

УДК 351.743

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2021.13.13>

Пчелін В.Б.

д.ю.н., доцент,

*доцент кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування
факультету № 3*

Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПІДВІДОМЧІ ОРГАНАМ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Одним із провідних принципів діяльності Національної поліції є законність, дія якого може бути розглянута з двох аспектів. Насамперед ідеться про те, що згідно зі ст. 8 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року, поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України [1]. Разом із тим другий аспект принципу законності, на основі якого побудовано відповідну діяльність, передбачає ієрархію нормативно-правових актів, положення яких повинні бути враховані під час її здійснення уповноваженими особами. Зокрема, під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення поліцейські керуються не тільки приписами Конституції України та законів України, а й численними підзаконними нормативно-правовими актами. Це відповідає і ст. 3 (правова основа діяльності поліції) згаданого вище Закону, відповідно до якої у своїй діяльності поліція керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актами [1]. Тобто у межах реалізації

окремого напрямку діяльності поліції принцип законності, на основі якого вона буде здійснюватися, буде застосовано більш широко.

Метою статті є визначення правових засад реалізації такого напрямку діяльності поліції, як провадження у справах про адміністративні правопорушення. Задля цього необхідно виконати завдання з аналізу окремо взятих нормативно-правових актів, положення яких стосуються здійснення вказаного напрямку діяльності поліції. У сукупності такі акти становлять систему нормативно-правового регулювання діяльності поліції щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. І якщо складниками такої системи (від грец. «συστημα» – ціле, що складається з частин або сполучень [2, с. 584]) є відповідні нормативно-правові акти, то способом їх зв'язку в її межах буде юридична сила окремого з них. Як зауважують на сторінках юридичної енциклопедичної літератури, юридична сила – це основна властивість правових актів діяти та породжувати правові наслідки: виникнення, зміну, припинення правовідносин. У такому разі її розуміння має два аспекти: співвідношення правових актів між собою й обов'язковість до виконання. Зі співвідношенням встановлюється ієрархія, тобто система підпорядкованості правових актів. Це означає, що кожний акт посідає своє місце у загальній системі правових актів [3, с. 476]. Відзначимо, що вказана система нормативно-правового регулювання

буде складатися з численної кількості нормативно-правових актів, на рівні кожного з яких будуть визначені правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам поліції. З огляду на це така система розподілена нами на дві складові частини. Перша утворена з нормативно-правових актів вищої юридичної сили, а друга – з підзаконних. У межах цієї статті, з огляду на встановлені вимоги щодо її обсягу, нами буде розглянута лише перша складова частина такої системи.

Правові засади окремих напрямів адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції, в тому числі провадження у справах про адміністративні правопорушення, були предметом наукових досліджень у працях таких учених як: О.М. Бандурка, О.І. Беспалова, О.В. Джафарова, М.В. Завальний, В.О. Іванцов, В.Ю. Кікінчук, О.М. Музичук, О.О. Панова, С.А. Резанов, О.П. Рябченко, В.С. Селюков, Р.А. Сербін, В.В. Сокурєнко, К.О. Чишко, С.О. Шатрава, О.С. Юнін та інші. Наукові дослідження вказаних учених було закладено в основу вдосконалення теоретичних засад поліцейської діяльності та правозастосовчої практики. Разом із тим правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі органам Національної поліції, висвітлювалися фрагментарно, в межах більш широкої правової проблематики. Також актуальність представленої статті зумовлена й стрімким оновленням, внесенням змін до нормативно-правових актів, на рівні яких закріплено правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі органам Національної поліції.

Розпочати вирішення поставленого наукового завдання слід з аналізу акта найвищої юридичної сили – Конституції України від 28 червня 1996 року [4]. І хоча в положеннях Основного Закону України не міститься жодної згадки про поліцію, вони є ключовими в аспекті здійснення цим органом влади як своєї діяльності загалом, так і провадження

у справах про адміністративні правопорушення зокрема. Так, положення Конституції України в контексті досліджуваного питання можуть бути розглянуті з декількох аспектів. По-перше, йдеться про те, що в такому нормативно-правовому акті закріплено основоположні права громадян, на охорону яких спрямована діяльність поліції щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення, наприклад: право на життя й здоров'я (ст. 27); право на повагу до його гідності (ст. 28); право на свободу й особисту недоторканість (ст. 29); право на житло (ст. 47) та його недоторканість (ст. 30); право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31); право не зазнавати втручання в особисте та сімейне життя (ст. 32); право на підприємницьку діяльність (ст. 42); право на власність (ст. 41); право на охорону здоров'я (ст. 49); право на безпечне для життя та здоров'я довкілля (ст. 50); право на судовий захист (ст. 55) тощо [4]. По-друге, в положеннях Конституції України знайшли свою об'єктивізацію загальноправові принципи, на основі яких здійснюється провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі поліції, наприклад: верховенство права (ст. 8); законність (ст. ст. 8, 9, 19, 60); рівність і недопущення дискримінації (ст. ст. 21, 24) [4].

