

ПРАВОВІ АКТИ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ

LEGAL ACTS REGULATING THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE REGARDING THE PREVENTION OF CRIMINAL OFFENSES IN DEOCCUPIED TERRITORIES

Чорна А.Г., старший викладач кафедри кримінального права та кримінології
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

В дослідженні розглядаються понятійно-категоріальні аспекти діяльності поліції із запобігання кримінальним правопорушенням, проблеми систематизації нормативно-правових актів, норми яких регулюють діяльність Національної поліції щодо запобігання кримінальним правопорушенням, зокрема на звільнених від російської окупації територіях. Розглядаються позиції дослідників щодо тотожності або відмінності понять «запобігання», «профілактика». Основні думки дослідників з цього приводу поділено на п'ять груп, серед яких одні вважають, що усі поняття є тотожними, а інші виділяють якесь із них, а інші вважають похідними. Наводиться думка Ю. Батана, що ці поняття можна об'єднати в одну групу превентивних термінів, а причини наявності значної кількості різних термінів, що рівнозначні за змістом є суто філологічними та етимологічними, стосуються різних мов їх походження. В дослідженні акцентовано увагу на позиції дослідників щодо класифікації адміністративно-правових актів. Серед нормативних актів вказано, що фундаментальним Законом, який регулює питання діяльності Національної поліції, є Закон «Про Національну поліцію» 2015 р., оскільки він є основним у системі нормативно-правових актів, норми яких регулюють діяльність поліції, в тому числі й щодо запобігання кримінальним правопорушенням, відповідно усі інші підзаконні акти мають відповідати цьому Закону, у ньому закріплюються організаційно-правові основи діяльності поліції (зокрема і щодо запобігання кримінальним правопорушенням), також у Законі прописані порядок, сутність, підстави, вимоги та види превентивних заходів задля запобігання правопорушень. Також в дослідженні наведений перелік підзаконних актів, які визначають превентивну діяльність поліції. Акцентовано увагу на затверджений Кабінетом Міністрів України підзаконний акт у вигляді плану дій щодо відновлення деокупованих територій. В статті підсумовано, якою може бути система нормативно-правових актів, норми яких регулюють діяльність Національної поліції України щодо запобігання кримінальним правопорушенням на деокупованих територіях.

Ключові слова: поліція, профілактика, превенція, заходи, нормативно-правовий акти, критерії.

The study examines the conceptual and categorical aspects of the police's activity in the prevention of criminal offenses, the problems of systematization of normative legal acts, the norms of which regulate the activities of the National Police in the prevention of criminal offenses, in particular in the territories liberated from Russian occupation. The positions of researchers regarding the identity or difference of the concepts of "prevention", "prophylaxis", are considered. The main opinions of researchers on this matter are divided into five groups, among which some believe that all concepts are identical, and others single out one of them, and others consider them to be derived. Y. Batan's opinion is presented that these concepts can be combined into one group of preventive terms, and the reasons for the presence of a significant number of different terms, which are equivalent in content are purely philological and etymological, relate to different languages of their origin. The study focuses on the position of researchers regarding the classification of administrative and legal acts. Among the normative acts, it is indicated that the fundamental Law regulating the activities of the National Police is the Law "On the National Police" of 2015, since it is the main one in the system of normative legal acts, the norms of which regulate the activities of the police, including those related to the prevention a criminal offense, accordingly, all other by-laws must comply with this Law, it establishes the organizational and legal foundations of police activity (in particular, regarding the prevention of criminal offenses), the Law also prescribes the procedure, essence, grounds, requirements and types of preventive measures for the prevention of offenses. The study also provides a list of by-laws that determine the preventive activities of the police. Attention was focused on the by-law approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine in the form of an action plan for the restoration of de-occupied territories. The article summarizes what the system of normative legal acts can be, the norms of which regulate the activities of the National Police of Ukraine regarding the prevention of criminal offenses in the de-occupied territories.

Key words: police, prophylaxis, prevention, regulatory acts, criteria.

