МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА І ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

ПРЕВЕНТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Кваліфікаційна робота (проєкт)
на здобуття ступеня вищої освіти «магістр»

Виконав: студент 2 курсу 13-251 Мз групи
Спеціальності 262 Правоохоронна діяльність
Освітньо-професійної програми
«Правоохоронна діяльність»

Жайворонок Олександр Олександрович
Керівник: к.ю.н., доцентка Петренко Н.О.
Рецензент: д.ю.н., професор Стратонов В.М.

Херсон – 2020

ЗМІСТ

ВСТУП……3

РОЗДІЛ 1. Теоретико-правові аспекти превентивної діяльності Національної поліції України……...…10

1.1. Поняття, сутність превентивної діяльності Національної поліції України……..…10

1.2. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як ключового суб'єкта, що здійснює превентивну діяльність...17

1.3. Зміст превентивних заходів в діяльності Національної поліції України…….…..24

РОЗДІЛ 2. Правові та організаційні основи превентивної діяльності Національної поліції України…….……..34

2.1. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності Національної поліції України……...34

2.2. Реалізація організаційних заходів превентивного характеру центральними органами виконавчої влади……44

2.3. Забезпечення превентивної діяльності Національної поліції України через співпрацю з органами державної влади та місцевого самоврядування і громадськість…….….53

РОЗДІЛ 3. Напрями удосконалення превентивної діяльності Національної поліції України з врахуванням міжнародного досвіду……...….63

3.1. Превентивні заходи в діяльності правоохоронних органів зарубіжних країн……..……..63

3.2. Напрями удосконалення превентивної діяльності Національної поліції України…….….71

ВИСНОВКИ……...……..82

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…….……92

ДОДАТКИ……...103

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Стрімке реформування Міністерства внутрішніх справ України, яке бере свій початок після подій революційного характеру у 2014 році, заклало підґрунтя до формування у 2015 році нового центрального органу європейської моделі – Національної поліції України.

Національна поліція України – це універсальна система, до якої входять структурні підрозділи, функціональне призначення яких полягає у забезпеченні законності та правопорядку, а також захисті населення. На сьогоднішній день, система органів Національної поліції України все активніше адаптує провідні міжнародні практики з ціллю оптимізувати власне функціонування. Одна із таких практик – перетворення органів поліції карального спрямування на попереджувальні. Означене зумовлюється, в першу чергу тим, що наразі основоположною цінністю багатьох держав є людина, тим самим жорсткі заходи примусу поступово відходять на другий план, замість яких з'являються та впроваджуються превентивні заходи.

Превентивні заходи в діяльності поліції виступають однією із ключових гарантій дотримання прав та свобод людини; підвищують рівень правосвідомості в суспільстві; дають можливість значно покращити довіру громадян до правоохоронних органів. Проте, враховуючи сучасні реалії в нашій країні, все частіше можна спостерігати випадки регулярної беззаконності поліції, порушуючи Конституцію України, внутрішні накази, застосовуючи фізичну силу до громадян без належних на те законних причин, тощо. Про який рівень довіри може йти мова? Якщо звернутись до результатів соціального дослідження Центру Разумкова за 2020 рік, то можна побачити наступну картину: 1) кількість громадян, які (скоріше довіряють – 37,4 %);

2) кількість громадян, які (зовсім не довіряють – 14,9 %); 3) кількість громадян, які (скоріше не довіряють – 29,4 %).

Низький рівень задоволеності громадян щодо діяльності органів поліції говорить про те, що існує нагальна потреба підвищення ефективності їх превентивної діяльності, а також необхідність вносити значні корективи, аби активно налагоджувати взаємовідносини з населенням.

В той же час, попри вагому роль превентивної діяльності органів поліції, їй притаманні і недоліки, що пов’язуються в більшій мірі з неналежним адміністративно-правовим забезпеченням цього напряму. Адже адміністративно-правове забезпечення – це комплекс засобів організаційного та правового спрямування, які сприяють будь-яку діяльність, в тому числі превентивну, здійснювати набагато послідовніше, якісніше та результативніше. Окреслене питання вимагає свого удосконалення, щоб в результаті Національна поліція України під час здійснення превентивної діяльності своєчасно реагувала на нові виклики та загрози в умовах сучасності.

Питання, які стосуються превенції та її застосування в діяльності поліції, були предметом дослідження багатьох вчених, зокрема: О.Ф. Андрійка, В.О. Басса, О.І. Безпалова, М.М. Бурбика, В.В. Гевко, В.А. Глуховеря, Ю.В. Гаруста, Н.І. Дідика, О.Ю. Дрозда, О.М. Калюка, В.В. Кікінчука, С.Ю. Любімова, А.А. Манжули, Л.І. Миськіва, І.В. Міщука, Р.В. Миронюка, Д.Г. Оверченка, Ю.П. Олексіна, С.В. Пєткова, В.М. Плішкіна, В.О. Пояркова, В.В. Сахнюка, Є.Ю. Соболя, Т.І. Тарахонича, І.Я. Терлюка, В.І. Цимбалюка, С.О. Шатрава, Р.В. Шаповала, Д.О. Штанько, В.В. Шендрика, К.І. Чижмаря та інших.

Однак, не дивлячись на значну кількість наукових напрацювань, більша частина вчених здійснювала дослідження зазначеного питання

або ж суто через теоретичний аспект, або ж з погляду правового регулювання діяльності поліції в цілому.

Таким чином, недосконаліть чинного адміністративного законодавства у цій сфері, а також необхідність встановлення конкретних напрямів удосконалення, які допоможуть забезпечити ефективність та результативність превентивної діяльності Національної поліції України, засвідчують актуальність теми кваліфікаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Кваліфікаційна робота ґрунтується на положеннях Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV, Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015, Указу Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 року № 837, Указу Президента України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року № 228-IV.

Кваліфікаційна робота виконана згідно напрямів наукових досліджень кафедри публічного та міжнародного права і правоохоронної діяльності факультету бізнесу і права Херсонського державного університету на тему: «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у соціально-економічній, адміністративно-політичній сферах та правоохоронній діяльності» (номер державної реєстрації 0117U001733). Тему кваліфікаційної роботи затверджено Вченою радою Херсонського державного університету (наказ від 30.10.2020 № 1059-Д).

Мета та завдання дослідження. Мета кваліфікаційної роботи полягає у тому, щоб на підставі теоретичних напрацювань та положень чинного законодавства України розкрити особливості адміністративно-

правового забезпечення превентивної діяльності Національної поліції України, а також сформулювати можливі напрями удосконалення законодавства України у цій сфері з врахуванням міжнародного досвіду.

Для досягнення вказаної мети у процесі дослідження було поставлено та вирішено такі **завдання**:

– встановити поняття та сутність превентивної діяльності Національної поліції України;

– визначити адміністративно-правовий статус Національної поліції України як ключового суб'єкта, що здійснює превентивну діяльність;

– розглянути види превентивних заходів в діяльності Національної поліції України;

– з'ясувати адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності Національної поліції України;

– дослідити реалізацію організаційних заходів превентивного характеру центральними органами виконавчої влади;

– проаналізувати забезпечення превентивної діяльності Національної поліції України через співпрацю з органами державної влади та місцевого самоврядування і громадськість;

– виокремити превентивні заходи в діяльності правоохоронних органів зарубіжних країн;

– сформулювати можливі напрями удосконалення превентивної діяльності Національної поліції України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що формуються в процесі здійснення поліцією превентивної діяльності.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності Національної поліції України.

Методи дослідження обрано з урахуванням мети і завдань теми кваліфікаційної роботи. Під час доведення основних теоретичних положень було використано загальнонаукові та спеціальні методи. Застосування діалектичного методу дозволило розглянути теоретичні

аспекти превентивної діяльності Національної поліції України. Метод класифікації застосовано під час аналізу видів превентивних заходів в діяльності Національної поліції України. Формально-юридичний метод дав змогу комплексно з'ясувати правові та організаційні основи превентивної діяльності Національної поліції України. Порівняльно-правовий метод сприяв розгляду зарубіжного досвіду в розглядуваній сфері та дозволив виокремити позитивну практику, яку можливу адаптувати до вітчизняного простору. Завдяки методу моделювання та прогнозування було сформульовано напрями удосконалення превентивної діяльності Національної поліції України. Також в процесі дослідження застосовувалися методи аналізу та синтезу, які сприяли проаналізувати позиції вчених та виділити деякі особливості правових категорій розглядуваного питання.

Наукова новизна одержаних результатів. Кваліфікаційна робота є комплексним дослідженням, в процесі якого була здійснена спроба проаналізувати характерні особливості адміністративно-правового забезпечення превентивної діяльності Національної поліції України. У межах дослідження одержано наступні результати, які мають наукову новизну, а саме:

– з'ясовано, що превенція – це збірна категорія, до якої входять такі складові як «профілактика», «запобігання» та «попередження», що в результаті дало змогу більш поглиблено зрозуміти поліцейську превентивну діяльність;

– запропоновано превентивну діяльність Національної поліції України розуміти як окрему функцію, тобто певний вид поліцейської діяльності, за яким відбивається цільове спрямування органів поліції та їх структурних підрозділів. Превентивна функціональність тісно пов'язується з обсягом державно-владних повноважень, які мають прояв через компетенцію уповноважених органів поліції (посадових осіб) з

ціллю реалізувати своє ключове призначення, мету та задачі серед суспільства та держави;

– встановлено нормативну регламентацію досить значного кола заходів превентивного характеру, які вправі використовувати органи поліції, що говорить про розвиток і вдосконалення такої діяльності та свідчить про відхід від застарілих каральних методів, які застосовувалися за часів існування міліції;

– обґрунтовано, що Кабінет Міністрів України та Міністерство внутрішніх справ, здійснюючи нормотворчу, управлінську та організаційну діяльність, сприяють координуванню роботи Національної поліції України, тим самим забезпечуючи якісну та результативну превентивну діяльність останньої під час реалізації превентивних заходів;

– розглянуто співпрацю поліцію, яка здійснюється через різні форми та реалізується трьома рівнями: загальнодержавний, за яким забезпечується взаємодія поліції з органами державної влади; місцевий, за яким забезпечується взаємна підтримка поліції з органами місцевого самоврядування; громадський рівень, відповідно до якого превентивна діяльність поліції здійснюється через гармонічний зв’язок з населенням;

– узагальнено зарубіжний досвід щодо використання превентивних заходів правоохоронними органами, що в результаті дало можливість запозичити перспективну практику до вітчизняного простору;

– сформульовано конкретні пропозиції стосовно необхідності систематизувати увесь нормативно-правовий правовий матеріал, за допомогою якого регламентується превентивна діяльність органів та структурних підрозділів Національної поліції України.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані й викладені в роботі висновки та пропозиції

становлять теоретичний та практичний інтерес і можуть бути використані в різних галузях діяльності, а саме:

– у правотворчій – для внесення відповідних змін до спеціалізованого Закону України «Про Національну поліцію» та інших підзаконних нормативно-правових актів, які забезпечують превентивну діяльність;

– у правозастосовній – під час вирішення проблем та недоліків, внаслідок чого можливо підвищити ефективність превентивної діяльності Національної поліції України;

– у навчально–методичній – в процесі проведення занять з дисципліни «Адміністративне право» тощо, а також під час підготовки підрозділів підручників, навчальних і методичних посібників, монографій.

Апробація результатів дослідження. Теоретичні висновки, сформульовані в роботі, обговорювалися на засіданнях кафедри публічного та міжнародного права і правоохоронної діяльності.

Публікації. Основні теоретичні положення та висновки кваліфікаційної роботи знайшли відображення в наступних публікаціях:

– Жайворонок О.О. Превентивні заходи в діяльності Національної поліції України. *Актуальні дослідження правової та історичної науки (випуск 25): матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції* / Збірник тез доповідей: випуск 25 (м. Тернопіль, 17 вересня 2020 р.). Тернопіль, 2020. 84 с. С. 13–15.

– Жайворонок О.О. Позитивний досвід зарубіжних країн щодо використання превентивних заходів в діяльності правоохоронних органів. *Магістерські студії. Альманах*. Вип. 20. Херсон. ХДУ, 2020.

Структура роботи обумовлена метою, задачами, об’єктом та предметом дослідження й складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

1.1. Поняття, сутність превентивної діяльності Національної поліції України

Протягом останніх п’яти років, не дивлячись на збройну агресію, політичну та економічну нестабільність, Україна як держава впевнено трансформується через глибокі та структурні реформи, спираючись на міжнародні та європейські стандарти і правила, враховуючи обраний напрям до євроатлантичного простору. Підтвердженням цьому є те, що законодавцем не так давно (у 2019 році) було офіційно закріплено у преамбулі Конституції України «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України» [1].

Визначним етапом, який значно поглибив відносини між Україною та Європейським Союзом, стало реформування національної правової охоронної системи. Так, прийнявши новий Закон України від 2 липня 2015 року «Про Національну поліцію» [2], було закладено потужний правовий фундамент, за яким було переформатовано репресивну модель органів внутрішніх справ на сучасну, демократичну модель європейського стандарту – Національну поліцію України, яка спрямована забезпечувати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, підтримувати публічний порядок згідно до принципів верховенства права, прозорості та підзвітності суспільства із застосуванням примусових заходів виключно в межах, що встановлені законом. Між іншим, за європейською поліцеїстикою така модель, як правило, відмічається такою, що орієнтується на права людини, яка «набуває легітимності, виконуючи радше правову, ніж політичну функцію» [3, с. 4].

Діяльність поліції, як відмічає О.В. Негодченко: «у демократичних країнах світу щодо забезпечення прав і свобод людини здійснюється в межах моделі «служіння громадськості», що передбачає проактивну позицію поліцейських структур, які спрямовують свою діяльність на попередження, профілактику порушень прав і свобод людини» [4, с. 14]. Тобто, мається на увазі, що поступово здійснюється відхід від репресивної державної політики у правоохоронній сфері та активно налагоджується тісний взаємозв'язок державних і комунальних суб'єктів, які здійснюють поліцейську діяльність разом з інститутами громадянського суспільства, з метою проведення роз'яснювально-превентивної діяльності, аби детермінувати правопорушення.

Наведене в цілому відповідає змістовному наповненню категорії «поліція», яка розуміється за адміністративним (поліцейським) правом більшої частини зарубіжних країн як державна озброєна формація, повноваження якої передбачають здійснення превентивної діяльності з метою забезпечення публічного порядку та безпеки та протидії вчинення правопорушень, тощо [5, с. 250].

Фактом того, що поліція в Україні є абсолютно новим форматом, порівняно з колишньою міліцією вважається надбання характерних рис, а саме: «1) ідеологічний настрій роботи; 2) достатнє матеріально-технічне забезпечення; 3) пріоритетність діяльності спрямована на те, щоб задовольнити законні інтереси громадян та загалом співпрацювати з громадськістю під час вирішення задач поліції», – вказує Р. Пилипів [6, с. 128].

Варто відмітити позицію В.А. Трояна, який зазначає, що «з прийняттям нового Закону про поліцію спостерігається створення поліції саме як публічно-сервісної служби, що відображає прагнення влади змусити правоохоронну систему служити інтересам громадян і суспільству в цілому, захищати та сприяти їх нормальній реалізації» [7, с. 14].

Продовжуючи, відмітимо необхідність звернути увагу на деякі схожі між собою за змістом дефініції, зокрема: «превенція», «попередження», «профілактика», «запобігання», які дадуть змогу більш поглиблено зрозуміти, в чому сутність превентивної діяльності поліції, а також встановити її характерні ознаки.

Зазначимо, що «превенція» як термін розглядається ученими багатьох галузей (психологія, соціологія, педагогіка, юридична психологія, кримінальне право і процес, тощо).

Перш за все, слід вказати, що за Великим тлумачним словником української мови інтерпретація превенції достатньо лаконічна – «запобігання злочинам» [8, с. 919]. Водночас, слово «превентивний» як похідне вказаної дефініції розуміється як: «запобіжний; той, що випереджає дії суперника; попередження чогось, або запобігання чомусь» [9, с. 552]. Таким чином, констатуємо, що поняття «превенція» за загальним трактуванням охоплює випереджальні дії чи заходи, які направлені на те, щоб не допустити спричинення зустрічних дій з притаманним негативним характером зі сторони того чи іншого суб’єкта.

В свою чергу, більша частина юристів-теоретиків права, аналізуючи превентивний вплив – характеризують його як «превентивна функція», надаючи їй вагоме місце поруч із регулятивною й охоронною функціями. Як правильно наголошує О.О. Данченко: «превентивна функція права реалізується у межах регулятивних й охоронних правовідносин, що має вигляд порівняно відокремленого, прогресивного напрямку гомогенного (однорідного) юридичного впливу на свідомість, волю та поведінку людей, і націлений на недопущення порушень наявних правовідносин, прав і законних інтересів громадян, їх колективів й організацій» [10, с. 10-11]. Інакше кажучи, превентивна функція, яка впливає на правосвідомість людей, реалізує їх правомірну поведінку, урегульовує суспільні відносини та не допускає того, щоб

розвивались соціально небезпечні відносини, тим самим подавляє посили виникненню конфліктних ситуацій у суспільстві.

Слід також відмітити, що превенція – це багатоаспектна категорія, яка відмічається різноманітними доктринальними визначення. Тобто, вона переплітається зі змістом інших дещо схожих категорій (профілактика, попередження, запобігання). Беззаперечним фактом є те, що вони в деяких моментах можуть бути взагалі ідентичними за змістовним наповненням. Вбачається доречною думка О.І. Скопненка, який, терміни «превенція», «попередження», «запобігання» та «профілактика» об'єднує ознакою – «передування». Вчений дійшов до цього висновку, виходячи з тлумачення кожного із термінів. Так, попередження розуміється як застереження на противагу чомусь, запобігання чогось небажаного. Запобігання ж розуміється як недопущення чого-небудь. В цьому контексті можна використати запобіжний – призначений з метою захистити що-небудь від можливої небезпеки. В свою чергу, «профілактика» розглядається як комплекс заходів запобіжного характеру, що спрямовані на збереження та закріплення оптимального стану, порядку [11, с. 569].

Разом з тим, навіть якщо враховувати наявні спільні риси та змістовне наповнення цих категорій, на нашу думку, їх недоречно та неправильно співставляти як тотожне явище. Отже, ці дефініції є взаємопов'язанами між собою, однак не взаємовиключають одна одну. Беручи до уваги наведене міркування, вважаємо, що превенція в сукупності уособлює всі три категорії. У зв'язку з цим, можна надати наступне тлумачення превенції та розуміти її як комплексну діяльність уповноважених органів державної влади, якою передбачається використання спеціальних заходів, мета яких – попереджати та запобігати порушенням суспільних відносин, а також проводити відповідну профілактику, аби усувати негативні явища чи процеси, через які виникають подібні порушення.

