

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРЕВЕНТИВНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

LEGAL BASIS OF ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE REGARDING THE IMPLEMENTATION OF THE PREVENTIVE FUNCTION OF THE STATE

Іщенко І.В., к.ю.н.,
начальник

Головне управління Національної поліції у Вінницькій області

В науковій статті досліджено правові засади діяльності Національною поліцією України щодо реалізації превентивної функції держави. Наголошено, що останні становить собою комплекс нормативно-правових актів, різної юридичної сили, становлять сукупність адміністративно-правових норм та спрямованих врегулювати внутрішню та зовнішню-організаційні напрями превентивної діяльності поліції в залежності від поставлених завдань, направленні на забезпечення інтересів громадян, суспільства і держави, та створення безпечного середовища, недопущення вчинення правопорушень, забезпечення відновлення порушених прав, а також здатності повною мірою ефективно реагувати на виклики сьогодення, що спричиняються як криміногенною ситуацією, так і ситуаціями пов'язаними з військовою агресією, та передбачає реалізацію в пріоритетності превентивної функції держави.

Правові засади діяльності Національною поліцією України щодо реалізації превентивної функції держави запропоновано систематизувати у дві групи: загального та спеціального характеру.

Другу групу спеціального характеру становлять нормативно-правові акти, які спрямовані на реалізацію превентивної діяльності поліції, а саме: а) у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; б) у сфері забезпечення дозвільної системи; в) у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; г) превентивна діяльність з ювенальної превенції.

Зосереджена увага на пріоритеті превентивної діяльності щодо недопущення вчинення правопорушень шляхом розроблення спеціальних програм профілактики (на рівнях регіону, міста, громади) з обов'язковим передбаченням координації та взаємодії підрозділів поліції, інших структур сектору безпеки, органів місцевої влади та інституцій громадянського суспільства.

Акцентується увага на впровадженні в діяльність Національної поліції міжнародних практик спрямованих на мінімізації правопорушень на регіональному рівні.

Ключові слова: Національна поліція, превенція, превентивна діяльність, превентивна функція держави, ювенальна превенція, дозвільна система, публічний порядок та безпека, безпека дорожнього руху.

The scientific article examines the legal basis of the National Police of Ukraine's activities in relation to the implementation of the preventive function of the state. It is emphasized that the latter is a complex of normative and legal acts of different legal force, which constitute a set of administrative and legal norms aimed at regulating the internal and external organizational areas of preventive police activity depending on the assigned tasks, aimed at ensuring the interests of citizens, society and the state, and creating a safe environment, preventing the commission of offenses, ensuring the restoration of violated rights, as well as the ability to fully respond effectively to today's challenges caused by both the criminogenic situation and situations related to military aggression, and provides for the priority implementation of the preventive function of the state. It is proposed to systematize the legal bases of the National Police of Ukraine's activity in the implementation of the preventive function of the state into two groups: general and special. The second group of a special nature consists of normative legal acts aimed at the implementation of preventive police activities, namely: a) in the field of ensuring public safety and order; b) in the field of ensuring the permit system; c) in the field of ensuring road traffic safety; d) preventive activities for juvenile prevention. Attention is focused on the priority of preventive activities to prevent the commission of offenses by developing special prevention programs (at the regional, city, and community levels) with the mandatory provision of coordination and interaction of police units, other structures of the security sector, local authorities, and civil society institutions. Emphasis is placed on the implementation of international practices aimed at minimizing offenses at the regional level into the activities of the National Police.

Key words: National police, prevention, preventive activity, preventive function of the state, juvenile prevention, permit system, public order and safety, road safety.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення держава створює умови щодо забезпечення безпечного середовища для задоволення інтересів суспільства, забезпечення реалізації основних прав та свобод людини й громадянина. Органи Національної поліції не стоять від цього процесу стороною, а приймають безпосередню участь у реалізації превентивної функції держави, оскільки від їхньої діяльності залежить спокій у суспільстві та нормальне функціонування всіх сфер суспільного життя. Нейтралізація внутрішніх загроз в рамках правоохоронної діяльності має бути забезпечена комплексом заходів, організаційного, превентивного, фінансового характеру, широким впровадженням технічних засобів як найважливішого елементу забезпечення безпеки на регіональному рівні. Тому дослідження правових засад діяльності Національної поліції України щодо реалізації превентивної функції держави має важливе та край необхідне значення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретико-правовою основою для аналізу питань, пов'язаних з правовими засадами діяльності Національної поліції щодо реалізації превентивної функції держави у межах визначення базових категорій стали роботи вчених-адмі-

ністративістів, а саме: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, О. В. Батраченко, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, Ю. С. Белінського, П. Д. Біленчука, Ю. Я. Гладун, В. А. Гуменюка, О. В. Джафарової, С. В. Діденка, А. В. Долинний, В. О. Заросила, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, С. В. Лихачова, О. В. Негодченка, В. П. Петкова, Г. Р. Парханова, А. М. Подоляки, В. І. Фелика С. О. Шатрави, тощо.

