

## ЗДІЙСНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК І ГРОМАДСЬКУ БЕЗПЕКУ, ТА ШЛЯХИ ЇЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ

### NATIONAL POLICE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PREVENTION OF OFFENSES AGAINST PUBLIC ORDER AND PUBLIC SAFETY, AND WAYS TO IMPROVE IT

Шевяков М.О., старший викладач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, капітан поліції*

У статті на основі дослідження різноманітних наукових джерел, навчально-методичної літератури та чинного українського законодавства з'ясовано сутність та особливості здійснення Національною поліцією адміністративно-правової профілактики правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку. Виокремлено як загальні, так і спеціальні заходи, що застосовуються органами і підрозділами Національної поліції в напрямі профілактики правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку. Об'єктом наукового дослідження було обрано центральні поняття сфери адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції – громадський порядок і громадська безпека в аспекті самостійних складових в адміністративно-деліктному законодавстві, а предметом – профілактичний спектр дій у сфері підтримання належного рівня громадського порядку та безпеки в країні. За мету було узятو здійснення комплексного аналізу та систематизації провідних тенденцій профілактики правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку в Україні.

У статті громадський порядок розглядається як систематичний спектр дій, що безпосередньо спрямований на забезпечення правопорядку. Громадська безпека трактується як ефективний та необхідний стан забезпечення суспільних правовідносин за якого усі найважливіші та найбільш життєво актуальні інтереси суспільства перебувають під захистом від джерел небезпеки як природного, так і штучного характеру.

У роботі, внаслідок комплексного дослідження з'ясовано, що профілактична діяльність органів та підрозділів Національної поліції, яка безпосередньо спрямована на виявлення та усунення детермінантів, що сприяють учиненню правопорушень, спирається на принципи законності, гуманізму, гласності, диференційованого підходу, взаємодії та поміркованості дій.

**Ключові слова:** заходи поліції, повноваження поліції, профілактика правопорушень, Національна поліція, громадська безпека, громадський порядок, публічна безпека, публічний порядок, адміністративні правопорушення, адміністративно-правове регулювання.

The article, based on a study of various scientific sources, educational and methodological literature and current Ukrainian legislation, clarifies the nature and features of the national police administrative and legal prevention of offenses against public order and public safety. Both general and special measures applied by the bodies and subdivisions of the National Police in the direction of prevention of offenses that encroach on public order and public safety are highlighted. The object of scientific research was the central concepts of administrative and jurisdictional activities of the police - public order and public safety in terms of independent components in administrative tort law, and the subject - a range of preventive measures to maintain public order and security in the country. The aim was to carry out a comprehensive analysis and systematization of the leading trends in the prevention of offenses against public order and public safety in Ukraine.

The article considers public order as a systematic range of actions directly aimed at ensuring law and order. Public safety is interpreted as an effective and necessary state of public relations in which all the most important and vital interests of society are protected from sources of danger, both natural and artificial.

The study found that the preventive activities of the National Police, which is directly aimed at identifying and eliminating determinants that contribute to the commission of offenses, is based on the principles of legality, humanism, publicity, differentiated approach, interaction and moderation.

**Key words:** police measures, police powers, crime prevention, National Police, public safety, public order, public safety, public order, administrative offenses, administrative and legal regulation.

**Постановка проблеми.** У загальнодержавному механізмі протидії правопорушенням важливу роль відіграє адміністративно-правова профілактика. Остання, як захід насамперед адміністративно-правового характеру, є соціально спрямованою діяльністю держави, її органів та посадових осіб, громадських об'єднань та окремих громадян, що полягає у здійсненні заходів, спрямованих на виявлення причин та умов скоєння адміністративних правопорушень, ліквідації факторів, які сприяють формуванню антигромадської поведінки у різних сферах суспільного життя. Її спрямованість виражається у спробі ліквідувати адміністративну деліктність як соціальне явище, адже щороку маємо тенденцію до збільшення кількості адміністративних деліктів. «Останнім часом спостерігається навіть своєрідне звикання населення до антигромадських проявів, роблячи їх, ніби «звичними», «соціально-схвалюваними» або, принаймні, «не засуджуваними» у суспільстві» [1, с. 192].