Окрім цього, по-третє, положення Конституції України закріплюють основи правового статусу будь-якого суб'єкта владних повноважень, у тому числі органів поліції. Зокрема, в ст. 6 Основного Закону України вказано, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому Розділ VI Конституції України повністю присвячено правовому статусу органів виконавчої влади [4], представником яких й є Національна поліція. По-четверте, згідно з приписами ст. 8 Конституції України вона, маючи вищу юридичну силу, є основою для прийняття всіх інших нормативно-правових актів. А як вказано в п. 22 ч. 1 ст. 92 зазначеного акта законодавства, виключно законами України визна-

чаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них [4]. Іншими словами, Конституція України є нормативним підґрунтям для функціонування всієї системи нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин.

Наступним за Конституцією України рівнем системи нормативно-правових актів, які визначають правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих поліції, є міжнародні договори України. Так, як вказано в ст. 9 Основного Закону України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [4]. При цьому, як встановлено в ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 26 червня 2004 року, якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [5]. Слід зазначити, що міжнародні договори України будуть регламентувати досліджувану сферу суспільних відносин у схожій з Конституцією України спосіб, тобто визначати загальноправові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі поліції, як-то перелік основоположних прав людини, принципи діяльності, її правова основа тощо. У такому разі прикладом таких міжнародних договорів слід навести: Загальну декларацію з прав людини від 10 грудня 1948 року [6]; Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [7]; Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року [8]; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року [9]; Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 року [10] тощо.

Окрема група нормативно-правових актів, на рівні яких закріплено правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих поліції, представлена законами України. І тут насамперед слід згадати власне Закон України «Про Національну поліцію», положення якого визначають правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України. Серед основних повноважень поліції ст. 23 вищеведеного нормативно-правового акта називає, зокрема, ті, що мають безпосереднє відношення до здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, наприклад: здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; виявляє причини й умови, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, вживає в межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вживає заходів з метою виявлення адміністративних правопорушень; припиняє виявлені адміністративні правопорушення; вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення адміністративного правопорушення; здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про адміністративні правопорушення; у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання; доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, які вчинили адміністративне правопорушення [1], тощо.

При цьому в контексті закріплення правових засад провадження у справах про адміністративні правопорушення як основного нормативно-правового акта, що представлений в такій групі, слід розглядати акт кодифікованого законодавства – Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року (далі – КпАП України). Згідно зі

ст. 213 КпАП України, одним із суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, є органи Національної поліції. При цьому у ст. 222 цього нормативно-правового акта наведено перелік адміністративних правопорушень, справи по яких розглядає поліція. У ст. 255 КпАП України наведено перелік адміністративних правопорушень, по яких поліцейські складають протоколи про адміністративне правопорушення [11]. Зазначеним актом законодавства регламентована і значна кількість інших питань, пов'язаних зі здійсненням провадження у справах про адміністративні правопорушення, в тому числі поліцією. При цьому, як цілком слушно наголошується, КпАП України – один з нормативних актів, до яких найчастіше вносяться зміни та доповнення, що створює певні труднощі у застосуванні адміністративно-правових норм, негативно позначається на діяльності адміністративно-юрисдикційних органів, забезпеченні законності застосування заходів відповідальності за вчинені правопорушення [12, с. 5]. Окрім цього, слід зазначити, що складність КпАП України в процесі правозастосування зумовлена тим, що багато його норм за способом свого викладення є відсильними.

У зв'язку з чим можна назвати низку законів України, які визначають правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі Національній поліції, наприклад: Закон України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» від 22 вересня 2005 року [13]; Закон України «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 року [14]; Закон України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального» від 19 грудня 1995 року [15]; Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року [16]; Закон України «Про автомобільний тран-

спорт» від 5 квітня 2001 року [17]; Закон України «Про страхування» від 7 березня 1996 року [18]; Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 7 грудня 2017 року [19]; Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року [20]; Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 року [21]; Закон України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15 лютого 1995 року [22] тощо.

Висновки. Отже, як свідчить проведений аналіз, правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі Національній поліції, закріплені в положеннях численної кількості нормативно-правових актів. Здійснене дослідження не стосувалося підзаконного рівня нормативно-правової регламентації такої сфери суспільних відносин, а тому в ньому були проаналізовані акти найвищої юридичної сили – від Основного Закону України до інших законів. На рівні Конституції України визначено основоположні права громадянина, на охорону й захист яких спрямована діяльність поліції під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, а також принципи такої діяльності та власне основи правового статусу вказаного органу державної влади. Окрім цього, вони слугують нормативним підґрунтям для закріплення всіх інших правових засад провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі Національній поліції. У дещо схожий спосіб указані правові засади визначені в положеннях міжнародних договорів України. Основою здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі поліції, є акт кодифікованого законодавства – КпАП України. Складність його застосування зумовлена, зокрема, тим, що значна кількість його норм має відсильний характер, що зумовлює необхідність звернення поліцейського до положень інших законів України, які визначають ті або інші аспекти здійснення ним провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Анотація