Мета статті полягає в необхідності аналізу нормативно-правових актів та наукових позицій вчених-адміністративістів щодо розкриття змісту правових засад діяльності Національної поліції України щодо реалізації превентивної функції держави, а також надання власної класифікації адміністративно-правових актів у сфері реалізації превентивної функції органами Національної поліції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Враховуючи мету нашої наукової праці постає необхідним звернутися до праць вчених-адміністративістів, які у своїх наукових напрацюваннях досліджували діяльність поліції в частині здійснення превентивної діяльності.

Так, Г. Р. Парханов досліджуючи адміністративно-правові засади превентивної діяльності поліції дійшов висновку, що нормативно-правове забезпечення превентивної

поліцейської діяльності представлено систематизованою сукупністю різноманітних правових актів неоднакової юридичної сили, особливе місце серед яких займають норми адміністративного законодавства, які безпосередньо регламентують планування, організацію та забезпечення виконання органами та підрозділами Національної поліції України превентивної функції у сфері підтримання публічної безпеки та порядку, оптимального функціонування дозвільної системи, забезпечення безпеки дорожнього руху на автомобільних дорогах України, дотримання прав і свобод малолітніх та неповнолітніх осіб [1, с. 97].

У свою чергу, вчений доводить, що нормативно-правові засади превентивної поліцейської діяльності становлять собою розгалужена систему законодавчих і нормативно-правових актів різної юридичної сили: Конституція України, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, підзаконні нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України [1, с. 85].

Не заперечуючи проти такого підходу вченого, варто відмітити, що в цьому контексті відсутня певна особливість поліції щодо реалізації та здійснення превентивної діяльності, оскільки в зазначених нормативних актах закріплюються загальні повноваження поліції та стосуються реалізації, як адміністративної, превентивної (профілактичної), контрольної, оперативно-розшукової, охоронної діяльності так й розслідування правопорушень.

В деякій мірі продовженням зазначеному є наукова позиція В. І. Феліка, який у межах монографічного дослідження наголошує, що сучасний стан правового регулювання профілактичної діяльності Національної поліції характеризується чисельністю законодавчих актів в цій сфері, що обумовлює безсистемність такої діяльності, її фрагментарний характер. Поряд з цим, відсутній єдиний нормативний акт, який би визначав завдання, методи та форми, порядок здійснення, критерії оцінки ефективності профілактичної діяльності різними правоохоронними органами, в тому числі Національною поліцією, засади їх взаємодії, тощо [1, с. 103]. В той же час, вчений на підставі системного підходу до розгляду питання щодо правових засад профілактичної діяльності Національної поліції України здійснив групування відповідних законодавчих актів на наступні: 1) міжнародні акти; 2) кодекси та закони України; 3) підзаконні нормативно-правові акти; 4) організаційно-розпорядчі та інші управлінські акти Міністерства внутрішніх справ України [1, с. 90].

В той же час, О. В. Батраченко досліджуючи адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку [3] та А. В. Долинний розглядаючи адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів [4] одностайні у виокремленні правових засад забезпечення публічної безпеки і порядку: 1) Конституція України; 2) Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення; 3) Закони України; 4) Укази Президента України; 5) постанови Кабінету Міністрів України; 6) накази Міністерства внутрішніх справ України; 7) рішення Конституційного Суду України; 8) відомчі нормативні акти, тощо.

Серед іншого, в наукових працях наголошується, що у зв'язку зі вступом в дію прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про Національну поліцію» формується система нормативно-правового забезпечення, яка врегулює діяльність у цій сфері. Прийняття нових актів обумовлюється євроінтеграційними процесами нашої держави, тому, в першу чергу, на зміст цих актів впливають міжнародні, зокрема, Європейські стандарти. Нормативно-правова база діяльності Національної поліції пови-

нна бути приведена у відповідність до міжнародних норм права та міжнародних договорів, ратифікованих Україною, і повинна забезпечувати дієвий захист прав людини і основоположних свобод [5, с. 53-54].