Що стосується вітчизняного законодавця, то слід вказати, що ним протягом тривалого часу не вживався цей термін за положеннями законодавчих або нормативно-правових актів, при цьому, переважно віддавалась перевага іншим конструкціям юридичного характеру: «запобігання», «попередження», «профілактика», «протидія». Тільки з появою спеціалізованого Закону України «Про Національну поліцію» та суміжних йому нормативно-правових актів – термін «превенція», за різноманітними його інтерпретаціями почав все більш активніше закріплюватися законодавцем.

Як приклад, у п. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», конкретно закріплено, що «поліція відповідно до покладених на неї завдань здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень» [2].

У контексті наведеного положення, слід звернути увагу на те, що законодавцем розмежовується превентивна і профілактична діяльність на окремі напрями діяльності поліції (мається на увазі – функції).

Доцільно вказати, що сучасними вченими-адміністративістами виокремлюються функції поліції. Так, Д.С. Денисюк наголошує на необхідності зараховувати до функцій сучасної поліції такі: «соціальну, сервісну, превентивну, профілактичну, кримінально-процесуальну, оперативно-розшукову, дозвільну, охоронну, матеріально-технічного забезпечення, міжнародного співробітництва, інформаційного забезпечення, науково-методичну функцію, кадрову функцію» [12, с. 115-116].

Означене говорить про те, що перелічені функції, які реалізують органи поліції на сьогоднішній день є широкими та розгалуженими, однак, провідними з них можна вважати профілактичну та превентивну, які тісно взаємопов’язуються одна з одною та яким притаманний основоположний характер під час своєчасного попередження і недопущення вчинення різних злочинів та правопорушень.

Отже, можна дійти висновку, що превентивну діяльність Національної поліції України слід охарактеризувати як окрему функцію, тобто певний вид поліцейської діяльності, за яким відбивається цільове спрямування органів поліції та їх структурних підрозділів. Превентивна функціональність тісно пов'язується з обсягом державно-владних повноважень, які мають прояв через компетенцію уповноважених органів поліції (посадових осіб) з ціллю реалізувати своє ключове призначення, мету та задачі серед суспільства та держави.

Виходячи з цього визначення, можна виокремити характерні ознаки превентивної діяльності Національної поліції України, які в тому числі, розкривають сутність такої діяльності, зокрема: 1) така діяльність відмічається об'єктивним, державно-владним, організуючим і правовим характером, який проявляється під час правозастосовної та правозахисної адміністративної діяльності органів поліції; 2) зумовлюється вузькоспеціалізованим спрямуванням та підпорядковується розв'язанню ключових задач, які покладені на Національну поліцію України як провідного правоохоронного органу, що підтримує публічний порядок і безпеку, забезпечує охорону прав і свобод людини, а також займається протидією злочинності; 3) здійснюється за рахунок норм чинного законодавства, які мають різну юридичну силу; 4) реалізація такої діяльності передбачає комплекс дій чи заходів, які використовують поліцейські в рамках покладеної на них компетенції, згідно до встановлених законодавцем правових форм, принципів та методів; 5) відмічається відкритими, доступними і прозорими для громадян заходами виховного, інформаційно-попереджувального та роз'яснювального характеру, з ціллю – не допускати вчинення різних правопорушень і злочинів [13, с. 201-203].

В контексті окреслених ознак, варто вказати і на мету превентивної діяльності Національної поліції України, яка має різний прояв: 1) спонукати громадян суспільства, які схильні до вчинення

правопорушень, обов’язково додержуватися належної правомірної поведінки; 2) виявляти чинники правопорушень і злочинів та перешкоджати подальший їх розвиток в окремих сферах та за різними рівнями суспільного життя; 3) зменшувати або повністю нейтралізувати негативні фактори, які виступають своєрідною мотивацією для вчинення фізичними особами злочинів (правопорушень); 4) виявляти поведінку осіб, яка відображає фактичну можливість того, що в подальшому буде вчинено злочин або правопорушення та застосувати щодо них – корекційний вплив [13, с. 204].

Насамкінець наголосимо на тому, що спеціалізований законодавчий акт, яким регламентуються правові засади організації та діяльності Національної поліції України, передбачає перелік та зміст конкретних превентивних засобів (ст. ст. 31-41 Закону України «Про Національну поліцію» [2]), акцент на особливості змістовного наповнення яких буде зроблено в процесі подальшого дослідження.

На підставі вищевикладеного можна зробити наступний висновок. Здійснивши тотальне «перезавантаження» на протязі останніх п’яти років усієї правоохоронної системи, встановивши її вектор розвитку як демократичний і сервісноорієнтований, враховуючи європейські стандарти та національні інтереси, останнє значно відобразилось на широкому здійсненні превентивної діяльності Національної поліції України, яка отримала якісний та інноваційний характер в реаліях сьогодення.

1.2. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як ключового суб'єкта, що здійснює превентивну діяльність

Проблема прав людини та громадянина завжди виступала як одна із актуальних за національним правом більшої частини країн світу, в тому числі і України. Встановлений в нашій країні пріоритет прав людини та громадянина покладає обов'язок на державу здійснювати їх захист та забезпечувати права і свободи. Одна із провідних ролей такого обов'язку належить Національній поліції України, особливо підрозділам превентивної служби. Сучасне положення превентивної діяльності поліції передбачає розробку та впровадження в реальному житті конкретних рекомендацій стосовно реформування та удосконалення підрозділів превентивної служби в частині їх нормативно-правового забезпечення [14, с. 3]. Означене актуалізує потребу дослідити адміністративно-правовий статус Національної поліції України як ключового суб'єкта, що здійснює превентивну діяльність загалом та встановити особливості його структурних елементів, зокрема.

Ефективно та вільно здійснювати права людини – це одна із фундаментальних рис будь-якого демократичного суспільства і правової держави. В Україні права людини мають бути не вторинною задачею, здійснюваною у сфері реформувань органів влади, а виступати як головна мета, що сприяє принципово змінювати історичну парадигму взаємовідносин між особою і державою. Саме Національна поліція України є тим гарантом, яка систематично в своїй роботі здійснює превентивну діяльність аби запобігати порушенню законних прав і свобод громадян [15, с. 132].

Перш за все відмітимо, що в науковій доктрині завжди ведуться дискусії щодо встановлення адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації, що безпосередньо стосується і органів поліції,

залежно від напряму спрямування їх діяльності. Окреслене свідчить, що, не дивлячись на деякі риси спільного відтінку цих категорій, які відмічаються науковцями в переважній більшості [16, с. 39], єдиної концепції, яка б відбивала їх суть та правову природу – по сей день не сформовано.

Отже, розгляд адміністративно-правового статусу Національної поліції України як ключового суб'єкта, що здійснює превентивну діяльність, вбачаємо за доцільне здійснювати в контексті його розуміння як органу публічної адміністрації, тому що поліція України – «це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» [2] (ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію»).

Наразі існує сформований масив наукових праць, які висвітлюють адміністративно-правовий статус органів Національної поліції України, враховуючи, при цьому, ті докорінні зміни, які відбуваються і сьогодні.

Так, О.В. Батраченко адміністративно-правовий статус Національної поліції як суб'єкта, що забезпечує публічну безпеку та порядок розуміє як «врегульовану адміністративним законодавством систему структурних елементів, представлених цільовим, організаційним, функціональним та іншими блоками, які визначають правове становище Національної поліції в адміністративних правовідносинах, що виникають при вжитті заходів для утвердження публічної безпеки та порядку» [16, с. 44].

На думку С.Ю. Жила «під адміністративно-правовим статусом підрозділів Національної поліції у сфері громадської безпеки розуміється комплекс визначених законами та підзаконними нормативно-правовими актами прав, обов'язків, компетенцій, повноважень, гарантій їх реалізації, а також юридичної відповідальності, що у свою чергу й визначає місць і роль Національної поліції у системі

громадської безпеки» [17, с. 182]. Вбачаємо цю позицію не до кінця зрозумілою, тому що такі елементи як «права і обов'язки», «відповідальність», «повноваження» в комплексі становлять категорію «компетенція». Відтак, компетенція є тим правовим провідником, який встановлює направленість діяльності відповідного органу публічної адміністрації, враховуючи певну державну функцію задля якої компетенція і була створена та якій притаманні деякі повноваження, покладені на посадових осіб цих органів, які формуються із правообов'язку. З-поміж іншого, відповідальність як елемент правового статусу за своїм змістовним наповненням виступає як обов'язок посадових осіб відповідних органів бути покараним у разі не виконання чи неналежного виконання зобов'язань, що на них покладаються.

У свою чергу, В.І. Фелик трактує адміністративно-правовий статус поліції як «суб'єкта профілактичної діяльності, що становить собою регламентовану нормами адміністративного законодавства систему структурних елементів, що об'єднуються в цільовий, функціональний та організаційний блоки, завдяки яким органи поліції реалізують свої повноваження в сфері попередження вчинення правопорушень та злочинів» [18, с. 113]. Окрім цього, вченим вказується, що характерною особливістю адміністративно-правового статусу поліції виступають ті повноваження, які виконує поліція під час здійснення подібної діяльності. Деякі особливості статусу мають прояв і за іншими елементами, як-от, мета та завдання профілактичної діяльності поліції. Подальша модернізація адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта, що здійснює профілактичну діяльність має на меті реалізацію нормативно-правових актів відомчого спрямування, які регламентують зазначений вид діяльності за різними напрямками [18, с. 113].

Продовжуючи, відмітимо, що в якійсь мірі вченими з приводу міркування адміністративно-правового статусу підрозділів поліції

вироблена єдина концепція в частині відокремлення структурних складових і в деякій мірі стосовно термінологічного роз'яснення.

Наприклад Д.К. Катрич під адміністративно-правовим статусом поліції вбачає «сукупність визначених нормативно-правовими актами України цілей, завдань, структурно-організаційних і компетенційних елементів, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також надання в межах, визначених законом, послуг особам» [19, с. 32]. На противагу цьому погляду, Д. Власенко адміністративно-правовий статус поліції характеризує як «закріплене нормами адміністративного права положення Національної поліції у взаємовідносинах внутрішнього характеру, а також з органами виконавчої влади, їх посадовими та службовими особами, громадськістю» [20, с. 44]. Дане визначення має місце бути, однак, воно повністю не відображає змістовне наповнення поняття, яке нами розглядається.

Беручи до уваги вищенаведені міркування, на наш погляд, необхідно запропонувати власне тлумачення адміністративно-правового статусу Національної поліції України як ключового суб'єкта, що здійснює превентивну діяльність, під яким можна розуміти закріплену на нормативному рівні конструкцію ієрархічного статусу поліції як органу публічної влади в системі центральних органів виконавчої влади, який наділяється відповідною адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю, яка слугує для спланованої та цілеспрямованої системи заходів випереджувального і правоохоронного спрямування, яким притаманний загальносоціальний та індивідуальний характер, мета яких – усувати причини та умови, через які вчиняються правопорушення.

Закріпившись з визначенням адміністративно-правового статусу розглядуваного органу та проаналізувавши наукові погляди з цього

питання, доцільно виокремити відповідні особливості такого статусу, серед яких: 1) ціль формування корелюється з обсягом превентивних повноважень, які покладаються на органи поліції та їх підрозділи; 2) функціонально-організаційна структура зумовлюється обсягом функцій, які законодавчо закріплені за поліцією; 3) порядок створення, організації та функціонування встановлюється згідно до норм адміністративного права; 4) працівникам поліції притаманна адміністративна правосуб'єктність стосовно використання заходів превентивного характеру за власним розсудом та несуть персональну відповідальність за можливі наслідки; 5) цілеспрямованість, систематизованість, відокремленість та діяльність функціонального спрямування органів і підрозділів поліції стосовно підтримки публічного порядку і безпеки, забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності.

Подальший розгляд акцентуємо на виокремленні елементного складу адміністративно-правового статусу Національної поліції України як ключового суб'єкта, що здійснює превентивну діяльність. Оперуючи вищенаведеним, до таких елементів можна відносити наступні: 1) призначення, яке характеризується реалізацією превентивної функції; 2) нормативно закріплена компетенція стосовно реалізації превентивної діяльності поліції; 3) лінійно та функціонально-організаційна структура органів і підрозділів поліції стосовно реалізації їх превентивної діяльності. Проаналізуємо кожен із елементів ґрунтовніше.

1. Призначення як елемент адміністративно-правового складу статусу поліції встановлює мету створення органу, направленість його діяльності щодо здійснення відповідної функції держави. Так, мета створення передбачає комплекс задач, виконання яких дасть можливість досягти сприятливий результат, який закладався як бажаний в момент створення цього органу. Відзначимо, що превентивна діяльність поліції по своїй суті дуже широка категорія, а відтак, ототожнювати її тільки з

діяльністю превентивних підрозділів поліції не раціонально. Подібне пов’язується з тим, що навіть попри виконання оперативно-розшукової функції або функції досудового розслідування, першочерговою задачею все ж виступає виконання комплексу дій, за допомогою яких не допускається вчинення правопорушень (злочинів) [21, с. 127].

2. Нормативно закріплена компетенція стосовно реалізації превентивної діяльності поліції. Тут слід відмітити позицію В.Б. Авер’янова: «компетенція є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами як його завдання, функції, характер взаємозв’язків з іншими органами, місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань, тощо» [22, с. 247].

Ми додержуємося дещо іншого погляду стосовно значення такого елементу як «компетенція» за структурою будь-якого адміністративного правового статусу, в тому числі Національної поліції. Як аргумент зазначеному, слід вказати, що «компетенція» має тенденцію постійно змінюватися за рахунок численних реформ, політичним напрямом держави, який спрямований на компетенцію відповідного органу публічної адміністрації. Між цим, призначення органу завжди виходить із функцій держави, які на сьогоднішній день мають прояв статичних категорій. У зв’язку з наведеним, зазначимо, що компетенція Національної поліції України представлена комплексом нормативно закріплених правообов’язків, які сформовані так, що дають змогу реалізувати поставлену ціль щодо створення поліції в цілому та превентивних підрозділів, зокрема. Звертаючи увагу на нормативно-правові акти, які закріплюють повноваження органів та підрозділів поліції стосовно застосування заходів превентивного характеру органами поліції, окреслене дає змогу здійснити розподіл останніх на повноваження стосовно: 1) прийняття нормативно-правових актів підзаконного типу з питань щодо здійснення превентивної діяльності

поліцією; 2) безпосереднього виконання превентивних заходів поліції, які встановлені за ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію»; 3) ведення превентивних поліцейських обліків, залежно від сфери їх застосування; 4) спільного обміну інформацією з іншими органами публічної влади в частині застосування превентивних заходів поліції, а також участі в їх застосуванні; 5) здійснення роз'яснювально-виховних, просвітницьких, інформаційних заходів тощо.

3. Останній структурний елемент адміністративно-правового статусу поліції – лінійно та функціонально-організаційна структура органів і підрозділів поліції стосовно реалізації їх превентивної діяльності. Як вказує В.Г. Воронін: «системне утворення завжди складається з певних елементів, характерним для яких є наступне: 1) структурні підрозділи та співробітники, які є функціонально взаємозалежними; 2) ці елементи пов'язані між собою певним чином, що обумовлено посадовою або організаційно-ієрархічною структурою; 3) кожний структурний підрозділ за наявності багатьох самостійних ознак знаходиться в юридичній підвладності по відношенню до іншого» [23, с. 171]. Погоджуючись з цією думкою, слід до зазначених елементів ще додати, що задачі та функції стосовно реалізації превентивної діяльності поліції зумовлюють організаційно-функціональну структуру підрозділів поліції та визначають розподіл мети та задач, які покладаються на структурні підрозділи та їх працівників.

Отже, все наведене вище в подальшому може сприяти формуванню пропозицій та рекомендацій стосовно внесення відповідних змін до чинної законодавчої бази, аби удосконалювати превентивну діяльність поліції, про що, власне кажучи, буде звертатись увага в останньому розділі дослідження.

Таким чином, проаналізувавши погляди вчених, які висвітлюють адміністративно-правовий статус органів Національної поліції України було запропоновано авторське визначення адміністративно-правового

статусу Національної поліції як ключового суб'єкта, що здійснює превентивну діяльність, встановлено його особливості та виокремлено елементний склад такого статусу.

1.3. Зміст превентивних заходів в діяльності Національної поліції України

Національна поліція України як один із спеціально уповноважених органів державної влади зобов'язується забезпечувати та захищати права людини і громадянина. У зв'язку з цим, для виконання цього обов'язку, поліції надається право використовувати широкий інструментарій адміністративного впливу, до якого входять різноманітні заходи превентивного характеру, про які і буде йти мова в даному підрозділі дослідження.

Починаючи розгляд, слід вказати, що на даний момент види превентивних заходів поліції закріплено в спеціалізованому Законі, яким регулюється діяльність поліцію, що в глобальному плані є новелою в правовій системі України. До прийняття нового Закону України «Про Національну поліцію», попередній Закон «Про міліцію» [24], який функціонував з 1990 по 2015 роки – превентивні заходи не передбачав.

Отже, наразі в чинному Законі України «Про Національну поліцію» цей момент цілком і повністю виправлено, чітко закріпивши превентивні заходи. Перш за все відмітимо ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію», за якою передбачено основоположні вимоги до поліцейських заходів, в тому числі превентивних, зокрема: «обраний поліцейський захід є законним, якщо він визначений законом. Поліцейському заборонено застосовувати будь-які інші заходи, ніж визначені законами України; обраний поліцейський захід є необхідним, якщо для виконання повноважень поліції неможливо застосувати інший захід або його застосування буде неефективним, а також якщо такий

захід заподіє найменшу шкоду як адресату заходу, так і іншим особам; застосований поліцейський захід є пропорційним, якщо шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого він застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди; обраний поліцейський захід є ефективним, якщо його застосування забезпечує виконання повноважень поліції» [2].

Переходячи безпосередньо до видів превентивних заходів поліції, відмітимо, що серед наукової спільноти досліджень з питань їх класифікації не проводилось, лише відмічалися аналітичні міркування, не більше. В свою чергу, на рівні чинного законодавства існують наступні превентивні заходи, які можуть застосовуватися поліцією, а саме: «1) перевірка документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхнева перевірка і огляд; 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи; 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; 11) поліцейське піклування» [2] (ст. 31 Закон України «Про Національну поліцію»).

