

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК НОРМАТИВНЕ ПІДГРУНТЯ ТАКТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

БОРДАН Ігор Ігорович - аспірант ЗВО «Міжнародний університет бізнесу і права»

DOI: <https://doi.org/10.71404/NP.2023.4.48>

У статті здійснено теоретико-правовий аналіз принципів тактичного забезпечення діяльності Національної поліції України крізь призму їх конституційного та законодавчого закріплення. Доведено, що нормативно закріплені принципи адміністративного права виступають базовими орієнтирами формування та реалізації тактичного забезпечення, оскільки визначають правові межі поліцейського впливу, порядок застосування поліцейських заходів і характер взаємодії працівників поліції з учасниками адміністративно-правових відносин. Сформульовано авторське визначення принципів тактичного забезпечення діяльності Національної поліції України як урегульованих нормама адміністративного права засадничих імперативів, що відображають вимоги нормативно-правових актів у сфері поліцейської діяльності, визначають зміст, межі та спрямованість тактичних дій і забезпечують єдність правомірності, ефективності та безпеки поліцейського втручання у сферу прав і свобод людини. Принципи систематизовано за критерієм юридичної сили нормативно-правових актів на конституційні та законодавчі, при цьому обґрунтовано, що конституційні норми-принципи виконують аксіологічну й обмежувальну функцію, тоді як законодавчі мають прикладний характер і безпосередньо впливають на вибір, послідовність та інтенсивність тактичних дій у конкретних службових ситуаціях. Обґрунтовано необхідність удосконалення конституційного регулювання у сфері тактичного забезпечення діяльності Національної поліції України. Зо-

крема, доведено доцільність уточнення змісту статті 29 Конституції України з метою врахування адміністративного затримання як невідкладного позасудового заходу адміністративного примусу, а також розширення дії статті 62 Конституції України шляхом поширення принципу презумпції невинуватості на адміністративні правопорушення.

Ключові слова: адміністративне право, принципи адміністративного права, тактичне забезпечення, Національна поліція України, адміністративний примус, адміністративне затримання, презумпція невинуватості, поліцейські заходи.

Постановка проблеми

Формування теоретико-правового підґрунтя тактичного забезпечення діяльності Національної поліції України є неможливим без системного аналізу принципів, що визначають межі, зміст та спрямованість поліцейського втручання у сферу прав і свобод людини. Саме принципи виступають нормативно-ціннісною основою, яка трансформує абстрактні повноваження поліції у конкретні тактичні алгоритми дій, забезпечуючи їх правомірність, пропорційність та безпечність.

Водночас, у сучасній адміністративно-правовій доктрині питання концептуалізації принципів саме тактичного забезпечення діяльності Національної поліції України залишається недостатньо систематизованим. Наявні дослідження переважно зосереджені на загальних принципах адміністратив-

ного права або на принципах поліцейської діяльності загалом, що не дозволяє сформулювати цілісну модель нормативної детермінації поліцейської тактики.

Особливої актуальності ця проблематика набуває в умовах підвищеної ризикогенності службової діяльності, запровадження спеціальних правових режимів та необхідності забезпечення балансу між ефективністю поліцейських заходів і гарантіями прав людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Теоретичне осмислення принципів адміністративного права пов'язане з науковою школою В. Б. Авер'янова, який обґрунтував людиноцентричний вектор розвитку галузі; системний характер принципів адміністративного права досліджувала А. А. Пухтецька, підкреслюючи їх нормативно-орієнтуючу функцію; значний внесок у розробку концепції принципів адміністративного права зробили В. В. Галуцько, С. Г. Стеценко, А. І. Берлач; проблематику нормативності принципів права досліджували А. М. Колодій, В. І. Курило, Т. І. Фулей, Р. Кондратьєв, І. П. Бахновська; окремі аспекти адміністративної поліцейської діяльності висвітлені у працях Р. С. Мельника та інших учених.

Разом з тим, попри наявність ґрунтовних наукових розвідок, питання систематизації принципів тактичного забезпечення діяльності Національної поліції України, їх ієрархічної побудови та співвідношення конституційного й законодавчого рівнів закріплення не отримали комплексного теоретико-правового обґрунтування.