В цьому контексті міжнародна практика надає пріоритет превентивній діяльності щодо недопущення вчинення правопорушень шляхом розроблення спеціальних програм профілактики (на рівнях регіону, міста, громади) з обов'язковим передбаченням координації та взаємодії підрозділів поліції, інших структур сектору безпеки, органів місцевої влади та інституцій громадянського суспільства.

Так, регіональною програмою підвищення рівня безпеки дорожнього руху у Вінницькій області на період до 2022 року [6] передбачається проведення працівниками поліції профілактичних заходів шляхом обговорення з освітянами стану, безпеки та проблемних питань, розроблення спільних планів з поліпшення ситуації, навчання учнів та студентів правилам дорожнього руху. Крім того, передбачається у спільній взаємодії органів публічної влади з поліцією здійснення заходів організаційного, контрольного та правоохоронного спрямування, що зумовить вжиття комплексних та планових заходів з удосконалення безпеки дорожнього руху в області, метою яких є зниження рівня смертності внаслідок ДТП, ступеня тяжкості наслідків ДТП для учасників дорожнього руху та зменшення соціально-економічних втрат від дорожньо-транспортного травматизму [6].

Одним станом на сьогодні автоматичну систему фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху не запроваджено, також досить незначним в області є число встановлених інтелектуальних камер відеоспостереження, здатних розпізнавати номерні знаки транспортних засобів, їх колір чи риси обличчя людини тощо. На цей час до Ситуаційної зали ГУНП транслюється інформація із 612 відеокamer, що розташовані в публічних місцях та перехрестях обласного центру [7].

В той же час, з метою реалізації превентивної функції держави постає необхідним здійснення організаційно-правових заходів щодо залучення громадян як помічників поліції на волонтерських засадах, що повинно розглядається як передумова ефективної превентивної роботи органів поліції. Даному напрямку передують досвід Канади, де діє програма залучення помічників поліції на волонтерських засадах тобто, це волонтерська програма, спрямована на посилення охорони правопорядку на рівні громади та надання громадянам можливості брати участь у правоохоронній діяльності [8].

Доречно також відмітити, що у Вінниці реалізовано єдиний в Україні соціальний проект, під ініціативою поліції щодо встановлення поблизу дитячих майданчиків «Скриньок довіри», який орієнтовано на налагодження якісної комунікації між дітьми та поліцією. Діти, які бояться звертатися із своїми проблемами до поліції зможуть написати лист поліцейським і отримати допомогу [7].

Запровадження в органах поліції спеціальних програм оцінювання ризиків учинення (рецидиву) домашнього насильства на основі аналізу чинників, що спричиняють ймовірність учинення протиправних дій в родині, де є діти. У 2021 році у Вінницькому міському центрі соціальних служб почала функціонувати спеціалізована служба підтримки постраждалих від домашнього насильства – Денний центр соціально-психологічної допомоги особам, які постраждали від домашнього насильства або насильства за ознакою статі та кризові кімнати. Щоденно дві мобільні групи активно працюють на території обслуговування Вінницького районного управління поліції. Протягом року надійшло 554 повідомлень про вчинення домашнього насильства. Охоплено соціальними послугами – 286 сімей, надано послугу соціального супроводу – 2 особам, 31 сім'ї, забезпечено послугами кризової

кімнати – 14 жінок (18 дітей), направлено 54 особи до місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги [9].

Також варто вказати на впровадження служби шкільних поліцейських, що є основною ланкою превенції (профілактики) правопорушень серед учнівської молоді та неповнолітніх, та Спеціалістів з безпеки в освітньому середовищі. Упровадження даного проєкту полягає у тому, що в кожній територіальній громаді має бути спеціаліст із безпеки в освітньому середовищі, який опікуватиметься широким спектром безпекових питань та комунікуватиме з правоохоронними органами, громадою, закладами освіти, та запобігатиме негативним явищам в шкільному середовищі – такі як жорстоке поводження з учнями, булінг, втягнення учнів у протиправну діяльність [10].

На підставі вказаного, правові засади діяльності Національною поліцією України щодо реалізації превентивної функції держави можна систематизувати у дві групи: загального та спеціального характеру. Перша група становить нормативно-правові акти загального характеру, які врегульовують діяльність Національної поліції України, у тому числі й щодо здійснення превентивної функції держави, це: Конституція України, міжнародні акти, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, накази МВС України та Національної поліції тощо.