Постановка проблеми. Україна внаслідок повномасштабної агресії зі сторони РФ наразі вимушена зіштовхуватися із каскадом різних проблем у всіх сферах життя суспільства. Однією з проблем стала необхідність налагодження на деокупованих територіях життя громад, відновлення української влади, закону, Україна як держава знову має надавати громадянам ряд специфічних послуг, що пов'язані із виконавчою владою тощо. Серед таких послуг можна назвати й поліцейські послуги, Національна поліція в тому числі маж серед завдань покладати усі зусилля задля запобігання кримінальним правопорушенням. Ця задача важка й «в мирний час», на територіях, які не стали довготривалими зонами бойових дій, але на деокупованих територіях ситуація значно погіршується, оскільки бойові дії принесли значні руйнування, опинилося серед населення значна кількість зброї, значні площі були заміновані, а російські загарбники системно скоювали і скоюють воєнні злочини. Тому визначена тематика дослідження є актуальною через сучасні реалії і потреби, які стоять перед Україною та Національною поліцією України.

Водночас, тематика запобігання кримінальним правопорушенням на деокупованих територіях недостатньо дослідженою є і потребує значних наукових зусиль для

висвітлення. Це допоможе покращити наявну нормативну базу або впроваджувати на основі науки і теорії нові нормативно-правові акти, що регулюють суспільні відносини у сфері діяльності Національної поліції щодо запобігання кримінальним злочинам на деокупованих територіях. Відповідно, це у свою чергу вплине на ефективність діяльності Національної поліції, оскільки вона як центральний орган виконавчої влади має керуватися і діяти виключно в рамках чинних нормативно-правових актів.

Стан опрацювання. Висвітлення проблематики запобігання кримінальним правопорушенням загалом або на деокупованих територіях, відповідних правових актів, превентивної діяльності має місце у працях таких дослідників, як: Н. Дідик, В. Дрозд, А. Жбанчик, І. Іщенко, І. Однолюк, Я. Посохова та інші.

Метою статті є встановлення основних актів, що регулюють діяльність Національної поліції України щодо запобігання кримінальним правопорушенням на деокупованих територіях, їх групування у систему.

Виклад основного матеріалу. Перед тим, як безпосередньо перейти до розгляду нормативно-правових актів, норми яких регулюють діяльність Національної поліції щодо запобігання кримінальним правопорушенням

на деокупованих територіях, необхідно розглянути деякі категоріальні питання та аспекти класифікації нормативно-правових актів як системи, що складають певний правовий інститут.

По-перше, варто зосередитися на такому понятті, як «запобігання» і можливі синоніми у сенсі використання з аналогічним правовим змістом інших термінів дослідниками або законодавцями. Дослідниками різних наук застосовується декілька термінів на кшталт «запобігання», часто в літературі можна зустріти поняття «профілактика» або «попередження», достатньо розповсюдженим є застосування поняття «превенції», часто використовують словосполучення щодо діяльності поліції: «превентивна діяльність».

Серед дослідників можна угрупувати декілька основних підходів щодо розуміння зазначених понять: до першої групи можна віднести тих, хто «запобігання», «профілактику», «попередження» і «превенцію» розглядають як тотожні категорії (В. Личко, Ю. Педько та інші). Така ситуація зустрічається також серед нормативно-правових актів в Україні; інша група використовує поняття «попередження» як ключове, яке вже включає до себе «запобігання», «профілактику» та «припинення» (А. Лекарь, В. Голіна та інші); третя група використовує термін «профілактика» як основний, а інші поняття є різновидами профілактики (С. Погребряк та інші); четверта група основним вказує поняття «запобігання», а інші зазначені терміни є похідними (Я. Кондратьєв), тут профілактика, попередження є стадіями змісту запобігання злочинам; п'ята група використовує загальне поняття «протидія злочинності», а поняття «превенції», «профілактики», «запобігання» та «попередження» є її складовими [1, с. 14; 11, с. 134]. Таким чином, ми у свою чергу, поняття «запобігання», «превенції», «попередження» будемо розглядати як тотожні.

