

УДК 351.741

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-1.13>

В. Б. Пчелін, доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри поліцейської діяльності та публічного
адміністрування факультету № 3 Харківського національного
університету внутрішніх справ

ПІДЗАКОННЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПІДВІДОМЧИХ ОРГАНАМ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті розглядаються аспекти підзаконного нормативно-правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам, підрозділам та посадовим особам Національної поліції України. Вказується на те, що основною перевагою даного рівня нормативно-правової регламентації відповідної сфери суспільних відносин є можливість уповноважених суб'єктів найбільш оперативним способом корегувати поведінку їх учасників, зокрема визначати їхню компетенцію. З'ясовано, що, будучи складовою системи нормативно-правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам Національної поліції, підзаконне нормативно-правове регулювання може бути представлено як окрема система. У такому разі складовими елементами підзаконної системи нормативно-правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам Національної поліції, будуть окремі підзаконні нормативно-правові акти, а способом їх зв'язку в такій системі – їхня юридична сила. Обґрунтовано, що юридична сила окремо взятого підзаконного нормативно-правового акта, за допомогою ухвалення якого здійснюється нормативно-правове регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, напряму залежить від суб'єкта їх видання. Саме тому такі підзаконні нормативно-правові акти розглянуто послідовно, залежно від суб'єкта, який їх ухвалив. З'ясовано, що нормативно-правові акти Президента України визначають засадиноправові аспекти нормативно-правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам поліції. На рівні постанов Кабінету Міністрів України дана сфера суспільних відносин урегульована більш детально. Найбільшу деталізацію діяльність поліції стосовно здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення отримала в положеннях відомчих нормативно-правових актів – наказах Міністерства внутрішніх справ України. Наведено основні з підзаконних нормативно-правових актів, за допомогою видання яких здійснюється підзаконне нормативно-правове регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення.

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

V. B. Pchelin. By-law regulatory regulation of proceedings in cases of administrative offenses under the jurisdiction of the National Police of Ukraine

The article considers the aspects of by-law regulation of proceedings in cases of administrative offenses under the jurisdiction of bodies, units and officials of the National Police of Ukraine. It has been pointed out that the main advantage of this level of legal regulation of the relevant sphere of public relations is the ability of authorized entities to most promptly correct the behavior of their participants, in particular to determine the competence. It has been found that being a part of the system of normative-legal regulation of proceedings in cases of administrative offenses under the jurisdiction of the National Police, the by-law normative-legal regulation can be presented as a separate system. In this case, the constituent elements of the by-law system of legal regulation of proceedings in cases of administrative offenses under the jurisdiction of the National Police will be separate by-laws, and the way they are connected in such a system – their legal force. It has been substantiated that the legal force of a separate by-law, by means of the adoption of which the normative-legal regulation of proceedings in cases of administrative offenses directly depends on the subject of their publication. That is why such bylaws are considered consistently, depending on the entity that adopted them. It has been found out that the normative legal acts of the President of Ukraine determine the general legal aspects of the normative legal regulation of proceedings in cases of administrative offenses under the jurisdiction of the police. At the level of resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, this sphere of public relations is regulated in more detail. The most detailed activity of the police in relation to the implementation of proceedings in cases of administrative offenses received in the provisions of departmental regulations – orders of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The main of the bylaws are presented, by means of the publication of which the bylaws of proceedings in cases of administrative offenses are carried out.

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

Постановка проблеми. Найбільш детально окремі напрями функціонування відповідних суспільних відносин урегульовані на підзаконному рівні їх нормативно-правової регламентації. Якщо говорити про особливості даного рівня нормативно-правової регламентації відповідної сфери суспільних відносин, варто вказати на те, що рамки закону не дозволяють повною мірою передбачити весь комплекс ситуацій, що підлягають право-

вій регламентації. У зв'язку із цим на законодавчому рівні передбачена можливість самостійного регулювання суспільних відносин, що дозволяє, наприклад, оперативно визначати компетенцію різних державних органів, права й обов'язки їхніх посадових осіб і службовців [1, с. 18–19]. У контексті здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення даний рівень нормативної регламентації суспільних відносин набуває особливого значення, оскільки в найбільш детальний спосіб регламентує компетенцію поліцейських на окремих стадіях такого провадження, визначає особливості їхньої діяльності щодо окремого різновиду правопорушень.