Другу групу становлять нормативно-правові акти, які регламентують діяльність Національної поліції за напрямком здійснення превентивної діяльності, а саме:

а) у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку (закон України від 22.06.2000 № 1835-III «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630 «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України», постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію», наказ МВС України від 25.02.2019 № 124 «Про затвердження Порядку взяття на профілактичний облік, проведення профілактичної роботи та зняття з профілактичного обліку кривдника уповноваженим підрозділом органу Національної поліції України», наказ МВС України від 28.07.2017 № 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад», тощо);

б) у сфері забезпечення дозвільної системи (постанова Верховної Ради України від 17.06.1992 № 2471-XII «Про право власності на окремі види майна», Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему», наказ МВС України від 21.08.1998 № 622 «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів», тощо);

в) у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII «Про дорожній рух», постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306 «Про Правила дорожнього руху», постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2020 № 1287 «Про затвердження Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2023 року», наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395 «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі», наказ МВС України від 04.07.2016 № 595 «Про затвердження Інструкції з автоматизованого обліку адміністративних правопорушень», тощо);

г) превентивна діяльність з ювенальної превенції (Закон України від 24.01.1995 № 20/95-ВР «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України», тощо).

Важливе значення в реалізації превентивної функції органами Національної поліції має втілення в життя регіональних та обласних програм щодо реалізації заходів спрямованих на забезпечення національної безпеки, підтримання публічної безпеки та порядку, законності, протидії злочинності, покращення криміногенної ситуації, превенції (профілактики) правопорушень на відповідній території територіальної громади, що обумовлено системністю їх проведення на основі детального аналізу криміногенної ситуації та застосування нових комплексних підходів до вирішення проблемних питань, об'єднання зусиль органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів та органів державної влади, надання допомоги на зміцнення матеріально-технічної бази правоохоронних органів задля забезпечення їхньої діяльності, підвищення рівня правової обізнаності громадян [9].

Висновки. Правові засади діяльності Національною поліцією України щодо реалізації превентивної функції держави становить собою комплекс нормативно-правових актів, різної юридичної сили, становлять сукупність адміністративно-правових норм та спрямованих врегулювати внутрішньо та зовнішньо-організаційні напрями превентивної діяльності поліції в залежності від поставлених завдань, направлені на забезпечення інтересів громадян, суспільства і держави, та створення безпечної середовища, недопущення вчинення правопорушень, забезпечення відновлення порушених прав, а також здатності повною мірою ефективно реагувати на виклики сьогодення, що спричиняються як криміногенною ситуацією, так і ситуаціями пов'язаними з військовою агресією, та передбачає реалізацію в пріоритетності превентивної функції держави.

Правові засади діяльності Національною поліцією України щодо реалізації превентивної функції держави запропоновано систематизувати у дві групи: загального та спеціального характеру. Другу групу спеціального характеру становлять нормативно-правові акти, які спрямовані на реалізацію превентивної діяльності поліції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Парханов Г. Р. Адміністративно-правові засади превентивної діяльності Національної поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 238 с.
2. Фелик В.І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Х., 2017. 480 с.
3. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 218 с.
4. Долинний А.В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 198 с.
5. Гладун Ю.Я. Удосконалення організаційно-правового механізму державного управління забезпеченням публічного порядку територіальними підрозділами Національної поліції України : дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.02. Львів, 2018. 198 с.

6. Регіональної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху у Вінницькій області на період до 2022 року: рішення Вінницької обласної ради від 04.12.2018 № 715. URL : https://vinrada.gov.ua/perelik_dovgostrokovih_program.htm.
7. Комплексна оборонно-правоохоронна програма Вінницької області на 2021-2025 роки : рішення Вінницької обласної ради від 24.09.2020 № 978. URL : https://vinrada.gov.ua/perelik_dovgostrokovih_program.htm.
8. Добровільні помічники поліцейських в Канаді: вимоги та обов'язки URL: <https://sheriffua.org/news/kanada/dobrovolni-pomichniki-politseyskih-v-kanadi-vimogi-ta-obovjazki>.
9. Про затвердження «Комплексної правоохоронної програми на 2022-2024 роки» : рішення Вінницької міської ради від 25.02.2022 № 867. URL : <https://2021.vmr.gov.ua/Docs/CityCouncilDecisions/2022/%E2%84%96867%2025-02-2022.pdf>.
10. На Вінниччині стартував пілотний проєкт «Вихователь безпеки» : <https://vitatv.com.ua/kryminal/na-vinnychyni-startuvav-pilotnyy-proyekt>.