У статті розглянуто правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі органам Національної поліції України. З цією метою здійснено дослідження системи нормативно-правового регулювання діяльності стосовно провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі Національній поліції України. Встановлено, що, як і будь-яка система, вказана являє собою сукупність її структурних елементів, якими в такому разі є окремо взяті нормативно-правові акти, на рівні яких закріплено правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі органам, підрозділам, посадовим особам Національної поліції України; а також способу зв'язків між вказаними структурними елементами такої системи, якими є юридична сила окремо взятого з таких актів. З урахуванням цього зроблено висновок стосовно того, що нормативно-правові акти, що становлять систему нормативно-правового регулювання вказаної сфери суспільних відносин, і положення яких закріплюють правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі органам, підрозділам, посадовим особам Національної поліції України, розташовані в ній ієрархічно – від акта найвищої юридичної сили до акта найнижчої. З огляду на це насамперед проаналізовано положення Конституції України як акта, що має найвищу юридичну силу, на предмет закріплення в ній правових засад провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі органам, підрозділам, посадовим особам Національної поліції України. З'ясовано, що безпосередніх згадок про поліцію такий нормативно-правовий акт не містить, однак встановлює найважливіші з правових засад указаної діяльності цього центрального органу виконавчої влади. У дещо схожий спосіб правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі поліції, визначені в положеннях міжнародних договорів України. Основний же їх масив зосереджено в приписах акта кодифікованого законодавства – Кодексу України про адміністративні правопорушення. З огляду на те, що значна кількість норм указанного нормативно-правового акта за способом свого викладення є відсильними, здійснено аналіз окремих законів України, які визначають правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі органам Національної поліції України.

Ключові слова: провадження у справах про адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, підвідомчість, поліція, законність, правові засади.

Pchelin V.B. Legal fundamentals of proceedings in cases of administrative offenses under responsible to the bodies of the National Police of Ukraine

Summary

The article considers the legal basis of proceedings in cases of administrative offenses under the jurisdiction of the National Police of Ukraine. To this end, it has been studied of the system of legal regulation of activities related to proceedings in cases of administrative offenses under the jurisdiction of the National Police of Ukraine. It has been established that as well as any system, the specified represents set of its structural elements which in this case are separately taken regulatory legal acts at which level legal bases of proceedings in cases of administrative offenses, subordinated to bodies, divisions, officials are fixed National Police of Ukraine; as well as the method of connections between the specified structural elements of such a system, which are the legal force of a separate act from such acts. With this in mind, it has been concluded that the regulations that make up the regulatory system of this area of public relations, and the provisions of which establish the legal basis for proceedings in cases of administrative offenses, subordinate to bodies, departments, officials of the National Police

of Ukraine, located in it hierarchically – from the act of the highest legal force to the act of the lowest. In view of this, first of all, the provisions of the Constitution of Ukraine, as an act having the highest legal force, have been analyzed in order to enshrine in it the legal basis of proceedings in cases of administrative offenses under the jurisdiction of bodies, units and officials of the National Police of Ukraine. It has been found that this normative legal act does not contain direct mentions of the police, but establishes the most important of the legal bases of this activity of this central executive body. In a somewhat similar way, the legal basis for proceedings in cases of administrative offenses, subordinate police have been defined in the provisions of international treaties of Ukraine. The main array of them is concentrated in the provisions of the act of codified legislation – the Code of Ukraine on Administrative Offenses. Given that a significant number of norms of this normative legal act have been referenced in the way of their presentation, an analysis of certain laws of Ukraine, which determine the legal basis of proceedings in cases of administrative offenses under the jurisdiction of the National Police of Ukraine.

Key words: proceedings in cases of administrative offenses, administrative liability, administrative offense, jurisdiction, police, legality, legal principles.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
2. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. 2-е изд. Москва : Сов. энциклопедия, 1989 815 с.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 6 : Т–Я. 2004. 768 с.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.
6. Загальна декларація з прав людини : міжнародний документ від 10.12.1948. *Урядовий кур'єр*. 2008. № 232.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний документ від 04.11.1950. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. Ст. 2371.
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнародний документ від 27.06.2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.
9. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : міжнародний документ від 16.12.1966. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 2013. № 6.
10. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : міжнародний документ від 16.12.1966. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2002. № 02.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
12. Адміністративна відповідальність в Україні : навчальний посібник / За заг. ред. А.Т. Комзюка. 3-е вид., доопр. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2007. 80 с.
13. Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення : Закон України від 22.09.2005 № 2899-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 52. Ст. 565.

14. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 31. Ст. 338.
15. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального : Закон України від 19.12.1995 № 481/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 46. Ст. 345.
16. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 № 4004-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.
17. Про автомобільний транспорт : Закон України від 05.04.2001 № 2344-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 22. Ст. 105.
18. Про страхування : Закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 18. Ст. 78.
19. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 35.
20. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
21. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 08.02.1995 № 39/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 12. Ст. 81.
22. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори : Закон України від 15.02.1995 № 60/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 10. Ст. 60.