Мета статті – визначення меж підзаконного нормативно-правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам Національної поліції України. Досягнення мети передбачає виконання таких завдань: визначення окремих підзаконних нормативно-правових актів, на підставі яких здійснюється нормативно-правове регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих поліції; групування таких нормативно-правових актів залежно від їхньої юридичної сили; визначення окремих напрямів провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих поліції, нормативну регламентацію яких здійснює відповідний підзаконний нормативно-правовий акт.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика нормативно-правового регулювання окремих напрямів адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України, зокрема і провадження у справах про адміністративні правопорушення, досліджувалась у працях таких учених, як: О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, В.В. Галуцько, О.В. Джафарова, М.В. Завальний, В.О. Іванцов, В.Ю. Кікінчук, О.М. Музичук, О.М. Нечитайло, О.О. Панова, С.А. Резанов, О.П. Рябченко, В.С. Селюков, Р.А. Сербін, О.Ю. Синявська, В.В. Сокурченко, К.О. Чишко, С.О. Шатрава, О.С. Юнін та інші. Вказані науковці зробили значний вклад у вдосконалення теоретичних засад провадження к справах про адміністративні правопорушення та підвищення ефективності правозастосовчої діяльності. Водночас доводиться констатувати, що підзаконний рівень нормативної регламентації наведеної сфери суспільних відносин здебільшого залишається без належного опрацювання, оскільки аналізується в межах дослідження більш широкої правової проблематики. Також даний рівень нормативно-правової регламентації відповідної сфери суспільних відносин є найменш стабільним, оскільки саме до підзаконних нормативно-правових актів найбільш часто вносяться відповідні правки й доповнення, що додатково зумовлює актуальність обраної тематики.

Виклад основного матеріалу. Як складова частина системи нормативно-правової регламентації відповідної сфери суспільних відносин підзаконні нормативно-правові акти, на рівні яких визначено правові засади функціонування відповідної сфери суспільних відносин, у своїй сукупності самі можуть бути розглянуті як окрема система. Зокрема, як цілком слушно зауважують на сторінках фахової літератури з філософії, окремо взятий елемент певної системи може бути представлений як окрема менш складна система, або ж підсистема. Це зумовлено тим, що система, будучи цілісним комплексом взаємопов'язаних елементів, які, виступаючи системою більш низького порядку, водночас є елементами системи вищого порядку [2, с. 381]. Говорячи про те, що підзаконне нормативно-правове регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення має системний характер, варто підкреслити, що воно буде здійснюватися за допомогою відповідних підзаконних нормативно-правових актів, такі акти будуть мати ієрархічні зв'язки, зумовлені юридичною силою окремого з них.

Так, під час розгляду даного рівня нормативно-правової регламентації досліджуваної сфери суспільних відносин у контексті досліджуваного питання передусім варто назвати акти Президента України. Як встановлено у ст. 106 Конституції України від 28 червня 1996 р., Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України [3]. Вимоги щодо порядку підготовки вказаних правових актів визначено в Положенні «Про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента», затвердженому Указом Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970. З аналізу положень зазначеного акта законодавства [4] випливає, що укази Президента України мають нормативно-правовий характер, тоді як його розпорядження такого характеру не мають, з огляду на що, у контексті досліджуваного питання, інтересу для нас не становлять. Коли говорити про укази Президента України, за допомогою яких здійснюється нормативно-правове регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам поліції, варто вказати на те, що більшість із них будуть мати загальний характер, тобто не будуть встановлювати нормативні основи особливостей здійснення даного напрямку адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції.

Наприклад, Указом Президента України «Про символіку Національної поліції України» від 9 грудня 2015 р. № 692 було засновано емблему Національної поліції України, прапор Національної поліції України та службові прапори територіальних органів, науково-дослідних установ Національної поліції України [5]. Указом Президента України від 9 червня 2006 р. № 509 було схвалено Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні, у якій окремо наголошено на обов'язковому забезпеченні права на безоплатну вторинну правову допомогу особам у справах про адміністративні правопорушення [6]. В Указі Президента України «Про невідкладні заходи із запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі, захисту прав осіб, які постраждали від такого насильства» від 21 вересня 2020 р. № 398 серед таких заходів названо, зокрема, удосконалення з урахуванням міжнародних стандартів організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України з дітьми-кривдниками [7].

Більш детально нормативно-правове регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам Національної поліції України, відображено на рівні актів Кабінету Міністрів України. Згідно зі ст. 117 Конституції України, Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови та розпорядження, які є обов'язковими до виконання [3]. З аналізу ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. випливає, що розпорядження Кабінету Міністрів України ухвалюються з організаційно-розпорядчих та інших дій, тоді як його постанови є актами нормативного характеру [8], з урахуванням чого лише аналіз положень останніх становить для нас науковий інтерес. Зокрема, саме постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 було затверджено Положення «Про Національну поліцію», яке визначає завдання та повноваження поліції, зокрема і стосовно здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, наприклад: провадить превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; виявляє причини й умови, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень, уживає в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення; уживає заходів із виявлення адміністративних правопорушень; припиняє виявлені адміністративні правопорушення тощо [9].