Виходячи з визначення профілактики адміністративної деліктності, що сформульоване Є.В. Додінім, як організованої державою діяльності формальних і неформальних утворень та окремих громадян, яка здійснюється на

підставі та на виконання закону з метою викоринювання причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних проступків, і що забезпечує формування законослухняної поведінки громадян у сфері державного управління» [2], профілактика адміністративних правопорушень у сфері громадського порядку та безпеки є невід'ємною складовою механізму адміністративно-правового забезпечення національної безпеки країни в цілому. Найважливішу роль у цьому процесі відіграє Національна поліція України, діяльність якої спрямована на забезпечення унеможливлення настання певних негативних протиправних явищ і процесів, шляхом виявлення, усунення, нейтралізації причин і умов для здійснення правопорушень насамперед у сфері громадського порядку та безпеки. Водночас така діяльність потребує удосконалення, більш чіткої регламентованості, глибокого, конструктивного і всебічного наукового дослідження, якого останнім часом було не достатньо в умовах розбудови української державності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти превентивної діяльності поліцейських висвітлювалися у дисертаціях Ребенок Н.О. «Функціонально-правові та психологічні засади індивідуально-превен-

тивної діяльності дільничного офіцера поліції», Дручек О.М. «Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта забезпечення прав і свобод дитини», Аброськіна В.В. «Адміністративно-правові засади забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки в умовах антитерористичної операції», Лакійчука Я.О. «Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції» та ін. Однак, саме особливості здійснення національною поліцією адміністративно-правової профілактики правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, у наукових працях не були розкриті, а відтак потребують подальших досліджень.

**Мета роботи** полягає у визначенні ролі та місця Національної поліції у здійсненні її органами та підрозділами адміністративно-правової профілактики правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, а також шляхів її вдосконалення.

**Вклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 3 Конституції України зазначається: «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [3]. Центральними аспектами у становленні та підтриманні в суспільстві громадського порядку та безпеки є забезпечення належного рівня існування суспільства, шляхом якісного захисту прав і свобод громадян, а також створення сприятливих умов для реалізації їх обов'язків. Недодержання належного стану функціонування зазначених категорій всередині будь-якої країни спровокує справжній безлад та матиме непоправні наслідки, які є зародженням об'єктивних умов, що сприяють неможливості існування та функціонування громадського суспільства та, власне, держави, загалом.

Адміністративне право визначає боротьбу з правопорушеннями у сфері громадського порядку та безпеки як непросту, комплексну та багаторівневу систему заходів, яку утворюють суб'єкти, об'єкти, заходи, а також відповідно встановлені повноваження працівників підрозділів поліції щодо здійснення адміністративно-правової профілактики однорідних правопорушень зазначеної сфери.

Національна поліція України, у здійсненні превентивної діяльності, займає окреме місце серед суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень у сфері громадського порядку та безпеки, оскільки профілактична діяльність є однією з її основних функцій. Тож Національна поліція, як суб'єкт, що закономірно наділений повноваженнями, у відповідності до ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» наділена не надто міжгалузевими, проте профільними функціями:

1) здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень;

2) виявляє причини й умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає в межах своєї компетенції заходи для їх усунення,

3) вживає заходи з метою виявлення кримінальних та адміністративних правопорушень [4].

Стан громадської безпеки та порядку – це стан захищеності більш важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил правоохоронних органів, органів безпеки, інших державних та недержавних органів, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджений комплекс заходів, а в деяких моментах повноважень з реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз [4]. Нормативне регламентування зазначених категорій знаходить відображення у Конституції України, в якій використано термін «громадський поряд-

док» (ст. 34–36, 39, 92, 116), а також термін «громадська безпека» (ст. 138) [3].

Певна група науковців стверджують, що громадський порядок має розглядатись виключно як категорія, зміст якої визначається системою ідеологічних відносин, що складаються в різних сферах життєдіяльності при регулюючому впливові правових та інших соціальних норм [5].

В.Я. Настюк [6, с. 59-65.] акцентує увагу на тому, що громадський порядок, перш за все, вважається станом налагодженості, організованості, правильності та імперативності суспільних відносин, які регулюються в більшості випадків соціальними нормами, однак безпосередньо ґрунтуються на нормах права. І.М. Данилишин зазначає, що громадський порядок є проявом порядку вольових суспільних відносин, які формуються протягом свідомого та добровільного дотримання особами вказаних у нормах права та нормах неюридичного характеру правил комунікативної поведінки, що має забезпечити злагоджене спільне життя людей в умовах розвиненого суспільства [7, с. 68].

Найбільш близька до громадського порядку є сфера громадської безпеки, яка здається більш ширшим поняттям, проте яка також безпосереднім чином залежить від якості забезпечення суспільного та громадського [8, с. 125].

