

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ В ПРЕВЕНТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

ADMINISTRATIVE-LEGAL TOOLS IN UKRAINIAN NATIONAL POLICE PREVENTIVE ACTIVITY

Брусакова О.В., д.ю.н., доцент,
декан факультету № 6

Харківський національний університет внутрішніх справ
ORCID ID: 0000-0001-6522-8020

Стаття присвячена дослідженню питання щодо застосування адміністративно-правових інструментів в превентивній діяльності Національної поліції України. Проаналізовано підходи до визначення поняття адміністративно-правових інструментів.

Акцентовано увагу на тому, що застосування адміністративно-правових інструментів превентивної діяльності Національної поліції, має відбуватися у чіткій відповідності до загальновизначених міжнародних та європейських стандартів діяльності поліції. Базисною основою реалізації арсеналу відповідних адміністративно-правових інструментів, за допомогою яких досягається виконання визначених перед Національною поліцією України завдань щодо здійснення превентивної діяльності має бути інтегральна взаємоузгоджена нормативно-правова база, яка визначає види та регламентує їх реалізацію.

Зазначено, що форми адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України можуть виражатись як система способів, засобів і конкретних дій підрозділів превентивної діяльності щодо здійснення запобігальної діяльності в сфері правоохорони; втілювати як правові так і не правові (організаційні) інструменти для забезпечення дії інституту превентивної діяльності.

Звернено увагу на те, що Адміністративно-правові інструменти є тими засобами та застосунками, що уможливають практичну реалізацію повноважень в контексті забезпечення діяльності в превентивному напрямі роботи Національної поліції України.

Зроблено висновок про те, що превентивні заходи, як арсенал інструментів впливу, втілюють концепцію комплексного контролю, враховуючи контрольно-наглядовий, дозвільно-обліковий, реєстраційний, інформаційно-аналітичний та обмежувальний характер. З метою ефективної профілактики, попередження та запобігання правопорушенням, цей комплекс заходів охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства.

Ключові слова: адміністративно-правові інструменти, превентивна діяльність, Національна поліція, нормативно-правова база, контроль, нагляд.

The article is devoted to the study of scientific issues regarding to the application of administrative – legal tools in Ukrainian National Police Preventive Activity. Viewpoints of defining the concept of administrative – legal tools are analyzed.

Consideration was focused on the fact that the application of administrative – legal tools in Preventive Activity of the National Police of Ukraine should be strict, according to generally recognized international and European standards of police activity. The main basis for the implementation of the arsenal of relevant administrative – legal tools with the help of which the defined tasks for the National Police of Ukraine concerning the implementation of preventive activities are achieved and it must be an coherent and mutually agreed regulatory and legal framework, which defines the types and regulates their implementation.

It is considered that the forms of the administrative-legal mechanism of Ukrainian National Police Preventive Activity can be expressed as a system of methods, means and specific actions of the preventive activity units regarding to the implementation of preventive activity in the field of law enforcement; implement both legal and non-legal (organizational) tools to ensure the effectiveness of the institute of preventive activity.

Attention was drawn to the fact that administrative – legal tools are those means and applications that enable the practical implementation of powers in the context of ensuring activities in the preventive course of the Ukrainian National Police service.

It was concluded that preventive measures as an arsenal of influence tools contained the concept of complex control, taking into account control-supervisory, permitting-accounting, registration, information-analytical and restrictive nature. In order to effectively crimes prevention this complex of measures covers all spheres of society's life.

It was concluded that preventive measures as an arsenal of influence tools contained the concept of complex control, taking into account control-supervisory, permitting-accounting, registration, information-analytical and restrictive nature. In order to effectively crimes prevention this complex of measures covers all spheres of society's life.

Key words: administrative – legal tools, preventive activity, National Police of Ukraine, regulatory and legal framework, control, supervision.