Слід вказати, що вищенаведений перелік превентивних заходів не однорідний між собою, бо передбачає неоднакову ступень та поширення правового впливу на правовідносини. З-поміж цього, окремі превентивні заходи вбачаються комплексними по своєму характеру, мається на увазі, що вони превалюють дещо складнішою системою інших, які є простішими.

Для окреслення зазначеного моменту, доцільно проаналізувати деякі з видів превентивних поліцейських заходів, звернувши увагу на їх внутрішню суть. Перш за все, потрібно зробити акцент на так звані «прості» превентивні заходи, тобто такі, що відображають самостійну дію, яка є допустимою у складеній ситуації з погляду чинного законодавства.

1. Поверхнева перевірка та опитування особи. Так, «поверхнева перевірка як превентивний поліцейський захід є здійсненням візуального огляду особи, проведенням по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом, візуальним оглядом речі або транспортного засобу. Поліцейський для здійснення поверхневої перевірки особи може зупиняти осіб та/або оглядати їх, якщо існує достатньо підстав вважати, що особа має при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб. Поверхнева перевірка здійснюється поліцейським відповідної статі. У невідкладних випадках поверхневу перевірку може здійснити будь-який поліцейський лише з використанням спеціального приладу або засобу» [2] (ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію»).

Що стосується опитування особи, то «поліцейський може опитати особу, якщо існує достатньо підстав вважати, що вона володіє інформацією, необхідною для виконання поліцейських повноважень» [2] (ст. 33 Закону України «Про Національну поліцію»). Взагалі опитування особи вважається одним із засобів спілкування працівника поліції з громадянином, в процесі якого досягається мета стосовно одержання необхідної інформації особи щодо вчинених кримінальних та адміністративних правопорушень або таких, що можливо будуть скоєні в майбутньому, а також щодо подій, які мають вагоме значення для підтримання публічного порядку і громадської безпеки, тощо [25, с. 131]. Також слід відмітити, що «надання особою інформації є

добровільним. Особа може відмовитися від надання інформації» [2] (ч 2. ст. 33 Закону України «Про Національну поліцію»).

2. Зупинка транспортного засобу. Вагомість цього заходу у тому, що діяльність учасників дорожнього руху направлена на те, щоб реалізувати нагальну суспільну потребу у просторовому переміщенні людей, предметів, засобів, тощо в рамках свободи пересування, це ж стосується і транспортного засобу. Важливо, що ключовий критерій, який відмічає якість задоволення окресленої потреби – витрата часу. Водночас, будь-яка зупинка так чи інакше – це втрата часу, тобто обмеження свободи водіїв в аспекті реалізації їх права на вільне пересування за певним проміжком часу, що в свою чергу, обумовлює конкретний перелік підстав для зупинки транспортного засобу [25, с. 143-144]. Отже, існують конкретні випадки, коли працівник поліції вправі зупинити транспортний засіб, зокрема: «1) якщо водій порушив Правила дорожнього руху; 2) якщо є очевидні ознаки, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу; 3) якщо є інформація, що свідчить про причетність водія або пасажирів транспортного засобу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, або якщо є інформація, що свідчить про те, що транспортний засіб чи вантаж можуть бути об’єктом чи знаряддям учинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення; 4) якщо транспортний засіб перебуває в розшуку; 5) якщо необхідно здійснити опитування водія чи пасажирів про обставини вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, свідками якого вони є або могли бути; 6) якщо необхідно залучити водія транспортного засобу до надання допомоги іншим учасникам дорожнього руху або поліцейським або як свідка під час оформлення протоколів про адміністративні правопорушення чи матеріалів дорожньо-транспортних пригод; 7) якщо уповноважений

орган державної влади прийняв рішення про обмеження чи заборону руху; 8) якщо спосіб закріплення вантажу на транспортному засобі створює небезпеку для інших учасників дорожнього руху; 9) порушення порядку визначення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв; 10) якщо зупинка транспортного засобу, який зареєстрований в іншій країні, здійснюється з метою виявлення його передачі у володіння, користування або розпорядження особам, які не ввозили такий транспортний засіб на митну територію України або не поміщували в митний режим транзиту» [2] (ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію»). Цікаво відмітити, що десята причина зупинки транспортного засобу з'явилася не так давно, а саме в кінці 2018 року. Це пов'язується з масовим придбанням транспортних засобів з сусідніх країн, які коштують значно дешевше, аніж в нашій країні та усвідомлено не ставляться на облік в Україні, по причині того, що ця процедура потребує значних витрат, яких у більшої частини громадян просто немає.

3. На нашу думку, ще один із «простих» превентивних заходів можна вважати вимогу залишити місце і обмежити доступ на визначену територію. Так, під час здійснення задач, які покладаються на поліцію: «поліцейський уповноважений вимагати від особи (осіб) залишити визначене місце на певний строк або заборонити чи обмежити особам доступ до визначеної території або об'єктів, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей, для збереження та фіксації слідів правопорушення» [2] (ч. 1 ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію»). Крім цього, «поліцейський може обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг у разі затримання осіб відповідно до закону, під час аварій, інших надзвичайних ситуацій, якщо це необхідно для забезпечення публічної

безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей» [2] (ч. 2 ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію»).

Виокремивши деякі з «простих» превентивних заходів, з метою продовження дослідження, слід вказати, що законодавцем передбачається можливість застосовувати працівниками поліції дещо «складніші» форми правового впливу, які, як вже було відмічено, характеризуються своєю комплексністю та виступають як система конкретних дій. Більш того, їх особливість полягає і в тому, що їм притаманні нормативні умови застосування, які обумовлені своєю специфікою. Розглянемо їх наглядно.

1. Обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю. Цей превентивний захід можна застосовувати двома різноплановими діями. Так, перша – це затримання особи, правова засада якого регламентована не тільки спеціалізованим Законом [2], але й Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК України) [26] та Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КупАП) [27]. Даними кодексами визначено порядок та підстави затримання особи поліцейськими.

Якщо вести мову про кримінально-процесуальну сферу, то цей превентивний захід уповноваженою особою може допускатися у разі підозри затриманої особи щодо вчиненого злочину, за який можливе покарання у вигляді позбавлення волі за наступними випадками: «якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення; якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, в тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин; якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину» [26] (ст. 208 КПК України).

В свою чергу, відповідний порядок затримання особи поліцейськими закріплено за ст.ст. 261-263 КупАП, за якими передбачено, що «органи (посадові особи), правомочні здійснювати адміністративне затримання. Адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більш як три години. Про адміністративне затримання складається протокол, в якому зазначаються: дата і місце його складення; посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу затриманого; час і мотиви затримання. Протокол підписується посадовою особою, яка його склала, і затриманим. Про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляються її родичі, а на її прохання також власник відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган» [27].

2. Власну специфіку має один із видів превентивних заходів поліції, який конкретизується не в спеціалізованому Законі [2], а передбачений Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [28], зміст якого передбачає здійснення перевірки додержання встановлених законом обмежень щодо осіб, які перебувають під адміністративним наглядом. Загалом, «адміністративний нагляд – це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами Національної поліції» [28] (ст. 1 вказаного Закону).

Відповідно до ст. 3 вказаного Закону: «адміністративний нагляд встановлюється щодо повнолітніх осіб:

− засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо під час відбування покарання їх поведінка свідчила, що

вони вперто не бажають стати на шлях виправлення і залишаються небезпечними для суспільства;

− засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо вони після відбування покарання або умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, незважаючи на попередження органів Національної поліції, систематично порушують громадський порядок і права інших громадян, вчиняють інші правопорушення;

− засуджених до позбавлення волі за один із злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» [28].

Також положення цього законодавчого акту встановлюють, що «органи Національної поліція беруть на облік, фотографують, а у разі необхідності відбирають відбитки пальців в осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд. Крім того, працівники поліції зобов'язані систематично контролювати поведінку цих осіб, запобігати порушенням ними громадського порядку та прав інших громадян і припиняти їх, проводити розшук осіб, які уникають адміністративного нагляду» [28] (ст. 7 вказаного Закону).

Окремо відмітимо, що встановлений перелік превентивних заходів поліції «складної» форми правового впливу за ст. 31 спеціалізованого Закону [2], відображає не повний їх перелік. Працівниками поліції досить часто використовуються і інші заходи, які безпосередню мають відношення до превенції. Як приклад, виокремимо «Інструкцію з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» від 28 липня 2017 року, згідно до якої органи поліції можуть проводити превентивну (профілактичну) роботу, яка розуміється як «діяльність, передбачена законодавством України, що спрямована на попередження кримінальних та інших правопорушень, перевірку дотримання обмежень,

установлених законом відносно осіб, які перебувають на превентивному обліку» [29].

В межах такої роботи дільничними офіцерами поліції здійснюються «превентивні заходи щодо осіб, схильних до вчинення правопорушень, та осіб, які перебувають на обліку в органах поліції, для попередження вчинення ними правопорушень із залученням до цієї роботи громадськості» [29]. Дільничі офіцери поліції, в рамках своїх повноважень ставлять на облік та проводять профілактичну роботу з:

– «особами, звільненими з місць позбавлення волі, які відбували покарання за умисний злочин і в яких судимість не знято або не погашено в установленому законом порядку;

– особами, яким винесено офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї» [29].

Необхідно наголосити на тому, що превенція може включати і реалізацію дій, які мають інформаційно-аналітичний характер. Подібного роду заходи входять до окремої частини роботи працівників поліції, у зв’язку з чим, їх доцільно виділяти як один із видів превентивних заходів. В цьому аспекті слід виділити постанову Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [30], за якою інформаційно-аналітичні заходи передбачають:

− створення баз (банків) даних, які відносяться до єдиної інформаційної системи МВС України;

− використання баз (банків) даних МВС України та інших органів влади;

− виконання інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи;

− здійснення інформаційної співпраці з іншими органами влади України, органами правопорядку зарубіжних держав та міжнародними організаціями [30].

Отже, як можна прослідкувати, Національна поліція України під час здійснення своєї діяльності використовує значний масив превентивних заходів, які дуже відрізняються між собою за характером правового впливу, механізмом реалізації та рівнем правового дозволу, щоб їх здійснювати. На наш погляд, аби уникнути таку розпорошеність превентивних заходів, пропонується їх поділити на дві групи:

1) прості, до яких належать превентивні заходи одиничного типу та виражаються під час здійснення якоїсь конкретної дії;

2) комплексні (складні), які об’єднуються конкретною метою відповідно до системи встановлених дій превентивного характеру.

Реальне закріплення такого широкого спектру превентивних заходів поліції на законодавчому рівні свідчить про розвиток та удосконалення її діяльності, в першу чергу, в частині превентивного вектору роботи та остаточного відходу від методів карального типу, що існували раніше [31, с. 302].

Як підсумок, необхідно вказати наступне. Під превентивними заходами в діяльності Національної поліції України можна розглядати комплекс дій контрольно-наглядового, інформаційно-аналітичного та обмежувального (примусового) спрямування, мета яких полягає у здійсненні профілактичної роботи в частині попередження та запобігання вчиненню правопорушень та злочинів.

РОЗДІЛ 2
ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

2.1. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності Національної поліції України

Верховенство права як загальноприйнятний принцип вимагає від держави його реалізації у правотворчу та правозастосовну діяльність, безпосередньо до законодавчих актів, які за своїм змістовним наповненням мають «пропитуватися» ідеями справедливості, свободи, рівності, тощо. З цього випливає, що право – це фундаментальний регулятор усіх без винятку суспільних відносин, в тому числі тих, що пов’язуються з превентивною діяльністю Національної поліції України.

Як уявляється, сфера діяльності органів поліції України потребує сформованої, дієвої нормативно-правової бази, яка, в першу чергу, має орієнтуватись на сучасні засади конституційного розвитку національного законодавства, а також враховувати міжнародні стандарти правоохоронної сфери. Зазначене вказує не необхідність поверхнево проаналізувати адміністративно-правове забезпечення цього питання, щоб в подальших підрозділах деталізовано розкрити його спрямування.

Слід вказати, що вагома роль в нормативній регламентації діяльності органів поліції України вказується окремими дослідниками правової доктрини, які підкреслюють, що ефективність правового регулювання в більшій мірі залежить від того, наскільки досконала правова база, в тому числі від чіткості встановлених приписів та наявної розвиненої системи законодавства [32, с. 166].

В межах нашого дослідження становить певну науково-практичну заінтересованість погляд В.І. Фелика, який під правовими засади

профілактичної роботи органів поліції України розуміє «систему міжнародних та національних законодавчих актів, а також відомчих та міжвідомчих підзаконних актів, організаційно-розпорядчих та інших управлінських актів Міністерства внутрішніх справ України, які регламентують діяльність Національної поліції у сфері попередження та запобігання вчиненню правопорушень з метою підвищення рівня публічної безпеки та забезпечення публічного порядку» [18, с. 16]. Цей погляд є безсумнівним, який цілком і повністю відображає зміст ст. 3 Закону України «Про Національну поліцію», за якою встановлено, що «у своїй діяльності поліція керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актами» [2].

Виходячи з наведеного положення Закону, можна зауважити, що нормативно-правове забезпечення в превентивній діяльності Національної поліції України складає досить розгалужену систему законодавчих та нормативно-правових актів, що мають різну юридичну силу.

Близькою, з попереднім міркуванням є погляд А. Матвійчука, який зауважує на тому, що «нормативну базу, якою керуються органи Національної поліції України, умовно можна поділити на зовнішню, що формально створюється за межами даного відомства, але має пряме відношення до його створення та організації діяльності, і внутрішню, тобто відомчу, яка розробляється безпосередньо Національною поліцією України та Міністерством внутрішніх справ України» [32, с. 171].

Отже, можна зазначити, що Конституція України – це найбільш юридично значимий та цінний законодавчий акт, який має вищу юридичну силу, норми якого повинні додержуватися усі органи державної влади під час здійснення покладених на них задач і функцій [33, с. 174].

Конституційні вимоги стосовно захисту прав, свобод і законних інтересів громадян враховуються розділами 1-5 Закону України «Про Національну поліцію» та іншими підзаконними нормативно-правовими актами, які встановлюють особливості їх превентивної діяльності. Додамо, що превентивна діяльність поліції може здійснюватися правильно та законно, в результаті виступати ефективним та суспільно корисним інструментарієм тільки в тому разі, якщо буде додержуватися норм Конституції України [1].

Закріпивши у ст. 9 Конституції України нормативне положення про те, що «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» [1], законодавцем було відмічено пріоритетність застосування міжнародних норм у разі, якщо виникають можливі непорозуміння під час урегулювання суспільних відносин на рівні держави.

До речі, згідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про Національну поліцію» також закріплено, що «взаємовідносини у сферах діяльності поліції з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями базуються на міжнародних договорах, а також на установчих актах та правилах міжнародних організацій, членом яких є Україна» [2].

У контексті наведеного, слід звернути уваги на висновок, який зробив В.О. Ільницький, проаналізувавши близько тридцяти міжнародно-правових стандартів у сфері процесуальної діяльності поліції. Науковцем було доведено, що їх систему складають:

«1) всесвітні та регіональні міжнародні акти з прав людини, зокрема Декларація про поліцію, ухвалена Резолюцією Парламентської асамблеї Ради Європи від 08 травня 1979 р. № 690, Європейський кодекс поліцейської етики від 19 вересня 2001 р., Загальна декларація прав людини 1948 р., Європейська Конвенція про права та основні свободи громадян 1950 р.; 2) міжнародні документи, присвячені діяльності органів поліції та її забезпеченню; 3) акти, прийняті міжнародними організаціями, які покликані розробляти стандарти у сфері діяльності органів поліції» [34, с. 9-10].

Окреслені міжнародно-правові акти (весь перелік проблематично відмітити через існування великої кількості подібних актів), передбачають оптимальні стандарти організації, порядку діяльності органів правопорядку, які визнані європейською спільнотою, які в тому числі, повинні враховувати органи Національної поліції України в процесі здійснення превентивних функцій.

Отже, процес реалізації заходів превентивного характеру в діяльності поліції України має обов’язково відповідати тим вимогам і стандартам в діяльності правоохоронних органів світової та демократичної спільноти, з метою захисту прав, свобод та законних інтересів громадян.

Продовжуючи, зазначимо, що безумовним сегментом в складі адміністративно-правового забезпечення превентивної діяльності поліції покладаються на норми адміністративного права, які закріплені за низкою положень законодавчих актів.

Певна річ, що найбільший сегмент у складі всього нормативно-правового масиву, який регламентує превентивну поліцейську діяльність, займають саме норми адміністративного права, що закріплені у численних положеннях законодавчих актів. В той же час, їх конкретизація, деталізація та уточнення здійснюється за допомогою

саме підзаконних нормативно-правових актів, але про це поговоримо пізніше.

Нагадаємо, що під адміністративно-правовим регулюванням загальноприйнято розуміти цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини, з ціллю забезпечити на підставі адміністративно-правових засобів права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, аби громадянське суспільство та держава функціонували належним чином [22, с. 323-324].

У зв'язку з наведеним, під адміністративно-правовим регулюванням превентивної діяльності Національної поліції України слід розуміти вид правового впливу на суспільні відносини, що має прояв у структурі адміністративно-правових норм, за рахунок яких регулюються суспільні відносини в процесі здійснення превентивної діяльності поліцією, а також відбивається на методах адміністративно-правового впливу, за допомогою яких забезпечується координація поведінки суб'єктів цих відносин.

Отже, адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції здійснюється через відповідне правове регулювання, яке, в першу чергу, сформовано навколо адміністративно-правових норм, які і постають тим основоположним елементом, який дозволяє досліджувати правовий вплив на таку діяльність.

Повертаючись безпосередньо до норм адміністративного права, які формуються під час здійснення поліцією превентивних функцій, виокремимо вже досить часто згадуваний провідний Закон України «Про Національну поліцію» [2], який займає центральне місце серед нормативних актів, в якому зосереджено адміністративно-правові норми, якими регулюється превентивна діяльність поліції. Зазначене обумовлюється наступними моментами:

− цей закон є ключовим в системі законодавства, у зв’язку з чим, інші підзаконні нормативно-правові акти мають йому відповідати в цьому ж напрямі;

− у цьому законі встановлено організаційні основи діяльності органів поліції (їх працівників), згідно до яких реалізовано її структуру та систему підрозділів, що здійснюють превентивну діяльність;

− в цьому законі передбачено характерні особливості діяльності поліції загалом та її правовий статус в частині здійснення превентивних заходів, зокрема [13, с. 96].