Формування цілей статті (постановка завдання)

Метою статті є теоретико-правове обґрунтування системи принципів тактичного забезпечення діяльності Національної поліції України, їх класифікація за рівнем нормативного закріплення, а також визначення напрямів удосконалення конституційно-правового та законодавчого регулювання з метою забезпечення правомірності, про-

порційності та ефективності поліцейського втручання.

Виклад основного матеріалу

Становлення сучасного уявлення про принципи адміністративного права в українській правовій науці нерозривно пов'язане з науковою школою академіка В. Б. Авер'янова, який розглядав оновлення принципів адміністративного права як один із ключових векторів трансформації галузі в умовах європейської інтеграції. Учений наголошував, що саме через систему принципів адміністративне право в європейських державах набуває чіткої людиноцентричної спрямованості та орієнтації на захист прав і законних інтересів приватних осіб [1, с. 5]. Варто погодитися із думкою видатного українського вченого, оскільки представлена наукова позиція дозволяє розглядати принципи тактичного забезпечення поліцейської діяльності не лише як інструмент забезпечення публічної безпеки і порядку, а й як форму реалізації людиноцентричних принципів адміністративного права, що суттєво обмежують адміністративний розсуд працівників поліції та визначають допустимі межі тактичного втручання в права і свободи людини.

Розвиваючи доктринальне осмислення принципів адміністративного права, А. А. Пухтецька звертає увагу на їх системний характер та підкреслює, що зміст цього поняття полягає у відображенні принципів однієї з базових галузей національного права, які визначають напрями та стандарти діяльності суб'єктів публічного адміністрування. На думку дослідниці, принципи адміністративного права виступають не декларативними положеннями, а концептуальними орієнтирами практичної управлінської діяльності [2, с. 75-77]. У зазначеній інтерпретації принципи адміністративного права постають у якості нормативно-ціннісної основи формування тактичних алгоритмів поліцейської діяльності, що забезпечує їх внутрішню узгодженість та відповідність загальним засадам публічного адміністрування.

Аналогічну думку щодо пріоритетної ролі принципів адміністративного права

висловлюють й провідні українські вчені В.В. Галуцько, С.Г. Стеценко, А.І. Берлач, які переконані в розумінні вищевказаних принципів як найбільш загальних і стабільних вимог, об'єктивно зумовлених засад, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави [3, с. 88].

Також, окремої уваги заслуговує позиція О. П. Світличного, який акцентує на тому, що однією з ключових проблем реалізації виконавчої влади в Україні залишається відсутність усталеної системи сучасних принципів адміністративного права як управлінського за своєю природою. При цьому, вчений правильно наголошує на тому, що без чіткого принципового підґрунтя управлінська діяльність втрачає системність і передбачуваність [4, с. 97]. У цьому контексті варто підтримати позицію дослідника щодо негативного впливу несистематизованості принципів адміністративного права на процес регулювання адміністративно-правових відносин, оскільки дефіцит цілісної та упорядкованої системи принципів безпосередньо впливає на фрагментарність і нестабільність тактичних рішень працівників поліції, особливо в умовах підвищеного ризику та дії надзвичайних правових режимів.

Таким чином, значення принципів адміністративного права, насамперед, полягає у їхній ролі як фундаментального нормативно-ціннісного підґрунтя, що визначає зміст, межі та спрямованість адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері поліцейської діяльності.

Аналіз вищевказаних наукових позицій дозволяє виділити певну сукупність базових характерних ознак, притаманних принципам адміністративного права, до числа яких, зокрема, належать їх фундаментальний характер, нормативно-орієнтуюча функція, універсальна значущість для сфери публічного адміністрування, об'єктивна зумовленість соціальними потребами, а також спрямованість на забезпечення законності та захист прав і законних інтересів учасників адміністративно-правових відносин.

Серед сукупності ознак, що характеризують принципи адміністративного права, особливої уваги потребує їх нормативний характер, оскільки в науковій літературі відсутня єдність підходів щодо правової природи зазначених принципів. У межах доктринального дискурсу простежуються щонайменше дві концептуальні позиції: з одного боку, принципи адміністративного права розглядаються як нормативно-правові категорії, що мають бути закріплені у правових нормах; з іншого – як соціально зумовлені ідеї та цінності, які можуть існувати незалежно від їх формалізації в законодавстві.