Постановка проблеми та її актуальність. Важливість належного нормативно-правового забезпечення превентивної діяльності має надзвичайне практичне значення, оскільки від їх ефектного проведення залежить створення безпечного середовища для реалізації громадянами своїх прав. Особливої актуальності дослідження зазначеного питання набуває в умовах воєнного стану та тих чисельних викликів, які постали перед державою та Національною поліцією.

Тотальне «перезавантаження» правоохоронної системи на демократичний сервісно-орієнтований вектор розвитку з урахуванням вимог міжнародних стандартів та національних інтересів, потребує на сьогодні перегляду функцій, завдань, принципів, методів та форм діяльності уповноважених державних органів правопорядку, розроблення та впровадження інноваційних адміністративно-правових інструментів у їх роботу, спрямованих, перш за все, на забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1, с.104].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемою застосування адміністративно-правових інструментів в превентивній діяльності поліції присвятили свої праці такі дослідники як: Бондар О.Г., Грицаєнко Л. Р., Джафарова О.В., Дронік Д.С., Корнієнко М. В., Кубаєнко А.В., Лакійчук Я. О., Мельничук С.М., Панова О. О., Рязанцева І.М., Сулацький В.С., Татарова Т. О., Ульянов О.І., Шатрава С.О.,

В наукових працях зазначених авторів розкриті окремі аспекти теоретико-правових підходів до класифікації нормативно-правових актів, критеріїв їх систематизації, визначення сутності та окремих видів адміністративно-правових інструментів превентивної діяльності Національної поліції.

Разом з тим, комплексний аналіз адміністративно-правових інструментів превентивної діяльності Національної поліції потребує подальших ґрунтовних досліджень.

Метою дослідження є розкриття сучасних доктринальних підходів до сутності та видів адміністративно-право-

вих інструментів в превентивній діяльності Національної поліції.

Виклад основного матеріалу. На наш погляд, слід погодитись з твердженням Сулацького В.С. стосовно того, що форми адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України можуть виражатись як система способів, засобів і конкретних дій підрозділів превентивної діяльності щодо здійснення запобігальної діяльності в сфері правоохорони; втілювати як правові так і не правові (організаційні) інструменти для забезпечення дії інституту превентивної діяльності.

Дослідник наголошує на тому, що такі форми адміністративно-правового механізму превентивної діяльності впроваджуються не лише в системі підрозділів Національної поліції України, й серед органів правопорядку також; виражаючись у широкому колі правовідносин у формі організації, впорядкування та правозастосування.

Адміністративно-правові інструменти є тими засобами та застосуваннями, що уможливають практичну реалізацію повноважень в контексті забезпечення діяльності в превентивному напрямі роботи Національної поліції України.

Автор робить висновок про те, що форми адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України втілюють всі запропоновані законодавчим базисом інструменти для демонстрації та здійснення зовнішнього виразу змісту й сутності превентивної (запобігальної, попереджувальної) роботи Національної поліції України [2, с.4, 82, 181].

На нашу думку, слід погодитись з тезою Корнієнко М.В. відносно того, що встановлені правом правила поведінки дозволяють передбачати наслідки як своїх дій, так і дій інших осіб, що урегулює відносини членів суспільства. Фактична реалізованість правових норм дозволяє людині почуватися впевнено, розуміючи, що посягання на неї, на її можливу поведінку (правомірну) буде припинено у разі необхідності органами правопорядку, а порушник зазнає негативних наслідків, що має превентивну мету (маємо на увазі як індивідуальну, так і загальну превенцію) [3, с. 59].

Слід зазначити, що досліджуючи питання адміністративно-правових інструментів у діяльності як поліції так і інших правоохоронних органів, науковці мають спільну позицію, щодо їх відповідності нормативно-правовим актам України та міжнародним стандартам діяльності поліції.

Шевченко В.М. слушно зазначає, що застосування адміністративно-правових інструментів превентивної діяльності Національної поліції, має відбуватися у чіткій відповідності до загальноновизначених міжнародних та європейських стандартів діяльності поліції. Базисною основою реалізації арсеналу відповідних адміністративно-правових інструментів, за допомогою яких досягається виконання визначених перед Національною поліцією України завдань щодо здійснення превентивної діяльності має бути інтегральна взаємоузгоджена нормативно-правова база, яка визначає види та регламентує їх реалізацію [4, с. 305].

