

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ЛАКІЙЧУК ЯРОСЛАВА ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 351.74

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2019

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національній академії внутрішніх справ,
Міністерство внутрішніх справ України

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор
Константінов Сергій Федорович,
Міністерство внутрішніх справ України,
головний спеціаліст відділу організації освітньої та наукової діяльності управління
професійної освіти та науки Департаменту персоналу, організації освітньої та
наукової діяльності

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Миськів Леся Ігорівна,
Київський міжнародний університет,
завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства

кандидат юридичних наук

Шкарупа Костянтин Вікторович,
Національна академія прокуратури,
викладач відділу підвищення кваліфікації прокурорів з нагляду за додержанням
законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях Інституту
підвищення кваліфікації

Захист відбудеться 03 жовтня 2019 р. о 10⁰⁰ на засіданні спеціалізованої вченої ради
Д 26.007.03 у Національній академії внутрішніх справ за адресою: 03035, Київ,
пл. Солом'янська, 1

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії внутрішніх
справ за адресою: 03035, Київ, пл. Солом'янська, 1

Автореферат розісланий 30 серпня 2019 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

С. Г. Братель

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. На сьогодні Національна поліція становить універсальну систему структурних підрозділів, на які покладено важливі функції із забезпечення законності та правопорядку в державі, захисту населення. На території сучасної України діє нова, реформована система органів Національної поліції, яка активно запозичує кращі міжнародні практики з метою оптимізації власної діяльності. Однією з таких практик є зміна вектору роботи вказаних органів шляхом перетворення їх з каральних на попереджувальні, а в окремих випадках – на сервісні відомства. Вказане обумовлено передусім тим, що нині основною цінністю для багатьох держав є безпосередньо людина, з огляду на що привалювання жорстких заходів примусу поступово замінюється розробкою та впровадженням превентивних заходів. Застосування поліцією саме цих заходів, по-перше, є важливою гарантією дотримання прав та свобод людини; по-друге, підвищує рівень правової свідомості в суспільстві; по-третє, дозволяє суттєво підвищити рівень довіри населення до правоохоронних органів, що апріорі позитивно впливає на стан дотримання законності та правопорядку в державі. Необхідність здійснення превентивних заходів поліцією підтверджується кількістю виявлених адміністративних правопорушень, зокрема, у 2016 році – 1 млн 656 тис., 2017 – 2 млн 845 тис., 2018 – 3 млн 639 тис.¹

Водночас, попри значущість превентивної діяльності, вона не позбавлена певних недоліків, які пов'язані здебільшого з неякісним адміністративно-правовим забезпеченням цього напрямку роботи Національної поліції. Адже саме адміністративно-правове забезпечення становить сукупність організаційних, правових та інших засобів, за допомогою яких будь-яка діяльність стає більш структурованою, послідовною, якісною та результативною.

Загальним питанням превентивної діяльності поліції у своїх наукових дослідженнях приділяли увагу: А. А. Благодир, С. К. Бостан, С. Г. Братель, М. М. Бурбика, Л. Д. Варунц, В. В. Гевко, В. А. Глухверя, В. Г. Гриценко, Т. А. Денисова, Н. І. Дідик, О. Ю. Дрозд, Г. Я. Дутка, В. Ю. Жандров, О. М. Калюк, А. Й. Капська, В. В. Кікінчук, О. Д. Коломонець, С. А. Комісаров, С. Ф. Константинов, О. В. Копан, О. В. Кузьменко, В. А. Куліков, Ю. Ф. Кравченко, В. П. Кукоба, Д. М. Ластович, М. В. Лошицький, С. Ю. Любімова, Л. І. Миськів, І. В. Міщук, К. Ю. Мураненко, В. О. Негодченко, Д. Г. Оверченко, Ю. П. Олексін, В. І. Олефір, В. М. Орлик, Г. Р. Парханов, О. М. Петровський, К. О. Пісоцька, В. М. Плішкін, В. О. Поярков, Ю. С. Рябов, В. В. Сахнюк, М. В. Стацак, Т. І. Тараконич, І. Я. Терлюк, В. І. Цимбалюк, Д. О. Штанько, В. В. Шендрик, К. В. Шкарупа та ін. Проте, попри чималу кількість наукових розробок, більшість учених досліджували окреслене питання або ж суто в теоретичному контексті, або ж із позиції правового регулювання діяльності Національної поліції загалом.

Таким чином, потреба в забезпеченні ефективної та результативної превентивної діяльності поліції, недосконалість чинного законодавства в цій сфері й відсутність самостійних монографічних досліджень з окресленої проблематики

¹ Адміністративні правопорушення в Україні. URL: https://ukrstat.org/uk/operativ/menu/menu_u/ppr.htm.