Не менш важливе значення у системі законодавчих актів займають і інші Закони України, які мають відношення до сфери превентивної діяльності поліції, зокрема: 1) стосовно додержання правил і порядку дозвільної системи; 2) забезпечення безпеки дорожнього руху; 3) забезпечення та охорона прав і свобод неповнолітних осіб; 4) забезпечення публічної безпеки і порядку, тощо. Перелічувати конкретні Закони ми не будемо, щоб не виходити за межі дослідження, лише відмітимо, що в процесі подальшого розгляду на деякі з них буде звертатися увага.

Також нормативною основою адміністративно-правового забезпечення превентивної діяльності поліції, з-поміж Конституції України, міжнародних актів, законів України, складають ще низка підзаконних нормативно-правових актів, до яких входять укази та розпорядження Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади у вигляді наказів, інструкцій і положень, нормативні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Серед них, на нашу думку, доцільно виокремити ключові: «Положення про Національну поліцію», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29 жовтня 2015 року № 877 [30],

«Положення про Міністерство внутрішніх справ України», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 [35], Стратегію реформування державного управління на 2016-2020 роки, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р [36] тощо.

Не можна не відмітити, що протягом останніх п’яти років було Президентом України та Кабінетом Міністрів України було схвалено та прийнята значна кількість нормативно-правових документів, які мають стратегічний напрям та направлена на захист прав неповнолітніх осіб, покращення нинішнього стану превентивної (профілактичної) роботи з перспективами його покращення, тощо. Серед подібних документів також можна виділяти ключові, наприклад: 1) Національна стратегія реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1027-р року [37]; 2) Стратегія державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 року № 735-року [38]; 3) Державна соціальна програма «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 року, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 453 [39] тощо.

Поряд з цим, варто відзначити вагоме місце правових актів Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України (накази, розпорядження, доручення тощо), завдяки яким конкретизуються і деталізуються характерні особливості за певним напрямом превентивної діяльності органів поліції, їх структурних підрозділів, враховуючи, при цьому, їх специфіку та функціональне призначення.

Так, якщо узагальнити систему Міністерства внутрішніх справ України, то за ним можуть бути видані наступні нормативно-правові

акти: 1) накази, які видаються під пріоритетні питання функціонування органів поліції та спрямовані на те, щоб забезпечити здійснення задач і функцій, які на них покладаються; 2) положення, які закріплюють правовий статус, задачі, функції, а також порядок нормативного регулювання відповідних підвидів діяльності, якими займаються структурні підрозділи МВС України; 3) статути, які являються своєрідним звідом правил, якими встановлюються основи оперативно-службової діяльності працівників, порядок проходження служби, тощо; 4) настанови, в яких закріплюються норми, якими регламентується порядок дій структурних підрозділів поліції за певною ситуацією, спрямованих на те, щоб в кінцевому результаті реалізувати виконання поставлених задач та функцій [40, с. 96-97] тощо.

Не можна оминути увагою Інструкцію з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України, затверджену наказом МВС України від 19 грудня 2017 року № 1044 [41], а також вже згадувану Інструкцію з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затверджену наказом МВС України від 28 липня 2017 року № 650 [29]. Іншим нормативно-правовим актом, якому буде приділятися значна увага є наказ Національної поліції України від 6 листопада 2015 року № 74 «Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції» [42].

Насамкінець, окрім можливих нормативно-правових актів, що використовуються органами поліції під час здійснення превентивної діяльності, слід вказати і на методи юридичного впливу, які, на нашу думку, слугують для забезпечення координування поведінки суб’єктів щодо відносин, які виникають в процесі використання превентивних заходів.

Згадаємо, що під адміністративно-правовим методом загальноприйнято розуміти надану суб’єктам державно-управлінську діяльність нормами адміністративного права, з можливістю ефективно

виконувати поставлені задачі в рамках визначеної нормативними актами компетенції. Методи об’єднують в собі відповідні прийоми, операції, процедури і способи здійснення управлінської діяльності та впливають на поведінку учасників таких відносин [43, с. 16].

Продовжуючи наведені міркування, якщо говорити за методи адміністративно-правового забезпечення превентивної діяльності поліції, то тут слід відмітити, що вони характеризують в собі особливий комплекс заходів та способів, спрямованих на те, щоб забезпечити відповідний результат правового впливу за конкретною сферою. Саме тому, зазначені методи в повній мірі не раціонально сприймати за тією формою, яка надається в теорії права. Відтак, методи адміністративно-правового забезпечення розглядуваного питання є схожими на класичні адміністративно-правові методи, але не повністю тотожні їм. Беручи цей момент як базисний, вважаємо, що в контексті нашого дослідження, для того, щоб належно координувати поведінку суб’єктів представлених відносин, необхідно застосовувати такі групи методів адміністративно-правового впливу, зокрема:

1) забезпечувальні методи, які представлені спектром способів та засобів, направлених на те, щоб піддержувати законність превентивної діяльності під час її здійснення (передбачення обов’язку для працівників поліції використовувати тільки ті превентивні заходи, які встановлені чинним законодавством; закріплення чітких вимог, правил та умов в процесі застосування заходів превентивного характеру;

2) стимулюючі методи, які представлені спектром способів та засобів, направлених, в першу чергу, щоб стимулювати свідомість суб’єктів провадження превентивної діяльності в органах поліції через встановлення і застосування конкретних заохочень, а також накладення адміністративних стягнень у разі порушення реалізації такої діяльності;

3) контрольно-наглядові методи, які представлені спектром способів та засобів, мета застосування яких – здійснювати контроль за

діяльністю суб’єктів провадження превентивної діяльності поліції, її «коректування» та усунення у разі необхідності прогалин, аби забезпечити ефективність здійснюваної діяльності;

4) організаційні методи, представлені спеціальними способами та засобами, спрямованих на будівництво організаційної бази, щоб здійснювати превентивну діяльність, мається на увазі, закріплення конкретних повноважень за відповідними підрозділами у цій сфері, забезпечуючи їх кадровий склад [21, с. 377-378].

Отже, завдяки зазначеним вище аспектам проявляється змістовне наповнення та суть адміністративно-правового забезпечення превентивної діяльності Національної поліції України.

Підсумовуючи, зазначимо, що адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції здійснюється через правове регулювання під яким слід розуміти вид правового впливу на суспільні відносини, що має прояв у структурі адміністративно-правових норм, за рахунок яких регулюються суспільні відносини в процесі здійснення превентивної діяльності поліцією, а також відбивається на методах адміністративно-правового впливу, за допомогою яких забезпечується координація поведінки суб’єктів цих відносин.

Особлива мета та сфера застосування превентивної діяльності поліції передбачає розгалужену систему законодавчої базу, до якої входять різноманітні нормативно-правові акти різної юридичної сили, завдяки яким регламентується планування, організація та забезпечення здійснення органами поліції превентивних функцій у сфері підтримання публічної безпеки та порядку, встановлення збалансованого функціонування дозвільної системи, додержання прав і свобод неповнолітніх осіб, тощо.

2.2. Реалізація організаційних заходів превентивного характеру центральними органами виконавчої влади

Розглянувши поверхнево адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності Національної поліції України, слід вказати, що значний пласт такого забезпечення покладається і на організаційні заходи. Вони відмічаються значимою роллю, тому що спрямовуються на те, щоб забезпечити належні умови, та, що найбільш важливо, щоб легітимно реалізовувати превентивні заходи поліцією. У зв'язку з цим, досить цікаво дослідити суть таких заходів за сприянням центральних органів виконавчої влади.

Фундаментальною основою змісту категорії «організаційні заходи» виступає дефініція «організація», якій притаманно безліч варіацій тлумачення. Вкажемо на найбільш розповсюджене трактування, під яким розуміють добровільне об'єднання, союз громадян, груп, держав, організацій, тощо, з метою вирішення спільних задач, задля досягнення поставлених цілей [9, с. 273-274].

Виходячи з наведеного, організація – це системоутворююче явище, динамічний фактор, який модернізує відповідний комплекс елементів за правилами та вимогами через ієрархічність, послідовність, спільні цілі цих елементів, а також забезпечує умови їх функціонування. Отже, організаційні заходи – це спектр рішень спеціального характеру, дій, способів та процедур, направлених на урегульовання окремих об'єктів. Відтак, якщо накладати наведену концепцію на досліджувану нами сферу, то очевидним вбачається, що об'єкт в такому разі виступає у вигляді превентивної діяльності, а система, до складу якої вона входить – Національна поліція України.

Наголосимо, що в межах функціонування цього правоохоронного органу – організаційні заходи стосовно використання поліцією превентивних заходів посідають одне із провідних місць в механізмі

організації діяльності поліції в цілому. Так, організаційні заходи входять до складу органів виконавчої влади, які очолює Кабінет Міністрів України (далі – КМУ). До основоположних задач КМУ належить:

− «забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

− вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

− здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» [44] тощо.

В свою чергу, в підпорядкування КМУ структурно відносяться міністерства, які забезпечують реалізацію державної політики в окремих сферах життєдіяльності. Як приклад, Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС України) – це головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, яким передбачено: «забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг» [35] тощо.

Наведене вказує на те, що «діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України» [2].

Отже, КМУ та МВС України є найвищими регуляторними інстанціями для поліції, які в межах покладених на них повноважень направляють її роботу, реалізують на підставі видання нормативних актів умови провадження нею своїх повноважень за різними сферами, зокрема, превентивній. Іншими словами, завдяки КМУ та МВС України організовується робота поліції України з ціллю забезпечити високий

рівень її ефективності та можливості організувати власне функціонування у внутрішніх відомствах.

Продовжуючи, відмітимо, що деякі організаційні рішення МВС України спрямовані на створення оптимального рівня превентивної діяльності. Так, згідно до Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України встановлено з-поміж організації роботи ще задачі та повноваження підрозділів ювенальної превенції поліції [41]. Пріоритетними задачами вказаних підрозділів є наступні: «профілактична діяльність, спрямована на запобігання вчиненню дітьми кримінальних і адміністративних правопорушень, виявлення причин і умов, які цьому сприяють, вжиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення; ведення профілактичного обліку дітей, схильних до вчинення правопорушень та проведення із ними заходів індивідуальної профілактики; вжиття заходів щодо запобігання та протидії домашньому насильству, вчиненому дітьми та стосовно них, а також жорстокому поводженню з дітьми» [41] тощо.

Далі відмітимо Наказ МВС України від 18 грудня 2018 року № 1026, яким регулюється «застосування органами, підрозділами поліції технічних приладів і технічних засобів, що мають функції автоматичної фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, доступ до відеозаписів працівників поліції та інших осіб, порядок зберігання, видачу та приймання технічних приладів і технічних засобів, а також зберігання, видалення та використання інформації, отриманої з цих приладів» [45].

Слід вказати, що перелік наведених адміністративних актів в розглядуваній сфері не є вичерпним, однак і цього достатньо, щоб продемонструвати значимість організаційного впливу міністерства в частині здійснення превентивної роботи поліції України.

З метою продовження, необхідно вказати, що більша частина організаційних заходів в частині здійснення превентивних заходів

реалізується саме Національною поліцією України як центрального органу виконавчої влади.

Структурно поліція складається з центрального органу управління та територіальних органів. Окрім цього, «у складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення» [2] (ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію»). В свою чергу, «безпосереднє керівництво поліцією здійснює керівник поліції. Керівник поліції призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ України» [2] (ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію»). Зазначимо, що на керівника поліції покладається широкий спектр повноважень. Перелічувати їх не будемо, щоб не виходити за межі дослідження, акцентуємо увагу лише на тому, що зміст та межі повноважень керівника поліції вказують на його ключову роль в системі цього органу, особливо в частині організації превентивної діяльності. Тобто, ним видаються та затверджуються нормативні акти з питань застосування заходів превентивного характеру та забезпечується робота превентивної направленості загалом.

Не менш «глобальним» по своїй фактичній суті заходом організаційного спрямування став створений у структурі поліції України – Департамент патрульної поліції. В першу чергу відмітимо, що за патрульними підрозділами реалізується багато превентивних заходів в діяльності поліції, у зв'язку з цим, встановлення їх структурних особливостей, функцій та повноважень можна вважати беззаперечним позитивним відбитком з точки зору організації превентивної діяльності поліції. В цьому контексті варто згадати «Положення про Департамент патрульної поліції», за яким встановлено, що «Департамент патрульної поліції організовує діяльність своїх підрозділів, здійснює контроль за їх

діяльністю, надає їм організаційно-методичну і практичну допомогу та здійснює їх інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення» [42] (п. 4 Положення).

«Департамент патрульної поліції та його підрозділи служать суспільству шляхом забезпечення прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку» [42]. (п. 6 Положення).

Департамент патрульної поліції передбачає виконання чотирьох ключових завдань:

− «реалізація в межах компетенції державної політики у сфері забезпечення охорони прав ї свобод людини, інтересів суспільства держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку;

− надання в межах визначених законом послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги;

− забезпечення безпеки дорожнього руху;

− своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події» [42] (глава ІІ Положення).

Особливої уваги заслуговує завдання в частині забезпечення безпеки дорожнього руху, яке вважаємо за доцільне проаналізувати більш ґрунтовніше.

Департаменту патрульної поліції в цьому напрямі відводиться широкий спектр повноважень, виокремимо ключові: «1) регулює дорожній рух та здійснює контроль за додержанням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі; 2) здійснює супроводження транспортних засобів у випадках передбачених законом; 3) вживає організаційних та практичних заходів для підвищення рівня безпеки дорожнього руху; 4) організовує контроль за додержанням законів,

інших нормативних актів з питань безпеки дорожнього руху; 5) для забезпечення публічної безпеки та правопорядку, попередження, виявлення або фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб, а також забезпечення дотримання правил дорожнього руху застосовує технічні прилади та технічні засоби, що мають функції фото- та кінозйомки, відеозапису, чи засоби фото- і кінозйомки, відеозапису» [42] тощо.

Справедливим у цьому контексті вбачаємо виділити думку С.М. Гусарова, який здійснював дослідження впливу державних органів в частині безпеки дорожньогу руху та звертав увагу на потребу створення підрозділу дорожньої поліції, основною задачею якої має стати реалізація та участь під час формування державної політики щодо забезпечення безпеки дорожнього руху [46, с. 55]. Підтримуємо цей погляд та додамо від себе, якщо створити цей підрозділ, він би сприятливо позначався на: 1) дотриманні законів, правил і нормативів розглядуваної сфери; 2) здійсненні реєстрації (перереєстрації) під час обліку транспортних засобів; 3) систематизації відомостей про власників транспортних засобів, тощо.

Продовжуючи наведене міркування, може виникнути питання, чи доречно створювати дорожню поліцію як підрозділ Національної поліції, або ж як складову вже функціонуючої патрульної поліції, тому що задачі цих підрозділів так чи інакше повинні переплітатись в багатьох питаннях, які пов’язуються з безпекою дорожнього руху, передбачених п. п. 10-13 ч. 1 ст 23 Закону України «Про Національну поліцію» [2]. Якщо ми говоримо про існування дорожньої поліції як складової патрульної поліції, то її реалізація звичайно має регламентуватись відповідним підзаконним нормативно-правовим актом. У зв’язку з цим, законодавцю не завадило б розширити повноваження Національної поліції. В цьому контексті доречно згадати діючу постанову КМУ від 10 листопада 2017 року № 833 «Про

функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі» [47], яка встановлює конкретний правовий алгоритм дій, щоб притягати правопорушників до відповідальності за порушення правил дорожнього руху. Функціонування системи фіксації таких правопорушень в автоматичному режимі, як правило, характеризується профілактичним впливом, щоб не допускати вчинення подібних порушень, тому що завдяки цій системі фіксуються наступні порушення правил дорожнього руху: «перевищення встановлених обмежень швидкості руху транспортних засобів; проїзд на заборонний сигнал світлофора; порушення правил зупинки і стоянки; порушення правил руху і зупинки на смузі для маршрутних транспортних засобів» [47] тощо.

Іншим нормативним документом, який доречно згадати, є постанова КМУ від 25 квітня 2018 року № 435 «Про затвердження Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року», за якою особливо акцентується увага в частині забезпечення безпеки поведінки учасників дорожнього руху та передбачено: «проведення соціальних кампаній з метою інформування населення про ризики на дорогах та необхідності дотримання правил дорожнього руху; проведення роз’яснювальної (виховної) роботи серед різних груп населення з метою підвищення відповідальності учасників дорожнього руху та формування відповідальної поведінки; запровадження програм підвищення поінформованості суспільства про засоби безпеки та необхідність їх використання – ремені безпеки, шоломи, дитячі автокрісла й утримуючі пристрої; популяризація питання щодо необхідності створення умов доступності об’єктів транспортної інфраструктури для осіб з інвалідністю; установлення для засобів масової інформації квоти на розміщення соціальної реклами з питань забезпечення безпеки дорожнього руху» [48] тощо.

Наведені заходи в представленій Державній програмі вже надали значний позитивний ефект та сприяли підвищити безпеку дорожнього руху, що надало можливість приблизити вітчизняні показники безпеки дорожнього руху до середньоєвропейських, зокрема, в частині транспортного ризику (за період 2016-2020 років було зменшено кількість загиблих в результаті дорожньо-транспортних пригод на 100 тис. транспортних засобів з 23,4 особи до 16,5 особи).

Отже, превентивна робота поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є найбільш вагомою та значимою, враховуючи те, скільки цілодобово відбувається порушень на дорогах загального користування по всій Україні, які вирішуються в тому числі за допомогою превентивних заходів.

Повертаючись до Департаменту патрульної поліції, слід вказати, що значна частина організаційних заходів поліції направлена на те, щоб забезпечувати ефективне здійснення превентивних заходів, серед яких виділяють не менш важливу групу заходів інформаційно-аналітичного забезпечення. Значимість цих заходів полягає у тому, що належний рівень інформаційного забезпечення є підґрунтям для здійснення результативної організаційно-штатної діяльності. Окреслене коректно можна аргументувати наступним чином. Від того, наскільки достовірно, своєчасно та в якому об’ємі передається інформація до організаційно-штатних підрозділів, настільки залежатиме, як правильно вони зможуть її опрацювати та своєчасно прийняти необхідні організаційно-штатні заходи. Як приклад можна навести ситуацію: якщо начальником «якогось» органу поліції вчасно буде проінформовано суб’єктів, які є компетентними в питанні погіршення оперативної обстановки (у зв’язку з чим збільшиться навантаження на підлеглих працівників цього органу), внаслідок чого організаційно-штатними підрозділами може бути внесено відповідні зміни до штатного розкладу цього підрозділу,

що в результаті дозволить залучити нових працівників і тим самим буде зменшено навантаження серед тих, хто вже працює [49, с. 65].