Досліджуючи нормативно-правові акти, які визначають види адміністративно – правових інструментів превентивної діяльності поліції Шевченко В.М робить висновок про те, що нормативне закріплення адміністративно-правових інструментів превентивної діяльності Національної поліції – це відповідна група нормативно – правових актів, які класифікуються за юридичною силою та впливом, та регулюють відповідну сукупність суспільні відносини у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, направлені на ефективне та своєчасне застосування Національною поліцією адміністративно-правових інструментів спрямованих на запобігання порушень життєдіяльності населення, а також відновлення безпекового середовища [5, с. 160].

Створення на рівні відповідних нормативно-правових актів умов для забезпечення публічної безпеки, з'ясування ролі кожного органу державної влади та місцевого самоврядування в процесі забезпечення публічної безпеки, налагодження дієвих інструментів партнерства з інституціями громадянського суспільства, чітке визначення вичерпного переліку загроз належному існуванню публічної безпеки та заходів, спрямованих на недопущення їх настання або мінімізацію їх негативних наслідків, є важливою передумовою забезпечення національної безпеки, гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина [6, с. 84].

На нашу думку, слушним є твердження Дроніка Д. С. стосовно того, що змістовне наповнення інструментів публічного адміністрування в діяльності поліції передбачає певну самостійність у виборі тих чи інших встановлених законодавством інструментів, з урахуванням особливого характеру завдань поліції та специфіки оперативної обстановки.

Автор сформулював поняття інструментів діяльності патрульної поліції як зовнішнє організаційно-правове, практичне вираження їх діяльності у сфері забезпечення публічного порядку й безпеки, дотримання прав і законних інтересів громадян, забезпечення безпеки дорожнього руху, протидії злочинності у вигляді сукупності дій правового та неправового характеру, що здійснюються уповноваженими посадовими особами патрульної поліції в межах їхньої компетенції [7, с.121,122].

Превентивні заходи, як арсенал інструментів впливу, втілюють концепцію комплексного контролю, враховуючи контрольно-наглядовий, дозвольно-обліковий, реєстраційний, інформаційно-аналітичний та обмежувальний характер. З метою ефективної профілактики, попередження та запобігання правопорушенням, цей комплекс заходів охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства [8, с. 12].

Лакійчук Я. О. превентивні заходи визначає як комплекс дій реактивного, контрольно-наглядового, реєстраційного, дозвольно-облікового, інформаційно-аналітичного, обмежувального характеру, метою яких є попередження, профілактика та запобігання вчиненню правопорушень у всіх без виключення галузях життєдіяльності суспільства. Дослідниця даючи визначення превентивних заходів, до комплексу дій, перелічених вище, додає їх реактивність [9, с.55].

На наш погляд, слід більш детально зупинитись на кожному з перелічених заходів, з метою розуміння їх впливу на здійснення поліцейських заходів взагалі, та превентивних поліцейських заходів зокрема.

Щодо контрольно – наглядових заходів, слід звернути увагу на відсутність єдиного підходу до визначення поняття контролю та нагляду. Більше того, серед дослідників не має єдності у питанні щодо необхідності розмежування понять «контроль» і «нагляд».

Скочилас-Павлів О. зазначає, що органи виконавчої влади при здійсненні державного контролю (нагляду), здебільшого, мають повноваження змішаного характеру, коли для досягнення завдань, поставлених перед відомством, контроль і нагляд об'єднуються, при цьому в діяльності проявляється переважання ознак нагляду, або контролю. Тому серед контрольно-наглядових органів немає відомств, що володіють повноваженнями чистого контролю або повноваженнями чистого нагляду.