Найбільш наочно зазначена дискусія проявляється у спробах класифікації принципів адміністративного права за критерієм їх нормативного закріплення, зокрема шляхом поділу на принципи, що прямо закріплені в нормативно-правових актах, та принципи, які такого закріплення не мають. Водночас такий підхід, на наш погляд, створює методологічну невизначеність, оскільки розмиває межі між правовими приписами та доктринальними узагальненнями.

У цьому контексті доцільно підтримати позицію тих учених, які послідовно наполягають на нормативності принципів адміністративно-правового регулювання. Іншими словами, обґрунтованим видається висновок про те, що принципи адміністративного права набувають юридичного значення лише за умови їх нормативного закріплення, яке забезпечує їх обов'язковість, загальну дію та можливість практичного застосування в діяльності суб'єктів публічного адміністрування.

З огляду на це, непереконливою видається позиція науковців, які в структурі принципів права виокремлюють елементи, що не мають нормативного вираження, або ж пропонують розмежування принципів на «правові» (як норми-принципи) та «неправові» (як абстрактні принципи права) [5, с. 23; 6; 7, с. 8]. Представляється, що вказані гіпотези, хоча й мають теоретичну цінність, не забезпечують достатнього рівня правової структурованості та ускладнюють застосування принципів у правозастосовній поліцейській практиці.

Натомість більш аргументованою видається позиція, відповідно до якої принципи права не можуть існувати поза межами правових норм, оскільки саме нормативна форма надає їм властивостей загальнообов'язковості та юридичної сили [8, с. 43; 9, с. 43]. У межах зазначеної концепції, принципи адміністративного права постають не як абстрактні ідеї, а як нормативні орієнтири, що інтегруються у механізм адміністративно-правового регулювання та безпосередньо впливають на зміст і межі компетенції суб'єктів публічного адміністрування.

Відтак, положення про нормативне походження принципів адміністративного права відповідає концепції цього дослідження, оскільки поліцейська діяльність, маючи підзаконний характер за своєю правовою природою, здійснюється виключно в межах і спосіб, визначені нормативно-правовими актами. Іншими словами, нормативно закріплені принципи адміністративного права виступають базовими орієнтирами формування й реалізації тактичного забезпечення діяльності Національної поліції України, визначаючи допустимі межі службового втручання, порядок застосування поліцейських заходів та характер взаємодії з суб'єктами адміністративних правовідносин.

Саме тому, принципи тактичного забезпечення діяльності Національної поліції України можуть бути визначені автором цього дослідження як урегульовані нормами адміністративного права засадничі імперативи, що відображають базові вимоги нормативно-правових актів у сфері тактичного забезпечення поліцейської діяльності, визначають зміст, межі та спрямованість тактичних дій поліцейських, а також забезпечують єдність правомірності, ефективності та безпеки поліцейського втручання.

Отже, з метою встановлення рівня нормативної урегульованості принципів тактичного забезпечення діяльності Національної поліції України, доцільно звернутися до системного аналізу чинних нормативно-правових актів, у яких закріплюються відповідні адміністративно-правові приписи та процедурні орієнтири.

З метою формування ієрархічно впорядкованої системи рівнів закріплення принципів у нормативно-правових актах вважаємо за доцільне здійснити їх класифікацію за ступенем юридичної сили відповідних джерел права, що дозволить чітко визначити місце та значення кожного принципу в механізмі адміністративно-правового регулювання.

1. Конституційний рівень. Розкриття ролі та значення принципів тактичного забезпечення діяльності Національної поліції України на конституційному рівні доцільно розпочати з аналізу тих конституційних норм-принципів, які, на нашу думку, не повною мірою відображають специфіку динамічного та ризикогенного характеру поліцейської діяльності, залишаючись на рівні певної правової абстракції.

Насамперед, слід вкотре підкреслити фундаментальне значення Конституції України для формування законодавчих інститутів, і поліцейське законодавство не є виключенням з цього правила, оскільки, відповідно до статті 3 Закону України «Про Національну поліцію», Конституція України визначає правову основу діяльності поліції, що зумовлено адміністративно-правовою природою конституційних норм-принципів.