Згідно з приписами Закону України «Про Національну поліцію» законодавцем були використані дефініції «громадський порядок» і «громадська безпека», в наступному контексті:

– поліція для забезпечення публічної безпеки та порядку може закріплювати на форменому одязі, службових транспортних засобах, монтувати/розміщувати по зовнішньому периметру доріг і будівель автоматичну фотой відеотехніку, а також використовувати інформацію, отриману з автоматичної фото- та відеотехніки, що знаходиться в чужому володінні, з метою попередження, виявлення або фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб (ст. 40) [9];

– відмова в залученні поліції для проведення виконавчих дій допустима лише з підстав залучення особового складу цього територіального органу поліції до припинення групового порушення громадської безпеки й порядку чи масових заворушень (ст. 23) [3];

– поліція застосовує спеціальні засоби, зокрема гумові та пластикові кийки, засоби, споряджені речовинами сльозогінної, дратівної дії, пристрої, гранати, боєприпаси й малогабаритні підривні пристрої для руйнування перешкод і примусового відчинення приміщень, спеціальні маркувальні та фарбувальні засоби, водомети, бронемашини й інші спеціальні транспортні засоби для припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень (ст. 45) [9].

Відповідно до Глави 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення, доцільно розгледити підвиди центральних понять цього дослідження за допомогою таких адміністративних правопорушень, що безпосередньо посягають на той же громадський порядок і громадську безпеку, а саме: дрібне хуліганство; поширення неправдивих чуток; вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі; невиконання термінового заборонного припису або повідомлення про місце свого тимчасового перебування; виготовлення та пропаганда георгіївської (гвардійської) стрічки; булінг (цькування) учасника освітнього процесу; порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки; невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей; та інші [10].

Одним з найбільш ефективних методів запобігання правопорушень закономірно вважається профілактична діяльність органів Національної поліції, яка централізовано здійснюється задля виявлення та усунення комплексу причин та умов, що сприяють учиненню правопору-

шень (як адміністративних, так і кримінальних), а також виявлення осіб, які схильні до вчинення правопорушень, застосування заходів, щодо виправлення таких осіб.

Для об'єктивного уявлення щодо нормативної регламентації «заходів» та «повноважень» працівників Національної поліції у сфері адміністративно-правової профілактики правопорушень у сфері громадського порядку та безпеки, варто визначити завдання, що відносяться до компетенції підрозділів превентивної діяльності під час здійснення індивідуально-профілактичної роботи з населенням, щодо недопущення випадків порушення громадського порядку та безпеки:

- здійснення впливу з об'єктивного, правового, доцільного, раціонального та суспільно безпечного погляду на антисоціальні погляди та інтереси, що може попередити вчинення особою не тільки адміністративних проступків, але й кримінальних правопорушень;

- здійснення невідкладних заходів з попередження, що знаходяться на стадії підготовки до вчинення правопорушень та припинення спроб їх вчинення.

- попередження виникнення факторів, що здійснюють безпосередньо негативний вплив на особу і можуть призвести до формування в неї антисоціальної спрямованості, сприяти здійсненню нею протиправної поведінки, та боротьба з вже існуючими, зазначеними факторами.

Визначаючи місце профілактичної діяльності серед повноважень Національної поліції, варто проаналізувати статтю 245 КУпАП, де, центральними завданнями є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Відповідно до ст. 222 КУпАП обсяг адміністративної юрисдикції поліції є досить широким у загальній сфері охорони суспільних відносин, однак, досить вагомим в адміністративно-правовій діяльності центрального органу виконавчої влади є те, що центральним напрямком цієї діяльності є забезпечення саме громадської та публічної безпеки і порядку.

Однак, на нашу думку, наявних та актуальних завдань, повноважень та здійснюваних заходів не досить для комплексної боротьби з таким явищем як правопорушення у сфері громадського порядку та безпеки. Беззаперечним є те, що найбільш ефективним методом попередження таких правопорушень є здійснення саме адміністративно-правової профілактики, але регламентація такої діяльності ще досить далеко від досконалої, однак, недоліки також наявні зокрема й у кваліфікуючому випадку неправомірних варіантів поведінки законодавстві.