Дослідниця зазначає, що інтеграція елементів контролю та нагляду в контрольно-наглядовій діяльності органів системи МВС України позитивно позначається на результатах діяльності. Засоби контролю та нагляду, об'єднані разом, дозволяють долати негативні та підсилювати позитивні тенденції. Широкий комплекс організаційних можливостей контрольної діяльності дозволяє доповнити вузьку наглядову діяльність [10, с. 170 -171].

Іншої точки зору дотримується Грицаєнко Л.Р., дослідивши різні точки зору відносно категорій «контроль» та «нагляд», зробив висновок про те, що кінцевою метою контролю, є забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади, що досягається за допомогою організаційно – правових засобів. У сукупності вони складають способи забезпечення законності та дисципліни. Це дві самостійні форми реалізації контрольної влади у правовій державі [11, с.35, 37].

Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності – це нормативно-визначений перебіг процесу правозастосовної діяльності який охоплює здійснення функцій держави компетентними суб'єктами контрольно-наглядової діяльності спрямований на утвердження й гарантування режиму законності й правопорядку у різних сферах життєдіяльності держави шляхом видання конкретизованих індивідуальних актів або рішень у відповідності до чинного законодавства [12, с. 67].

Інформаційно-аналітичні заходи передбачають:

- формування баз (банків) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України;

- використання баз (банків) даних Міністерства внутрішніх справ України та інших органів державної влади;

- здійснення інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи;

- здійснення інформаційної взаємодії з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями [13].

Відповідно до ст.25 Закону України «Про Національну поліцію», остання здійснює інформаційно-аналітичну діяльність виключно для реалізації своїх повноважень:

- формує реєстри та бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України;

- користується реєстрами та базами (банками) даних Міністерства внутрішніх справ України та інших органів державної влади;

- здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу;

- здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями;

- надає до Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів в електронній формі та в обсягах даних, зазначених у статтях 7, 14 Закону України «Про Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів», відомості, необхідні для забезпечення ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів [14].

Парханов Г.Р. наголошує на тому, що з метою превенції адміністративних проступків і кримінальних правопорушень є необхідність запровадження в містах автоматизованої інформаційно-аналітичної системи «Безпечне місто», що сприятиме підвищенню оперативності та ефек-

тивності превентивної діяльності територіальних підрозділів Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на території міста, здійсненню превентивної (профілактичної) діяльності у напрямку зменшення вчинення адміністративних проступків та запобігання скоєнню кримінальних правопорушень, охорони прав і свобод людини, а також законних інтересів громадян та посилення взаємодії з органами публічної адміністрації у запобіганні всім формам злочинності в інтересах територіальної громади [15, с.15].

Питання обмежувальних заходів, в діяльності поліції, на наш погляд, ґрунтовно розкрито Корнієнко М.В., в монографічному дослідженні щодо забезпечення прав людини органами правопорядку в екстраординарних умовах. Зокрема вчений відзначив, що COVID - 19 здійснив значний вплив на соціальне життя людей. Органами публічної влади було введено значну кількість різних обмежувальних заходів, таких як карантин, обмеження на виїзд і в'їзд, заборона масових зібрань тощо. У цьому аспекті акцентовано увагу на залученні органів правопорядку до контролю за дотриманням населенням запроваджених обмежувальних заходів під час протидії COVID-19.

Дослідником наголошено, що не зважаючи на те, що воєнний стан є більш жорстким правовим режимом, порівняно з надзвичайним станом, передбачає суттєві обмеження прав і основоположних свобод людини, однак, як і в інших екстраординарних умовах, пріоритет прав і свобод людини не втрачає свого керівного значення (навіть в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені низка прав людини) [16, с.80].

На обмежувальні заходи які вводяться під час воєнного стану звертають увагу Джафарова О.В., та Зінченко Д.А., які акцентуючи увагу на тому, що права людини є фундаментальними та універсальними цінностями, в умовах надзвичайних ситуацій терористичних актів, воєнних конфліктів можуть вводитись різні обмежувальні заходи, що безпосередньо впливають на основні права та свободи громадян. Серед ключових викликів для прав людини, дослідники виділяють обмеження свободи слова і збору інформації, обмеження свободи руху, коли люди можуть бути позбавлені можливості залишити конфліктну зону або навпаки повернутися до своєї домівки [17, с. 48].