Цілком слушною, у цьому контексті, є позиція авторського колективу підручника «Адміністративне право України», згідно з якою норми Конституції України мають характер прямої дії та виступають фундаментальним базисом для формування, розвитку й подальшої конкретизації всієї системи джерел адміністративного права. Це стосується, передусім, детермінації принципів, функцій, форм і методів адміністративної діяльності, а також розробки адміністративних процедур, спрямованих на паритетне забезпечення прав і свобод людини та публічного інтересу суспільства загалом [10, с. 62].

Разом із тим у сучасній поліцейській доктрині, як видається, недостатньо уваги приділяється аналізу значення конкретних конституційних норм у регулюванні адміністративної поліцейської діяльності, зокрема з позицій їх впливу на формування принципів тактичного забезпечення діяльності На-

ціональної поліції України, а також оцінці повноти й системності такого регулювання.

Аналіз положень Конституції України дає підстави стверджувати, що окремі аспекти адміністративної поліцейської діяльності не отримали належного нормативного закріплення на конституційному рівні, хоча з огляду на їх значущість для сфери забезпечення публічної безпеки і порядку мали б бути безпосередньо відображені в Основному Законі держави. При цьому, на обґрунтоване переконання професора Р.С. Мельника, слід урахувати, що адміністративна поліцейська діяльність не зводиться виключно до діяльності органів Національної поліції, оскільки коло її суб'єктів є значно ширшим [11, с. 226–232], що додатково актуалізує питання конституційних гарантій відповідних форм адміністративного втручання.

Показовим у цьому контексті є приклад адміністративного затримання особи, яке широко застосовується в межах адміністративної поліцейської діяльності працівників Національної поліції, як тактичний та процесуальний захід забезпечення публічного порядку та безпеки.

Так, стаття 29 Конституції України, закріплюючи гарантії права на свободу та особисту недоторканність, передбачає, що ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду та лише на підставах і в порядку, встановлених законом [12]. Виходячи зі змісту вищевказаної норми-принципу, слід підкреслити її орієнтацію на кримінально-процесуальні форми затримання, тоді як адміністративне затримання за своєю правовою природою здійснюється у позасудовому порядку та є неможливим до реалізації за попереднім судовим рішенням.

Водночас, дещо відмінний підхід до тлумачення зазначеної конституційної норми-принципу був висловлений Конституційним Судом України, який ще у 2003 році в рішенні по справі щодо гарантій депутатської недоторканності здійснив офіційне тлумачення положень статті 29 Конституції України. У мотивувальній частині цього рішення Конституційний Суд України зазначив, що поняття «затримання» слід розуміти не лише як тимчасовий запобіжний захід у

кримінальному процесі, а й як адміністративно-процесуальний захід, застосування якого пов'язане з обмеженням права особи на свободу та особисту недоторканність [13].

Висновки

Таким чином, підкреслюючи значення принципів адміністративного права на конституційному рівні, доцільно звернути увагу на таке:

- встановлено, що нормативно закріплені принципи адміністративного права виступають базовими орієнтирами формування та реалізації тактичного забезпечення діяльності Національної поліції України, оскільки саме вони визначають правові межі поліцейського впливу, порядок застосування поліцейських заходів та характер взаємодії працівників поліції з учасниками адміністративно-правових відносин у сфері правоохоронної діяльності;

- сформульовано авторське визначення принципів тактичного забезпечення діяльності Національної поліції України як урегульованих нормами адміністративного права засадничих імперативів, що відображають базові вимоги нормативно-правових актів у сфері тактичного забезпечення поліцейської діяльності, визначають зміст, межі та спрямованість тактичних дій поліцейських, а також забезпечують єдність правомірності, ефективності та безпеки поліцейського втручання у сферу прав і свобод людини;

- принципи тактичного забезпечення діяльності Національної поліції України систематизовано за критерієм юридичної сили нормативно-правових актів, у яких вони закріплені, на: а) конституційні; б) законодавчі. При цьому встановлено, що саме на законодавчому рівні проявляється унікальність правового регулювання, оскільки в законах України відбувається поєднання загальних та спеціальних принципів тактичного забезпечення, що, у свою чергу, створює підстави для їх подальшої характеристики й класифікації;

- обґрунтовано, що конституційні норми-принципи виконують переважно аксіологічну та обмежувальну функцію, тоді як принципи, закріплені на законодавчому рівні, мають прикладний характер і безпосе-