Варто акцентувати увагу на думці Ю. Батана, який поняття «запобігання», «превенція», «профілактика», «попередження» об'єднує у єдину групу «превентивних термінопонять», він зазначає, що проблеми з трактуванням термінів існують в кримінологічній науці, оскільки дослідники мають значні розбіжності у поглядах на цю групу. У дослідника достатньо просте пояснення водночас і необхідності вважати такі поняття тотожними, і причини наявності значної кількості різних термінів, що рівнозначні за змістом, й причини ці суто філологічні та етимологічні, стосуються різних мов. Наприклад, «превенція» походить з латини, «профілактика» з грецької, «попередження» з російської, а «запобігання» є українським словом [1, с. 12]. Серед дослідників кримінології популярною є думка, що «профілактика», «попередження» мають значні відмінності, оскільки попередження є встановленням осіб, які намагалися скоїти злочин, а профілактика є діяльністю з виявлення та усунення причин та умов злочину, також ще використовується термін «припинення» як діяльність поліції із виявлення осіб, які готуються до вчинення злочину і застосування відповідних заходів для цього [12, с. 1129]. Самі дослідники вказують, що профілактикою є напрям діяльності, метою якого є вжиття методів і заходів, спрямованих на встановлення та усунення причин і умов (об'єктивних факторів дійсності), що можуть вплинути на, вчинення правопорушення; запобігання розглядається як напрям діяльності, що має за мету виявлення осіб, які скоюють незавершене правопорушення та припинення таких діянь [12, с. 1132].

Також в науці кримінології може використовуватися словосполучення «запобігання злочинності»: «це соціальна політика держави, спрямована на подолання криміногенно небезпечних протиріч у суспільних відносинах з метою їх позитивного вирішення і поступового витиснення (так зване загальносоціальне запобігання), а також спеціальна випереджальна практика протидії формуванню і реалізації на різних стадіях злочинних про-

явів (спеціально-кримінологічне запобігання) [3]. Наприклад, А. Жбанчик пише, що в основі успішної діяльності Національної поліції знаходиться превентивна діяльність, тобто діяльність, спрямована на запобігання правопорушення. Водночас, ефективність і успішність превентивної діяльності поліції може залежати від використання інноваційних підходів, наприклад, деякі дослідники наводять приклади застосування проєктного менеджменту для запобігання злочинності тощо [13]. Ефективна діяльність поліції щодо запобігання кримінальним правопорушенням залежить від врахування умов, в яких працюють поліцейські. Наприклад, О. Юнін, С. Шевченко, В. Шаблистий та інші у своїй праці розглядають особливості запобігання кримінальним правопорушенням у період пандемії. Вони вказують, що за умов, які значно ускладнюють роботу поліцейських (пандемія коронавірусної хвороби) особливого значення набуває налагодження ефективної взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами протидії злочинності. Тільки завдяки спільним діям загальних (тобто таких, що діють на загальносоціальному рівні) та спеціальних суб'єктів можливе досягнення конкретної мети [7, с. 31–32]. В нашому випадку це в умовах деокупації (негативні фактори окупації вже наводилися).

Також А. Жбанчик зауважує, що ефективна діяльність поліції із запобігання правопорушенням позитивно відобразиться на динаміці криміногенної ситуації в Україні, таким чином і на стані національної безпеки [5, с. 232]. Акцентуємо увагу, що А. Жбанчик не дарма згадав про національну безпеку, оскільки згідно Закону «Про національну безпеку України» 2018 р. Національна поліція є частиною сектору безпеки і оборони, її важливість підкреслена тим, що в ч. 2 ст. 12 Закону наводиться перелік складових сектору, і окрім Міністерства оборони України, Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, окремо зазначається й Національна поліція України [10]. Й в контексті організації національного спротиву збройній агресії росіяні поліцейські і Національна поліція України відіграє надважливу роль, зокрема в реалізації превентивних дій на деокупованих територіях.