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки.

В умовах сьогодення в превентивній діяльності Національної поліції застосовується широке коло адміністративно-правових інструментів направлених на ефективну діяльність поліції.

Невід'ємною умовою реалізації адміністративно-правових інструментів є належне їх нормативно– правове регулювання, що обумовлює важливість ґрунтового аналізу сучасної нормативної бази у зазначеній сфері та проведення подальших ґрунтовних наукових досліджень із зазначених питань.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шатрава С.О., Рязанцева І.М. Превентивна діяльність Національної поліції України як об'єкт адміністративно – правового дослідження. Наше право. №3, 2023. С.104-109.
2. Сулацький В.С. Адміністративно– правовий механізм превентивної діяльності Національної поліції України: дис. ...д-ра філос.: 081 Право/ Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2022. 219 с.
3. Корнієнко М. В. Забезпечення прав людини органами правопорядку в екстраординарних умовах: доктринальний аспект : монографія. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. 170 с.
4. Шевченко В. М. До питання нормативно-правового закріплення адміністративно – правових інструментів превентивної діяльності Національної поліції. Вісник кримінологічної асоціації України. 2023. №1(28). С.305-314.
5. Шевченко В.М. Дослідження нормативно-правових актів, які визначають види адміністративно – правових інструментів превентивної діяльності Національної поліції. // Захист та дотримання прав громадян органами Національної поліції України в умовах воєнного стану : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 7 груд. 2023 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Наук. парк «Наука та безпека». Вінниця : ХНУВС, 2023. С. 158-160.
6. Панова О.О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно– правовий аспект: дис. ... д-ра юр.наук: 12.00.07/Харків. Нац. Ун-т. Харків, 2019. 516 с.

7. Дронік Д.С. Адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції в Україні : дис. ... д-ра філософії: 081 Право/ Донец. держ. ун-т внутр. спр. Кропивницький, 2023, 241 с.
8. Кубаєнко А.В., Ульянов О.І., Крижановська О.В. Превентивна діяльність підрозділів Національної поліції України: навч.метод. посіб., Одеса «Юридична література», 2024. 65 с.
9. Лакійчук Я. О. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції: дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.07/ Нац. академ. внутр. спр. Київ 2019. 219 с.
10. Сkochиляс-Павлів О. Співвідношення контролю та нагляду в діяльності органів системи міністерства внутрішніх справ України. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: "Юридичні науки"* 2020. № 3 (27), С.166-172.
11. Грицаєнко Л. Р. Державний контроль і прокурорський нагляд: сутність та співвідношення. *Вісник Національної академії прокуратури України* 2012. №2. С. 34-38.
12. Мельничук С.М. Контрольно– наглядова форма правозастосовної діяльності: особливості теоретичного розуміння. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України* (2016) № 7 С. 62-68.
13. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова від 28.10.2015 №877 // *Офіційний вісник України*. 2015. №89. ст.2971.
14. «Про Національну поліцію»: Закон України від 2.лип. 2015 р. № 580-VIII. <https://ips.ligazakon.net/document/T150580?an=1>.
15. Парханов Г.Р. Адміністративно-правові засади превентивної діяльності Національної поліції України: автореф. дис. на здобуття наук. Ступеня канд.юрид.наук: 12.00.07. Київ, 2019, 24 с.
16. Корнієнко М. В. Забезпечення прав людини органами правопорядку в екстраординарних умовах: доктринальний аспект : монографія. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. 172 с.
17. Джафарова О.В., Зінченко Д.А. Основні виклики для прав людини під час воєнного стану: досвід Національної поліції України. *Захист та дотримання прав громадян органами Національної поліції України в умовах воєнного стану : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 7 груд. 2023 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Наук. парк «Наука та безпека». Вінниця : ХНУВС, 2023. С. 48-49.*