В свою чергу, в структурі Національної поліції як центрального органу, що управляє поліцією, з-поміж Департаменту існують і структурні підрозділи, робота яких направлена на інформаційно-аналітичне забезпечення. Дані підрозділи в тій чи іншій мірі організовують інформаційно-аналітичну роботу, яка входить до частини превентивної діяльності поліції загалом. Органи, цільове призначення яких здійснювати таку роботу є наступними: «Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування, Департамент інформаційної підтримки та координації поліції «102», Департамент зв'язку та телекомунікацій, Департамент документального забезпечення, Управління режиму та технічного захисту інформації» тощо [50, с. 225]. Основоположні напрями роботи цих підрозділів, виходячи з покладених на них задач є:

1) проведення моніторингу оперативної обстановки за конкретною територією, відання якої відноситься до компетенції конкретного підрозділу поліції;

2) опрацювання та узагальнення результатів діяльності поліції в частині її ефективності, а також виявлення причин та умови через які вчиняються кримінальні та адміністративні правопорушення, тим самим вживаються відповідні заходи тим чи іншим підрозділом поліції в рамках його компетенції, задля їх усунення [50, с. 227-228] тощо.

Проведений аналіз положень деяких нормативно-правових актів, дає змогу стверджувати, що організаційні заходи в частині здійснення заходів превентивного характеру поліцією мають прояв, насамперед, у прийнятті рішень адміністративного характеру, які є нормативно-значимими та скеровані на формування ефективної системи управління в напрямі превентивної роботи Національної поліції України як

центрального органу, а також завдяки яким створюються умови для її існування в цілому [51, с. 122].

На підставі вищевикладеного, слід зазначити про те, що система суб'єктів, яка займається реалізацією організаційних заходів відповідає структурі забезпечення діяльності органів поліції та складається з Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України, в особі її керівництва, де кожним органом в рамках визначеної за ним компетенції реалізується окрема частина організаційних заходів, спрямованих на те, щоб забезпечити превентивну складову роботи поліції, прояв якої характеризується належним виконанням своїх функцій.

2.3. Забезпечення превентивної діяльності Національної поліції України через співпрацю з органами державної влади та місцевого самоврядування і громадськість

Конституція України передбачає розділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову [1]. В той же час, поділ влади тільки уособлює відмежування компетенції відомств державного типу, але аж ніяк не говорить про те, що вони ізольовані між собою. Усталеною думкою в теорії права говориться, що функціонування органів владного характеру базується на засадах єдності, спільності та кінцевої мети та найголовніше, враховує орієнтовану співпрацю для забезпечення реалізації ключових функцій держави [52, с. 66]. Виходячи з вказаного, співпраця – фундаментальний інструмент, який є основою в роботі будь-якого органу влади, зокрема Національної поліції України в частині реалізації превентивної діяльності.

Формулюючи власну думку, слід вказати, що співпраця поліції в частині забезпечення превентивних заходів – це взаємодія через підтримку та допомогу, яка виражається формою реалізації спільних дій,

процедур, механізмів поліції з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування і громадськістю, з ціллю створити умови для проведення конкретних превентивних заходів, забезпечивши максимальний рівень їх ефективності та користі в соціумі.

Розпочинаючи аналіз даного підрозділу, виокремимо ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію», за якою вказано, що «поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів» [2]. Наступними положення цього Закону чітко прослідковується тісна співпраця з населенням, територіальними громадами та громадськістю в цілому, мета якої – задовольнити їх потреби.

Вбачаючи, що подібна «градація» нормативно закріплена, вважаємо взяти її за основу під час аналізу характерних особливостей такої співпраці поліції з наведеними складниками під час забезпечення превентивних заходів.

Розглядаючи співпрацю першого рівня з органами державної влади в цьому напрямі, зазначимо, що подібного роду співпраця може здійснюватися по досить об’ємному колу питань. Наприклад, актуальне питання яке завжди викликає жвавий інтерес і по сей день – це забезпечення публічної безпеки і порядку. В межах цього напряму діяльність поліції застосовує різноманітні превентивні заходи.

У контексті наведеного слід звернути увагу на відповідний порядок співпраці поліції та Національної гвардії України, яким, власне кажучи, забезпечуються подібні заходи.

Отже, подібна співпраця регламентована Наказом МВС України від 10 серпня 2016 року № 773 «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку», відповідно до якого співпраця цих правоохоронних органів

здійснюється шляхом: «спільного патрулювання нарядами вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських та річкових портів, інших публічних (громадських) місць; забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових та спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона; проведення спільних заходів з метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць» [53].

Продовжуючи розгляд, можна відмітити існування іншого механізму співпраці поліції, який регламентовано спільним Наказом від 3 квітня 2018 року № 974/5/467/609/280/ «Про затвердження Порядку взаємодії установ виконання покарань, уповноважених органів з питань пробації та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», яким передбачено, що «орган (підрозділ) поліції при надходженні з установи виконання покарань (слідчого ізолятора) повідомлення про звільнення засудженого проводить перевірку прибуття звільненого до обраного ним місця проживання, про що робиться відмітка у журналі контролю за прибуттям та постановленням на облік раніше судимих осіб. За наявності технічних можливостей журнал контролю ведеться в електронному вигляді в підсистемі інформаційно-телекомунікаційної системи. Протягом місяця після звільнення засудженого орган (підрозділ) поліції інформує установу виконання покарань (слідчий ізолятор) про його прибуття та взяття на облік в органі (підрозділі) поліції (направляється відривний талон повідомлення про прибуття звільненого). У разі неприбуття звільненого до обраного ним місця проживання протягом десяти днів після звільнення орган (підрозділ)

поліції інформує про це установу виконання покарань (слідчий ізолятор)» [54] (глава ІІІ Порядку).

Виходячи з наведеного алгоритму дій, можна дійти висновку про те, що органи поліції можуть деталізовано вивчити особу, яка була звільнена з місць відбування покарання, а також одержати необхідну інформацію, яка їм необхідна щодо такої особи, що в свою чергу, демонструє забезпечувальний захід аби в подальшому здійснювати адміністративні дії відносно тієї чи іншої особи.

Наступний напрям співпраці поліції необхідно здійснювати в контексті реалізації ювенальної превенції, ключові суб'єкти якої – неповнолітні особи та діти. Не заперечуючи той факт, що ця категорія громадян володіє специфічним статусом, відтак, здійснення превенції щодо цих осіб відмічається деякими особливостями, які мають місце через тісну співпрацю з іншими органами влади, у яких є можливість забезпечувати права дитини, мається на увазі, не тільки сприяти органам поліції протидіяти правопорушенням, але й в якійсь мірі «оновити» свідомість, виховуючи дитину з ціллю формування у неї нетерпимості до протиправної діяльності в усіх її проявах. Саме такі фактори обумовлюють необхідність взаємодії поліцейських підрозділів ювенальної превенції взаємодіяти з іншими уповноваженими в цьому ж ракурсі органами державної влади за наступними напрямами:

− «профілактика правопорушень у дитячому середовищі, протидія домашньому насильству та дитячій бездоглядності;

− забезпечення прав та інтересів дітей;

− упровадження кращих міжнародних методик та практик роботи з дітьми, які перебувають у конфлікті із законом, та дітьми, які потерпіли внаслідок протиправних діянь, у тому числі реалізація спільних проектів щодо профілактики правопорушень серед дітей;

− підвищення професійного рівня, набуття знань, вмінь і навичок шляхом участі в семінарах, тренінгах та інших практичних і теоретичних заходах» [41] (глава VI Інструкції).

В свою чергу, поліцейські підрозділи ювенальної превенції та інші державні органи, з якими вони співпрацюють з окреслених вище напрямів: «беруть участь у нарадах, конференціях, круглих столах; «висвітлюють (у тому числі й через засоби масової інформації) інформацію щодо стану злочинності в дитячому середовищі і заходи для його покращення, які вживаються поліцейськими, а також дають рекомендації батькам, законним представникам щодо запобігання вчиненню дітьми та стосовно них правопорушень, поширенню негативних явищ серед дітей; організовують спільно з іншими уповноваженими органами та підрозділами НПУ, заінтересованими органами державної влади, місцевого самоврядування, об’єднаними територіальними громадами, громадськими організаціями профілактичні заходи серед дітей» [41] (глава VI Інструкції).

Далі, відзначимо існування співпраці поліції з державними органами стосовно забезпечення заходів превентивного характерну в межах відносин, які формуються за сферою протидії насильства в сім’ї. Так, відповідно до ст. 6 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» вказується, що з-поміж Національної поліції України «до інших органів та установ, на які покладаються функції із здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, належать: служби у справах дітей; органи управління освітою, навчальні заклади, установи та організації системи освіти; органи охорони здоров’я, установи та заклади охорони здоров’я; центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги; суди; прокуратура; уповноважені органи з питань пробації» [55].

Якщо говорити безпосередньо за органи поліції в означеній системі суб’єктів, то на них покладаються наступні основоположні

задачі в цьому напрямі, які необхідно вирішувати, зокрема: «виявлення фактів домашнього насильства та своєчасне реагування на них; взяття на профілактичний облік кривдників та проведення з ними профілактичної роботи; здійснення контролю за виконанням кривдниками спеціальних заходів протидії домашньому насильству протягом строку їх дії; анулювання дозволів на право придбання, зберігання, носіння зброї та боєприпасів їх власникам у разі вчинення ними домашнього насильства, а також вилучення зброї та боєприпасів у порядку, визначеному законодавством» [55] та інше (ст. 10 вищевказаного Закону).

Переходячи до розгляду співпраці поліції з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення заходів превентивного характеру, позначимо його як другий рівень. В даному питанні не можна не згадати профільний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», за яким такого роду співпраця має прояв стосовно: «сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України; вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку; вирішення спільно з відповідними органами Національної поліції питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських» [56] (ст. 38 наведеного Закону).

Не можна залишити повз уваги співпрацю поліції з обласними державними адміністраціями стосовно забезпечення превентивної діяльності поліції.

Відповідно до ст. 1 до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлено, що «місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади» [57]. Однією із провідних задач місцевих державних

адміністрацій є забезпечення законності і правопорядку, а також дотримання прав і свобод громадян (ст. 2 вказаного Закону). Місцеві державні адміністрації в процесі виконання покладених повноважень у сфері управління також співпрацюють з відповідними центральними органами виконавчої влади, зокрема, Національною поліцією України.

Найбільш актуальна та розповсюджена форма такої взаємодії охоплюється відповідними цільовими програмами (районні, обласні, загальнодержавні), які створюються з урахуванням державних пріоритетів за різними сферами правової політики (законність, забезпечення прав і свобод громадян, боротьба зі злочинністю, запобігання і протидія корупції, тощо) [58, с. 111].

Прикладом можуть послугувати програми щодо сприяння поліції підвищувати рівень безпеки громадян, які, на сьогодні, видані на території більшої частини України (за районами та областями). Мета таких програм серед вищезазначеного, підвищувати правосвідомість та обізнаність жителів стосовно можливості одержання поліцейських якісних послуг; об’єднувати зусилля поліції в частині запобігання загрозам публічної безпеки і порядку; сприяти припиненню правопорушень [58, с. 112] тощо. Отже, як можна побачити, базисним моментом цих програм виступають стратегічні цілі саме превентивного характеру, які направлені на профілактичну роботу, що, без сумніву, сприятливо відображається на реалізації поліцією заходів превентивного характеру.

Останнім рівнем безпосередньо виступає співпраця поліції з громадськістю. В цьому аспекті мова йде не про органи, які уособлюють громаду певної території, а про соціум загалом. Слід зазначити, що співпраця поліції та громадськості знаходиться під «наглядом» міжнародної спільноти, за яким в цьому питанні існує свій погляд. Так, в чинних міжнародних документах (Декларація про поліцію та Європейський кодекс поліцейської етики) прописують рекомендації

стосовно організації діяльності поліції у переважній більшості держав-членів Європейського Союзу, згідно з якими:

– функціонування поліції здійснюється за рахунок тісного контактування з громадськістю, а ефективність такого функціонування напряму залежить від публічної підтримки;

– поліцейські організації, з-поміж забезпечення правопорядку надають соціальні та сервісні функції суспільству;

– організація поліції має відбуватися за способом, яким сприятиме оптимальному та збалансованому зв'язку з громадськістю [58, с. 115-116] тощо.

В продовження аналізу цього питання, можна навести більш ніж яскравий приклад співпраці поліції з громадськості в контексті забезпечення превентивних заходів дільничними офіцерами поліції, про які вже не раз наголошувалось. Останні здійснюють свою діяльність, враховуючи принцип взаємодії з населенням через взаємне партнерство за наступними основними напрямами: «протидія злочинності, профілактика правопорушень та охорона публічного порядку за участю населення; співпраця з органами місцевого самоврядування, представниками територіальних громад, населенням, керівниками підприємств, соціальних, навчальних та культурних закладів, закладів захисту дітей з метою реалізації принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства, обмін інформацією для подальшого її використання під час виконання службових обов'язків; визначення спільних пріоритетних напрямів роботи та її оцінювання з урахуванням думки і потреб громадськості» [29] (глава ІІІ Інструкції).

Здійснюючи роботи за окресленими напрямами, дільничні офіцери поліції: «проводять відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням; у межах поліцейської дільниці проводить

серед населення роз'яснювальну роботу для формування у населення правової культури, негативного ставлення до суспільно небезпечних явищ з метою підняття іміджу поліції та про способи захисту і самооборони від злочинних посягань; співпрацює з представниками громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, надає допомогу в організації їх діяльності, бере участь у проведенні спільних нарад, під час яких розробляються та погоджуються заходи із забезпечення публічної безпеки і порядку на територіях обслуговування та взаємодії з патрульною поліцією» [29] тощо (глава ІІІ Інструкції).

Також поліція співпрацює з громадськістю в частині охорони громадського порядку, що в результаті значно сприяє забезпечувати превентивну складову її діяльності. Виділяючи ст. 1 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» передбачено, що «громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об’єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних і кримінальних правопорушень, захисті життя та здоров’я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин» [59].

Отже, розглянувши співпрацю поліції з органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю, можна стверджувати, що вона полягає не в якомусь здійсненні тактичних цілей або одиничних превентивних заходів, а в реалізації структурованого комплексу процедур, мета яких – забезпечувати публічну безпеку та порядок за

певною сферою, здійснювати профілактику правопорушення за конкретною частиною соціуму, взаємно інформувати одне одного, проводити партнерські спільні заходи, виконувати спільні дії, направлені на реалізацію умов, відповідно до яких ймовірність виникнення противоправних аспектів зводиться до мінімального рівня.

Втілення подібного типу процедур на практиці поліцією разом із окресленими вище суб'єктами або громадськості – значно спрощує здійснення превентивної діяльності за тими сферами, де існує взаємодія, яка без усіляких сумнівів, є сприятливим фактором, який свідчить про демократизацію органів поліції в нашій країні за останні п'ять років, які остаточно вийшли з ізоляційного посттоталітарного стану [60, с. 108].

Підсумовуючи наведене вище, робимо висновок про те, що співпраця поліції в частині забезпечення превентивних заходів – це взаємодія через підтримку та допомогу, яка виражається формою реалізації спільних дій, процедур, механізмів поліції з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування і громадськістю, з ціллю створити умови для проведення конкретних превентивних заходів, забезпечивши максимальний рівень їх ефективності та користі в соціумі.

Співпраця поліції здійснюється різними формами за трьома рівнями: 1) загальнодержавний; 2) місцевий; 3) рівень взаємодії з громадськістю.

Основу подібної «градації» складають положення чинного законодавства, за допомогою якого встановлюється подібна співпраця поліції загалом та під час використання превентивних заходів, зокрема.

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З ВРАХУВАННЯМ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

3.1. Превентивні заходи в діяльності правоохоронних органів зарубіжних країн

В умовах сьогодення, Україна як держава, в якій відбуваються євроінтеграційні процеси, поступово приводить національне законодавство відповідно до норм та стандартів європейського зразку. Вказане наголошує на необхідності розглянути досвід діяльності правоохоронних органів деяких країн-членів Європейського Союзу (далі – ЄС) під час використання превентивних заходів, а також висвітлити досвід окремих передових країн світу, що сприятиме можливому запозиченню позитивного досвіду у вітчизняний простір.

Переходячи відразу до розгляду європейського досвіду та виділяючи таку країну як Великобританія в досліджуваній сфері, вкажемо, що з 31 січня 2020 року вона офіційно не є членом ЄС. Якби там не було, проте її досвід є беззаперечним та таким, який неможливо обійти стороною.

Відмітимо, що правоохоронні органи Великобританії реалізують свої функції за допомогою низки нормативно-правових актів, а саме: законом «Про поліцію» від 1964 року, «Про поліцію Шотландії» від 1967 року, «Про поліцію та кримінально-правове доказування» від 1984 року, «Про кримінальне судочинство та публічну безпеку» тощо [61].

Структура поліції Великобританії представлена Міністерством внутрішніх справ як головним координаційним органом у

правоохоронній сфері, а також поліцейськими департаментами графств і транспортною поліцією.

Важливим аспектом в частині ефективного здійснення поліцією Великобританії превентивних заходів є те, що вони в більшій мірі залежать від деяких особливостей організаційного змісту. Так, територія цієї країни «розбита» за принципом своєрідних поліцейських зон, відповідно до яких здійснюється будівництво управління місцевими поліцейськими загонами. У зв'язку з цим, працівникам територіальних поліцейських сил надається максимальний обсяг повноважень, однак, тільки в рамках відведеного за ними регіону, зрозуміло, що в інших регіонах такі повноваження будуть дещо обмежені.

Поряд з поліцією, у Великобританії правоохоронно-превентивні функції виконують:

– органи, для яких функціональне призначення здійснювати охорону публічного порядку є другорядним (цивільні службовці);

– громадяни, які уповноважені на рівні закону припиняти злочини у сфері публічного порядку, в тому числі, доставляти правопорушників в органи поліції та до суду [62, с. 124].

Наразі у Великобританії дуже розповсюджений сектор взаємодії поліції та населення, внаслідок чого було прийнято значну кількість операційних стратегій, зокрема: 1) піший та контактний патруль, консультативні групи тощо. Окремо діє програма «сусідське спостереження», яка сприяє підвищити рівень безпеки громадян та забезпечити публічний порядок у районах. Її специфіка в тому, щоб спостерігати за людьми, які викликають підозру [62, с. 125].