Наступним аспектом проблематики є підходи до класифікації, групування у певну систему нормативно-правових актів, норми яких регулюють певний правовий інститут, в нашому випадку діяльності поліції щодо запобігання кримінальним правопорушенням на деокупованій території України. Тому деякої уваги треба приділити підходам до подібної класифікації. Дослідники, які займаються питаннями критеріїв класифікації нормативно-правових актів, мають різноманітні підходи, наприклад, М. Вилегжаніна серед критеріїв виділяє характер волевиявлення державних органів (документи правотворчості, що можуть встановлювати, змінювати або відмінити норми права); за галузями права; за часом дії; за суб'єктами нормотворчої діяльності (акти референдумів; Верховної Ради України, Президента, Кабміну, Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції України); за територіальним принципом; за колом осіб, на яких розповсюджується дія акту; за юридичною силою (від Конституції та конституційних законів, законів до підзаконних актів) [2, с. 35–40].

Д. Приймаченко серед критеріїв класифікації розглядає сферу дії нормативних актів, які регламентують діяльність певного органу державної влади, відповідно поділяє на акти внутрішнього законодавства та міжнародно-правові договори і акти, які рафікувала Україна. Відповідно до регулювання суспільних відносин через призму діяльності центрального органу виконавчої влади він виділяє: 1) акти, акти, що містять норми про загальні засади організації і побудови системи органу влади, його завдання та функції; 2) акти, що визначають правовий статус, компетенцію конкретних структурних підрозділів органу

влади; 3) типові акти, що визначають порядок реалізації повноважень органу влади; 4) акти, що делегують окремі повноваження інших органів виконавчої влади конкретному органу влади [8].

Л. Гончар ставить із точки зору забезпечення діяльності органу державної влади головний критерій суб'єкта нормотворчості: перша група це акти вищих органів центральної влади; друга група це акти центральних органів виконавчої влади (міністерства, служби тощо); третя група це акти органів, що входять до системи органу державної влади. Ще одним критерієм Л. Гончар виділяє форму ухвалення: 1) конституційні закони; 2) кодифіковані та звичайні; 3) постанови вищого представницького органу влади; 4) постанови уряду; 5) укази Президента України; 6) накази центральних органів виконавчої влади та інших державних органів [4, с. 43–44].

Фундаментальним Законом, який регулює питання діяльності Національної поліції, є Закон «Про Національну поліцію» 2015 р., оскільки він є основним у системі нормативно-правових актів, норми яких регулюють діяльність поліції, в тому числі й щодо запобігання кримінальним правопорушенням, відповідно усі інші підзаконні акти мають відповідати цьому Закону, у ньому закріплюються організаційно-правові основи діяльності поліції (зокрема і щодо запобігання кримінальним правопорушенням), також у Законі прописані порядок, сутність, підстави, вимоги та види превентивних заходів задля запобігання правопорушень.

І. Іщенко наводить перелік підзаконних актів, які регламентують у відповідності до Закону «Про Національну поліцію» питання діяльності Національної поліції щодо запобігання правопорушенням: «Наказ МВС України № 123 від 27 листопада 2015 р. «Про затвердження положення про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України»; Наказ МВС України від 28.07.2017 № 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції»; Наказ МВС України від 02.07.2015 № 796 «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС»; Наказ Національної поліції України від 6 листопада 2015 року № 73 «Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції»; Наказ МВС України від 04.12.2017 № 987 «Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення»; Наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України»; Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення» від 06 листопада 2015 р. № 1376; Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» від 07 листопада 2015 р. № 1395; Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події» від 06 листопада 2016 р. № 1377; Наказ МВС України від 29 грудня 2015 р. № 1644 «Про реалізацію повноважень Національної поліції України з питань видачі та анулювання дозволів» та ін.» [6, с. 63].

Окрім того, щодо запобігання кримінальним правопорушенням присвячені норми Законів Про запобігання

та протидію домашньому насильству; Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю; Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону; Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з міст позбавлення волі та інші.