Окрім наведеного, натепер можна назвати декілька десятків актів Кабінету Міністрів України, які так чи інакше стосуються здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам Національної поліції. Тому як приклад наведемо лише декілька основних із таких актів, як-от: постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2012 р. № 17, якою затверджено Порядок зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів [10]; постанова Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2017 р. № 833, якою затверджено Порядок функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі та Порядок звернення особи, яка допустила адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, до уповноваженого підрозділу Національної поліції [11]; постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2018 р. № 1102, якою затверджено Порядок тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів та їх зберігання [12]; постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1086, якою затверджено Порядок тимчасового вилучення посвідчення водія на транспортний засіб та його повернення [13]; постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1103, якою затверджено Порядок направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду тощо [14].

Наступна група нормативно-правових актів, на рівні яких здійснюється нормативно-правова регламентація провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам Національної поліції України, представлена відомчими правовими актами – наказами Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України). Основними серед таких актів будуть: наказ МВС України від 6 листопада № 1376, яким затверджено Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції [15]; наказ МВС України від 7 листопада 2015 р. № 1395, яким затверджено Інструкцію з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі [16]; наказ МВС України від 13 січня 2020 р. № 13, яким затверджено Інструкцію з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі [17].

Також окремі аспекти здійснення поліцейськими провадження у справах про адміністративні правопорушення визначено в десятках наказів МВС України, наприклад: у МВС України від 27 квітня 2020 р. № 357, яким затверджено Інструкцію з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України [18]; наказ МВС України від 18 грудня 2018 р. № 1026, яким затверджено Інструкцію із застосування органами та підрозділами поліції технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису [19]; наказ МВС України від 8 лютого 2019 р. № 100, яким затверджено Порядок ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення й інші події [20]; наказ МВС України від 3 серпня 2017 р. № 676, яким затверджено Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему «Інформаційний портал Національної поліції України» [21].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, підзаконне нормативно-правове регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам Національної поліції України, здійснюється на рівні значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, які різняться за своєю юридичною силою залежно від суб'єкта їх ухвалення. На рівні нормативно-правових актів Президента України висвітлено загальноправові питання, пов'язані зі здійсненням зазначеного різновиду провадження. Більш детально нормативна регламентація провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчі поліції, здійснюється постановами Кабінету Міністрів України. Найбільшу ж деталізацію даний різновид адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції отримав у положеннях відомчих нормативно-правових актів – наказів МВС України.

Список використаних джерел:

1. Пчелін В.Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 190 с.
2. Алексеев П.В., Панин А.В. Философия. Москва : Лана, 1999. 585 с.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970/2006. *Офіційний вісник України*. 2006. № 47. Ст. 3123.
5. Про символіку Національної поліції України : Указ Президента України від 9 грудня 2015 р. № 692/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 99. Ст. 3389.
6. Про Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні : Указ Президента України від 9 червня 2006 р. № 509/2006. *Офіційний вісник України*. 2006. № 24. Ст. 1764.
7. Про невідкладні заходи із запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі, захисту прав осіб, які постраждали від такого насильства : Указ Президента України від 21 вересня 2020 р. № 398/2020. *Офіційний вісник України*. 2020. № 20. Ст. 947.
8. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 22. Ст. 222.
9. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2015 р. № 877. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2971.
10. Про затвердження Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів : постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2012 р. № 17. *Офіційний вісник України*. 2012. № 4. Ст. 153.
11. Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі : постанова Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2017 р. № 833. *Офіційний вісник України*. 2017. № 92. Ст. 2800.
12. Про затвердження Порядку тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів та їх зберігання : постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1102. *Офіційний вісник України*. 2008. № 98. Ст. 3240.
13. Про затвердження Порядку тимчасового вилучення посвідчення водія на транспортний засіб та його повернення : постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1086. *Офіційний вісник України*. 2008. № 98. Ст. 3224.
14. Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду : постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1103. *Офіційний вісник України*. 2008. № 98. Ст. 3241.
15. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 6 листопада 2015 р. № 1376. *Офіційний вісник України*. 2015. № 99. Ст. 3405.
16. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 листопада 2015 р. № 1395. *Офіційний вісник України*. 2015. № 88. Ст. 2964.
17. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 січня 2020 р. № 13. *Офіційний вісник України*. 2020. № 12. Ст. 511.
18. Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 27 квітня 2020 р. № 357. *Офіційний вісник України*. 2020. № 41. Ст. 1345.
19. Про затвердження Інструкції із застосування органами та підрозділами поліції технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18 грудня 2018 р. № 1026. *Офіційний вісник України*. 2019. № 11. Ст. 378.
20. Про затвердження Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 8 лютого 2019 р. № 100. *Офіційний вісник України*. 2019. № 26. Ст. 939.
21. Про затвердження Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему «Інформаційний портал Національної поліції України» : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 3 серпня 2017 р. № 676. *Офіційний вісник України*. 2017. № 75. Ст. 2306.