найменшу шкоду як адресату заходу, так і іншим особам.

Застосований поліцейський захід є *пропорційним*, 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.

Обраний поліцейський захід є *ефективним*, якщо його застосування забезпечує виконання повноважень поліції.

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. Також поліцейський повинен скласти протокол про застосування превентивного заходу.

Висновки. Отже, стан законності і правопорядку в країні значною мірою залежить від належного виконання працівниками поліції покладених на них завдань і функцій. Ця обставина і є об'єктивною передумовою для використання ними всіх наявних засобів в боротьбі з правопорушеннями. Заходи превентивного характеру – один з найпоширеніших каналів впливу адміністративного примусу взагалі і тих, що застосовуються поліцією в її правоохоронній діяльності, зокрема. Однак, основне їх значення полягає в тому, що багато з них попереджають, відвертають вчинення правопорушень – діянь, які завдають тої чи іншої шкоди суспільним відносинам. Давно відома істина, що державі легше і вигідніше попередити правопорушення, ніж бути змушеною карати за нього. Причому застосування адміністративно-запобіжних заходів сприяє профілактиці найрізноманітніших правопорушень, включаючи злочини.

Мету попередження конкретних правопорушень переслідують не всі превентивні заходи. Багато з них виконують завдання забезпечення правопорядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин у разі виникнення епідемій, стихійних лих, проведення різних масових заходів тощо, коли ніякі інші заходи взагалі застосовуватися не можуть. Тобто лише застосування адміністративно-запобіжних заходів в цих випадках може бути виправданим.

Але і цим значення адміністративно-запобіжних заходів в правоохоронній діяльності поліції не вичерпується. Застосування багатьох із них сприяє реальному виявленню правопорушень (як приклади можна навести перевірку документів, проведення огляду тощо), встановленню особи правопорушника, а значить, і забезпеченню реалізації заходів адміністративної відповідальності (а інколи – і кримінальної).

Використання деяких адміністративно-запобіжних заходів має загальнопревентивний характер, в інших же випадках вони забезпечують реалізацію працівниками поліції покладених на них завдань та функцій (наприклад, використання транспортних засобів, засобів зв'язку, які належать підприємствам чи організаціям), тобто також забезпечують можливість застосування інших заходів примусу. Сказане свідчить про те, що застосування превентивних заходів відіграє важливу роль в повсякденній діяльності поліції щодо охорони правопорядку і боротьби з правопорушеннями.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бандурка О.М. Адміністративна діяльність міліції : підручник / Олександр Маркович Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 448 с.
2. Бахрах, Д. Н. Административная ответственность / Отв. ред. А. В. Рыбин ; Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР. Пермский

государственный университет им. А. М. Горького. – Пермь, 1966. – 194 с.

3. Виноградов О.В. Административно-предупредительные меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения : автореф. дис.канд. юрид. наук: спец. 12.0.02 «Конституционное право; государственное управление; Административное право; муниципальное право» / О.В. Виноградов. – СПб., 1999. – 24 с.

4. Забарний Г.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / Г.Г. Забарний, Р.А. Каложний, В.К. Шкарупа. – К. : Вид-во Палівода А.В., 2003. – 212 с.

5. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Анатолій Трохимович Комзюк. – Х., 2002. – 408 с.

6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page>

7. Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры: Теоретические вопросы / Ю. С.Рябов. – Пермь : Кн. изд-во, 1974. – 82 с.

8. Словничок юридичних термінів: Навч. посіб. / Уклад. В. П. Марчук. – К.: МАУП, 2003. – 128 с.

9. Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления : учеб. пособ. / А. В. Серегин ; Акад. МВД СССР. – М., 1975. – 194 с.