Зазначений вже План дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад передбачає строки і пріоритети діяльності поліції на деокупованих територіях. Серед 131 заходу, передбаченого центральною вадою для усіх органів виконавчої влади та публічних адміністрацій на місцях Національна поліція згадується 19 разів. Серед них є здійснення заходів з виявлення та документування фактів використання символіки, визначеної Законом України «Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну»; здійснення заходів з її знищення; вжиття заходів для виявлення осіб, причетних до колабораційної діяльності та пособництва державі-агресору; надання підтримки у створенні громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, здійснення координації їх діяльності; організації, спрямування та здійснення контролю за повсякденною (оперативною) діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону; здійснення приймання, зберігання вилученої, добровільно зданої або знайденої вогнепальної, газової, холодної та іншої зброї, боєприпасів, набоїв, вибухових речовин та пристроїв; проведення обліку дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, забезпечення переміщення дітей до безпечних районів з тимчасовим влаштуванням до сімейних форм виховання; проведення перевірки законності перебування на території України громадян держави-агресора, а також інших іноземців, осіб без громадянства та прийняття за її результатами рішень, передбачених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» а ін. [9].

Висновки. Отже, акти, що регулюють діяльність Національної поліції щодо запобігання кримінальним правопорушенням на деокупованих територіях також групують в систему за рядом критеріїв. Базовим, на нашу думку, є приналежність до національного законодавства або до міжнародно-правових актів, що ратифіковані Україною. Звісно, діяльність поліції не лише на деокупованих територіях але й загалом, має ґрунтуватися на нормах міжнародних актів ООН, Європейської спільноти щодо стандартів діяльності поліції тощо. Якщо брати національне законодавство, варто виділити за юридичною силою Конституцію; фундаментальні Закони, які визначають основи діяльності Національної поліції; Закони, які регулюють окремі аспекти діяльності поліції щодо запобігання правопорушенням (не лише злочинів). Серед підзаконних актів варто окремо виділити акти МВС та Національної поліції України, які спрямовані на регулювання питання запобігання правопорушенням загалом, зокрема на деокупованих територіях. Окремо необхідно виділити підзаконні, акти, які затверджують план дій і досягнення певних цілей на деокупованих територіях, наприклад, надважливим подібним актом став «План дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад», затверджений Кабміном 30 грудня 2022 р.

ЛІТЕРАТУРА

1. Батан Ю.Д. Поняттєво-категоріальний апарат превенції як призначення права. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2017. № 4 (80). С. 11–19.
2. Вилегжаніна М. В. Класифікаційний аналіз нормативно-правових актів. *Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія*. 2011. № 1. С. 35–40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bdi_2011_1_6.
3. Голін В. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2011. 120 с.
4. Гончар Л. Я. Аналіз основних критеріїв класифікації нормативно-правових актів, що визначають правові засади організації діяльності адміністративних судів. *Право і Безпека*. 2016. № 4. С. 41–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2016_4_9.

5. Жбанчик А.В. До питання про сутність і значення превентивної діяльності Національної поліції України. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти* : матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 15 березня 2019 р.). Дніпро : ДДУВС, 2019. С. 232–233.
6. Ішенко І. Правові засади діяльності Національної поліції України щодо реалізації превентивної функції держави та місце серед них адміністративно-правового регулювання. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави* : тези доп. X Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 27-й річниці створення Харків. нац. ун-ту внутр. Харків : ХНУВС, 2021. С. 61–61.
7. Особливості запобігання кримінальним правопорушенням у період пандемії: метод. рек. / кол. авт.: О.С. Юнін, С.І. Шевченко, В.В. Шаблистий та ін. Дніпро: ДДУВС, 2022. 96 с.
8. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.0. Дніпропетровськ, 2007. 469 с.
9. Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад : розпорядження Кабінету Міністрів України від від 30 грудня 2022 р. № 1219-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-dii-organiv-vykonavchoi-a1219r>
10. Про Національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
11. Репело В.В. Адміністративно-правові засади діяльності Державної міграційної служби України : дис. на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2021. 260 с.
12. Шендрик В.В., Крелаків І.О. Аналіз співвідношення понять «профілактика», «попередження», «припинення» та «запобігання злочинів». *Форум права*. 2011. № 1. С. 1129–1139. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11svvtzz.pdf>.
13. Baymakhanov A., Begaliev Ye., Badanova A. Project management as a tool in prevention of juvenile delinquency. *Philosophy, Economics and Law Review*. 2022. Volume 2, no. 1. P. 139–147.