Продовжуючи розгляд, виокремимо таку країну як Німеччина, в якій наразі достатньо розвинена організація, використання та забезпечення заходів превентивного характеру.

Система органів поліції Німеччини виглядає наступним чином:

– Федеральне міністерство внутрішніх справ, яке відповідає за те, щоб забезпечувати внутрішню безпеку та захищати цивільне населення від тероризму та інших лих;

– Федеральна поліція, яка виконує покладені на неї задачі згідно до Федерального закону про поліцію та інших підзаконних актів [63, с. 462].

Основа організації діяльності поліції Німеччини, в тому числі під час здійснення превентивних заходів передбачає: 1) профілактичні дії запобігання злочинності; 2) превалювання роз'яснювально-превентивної діяльності поліції; 3) залучення громадян в якості партнерів поліції; 4) запровадження оновлених стратегій безпеки, направлених на суспільно-орієнтовану роботу поліції [63, с. 463].

Вагомим здобутком в діяльності німецької поліції є напрям ювенальної превенції. Так, дана сфера відзначається високим ступенем ефективності в процесі застосування заходів. Основоположний момент стратегії профілактики правопорушень щодо неповнолітніх у Німеччині полягає у тому, що схильність дитини до вчинення правопорушення – це тимчасовий прояв, а репресивні заходи тільки з негативної сторони впливають на розвиток дитини як особистості. Отже, ключовим акцентом в цій сфері є пошук причин та здійснення профілактичних заходів в частині здійснюваних правопорушень дітьми [64, с. 86].

На сьогоднішній день, цікавим в Німеччині є те, що під час здійснення превентивної діяльності вживаються відповідні організаційні заходи:

– функціонування мережі спеціалізованих сайтів, зміст яких стосується превентивно-просвітницького характеру;

– існування консультативних центрів для населення з питань безпеки;

– реалізовано творчі колективи, з метою прийняття участі під час роз'яснювально-превентивних заходів (ляльковi театри та оркестри поліцейського типу) [63, с. 464] тощо.

Вагоме місце під час здійснення превентивних заходів відводиться Польщі та Чехії. В цих країнах поліція має значний масив повноважень стосовно здійснення роботи превентивного характеру. У Чехії та Польщі функціонує муніципальна (громадська) поліція, яка займається профілактикою правопорушень у сфері дорожнього руху, в тому числі забезпечує громадський порядок за окремими муніципалітетами. Основними повноваженнями інспекторів муніципальної поліції є наступні:

1) сприяти забезпеченню безпеки осіб і власності в рамках повноважень, які на них покладено;

2) здійснювати нагляд за додержанням правил поведінки в громадських місцях, які встановлюються органами місцевого самоврядування;

3) здійснювати нагляд за додержанням правил дорожнього руху і громадського порядку [65, p. 37] тощо.

Переходячи безпосередньо до аналізу досвіду провідних країн світу щодо здійснення превентивних заходів правоохоронними органами, неможливо не зробити акцент на такій країні як Сполучені Штати Америки (далі – США). В США як державі – провідне превентивне відомство займає поліція.

Законодавством США повноваження поліції розуміються як закріплені права, передані державою для того, щоб здійснювати регулювання цивільних інтересів, захисту безпеки і всього, що має відношення до громадян, в тому числі для здійснення превентивної діяльності стосовно кримінальних злочинів, заворушень масового характеру, виступів, тощо. Що стосується обсягу повноважень поліції, то тут важко сказати, оскільки вони систематично доповнюються по

причині розвитку рівня суспільного життя, появі нових технологій, реорганізації органів влади, тощо [66, с. 116]. В цілому поліція США наповнена великим «багажем» різних організаційних форм, функцій та повноважень, які використовують окрім поліції як центрального органу ще поліцейські органи штатів (муніципальна поліція та органи поліції місцевого самоврядування). Дані відомства реалізують превентивну роботу через три моделі: 1) модель громадських установ; 2) модель безпеки індивідуума; 3) модель сприяння навколишнього середовища. На федеральному та місцевому рівнях запроваджуються програми щодо профілактики злочинів. У великих штатах при департаментах поліції реалізовано спеціальні відділи, які мають здійснювати роботу, направлену на підвищення правової культури громадян, навчання самозахисту та діям під час можливої появи надзвичайних обставин та правопорушень. Працівники таких відділів також здійснюють роботу, спрямовану на зміцнення безпеки особистого майна громадян та власності, що знаходиться у володінні держави [67, с. 105].

В США також значно приділяється увага розвитку інституту ювенальної юстиції, який за участю органів поліції мінімізує підліткову та дитячу злочинність. Поліція здійснює профілактичному роботу в цій сфері за рахунок соціальних технологій, а також соціально-правових конструкцій і структур недержавного типу [64, с. 87].

Наступною країною, яку необхідно виділити – це Канада. Як і в США, за цією країною функціонують поліцейські відомства (федеральні, провінціальні, муніципальні), кожне з яких в рамках покладеної компетенції здійснює превентивну роботу. Окреслені відомства очолює федеральний орган – Королівська канадська кінна поліція, яку вважають унікальним поліцейським формуванням, що вирішує покладені задачі на національному рівні згідно до законів та підзаконних актів федерального уряду та провінцій [68, с. 22].

Отже, що стосується превентивного напряму роботи в діяльності всіх поліцейських органів Канади, то він є одним із пріоритетних. Означене викликано жвавими реформаторськими процесами, які в свій час проводилися в Канаді. Так, поліція не могла більше розглядатися як «командос». Тобто, було встановлено, що поліція є суспільством, а суспільство є поліцією. Отже, на сьогодні превенція в даній країні – один із найважливіших та найгуманніших способів боротьби з правопорушеннями. Зокрема, діяльність поліцейських органів спрямована на те, щоб попереджати та знижувати рівень злочинності, піддержувати правопорядок, у тому числі за рахунок співпраці з громадськістю. Одна із ключових задач поліції – передбачати можливі правопорушення серед підлітків, через здійснення впливу на поведінку усіх осіб, якими вчинялися правопорушення, аби не допускати рецидивів. Подібна діяльність потребує комплексних заходів, направлених, перш за все, на забезпечення належного формування особистості [69, с. 34].

Насамкінець зазначимо, що в діяльності канадської поліції вагоме місце відводиться питанню стосовно взаємодії поліції з населенням. Ключовий компонент моделі в діяльності поліції ґрунтується на підтримці громадськості та відповідальності поліції перед нею за свої дії. Основними формами такої взаємодії є наступні: 1) обмін інформації; 2) функціонування широкого масиву програм; 3) діяльність комісії, яка займається скаргами на діяльність поліції, тощо.

Також у Канаді сильно приділяється акцент на захист безпеки і суспільства та попередженні злочинності за допомогою реалізації конкретних програм (наразі їх близько двохсот). Для реалізації таких програм, поліцією здійснюються відповідні дії з врахуванням територіальних особливостей [69, с. 35].

В контексті продовження та в той же час закінчуючи аналіз провідних країн світу в частині проведення превентивних заходів, слід

вказати, що досить багато цікавих та ефективних тенденцій під час здійснення заходів превентивного характеру має місце бути в діяльності органів поліції азіатських держав. У зв'язку з наведеним, вважаємо за необхідне виокремити провідну країну цього сектору – Японію. В цій країні бурхливо здійснюється не тільки технологічний прогрес, але й є значні надбання в сфері попередження та профілактики правопорушення органами поліції. Зазначимо, що в Японії, у порівнянні з іншими країнами рівень злочинності має низькі показники. Це пов'язується в першу чергу з тим, що в Японії налагоджено оптимальний рівень організації співпраці поліції з населенням. Алгоритм дій такий: за кожною поліцейською дільницею працюють відділення Асоціації з питань запобігання злочинності, членами яких можуть бути як пересічні громадяни, так і об'єднання осіб за професіями. Ключове призначення членів асоціації – повідомляти працівників поліції щодо скоєних злочинів, а також цілодобово патрулювати вулиці. В тому числі, на вулицях міст Японії функціонують «інформаційні пункти», які консультують громадян та при необхідності допомагають, в тому числі, ці пункти надають інформацію працівникам поліції щодо підозрілих осіб [70, с. 118].

Отже, розглянувши досвід деяких країн Заходу і Сходу, можна чітко прослідкувати існування значної кількості підходів щодо процесу здійснення заходів превентивного характеру загалом та провадження превентивної діяльності, зокрема. В окремих країнах увага приділяється на розширення повноважень поліції, а в інших – на максимальну співпрацю поліції з населенням.

Беручи до уваги наведене, вбачається логічним запозичити міжнародний досвід до вітчизняного простору в аспекті здійснення заходів превентивного характеру за наступними напрямками:

1) поглиблювати «превентивні можливості» працівників поліції України, розширивши з однієї сторони їх права в сфері застосування

заходів превентивного характеру, а з іншої – полегшевши механізм їх використання;

2) удосконалювати нормативно-правову базу в частині деталізації регулювання процедур та порядку здійснення заходів превентивного характеру та в цілому приводити її у відповідність до європейських та міжнародних стандартів під час здійснення превентивної діяльності;

3) посилювати співпрацю з населенням під час здійснення превентивної діяльності за рахунок запровадження дієвих та ефективних проєктів, які будуть освітлені не тільки на «папері», як це існує в умовах сьогодення, а й на практиці в реальному житті;

4) розробляти та адаптувати різні поліцейсько-соціальні програми, спрямовані на здійснення профілактики правопорушень, проведення роз'яснювальної роботи за різними верствами населення, а також підвищувати правосвідомість серед громадян;

5) поступово впроваджувати набуті знання та навички в діяльність підрозділів поліції, які забезпечують охорону публічної безпеки та порядку, а також переорієнтовувати новітні європейські підходи наявного кадрового складу поліції за рахунок підготовки поліцейських (навчання, тренінги, заняття практичного типу, тощо), задля того, щоб забезпечити одержання ними усіх необхідних навиків та досвіду, як результат – ще ефективніше забезпечувати публічну безпеку та порядок на території нашої країни [71, с. 124-125].

Наданий перелік напрямів міжнародного досвіду, які можливо запозичити та використати до вітчизняного простору, звичайно, не можна вважати повним. Проте, навіть, якщо за вказаними напрямами плідно попрацювати та максимально ефективно їх адаптувати під формат роботи Національної поліції в процесі здійснення заходів превентивного характеру – це значно підвищить превентивну діяльність загалом на новий, домінуючий рівень, близький до європейського зразку та передових країн світу.

Як висновок, необхідно вказати, що застосування превентивних заходів в ряді зарубіжних країн має свої особливості в частині їх здійснення правоохоронними органами, зокрема поліції. Загалом, міжнародний досвід стосовно здійснення превентивної діяльності має вагомий практичний відбиток, в тому числі під час його використання органами Національної поліції України в зазначеній сфері.

3.2. Напрями удосконалення превентивної діяльності Національної поліції України

Розглядаючи заключний підпункт дослідження, потрібно трохи пофілософствувати та вказати, що розвиток будь-якої сфери завжди незворотній, складний та закономірний. Тобто, розвиток – це рух вперед. Тим самим, якщо накласти наведену логічну думку на розглядувану нами сферу, то стає зрозумілим, що розвиток превентивної діяльності Національної поліції України є дуже важливим питанням. Подібна форма роботи органів поліції може зайняти провідне місце в майбутньому, однак, тільки за умови невпинного удосконалення.

В першу чергу зазначимо, що розвиток превентивної діяльності Національної поліції України вважається явищем системним, яке має прояв за різними напрямами. Такі напрями на сьогодні можна аналізувати як за положеннями законодавчої бази, так і сторінками юридичної літератури, враховуючи позиції вчених. У зв’язку з цим, пропонуємо здійснювати акцент в означеному ракурсі.

Безпосередньо рівень законодавства передбачений декількома значимими документами, які містять положення щодо удосконалення, в тому числі і превентивної діяльності Національної поліції України.

Так, виділяючи Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», вказано, що її метою «є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі» [72].

Хоч і дія цієї Стратегії підходить до свого закінчення, але так чи інакше, її буде продовжено. Отже, реалізація цієї Стратегії відбувається за напрямами (векторами) розвитку, один із яких спрямований на безпеку задля забезпечення безпеки держави, бізнесу, громадян, тощо [72]. В рамках окресленого вектору передбачається проведення реформи правоохоронної системи. Так, «метою державної політики в цій сфері є коригування завдань та функцій правоохоронних органів, упровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Слід провести функціональні та організаційні перетворення у системі Міністерства внутрішніх справ України. Необхідно чітко розподілити функції із формування політики, що має здійснюватися Міністерством, та реалізації політики, що має здійснюватися окремим центральним органом виконавчої влади у системі Міністерства внутрішніх справ України – Національною поліцією» (розділ 3 Стратегії) [72].

Як можна побачити, конкретики щодо удосконалення превентивної діяльності в органах поліції прямо не встановлюється за Стратегією, однак становить органічну частину значно ширших параметрів в цьому питанні, розвиток яких плануватиметься на подальші роки.

Більш конкретний рівень деталізації передбачений «Стратегією розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року» [73]. «Цілями цієї Стратегії є створення безпечного середовища розвитку вільного суспільства, забезпечення високої ефективності діяльності органів системи МВС, зміцнення суспільної довіри до неї з урахуванням визначальної ролі громадянина у розбудові України як безпечної європейської держави» [73].

Реалізація цієї стратегії здійснюється за відповідними підходами, які безпосередньо мають відношення і до превентивної діяльності

органів поліції, зокрема: «Служіння суспільству передбачає: дотримання і забезпечення прав людини і основних свобод як ключової цінності в діяльності органів системи МВС; реалізацію органами системи МВС своїх функцій відповідно до потреб людини. Залучення суспільства до процесу створення безпечного середовища передбачає: тісну співпрацю з територіальними громадами і суспільством у цілому; створення механізмів партнерства з інститутами громадянського суспільства» [73] тощо.

Окрім цього, за положеннями Стратегії встановлені пріоритетні напрями розвитку системи МВС, які прямо пов’язуються з удосконаленням превентивної діяльності поліції, а саме:

− «посилення взаємодії органів системи МВС з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, спільна підготовка програм профілактики правопорушень і програм забезпечення публічної безпеки;

− розвиток інститутів дільничних офіцерів поліції та патрульної поліції як першої ланки співпраці з населенням;

− забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі шляхом надання пріоритету превентивним заходам, розвитку відповідного структурного підрозділу Національної поліції для здійснення контролю за безпекою дорожнього руху на автомобільних дорогах державного значення, запровадження фіксації фактів порушень правил дорожнього руху в автоматичному режимі;

− підвищення ролі превентивної діяльності у сфері протидії злочинності та впровадження відповідних програм» [73] та інші напрями, які більш опосередковані.

Не можна оминути увагою напрям удосконалення превентивної діяльності поліції в ювенальному секторі. В цьому контексті згадаємо «Національну стратегію реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року» [37], про яку вже поверхнево була згадка. Так,

однією із ключових задач цієї Стратегії є «підвищення рівня профілактики або ж попередження правопорушень серед дітей» [37]. Серед іншого, не менш важливим є те, що «ця Стратегія спрямована на розв'язання основних системних проблем юстиції щодо дітей, подолання прогалин у системі міжвідомчої взаємодії, забезпечення профілактичної, соціально-виховної роботи та роботи, спрямованої на ресоціалізацію неповнолітніх, які схильні до протиправної поведінки та вчинили правопорушення, а також на посилення захисту прав дітей, які потерпіли від правопорушень, зокрема насильницького характеру, та дітей, які є свідками правопорушень» [37].

Для того, щоб забезпечити системний підхід під час профілактики злочинності серед дітей, потрібно:

− «запровадити механізм міжвідомчої координації дій з метою профілактики правопорушень серед дітей, що передбачатиме, зокрема, процедуру інформаційного обміну;

− удосконалити діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямовану на проведення оцінки потреб населення у соціальних послугах, зокрема у соціальній профілактиці, з метою попередження правопорушень серед дітей, планування надання соціальних послуг відповідно до потреб, визначення обсягів фінансування, а також на вибір суб'єктів, що надають соціальні послуги, створення умов для розвитку ринку надавачів таких послуг;

− запровадити проведення оцінки ризиків вчинення правопорушень дітьми та корекційних програм, орієнтованих на усунення факторів, що сприяють вчиненню правопорушень дітьми, які схильні до протиправної поведінки, перебувають у складних життєвих обставинах тощо» [37] та інші заходи, які доповнюють перелічені.

Отже, як і за Стратегією сталого розвитку, прямої вказівки на превенцію немає, проте, можна чітко прослідкувати, що встановлені аспекти стосуються всіх органів влади, які залучаються у процес

здійснення профілактики правопорушень, в тому числі і Національна поліція України.

Таким чином, у зв'язку з наведеним, слід вказати, що перелічені ключові нормативно-правові акти мають в собі безліч логічних та прийнятних аспектів, які обов'язково повинні використовуватися під час удосконалення превентивної діяльності Національної поліції та в цілому направлятися на вектор розвитку цієї сфери. Тож, не звернути увагу на них було просто неможливо. В той же час, зазначені нормативно-правові акти відбивають позицію тільки держави в цьому питанні. На противагу їй має місце бути значний масив наукових поглядів. Виділимо, на нашу думку ті, які є найбільш актуальними в межах нашого дослідження.

Відмітимо, що погляди вчених в аспекті удосконалення превентивної діяльності поліції відрізняються один від одного, це і зрозуміло, оскільки кожен сприймає по-своєму шляхи та пріоритети розвитку цього напряму. Як приклад, деякими вченими вважається, що удосконалення превентивної діяльності поліції виступає як частина розвитку правоохоронних органів України загалом, та передбачає потребу оновити механізм правового регулювання в цілому й адміністративно-правового, зокрема, а також поетапно створювати систему управління в сфері функціонування правоохоронних органів, яка буде забезпечувати становлення нашої країни на високому рівні європейського зразку [74, с. 146].