До прикладу візьмемо міжнародне законодавство, а саме адміністративне законодавство дружньої до України республіки Казахстан, аспекти, що безпосередньо регламентують відповідальність за правопорушення у сфері громадського порядку та безпеки. Таким чином, наприклад, у Главі 25 Кодексу Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення об'єднано за чіткими ознаками адміністративні правопорушення, що безпосередньо посягають на громадський порядок та моральність. На відміну від Глави 14 КУпАП, до неї відносяться також правопорушення, що пов'язані з: порушенням правил поведіння на спортивних і спортивно-масових, видовищних культурно-масових заходах фізичними особами; майданчиках (ст. 434-1); рекламування продукції еротич-

ного змісту (ст. 446); порушення правил охорони і використання пам'яток історії та культури (ст. 447); вандалізм неповнолітніх (ст. 448); чіпляння в громадських місцях (з метою нав'язування певних послуг) (449); надання приміщень свідомо для заняття проституцією або звідництва (ст. 450). Чітка регламентація та згуртованість таких норм безсумнівно спрямована на підвищене забезпечення громадського порядку, безпеки та сприяє чіткому законодавчому визначенню відповідальності за протиправну поведінку осіб у центральній сфері суспільних відносин будь-якої держави, й до того ж такі норми відповідають сучасним об'єктивним вимогам щодо забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. Надзвичайно доречною можна виокремити також норму, що передбачена ст. 434-1, яка за своїм змістом охоплює більший спектр протиправних дій, ніж вже згадуваний в дослідженні Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», адже передбачає адміністративну відповідальність за: пронесення до місць проведення спортивних та спортивно-масових, видовищних культурно-масових заходів алкогольної продукції, продукції в металевій, скляній тарі, піротехнічних виробів та інших предметів, використання яких цілком ймовірно може становити загрозу життю та здоров'ю людей, спричинити матеріальну шкоду фізичним та юридичним особам, що створює цілком аргументовану загрозу громадській безпеці та громадському порядку [11].

**Висновок.** Таким чином, профілактика правопорушень має беззаперечно першочергове суспільне значення, проте на сьогодні чітко не регламентована законодавством України, але незважаючи на це, пріоритетним напрямом правоохоронних органів, зокрема й поліцейських підрозділів, як і в більшості розвинених країн світу, є саме превентивна функція, тобто попередження адміністративних правопорушень безпосередньо шляхом здійснення адміністративно-правового комплексу дій профілактичного спрямування у сфері громадського порядку та безпеки задля дійсно ефективного процесу боротьби зі злочинністю. Дії правопорушників набагато легше попередити та нейтралізувати на етапі задуму, аніж пізніше отримати суспільно небезпечні наслідки та використовувати ресурси держави на їх вирішення загалом.

Доцільність підвищення ефективності роботи органів та підрозділів Національної поліції щодо профілактики адміністративних правопорушень у сфері громадського порядку та безпеки переконає в необхідності життєвого комплексу заходів, спрямованих на:

1) поширення серед населення досить цікавої форми профілактичних заходів у вигляді інформаційно-просвітницької роботи, зокрема шляхом залучення не лише схильних до вчинення правопорушень осіб;

2) вдосконалення вже існуючих форм співробітництва, партнерства та взаємодії з громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування чи товариствами задля комплексності у підході до вирішення об'єктивно існуючих загроз у сфері громадського порядку та безпеки;

3) здійснення постійного моніторингу інформаційно-аналітичних даних про результати виконаної профілактичної роботи, їх систематизації, забезпечення ефективності конкретної діяльності керівництвом підрозділів;

4) здійснення невідкладного комплексу заходів профілактичної та превентивної діяльності під час реагування на заяви й повідомлення про можливість вчинення правопорушень певними особами, чи наявність обставин, що здатні цьому сприяти.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Собакарь А.О. Адміністративно-деліктне законодавство України: стан та шляхи підвищення ефективності його реалізації. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2015. № 2. С. 192-201.
2. Додін Е.В. Административная деликтология: Курс лекций / Е.В. Додін. Одесса: АО «Бахва», 1997. 116 с.
3. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

4. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
5. Фелик В. І. Проблема співвідношення понять «профілактика», «попередження» та «запобігання» правопорушенням в законодавстві України. *Європейські перспективи*. 2016. № 4. С. 128–132.
6. Настюк В. Я. Щодо розуміння громадського порядку. Проблеми охорони громадського порядку : зб. наук. пр. за матеріалами регіон. круглого столу (19 червня 2014 р., м. Харків). Харків, 2014. С. 59–65.
7. Даньшин, И. Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка [Текст] / Даньшин, И. Н. М. : Юрид. лит., 1973. 200 с.
8. Дембіцька С.Л. Теоретичні проблеми визначення поняття та змісту адміністративної деліктності. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 121-127.
9. Про Національну поліцію Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
10. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 1 грудня 1994 р. № 264/94-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.
11. Шкурко О.І. Адміністративно-правове забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах: дис ... канд. юрид. наук. / 12.00.07. Суми. 2020. 217 с.