редньо впливають на вибір, послідовність та інтенсивність тактичних дій поліцейських у конкретних службових ситуаціях;

- зроблено висновок про необхідність уточнення змісту статті 29 Конституції України, з огляду на те, що її чинна редакція не охоплює адміністративне затримання як невідкладний позасудовий захід адміністративного примусу, який є ключовим елементом тактичного забезпечення діяльності Національної поліції України. У зв'язку з цим, обґрунтовано доцільність доповнення коментованої статті положенням щодо можливості тимчасового обмеження свободи особи в адміністративному порядку у випадках, визначених законом;

- встановлено, що чинна редакція статті 62 Конституції України необґрунтовано обмежує дію принципу презумпції невинуватості виключно сферою кримінальної відповідальності, тоді як адміністративна відповідальність також має каральний характер і безпосередньо реалізується в межах поліцейської тактики. На цій підставі обґрунтовано доцільність розширення дії статті 62 Конституції України шляхом поширення презумпції невинуватості на адміністративні правопорушення, зокрема шляхом уточнення, що особа вважається невинуватою у вчиненні кримінального або адміністративного правопорушення, доки її вина не буде доведена у встановленому законом порядку.

Література

1. Авер'янов В. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права та його принципів у світлі євроінтеграційних вимог. *Право України*. 2010. № 3. С. 4-16.

2. Пухтецька А.А. Про зміст і спрямованість принципів адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2014. №3(9). С. 73- 86.

3. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: монографія / Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін.; за заг. ред. В. Фелика та В. Курила. К.: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.

4. Світличний О.П. Адміністративні принципи в управлінській діяльності щодо земельних ресурсів. *Правничий вісник університету «КРОК»*. 2011. Вип. 8. С. 95-100.

5. Колодій А. М. Принципи права України : монографія / А. М. Колодій. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.

6. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Національний ун-т держ. податкової служби України. Київ, 2008. 39 с.

7. Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2003. 20 с.

8. Кондратьєв Р. Принципи права та їх роль у регулюванні суспільних відносин. *Право України*. 2000. №2. С. 43-45.

9. Бахновська І.П. Питання співвідношення принципів і норм права та їх місця у механізмі правового регулювання. *Університетські наукові записки*. 2013. № 1(45). С. 43-47.

10. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.

11. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навч. посіб. / За ред.. Р. С. Мельника. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер; Буква Закону, 2018. 344 с.

12. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 Конституції України... (справа про гарантії депутатської недоторканності) : Рішення Конституційного Суду України від 26.06.2003 № 12-рп/2003. *Вісник Конституційного Суду України*. 2003. № 4. С. 13.

Bordan Ihor

bordan.com@gmail.com

The article provides a theoretical and legal analysis of the principles of tactical support for the activities of the National Police of Ukraine through the prism of their constitutional and legislative consolidation. It is substantiated that the principles of administrative law, once normatively enshrined, serve as fundamental guidelines for the formation and implementation of tactical support, as they determine the legal limits of police influence, the procedure for applying police measures, and the nature of interaction between police officers and participants in administrative legal relations. The author formulates a definition of the principles of tactical support for the activities of the National Police of Ukraine as fundamental imperatives regulated by the norms of administrative law, reflecting the core requirements of regulatory legal acts in the field of police activity, defining the content, limits, and direction of tactical actions, and ensuring the unity of lawfulness, effectiveness, and safety of police intervention in the sphere of human rights and freedoms. These

principles are systematized according to the legal force of the regulatory acts in which they are enshrined into constitutional and legislative principles. It is argued that constitutional norms-principles perform primarily axiological and limiting functions, whereas legislative principles have an applied character and directly influence the choice, sequence, and intensity of tactical actions in specific service situations. The necessity of improving constitutional regulation in the field of tactical support for the activities of the National Police of Ukraine is substantiated. In particular, it is argued that Article 29 of the Constitution of Ukraine should be clarified to take into account administrative detention as an urgent extrajudicial measure of administrative coercion, and that Article 62 of the Constitution of Ukraine should be extended by applying the presumption of innocence to administrative offenses.

Keywords: *administrative law, principles of administrative law, tactical support, National Police of Ukraine, administrative coercion, administrative detention, presumption of innocence, police measures.*