Такі вчені як В.І. Цимбалюк., Ю.П. Олексін., І.В. Міщук., О.М. Петровський., В.В. Сахнюк переконані, що «якісних змін у превентивній роботі поліції в позитивний бік можливо досягти лише за умови інформаційно-правового забезпечення діяльності цього органу загалом та по окремим галузям його функціонування» [75, с. 128]. Вченими також наголошується, що «інформаційне забезпечення діяльності поліції відкриває нові можливості для попередження правопорушень та сприяє ефективному і точному прийняттю рішень з

метою розкриття злочинів» [75, с. 128]. На нашу думку, цей погляд є досить правильним. Від себе додамо, що використання інформаційних технологій в найближчому майбутньому може стати чи не основоположним фактором задля укріплення законності загалом. Що стосується превентивного напряму діяльності в цьому моменті, то тут доцільно законодавцями звертати свою увагу на проблемні питання щодо удосконалення законодавчої бази, якою регулюються питання інформаційного забезпечення поліції під час здійснення превентивної діяльності.

На думку В. Крижанської та А. Крижанського – удосконалення поліцейської діяльності у сфері превенції, в першу чергу пов'язується із удосконаленням потенціалу кадрів та рівня підготовленості працівників поліції. Цими вченими наголошується, якщо досягнути високого рівня кваліфікованості кадрів – це дозволить:

1) якісно виконувати покладені функції та встановлені законом заходи, зокрема превентивного характеру;

2) наблизить працівників поліції до суспільства, а також посилить партнерські відносини із ним [76, с. 111].

Ю.П. Олексін удосконалення превентивної діяльності поліції розглядає через призму поглибленої співпраці з населенням, як це відбувається в багатьох європейських країнах. Саме за цим напрямом даний орган зможе максимально результативно забезпечувати права і свободи людини та підтримувати їх статус як ключової цінності [74, с. 147]. З цією метою на погляд вченого потрібно: «вживати дієвих заходів до запровадження у відповідних територіальних підрозділах Національної поліції України на офіційних вебпорталах гіперпосилань (чи створення іншим способом технічної можливості) з метою надання населенню зручної можливості електронних звернень з повідомленнями про вчинені кримінальні правопорушення чи іншими зверненнями, що належать до сфери поліцейського обслуговування; запровадити

Інтернет-сервіс анонімних звернень випадкових очевидців вчинення злочинів та передбачити в цьому сервісі технічну можливість прикріплення електронних копій випадкових та спеціально проведених відео- та аудіозаписів (з камер відеоспостереження, автомобільних відеореєстраторів тощо), які на думку відвідувачів сервісу можуть стати в нагоді при розслідуванні злочинів» [74, с. 148]. Позиція вченого має місце бути, адже ці напрями дозволять тільки підвищити зворотній зв'язок між громадянами та органами Національної поліції України.

Дещо нестандартною в частині удосконалення превентивної діяльності є думка Я.С. Посохової, яка займалась аналізом психологічних особливостей реалізації превенції [77, с. 107]. Так, вона вбачає існування ряду психологічних особливостей здійснення превентивної діяльності, розвиток яких веде до удосконалення зазначеного напряму роботи поліції загалом. Один із можливих напрямів удосконалення є професійна підготовка, яка складається з обґрунтованих рекомендацій, програм, методик, а також критеріїв оцінювання компетенції працівників поліції. В цілому, як вбачається вченою, для того, щоб ефективно здійснювати превентивну діяльність, потрібно проводити заняття по вивченню працівниками поліції психологічних особливостей особистості громадян, які кожного дня з ними пересікаються в процесі здійснення своїх професійних обов'язків. Серед іншого, потрібно забезпечувати відпрацювання методів психологопедагогічної дії. Подібні заняття мають проводитись відповідним спеціалістом (психологом), який цілеспрямовано буде розвивати всі необхідні професійно важливі якості і формувати психологічну стійкість працівника поліції під час здійснення профілактичної роботи з громадянами [77, с. 108].

Отже, врахувавши все вищенаведене, відмітимо ще раз, що на сьогодні є багато різноманітних за змістовним наповненням теорій, як на рівні законодавства, так і на рівні правової доктрини щодо можливих

напрямів удосконалення превентивної діяльності Національної поліції України. Переважна більшість окреслених напрямів є більш ніж обґрунтованими та раціональними, але, на нашу думку, необхідно також виділити власний погляд та навести наступні напрями удосконалення превентивної діяльності Національної поліції України, а саме:

− за першим напрямом необхідно внести зміни до профільного Закону України «Про Національну поліцію» та закріпити поняття превентивної діяльності та превентивних заходів. Завдяки цьому, працівникам поліції буде простіше вникати в суть превентивної роботи та її цілей, тим самим, вони зможуть більш правильніше формулювати лінію своєї поведінки та прослідковувати соціальну орієнтованість діяльності в цьому напрямі;

− другий напрям удосконалення превентивної діяльності органів поліції відмічається організаційним забарвленням. Так, вбачається за необхідне закріпити за структурою Національної поліції ще один елемент (превентивну поліцію). Цим підходом буде значно підвищено рівень цієї сфери та забезпечено централізовану координацію і управління всіх підрозділів поліції, превентивна діяльність яких є пріоритетною, що в подальшому також зможе забезпечити покращення їх функціонування в цілому;

− третій напрям удосконалення передбачає підвищення професійного рівня компетентності та обізнаності працівників поліції за допомогою розвитку професійного навчання. Оскільки здійснення заходів превентивного характеру в більшій мірі спрямовано на співпрацю з громадянами та проведення роз’яснювальної роботи. Саме тому, вагому роль набувають психологічні та розумові якості працівників органів поліції, які потрібно не просто надати або рекомендувати, а систематично оновлювати;

− четвертим та останнім напрямом передбачено інноваційно-орієнтовану діяльність, яка спрямована на те, щоб удосконалити

механізм застосування заходів превентивного характеру, займатися пошуком нових тенденцій та моделей превентивної роботи, а також здійснювати аналіз та інтеграцію у вітчизняний простір передових міжнародних практик до зазначеної сфери.

Наостанок, вважаємо за доцільне, з-поміж наведених напрямів удосконалення акцентувати увагу на заходи, які також спрямовані на удосконалення превентивної діяльності Національної поліції України, але в контексті протидії правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху на прикладі міста Херсон, адже питання цієї сфери, як вже наголошувалось в процесі дослідження, знаходиться під центральною увагою.

Відмітимо, що по останнім даним Головного управління Національної поліції в Херсонській області – основні причини, через які відбуваються ДТП є: 1) велика кількість порушень ПДД внаслідок відсутності збалансованої системи, за якою особа притягається до відповідальності за вчинене правопорушення, забезпечуючи невідворотність покарання; 2) технічний стан доріг незадовільної якості, що беззаперечно негативно впливає на забезпечення безпеки дорожнього руху [78].

Таким чином, з ціллю удосконалювати превенцію стосовно забезпечення безпеки дорожнього руху існує потреба вирішувати такі пріоритетні задачі як: 1) безперервно проводити моніторинг ситуації по регіонам стосовно безпеки дорожнього руху та забезпечувати своєчасне реагування на зміни, які можуть бути негативними; 2) аналізувати причини та умови, які впливають на стан безпеки дорожнього руху та у разі необхідності передбачати заходи задля мінімізації наслідків негативного характеру; 3) проводити профілактичну роботу з керівниками транспортних підприємств, щоб вживати заходи для покращення якості обслуговування пасажирів, стан транспортних засобів, тощо; 4) здійснювати капітальний ремонт вуличного освітлення

населених пунктів, переходів пішохідного типу та в цілому проводити модернізацію світлофорів тощо.

Серед іншого, враховуючи наведене вище та з ціллю превенції адміністративних та кримінальних правопорушень, в тому числі у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у Херсоні було запроваджено Програму «Безпечне місто на 2019 – 2021 роки» [79] (як і в більшості інших міст), яка наразі функціонує та повинна і майбутньому сприяти підвищувати оперативне та ефективне здійснення превентивної діяльності територіальних підрозділів Національної поліції в частині забезпечення публічної безпеки та порядку на території міста.

Згідно з положеннями цієї програми «Безпечне місто», її основною метою «є забезпечення об’єктів захисту та критично важливих об’єктів шляхом зниження ймовірності реалізації загроз природного, техногенного, кримінального, терористичного та іншого характеру за рахунок: запобігання кризових ситуацій шляхом оснащення об’єктів захисту та критично важливих об’єктів технічними засобами моніторингу (відеоспостереження) та забезпечення їх інструментальними засобами контролю функціонування засобів (систем) життєзабезпечення; ефективного моніторингу поточної обстановки за рахунок використання системи відеоспостереження й надання інформації для дій правоохоронних органам, територіальних органами виконавчої влади і посадовим особам адміністрацій об’єктів з масовим перебуванням людей, що забезпечує своєчасність прийняття управлінських рішень» [79].

Додатково в цій програмі закріплено наступне: «враховуючи кількість злочинів, що вчиняються у місті, метою є насамперед підвищення ефективності роботи Національної поліції щодо забезпечення громадського правопорядку на території міста, профілактики злочинності, боротьби з нею, охорони прав, свободи і законних інтересів громадян» [79] тощо.

В цьому контексті слід також зазначити, що запровадження системи «Безпечне місто» зумовлено необхідністю підвищити рівень правової культури населення, впроваджувати комплекс програмно-апаратних та організаційних заходів, щоб посилити безпеку населення, захист стратегічних об’єктів, безпеки дорожнього руху (Додаток А).

В цілому, я як житель міста Херсона значних проявів в позитивному руслі з-поміж усього переліченого, саме у сфері безпеки дорожнього руху не спостерігаю, але як вказується за цією програмою: «використання сучасних технічних засобів, зокрема впровадження єдиного комплексу відеоспостереження на території міста, значно поліпшить оперативне реагування на порушення Правил дорожнього руху» [79] (Додаток Б). Це насправді дуже смішно, оскільки в нашому місті кількість встановлених камер відеоспостереження можна перерахувати на пальцях однієї руки. Що ж, побачимо, як буде реалізовуватись ця Програма з приходом нової влади після чергових виборів до органів місцевого самоврядування.

Таким чином, завершуючи представлений підрозділ дослідження, слід констатувати, що напрями удосконалення превентивної діяльності Національної поліції України було проаналізовано через два рівні: 1) положеннями законодавчої бази; 2) сторінками юридичної літератури, враховуючи позиції вчених.

Встановлено, що переважна більшість окреслених напрямів є більш ніж обґрунтованими та раціональними, однак, нами було запропоновано власний погляд з цього питання та наведено ще інші напрями удосконалення превентивної діяльності Національної поліції України.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі здійснено розгляд особливостей адміністративно-правового забезпечення превентивної діяльності Національної поліції України на підставі теоретичних напрацювань та положень чинного законодавства України, а також сформульовано можливі напрями удосконалення законодавства України у цій сфері з врахуванням міжнародного досвіду.

Одержані в процесі дослідження результати, виходячи з реалізованої мети і завдань роботи дають підстави зробити низку наступних висновків:

1. Здійснивши тотальне «перезавантаження» на протязі останніх п’яти років усієї правоохоронної системи, встановивши її вектор розвитку як демократичний і сервісноорієнтований, враховуючи європейські стандарти та національні інтереси, останнє значно відобразилось на широкому здійсненні превентивної діяльності Національної поліції України, яка отримала якісний та інноваційний характер в реаліях сьогодення.

Проаналізувавши превенцію як багатоаспектну категорію, що переплітається за змістом інших дещо схожих категорій (профілактика, попередження, запобігання), стало за можливе визначити превентивну діяльність Національної поліції України як окрему функцію, тобто певний вид поліцейської діяльності, за яким відбивається цільове спрямування органів поліції та їх структурних підрозділів. Превентивна функціональність тісно пов’язується з обсягом державно-владних повноважень, які мають прояв через компетенцію уповноважених органів поліції (посадових осіб) з ціллю реалізувати своє ключове призначення, мету та задачі серед суспільства та держави.

Виходячи з цього визначення, було виокремлено характерні ознаки превентивної діяльності Національної поліції України, які в тому числі, розкривають сутність такої діяльності, зокрема:

1) така діяльність відмічається об'єктивним, державно-владним, організуючим і правовим характером, який проявляється під час правозастосовної та правозахисної адміністративної діяльності органів поліції;

2) зумовлюється вузькоспеціалізованим спрямуванням та підпорядковується розв'язанню ключових задач, які покладені на Національну поліцію України як провідного правоохоронного органу, що підтримує публічний порядок і безпеку, забезпечує охорону прав і свобод людини, а також займається протидією злочинності;

3) здійснюється за рахунок норм чинного законодавства, які мають різну юридичну силу;

4) реалізація такої діяльності передбачає комплекс дій чи заходів, які використовують поліцейські в рамках покладеної на них компетенції, згідно до встановлених законодавцем правових форм, принципів та методів;

5) відмічається відкритими, доступними і прозорими для громадян заходами виховного, інформаційно-попереджувального та роз'яснювального характеру, з ціллю – не допускати вчинення різних правопорушень і злочинів.

2. Встановлено, що наразі існує сформований масив наукових праць, які висвітлюють адміністративно-правовий статус органів Національної поліції України, враховуючи, при цьому, ті докорінні зміни, які відбуваються і сьогодні.

Розглянувши деякі з поглядів вчених, які на нашу думку, є найбільш цікавими та прийнятними, було сформульовано власне визначення адміністративно-правового статусу Національної поліції України як ключового суб'єкта, що здійснює превентивну діяльність, під

яким можна розуміти закріплену на нормативному рівні конструкцію ієрархічного статусу поліції як органу публічної влади в системі центральних органів виконавчої влади, який наділяється відповідною адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю, яка слугує для спланованої та цілеспрямованої системи заходів випереджувального і правоохоронного спрямування, яким притаманний загальносоціальний та індивідуальний характер, мета яких – усувати причини та умови, через які вчиняються правопорушення.

Також було виокремлено елементний склад адміністративно-правового статусу Національної поліції України як ключового суб'єкта, що здійснює превентивну діяльність, до якого було віднесено наступні складові:

1) призначення, яке характеризується реалізацією превентивної функції;

2) нормативно закріплена компетенція стосовно реалізації превентивної діяльності поліції;

3) лінійно та функціонально-організаційна структура органів і підрозділів поліції стосовно реалізації їх превентивної діяльності.

3. Під превентивними заходами в діяльності Національної поліції України слід розглядати комплекс дій контрольно-наглядового, інформаційно-аналітичного та обмежувального (примусового) спрямування, мета яких полягає у здійсненні профілактичної роботи в частині попередження та запобігання вчиненню правопорушень та злочинів.

Встановлено, що Національна поліція України під час здійснення своєї діяльності використовує значний масив превентивних заходів, які дуже відрізняються між собою за характером правового впливу, механізмом реалізації та рівнем правового дозволу, щоб їх здійснювати. На наш погляд, аби уникнути таку розпорошеність превентивних заходів, було запропоновано поділити їх на дві групи:

1) прості, до яких належать превентивні заходи одиничного типу та виражаються під час здійснення якоїсь конкретної дії;

2) комплексні (складні), які об’єднуються конкретною метою відповідно до системи встановлених дій превентивного характеру.

Перелік превентивних заходів закріплено в статті 31 основного Закону України «Про Національну поліцію» та в інших нормативно-правових актах.

Загалом слід додати, що закріплення такого широкого спектру превентивних заходів поліції на законодавчому рівні свідчить про розвиток та удосконалення її діяльності, в першу чергу, в частині превентивного вектору роботи та остаточного відходу від методів карального типу, що існували раніше.

4. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції здійснюється через правове регулювання під яким слід розуміти вид правового впливу на суспільні відносини, що має прояв у структурі адміністративно-правових норм, за рахунок яких регулюються суспільні відносини в процесі здійснення превентивної діяльності поліції, а також відбивається на методах адміністративно-правового впливу, за допомогою яких забезпечується координація поведінки суб’єктів цих відносин.

Особлива мета та сфера застосування превентивної діяльності поліції передбачає розгалужену систему законодавчої бази, до якої входять різноманітні нормативно-правові акти різної юридичної сили, зокрема:

1) Конституція України;

2) міжнародні акти;

3) фундаментальний Закон України «Про Національну поліцію»;

4) закони України в частині додержання правил і порядку дозвільної системи; забезпечення безпеки дорожнього руху;

забезпечення та охорона прав і свобод неповнолітних осіб; забезпечення публічної безпеки і порядку, тощо;

5) підзаконні нормативно-правові акти, якими регулюються окремі аспекти превентивної діяльності поліції. До таких відносяться (укази Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; накази, доручення, розпорядження МВС України та Національної поліції України).

Також доведено, що в рамках адміністративно-правового забезпечення превентивної діяльності поліції, з метою координування поведінки суб'єктів у відносинах серед працівників поліції у процесі здійснення такої діяльності, можуть існувати відповідні адміністративні методи, а саме:

1) забезпечувальні методи;

2) стимулюючі методи;

3) контрольно-наглядові методи;

4) організаційні методи.

5. Провівши аналіз деяких нормативно-правових актів, було аргументовано, що організаційні заходи в частині здійснення заходів превентивного характеру поліцією мають прояв, насамперед, у прийнятті рішень адміністративного характеру, які є нормативно-значимими та скеровані на формування ефективної системи управління в напрямі превентивної роботи Національної поліції України як центрального органу, а також завдяки яким створюються умови для її існування в цілому.

Встановлено, що система суб'єктів, яка займається реалізацією організаційних заходів відповідає структурі забезпечення діяльності органів поліції та складається з Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України, в особі її керівництва, де кожним органом в рамках визначеної за ним компетенції реалізується окрема частина організаційних заходів,

спрямованих на те, щоб забезпечити превентивну складову роботи поліції, відображення якої характеризується належним виконанням своїх функцій.

6. Співпраця поліції в частині забезпечення превентивних заходів – це взаємодія через підтримку та допомогу, яка виражається формою реалізації спільних дій, процедур, механізмів поліції з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування і громадськістю, з ціллю створити умови для проведення конкретних превентивних заходів, забезпечивши максимальний рівень їх ефективності та користі в соціумі.

Виходячи з наведеного, можна сказати, що співпраця поліції здійснюється різними формами за трьома рівнями:

1) загальнодержавний рівень передбачає здійснення спільної та координованої роботи в частині забезпечення публічної безпеки та громадянського порядку, ювенальної превенції, протидії насильства в сім'ї;

2) місцевий рівень взаємодії характеризується взаємним інформуванням, проведенням спільних нарад за окремою територією, сприянням поліції під час виконання покладених на них обов'язків в частині проведення публічних заходів, тощо;

3) рівень взаємодії з громадськістю характеризується висвітленням ключових аспектів за рахунок документів міжнародної спільноти, а також виражається через діяльність дільничних офіцерів поліції за окремою територією в процесі проведення спільних заходів в частині забезпечення публічної безпеки і порядку, реалізації соціальних проєктів та програм, направлених на те, щоб підвищити участь громадськості задля підтримки поліції під час здійснення превентивної діяльності.

Основу подібної «градації» вказаних рівнів складають положення чинного законодавства, за допомогою якого встановлюється подібна співпраця поліції загалом та під час використання превентивних заходів, зокрема.

В цілому було виявлено, що втілення подібного типу процедур на практиці поліцією, співпрацюючи з органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю – значно спрощує здійснення превентивної діяльності за тими сферами, де існує взаємодія, яка без усіляких сумнівів, є сприятливим фактором, який свідчить про демократизацію органів поліції в нашій країні за останні п’ять років, які остаточно вийшли з ізоляційного посттоталітарного стану.

7. Розглянувши застосування превентивних заходів в ряді зарубіжних країн Заходу і Сходу, зокрема (Великобританія, Німеччина, Польща, Чехія, США, Канада, Японія), було встановлено, що вони мають свої особливості в частині їх здійснення правоохоронними органами, зокрема поліції. Наприклад, в окремих країнах увага приділяється на розширення повноважень поліції, а в інших – на максимальну співпрацю поліції з населенням.

Взявши до уваги наведене, було виявлено можливість запозичити міжнародний досвід до вітчизняного простору в аспекті здійснення заходів превентивного характеру за наступними напрямками:

1) поглиблювати «превентивні можливості» працівників поліції України, розширивши з однієї сторони їх права в сфері застосування заходів превентивного характеру, а з іншої – полегшевши механізм їх використання;

2) удосконалювати нормативно-правову базу в частині деталізації регулювання процедур та порядку здійснення заходів превентивного характеру та в цілому приводити її у відповідність до європейських та міжнародних стандартів під час здійснення превентивної діяльності;

3) посилювати співпрацю з населенням під час здійснення превентивної діяльності за рахунок запровадження дієвих та ефективних проєктів, які будуть освітлені не тільки на «папері», як це існує в умовах сьогодення, а й на практиці в реальному житті;

4) розробляти та адаптувати різні поліцейсько-соціальні програми, спрямовані на здійснення профілактики правопорушень, проведення роз'яснювальної роботи за різними верствами населення, а також підвищувати правосвідомість серед громадян;

5) поступово впроваджувати набуті знання та навички в діяльність підрозділів поліції, які забезпечують охорону публічної безпеки та порядку, а також переорієнтовувати новітні європейські підходи наявного кадрового складу поліції за рахунок підготовки поліцейських (навчання, тренінги, заняття практичного типу, тощо), задля того, щоб забезпечити одержання ними усіх необхідних навиків та досвіду, як результат – ще ефективніше забезпечувати публічну безпеку та порядок на території нашої країни.

Наданий перелік напрямів міжнародного досвіду, які можливо запозичити та використати до вітчизняного простору, звичайно, не можна вважати повним. Проте, навіть якщо за вказаними напрямками плідно попрацювати та максимально ефективно їх адаптувати під формат роботи Національної поліції в процесі здійснення заходів превентивного характеру – це значно підвищить превентивну діяльність загалом на новий, домінуючий рівень, близький до європейського зразку та передових країн світу.

8. Напрями удосконалення превентивної діяльності Національної поліції України було проаналізовано через два рівні:

1) положеннями законодавчої бази;

2) сторінками юридичної літератури, враховуючи позиції вчених.

Встановлено, що переважна більшість окреслених напрямів є більш ніж обґрунтованими та раціональними, однак, нами було запропоновано власний погляд з цього питання та наведено ще інші напрями удосконалення превентивної діяльності Національної поліції України, а саме:

− за першим напрямом необхідно внести зміни до профільному Закону України «Про Національну поліцію» та закріпити поняття превентивної діяльності та превентивних заходів. Завдяки цьому, працівникам поліції буде простіше вникати в суть превентивної роботи та її цілей, тим самим, вони зможуть більш правильніше формулювати лінію своєю поведінки та прослідковувати соціальну орієнтованість діяльності в цьому напрямі;

− другий напрям удосконалення превентивної діяльності органів поліції відмічається організаційним забарвленням. Так, вбачається за необхідне закріпити за структурою Національної поліції ще один елемент (превентивну поліцію). Цим підходом буде значно підвищено рівень цієї сфери та забезпечено централізовану координацію і управління всіх підрозділів поліції, превентивна діяльність яких є пріоритетною, що в подальшому також зможе забезпечити покращення їх функціонування в цілому;

− третій напрям удосконалення передбачає підвищення професійного рівня компетентності та обізнаності працівників поліції за допомогою розвитку професійного навчання. Оскільки здійснення заходів превентивного характеру в більшій мірі спрямовано на співпрацю з громадянами та проведення роз'яснювальної роботи. Саме тому, вагому роль набувають психологічні та розумові якості працівників органів поліції, які потрібно не просто надати або рекомендувати, а систематично оновлювати;

− четвертим та останнім напрямом передбачено інноваційно-орієнтовану діяльність, яка спрямована на те, щоб удосконалити механізм застосування заходів превентивного характеру, займатися пошуком нових тенденцій та моделей превентивної роботи, а також здійснювати аналіз та інтеграцію у вітчизняний простір передових міжнародних практик до зазначеної сфери.

Між іншим, з-поміж наведених напрямів удосконалення було акцентовано увагу на заходи, які також спрямовані на удосконалення превентивної діяльності Національної поліції України, але в контексті протидії правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху на прикладі міста Херсон через окреслення деяких аспектів (встановлених за прийнятою не так давно Програмою «Безпечне місто на 2019 – 2021 роки»), адже питання цієї сфери завжди знаходиться під центральною увагою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96 – ВР (останні зміни: 01.01.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII (останні зміни: 03.07.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40(41). Ст. 379.

3. Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України. *Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ*: інформ.-аналіт. матеріали до круглого столу, м. Київ, 16 квіт. 2015 р. Київ: Центр Разумкова, 2015. 56 с.

4. Негодченко О.В. Забезпечення прав та свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. …докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 39 с.

5. Проневич О.С. Поняття «поліція» («міліція») в адміністративному (поліцейському) праві сучасних держав. *Вісник Харківського нац. університету внутр. справ*. 2011. Вип. 3(54). С. 249–257.

6. Пилипів Р. Новий формат діяльності правоохоронного органу – поліції в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 125–129.

7. Троян В.А. Завдання та функції Національної поліції України як складова реалізації її публічно-сервісної діяльності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4 (75). С. 12–18.

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. 1440 с.

9. Тлумачний словник сучасної української мови / укл. Л.П. Коврига, Т.В. Ковальова, В.Д. Пономаренко; за ред. доктора філолог. наук В.С. Калашника. Харків: Белкар-книга, 2005. 800 с.

10. Данченко А.А. Превентивная функция российского права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Н. Новгород, 2002. 164 с.

11. Скопненко О.І., Цимбалюк Т.В. Сучасний словник іншомовних слів / О.І. Скопненко, Т.В. Цимбалюк // К.: Довіра. 2006. 789 с.

12. Денисюк Д.С. Функції Національної поліції України: поняття та класифікація. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 114–117.

13. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту / О.М. Калюк, С.Ф. Константінов, В.А. Куліков та ін.; за ред. В.А. Кулікова. Київ: Освіта України, 2016. 230 с.

14. Чернєй В.В. Удосконалення та реформування підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України щодо забезпечення та захисту прав людини. *Захист прав людини в контексті реформування підрозділів превентивної діяльності національної поліції*: зб. матер. круглого столу, м. Київ, 1 червня 2017 року. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 3–4.

15. Дмитрієв А.А. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: питання теоретичного визначення. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Сер. : «Право»*. 2015. Вип. 1. Ч. 1. С. 131–137.

16. 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.

17. Жила С.Ю. Правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної поліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2016. 222 с.

18. Фелик В.І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 480 с.

19. Катрич Д.К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: поняття і зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер : Право*. Вип. 36. Т. 2. 2016. С. 31–35.

20. Власенко Д. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică*. 2016. № 5 (33). С. 43–47.

21. Адміністративна діяльність органів поліції України: підручник / О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, В.А. Троян та ін.; за заг. ред. В.В. Сокуренка. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.

22. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.

23. Воронін Я.Г. Адміністративно-правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики як суб'єкта надання дозвільних послуг у нафтогазовому комплексі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 22. Ч. 2. Т. 2. С. 168–172.

24. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII (втратив чинність) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 4. Ст. 20.

25. Закон України «Про Національну поліцію»: наук.-практ. комент. / України, Харків, нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокуренка ; О.І. Безпалова, К.Ю. Мельник, О.О. Юхно та ін.; передм. В.В. Сокуренка. Харків. 2016. 408 с.

26. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI (останні зміни: 13.08.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9(13). Ст. 88.

27. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 7 грудня 1984 року № 2755-VI (останні зміни: 13.08.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.

28. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 року № 264/94-ВР (останні зміни: 03.07.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.

29. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 року № 650 / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2017. № 650.

30. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2015. № 877.

31. Іванцов В.О., Чишко К.О. Характеристика поліцейських заходів крізь призму методів адміністративної діяльності поліції. Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти: колективна монографія / за заг. ред. А.С. Нестеренко. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 528 с.

32. Матвійчук А. Принципи та правове регулювання діяльності органів Національної поліції із протидії організованій злочинності. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2016. № 1 (12). С. 164–174.

33. Тодика Ю.М. Тлумачення Конституції і законів України: теорія та практика: моногр. Харків: Факт, 2003. 328 с.

34. Ільницький В.О. Адміністративно-процесуальна діяльність органів Національної поліції: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 17 с.

35. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2015. № 878.

36. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2016. № 474-р.

37. Про схвалення Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1027-р / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2018. № 1027-р.

38. Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 року № 735-р / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2013. № 735-р.

39. Про затвердження Державної соціальної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 453 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2018. № 453.

40. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: моногр. Харків: Панов, 2016. 460 с.

41. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2017 року № 1044 / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2017. № 1044.

42. Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції: наказ Національної поліції України від 6 листопада 2015 року

№ 73. [Електронний ресурс]. URL: http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Polozhennya_DPP_zi_zminamy_vid_31_10_16.pdf (дата звернення: 13.10.2020).

43. Берлач А.І. Адміністративне право України: навч. посіб. для дист. навч. / А.І. Берлач К.: Університет Україна, 2005. 472 с.

44. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 798-VII (останні зміни: 20.03.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

45. Про затвердження Інструкції із застосування органами та підрозділами поліції технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18 грудня 2018 року № 1026 / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2018. № 1026.

46. Гусаров С.М. Роль і вплив державних органів на безпеку дорожнього руху в Україні. *Європейські перспективи*. 2017. № 1. С. 54–63.

47. Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2017 року № 833 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2017. № 833.

48. Про затвердження Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 року № 435 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2018. № 435.

49. Моргунов О.А. Сутність та особливості інформаційно-аналітичної роботи в органах внутрішніх справ. *Право України*. 2014. С. 65–68.

50. Управління органами Національної поліції України: підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокуренка ; [О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, О.В. Джафарова та ін.; передм. В.В. Сокуренка]; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Стильна типографія, 2017. 580 с.

51. Лакійчук Я.О. До характеристики організаційних заходів поліції щодо здійснення нею превентивних заходів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 1. Том 4. С. 121–126.

52. Ведєрніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: навчальний посібник / Ю.А. Ведєрніков, А.В. Папірна // Київ: Знання. 2008. 333 с.

53. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10 серпня 2016 року № 773 / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2016. № 773.

54. Про затвердження Порядку взаємодії установ виконання покарань, уповноважених органів з питань пробації та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк: Спільний Наказ міністерств від 3 квітня 2018 року № 974/5/467/609/280/ Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2018. № 974/5/467/609/280/

55. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 7 грудня 2017 року № 2229-VIII (останні зміни: 01.01.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 35.

56. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (останні зміни: 23.07.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

57. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV (останні зміни: 03.07.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20(21). Ст. 190.

58. Коваленко А.В. Окремі аспекти взаємодії поліції з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю у сфері протидії злочинності. *Форум права*. 2016. №6(15). С. 110–116.

59. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 року № 1835-III (останні зміни: 03.07.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.

60. Іщенко І.В. Взаємодія поліції з державними органами, установами та громадськістю щодо забезпечення превентивних заходів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Випуск 4. С. 107–113.

61. Бирюков П.Н. Полиция Великобритании / [Електронний ресурс]. URL: https://eurasialaw.ru/nashi-rubriki/politsiya-gosudarstv-mira/politsiyavelikobritanii#biryukov-p-n-d-yu-n-professor-zaveduyushchij-kafedrojvoronezhskogo-gu (дата звернення: 13.10.2020).

62. Комісаров С.А. Взаємодія поліції й населення як стратегічний напрям діяльності органів правопорядку: міжнародний аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 123–126.

63. Соболь Є.Ю., Коломойцев С.С. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 461–466.

64. Мураненко К.Ю. Зарубіжний досвід профілактики правопорушень серед неповнолітніх. *Psychological journal*. 2019. № 2 (22). С. 85–98.

65. Будь О. Организация и правовое регулирование применения превентивных полицейских мер в сфере обеспечения правопорядка в стране: опыт ряда стран Европы для Украины. *Legea si viata: Закон и Жизнь: междунар. науч.-практ. журн*. 2019. № 2/2 (Februarie). P. 36–41.

66. Цанько Я.О. Досвід США щодо здійснення превентивних заходів органами поліції. *«Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку»*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 20-21 листопада 2015 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2015. С. 115–118.

67. Курлович П.Н. Полиция в правоохранительной системе США. *Вестник Казанского юридического института МВД России*. 2013. № 12. С. 104–110.

68. Бурбика М.М. Міжнародний досвід адміністративно-правового забезпечення взаємодії правоохоронних органів. *Наука і правоохорона*. 2013. № 2 (20). С. 21–25.

69. Варунц Л.Д. Роль королівської канадської кінної поліції в реалізації правоохоронної функції держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*. 2017. С. 33–36.

70. Бобро Н.В. Зарубіжні практики взаємодії поліції та населення. Збірник публікацій дисциплінарного наукового журналу «Архіваріус» за матеріалами V міжнародної науково-практичної конференції: «Наука в сучасному світі» м. Києва: К.: дисциплінарний науковий журнал «Архіваріус», 2016. С. 117–119.

71. Лялюк О.Ю. Міжнародний досвід здійснення превентивних заходів органами поліції та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Випуск 3. С. 123–127.

72. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 / Президент України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2015. № 5/2015.

73. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 листопада 2017 року № 1023-р / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2017. № 1023.

74. Олексін Ю.П. Щодо шляхів удосконалення діяльності підрозділів Національної поліції. *Харків: Підготовка охоронців правопорядку в Харкові*. 2017. С. 145–149.

75. Цимбалюк В.І., Олексін Ю.П., Міщук І.В., Петровський О.М., Сахнюк В.В. Проблеми та перспективи удосконалення законодавства щодо інформаційного забезпечення правоохоронних органів. *Досягнення сучасних вчених. Серія юриспруденція*. 2017. С. 127–137.

76. Крижанська В., Крижанський А. Тенденції розвитку державної правоохоронної служби в Європейському. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 110–115.

77. Посохова Я.С. Превентивна діяльність поліцейських: психологічні особливості здійснення. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України: зб. наук. пр*. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Каф. спец. фіз. підготовки ф-ту № 2. Харків: ХНУВС, 2018. С. 106–109.

78. Головне управління Національної поліції в Херсонській області / [Електронний ресурс]. URL: https://hr.npu.gov.ua/ (дата звернення: 13.10.2020).

79. Про затвердження Програми «Безпечне місто Херсон» на 2019-2021 роки: рішення Херсонської міської ради від 14 червня 2019 року № 1976. [Електронний ресурс]. URL:

http://www.city.kherson.ua/acts/s1976-2019_1.pdf (дата звернення: 13.10.2020).

ДОДАТКИ

Додаток А

Заходи з реалізації Програми «Безпечне місто Херсон на 2019 – 2021 роки»

Пор. №	Зміст заходу	Роки			Відповідальний за виконання заходу
		2019 рік	2020 рік	2021 рік	
1	Придбання пакетів програмного забезпечення для роботи з графікою та зображенням і ліцензію на обробку із камер відеоспостереження	770 тис. грн	820 тис. грн	870 тис. грн	Головне управління Національної поліції в Херсонській області
2	Придбання серверів відео аналітики для апаратного комплексу відеоспостереження	1 млн 100 тис.грн	1 млн 200 тис. грн	1 млн 300 тис. грн	Головне управління Національної поліції в Херсонській області
3	Монтаж кабельної інфраструктури з установленням технічних засобів відеоспостереження та забезпечення технологічної можливості їхньої експлуатації (до 20-ти камер) на автодорогах загального користування державного значення Херсонської області).	830 тис. грн	880 тис. грн	930 тис. грн	Головне управління Національної поліції в Херсонській області
	Всього витрат на виконання Програми	2 млн 700 тис. грн	2 млн 900 тис. грн	3 млн 100 тис. грн	

Додаток Б

Перелік об’єктів підключення камер відеоспостереження за Програмою «Безпечне місто Херсон на 2019 – 2021 роки»

Пор. №	Назва точки	К-сть камер	Адреса
1.	Проспект 200-річчя Херсона (Каховська площа)	2	Проспект 200-річчя Херсона, 32А
2.	Бериславське шосе	2	Бериславське шосе (Кримський переїзд)
3.	Залізничний переїзд	2	вул. Паравозна (залізничний переїзд)
4.	Площа В’ячеслава Чорновола	2	Шоссе В’ячеслава Чорновола, 44
5.	Площа Дубинди	4	вул. Іллюші Кулика, 147 вул. Іллюші Кулика, 132 вул. Залаегерсег, 18 (2 точки)
6.	Автостанція	1	вул. Ілька Борщака, 1
7.	Вул. Маяковського, 10	1	вул. Маяковського, 10
8.	Корабельна площа	3	вул. Острівська (міст, 2 точки) вул. Качельна, 5а
9.	Херсонський державний університет (ХДУ)	1	вул. Університетська, 4а
10.	Миколаївське шосе (магазин BRAINE)	2	Миколаївське шосе, 5 км
11.	Автовокзал	1	вул. Полковника Кедровського, 4
12.	Міст на мікрорайон Шуменський	1	Миколаївське шосе (залізничний міст)
13.	Площа Перемоги	2	вул. Стрітенська, 2а
14.	Залізничний вокзал	1	Центральний вхід до вокзалу
15.	Білозерська площа	2	вул. Полтавська, 89