обумовлюють актуальність дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення превентивної діяльності Національної поліції України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до: Переліку пріоритетних напрямів розвитку науки та техніки на період до 2020 року, п. 2 розділу II Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2010 роки (постанова загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.), розробленої відповідно до програмних нормативно-правових актів, зокрема Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5); Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр. (наказ МВС України від 16 березня 2015 р. № 275); Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року; Концепції запровадження в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів (наказ Міністерства внутрішніх справ України від 23 серпня 2018 р. № 706); Пріоритетних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 рр. (рішення Вченої ради НАВС від 26 грудня 2017 р., протокол № 28).

Тему дисертації затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ 25 листопада 2015 р. (протокол № 22) та включено до переліку тем дисертаційних досліджень НАПрН України (реєстр. п. 527, 2015 р.).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу наукових поглядів учених, норм чинного законодавства України та практичної роботи підрозділів Національної поліції розкрити сутність й особливості адміністративно-правового забезпечення превентивної діяльності поліції, а також на підставі опрацювання позитивного зарубіжного досвіду запропонувати напрями вдосконалення та подальшого розвитку відповідного законодавства.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *задачі*:

- здійснити історико-правовий аналіз становлення та розвитку превенції в діяльності правоохоронних органів;
- узагальнити теоретико-методологічні підходи до розуміння превентивних заходів, сформулювати авторське визначення цього поняття;
- визначити й охарактеризувати види превентивних заходів поліції;
- розкрити сутність адміністративно-правового регулювання превентивної діяльності поліції;
- проаналізувати організаційні заходи поліції щодо здійснення нею превентивних заходів;
- визначити сутність взаємодії поліції з державними органами, установами та громадськістю щодо забезпечення превентивних заходів;
- узагальнити міжнародний досвід здійснення превентивних заходів правоохоронними органами;
- запропонувати можливі напрями вдосконалення превентивної діяльності поліції.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час здійснення поліцією превентивної діяльності.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить сукупність загальнонаукових і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання. Так, завдяки *історико-правовому методу* досліджено, як розвивався інститут превенції в діяльності правоохоронних органів (підрозділ 1.1). Методи *абстрагування, класифікації та узагальнення* використано в межах вивчення методологічних підходів до визначення превентивних заходів (підрозділ 1.2), встановлення їх видів (підрозділ 1.3). Особливості адміністративно-правового регулювання превентивної діяльності поліції розкрито за допомогою методу *документального аналізу* (підрозділ 2.1). *Аналітичний* метод дав змогу розкрити організаційні заходи поліції щодо здійснення поліцією превентивних заходів (підрозділ 2.2), визначити сутність взаємодії поліції з державними органами, установами та громадськістю щодо забезпечення превентивних заходів (підрозділ 2.3). Зарубіжний досвід здійснення превентивних заходів правоохоронними органами узагальнено за допомогою використання *порівняльно-правового та формально-логічного методів* (підрозділ 3.1). *Аналітичний і теоретико-прогностичний* методи використано під час опрацювання напрямів удосконалення превентивної діяльності поліції (підрозділ 3.2).

Емпіричною базою дослідження стали систематизовані дані загальнодержавної та відомчої статистичної звітності щодо адміністративно-правового забезпечення превентивної діяльності поліції за 2016–2018 роки; акти адміністративного законодавства України та деяких зарубіжних країн; узагальнена практика та аналітичні матеріали Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, Міністерства юстиції України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є одним з перших монографічних досліджень в умовах функціонування Національної поліції, у якому на основі аналізу норм чинного законодавства України й наукових поглядів учених визначено сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення превентивної діяльності поліції, а також на підставі опрацювання досвіду провідних країн світу окреслено можливості вдосконалення законодавства та правозастосування в цій сфері. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

– здійснено періодизацію становлення та розвитку превенції в діяльності правоохоронних органів, у межах якої виокремлено п'ять ключових етапів: 1) зародження превенції в діяльності правоохоронних органів стародавніх держав; 2) превенція в діяльності правоохоронних органів на українських землях у період з IX до XVII століття; 3) «імперський» етап розвитку превенції в діяльності правоохоронних органів (XVIII – початок XX століття); 4) радянський етап еволюції

превентивних заходів у діяльності правоохоронних органів (20-ті – 90-ті роки XX століття); 5) превенція в діяльності правоохоронних органів на перших етапах становлення України як незалежної держави (90-ті роки XX століття – донині);

- обґрунтовано необхідність створити в структурі Національної поліції України новий підрозділ – превентивну поліцію, що дозволить підвищити якість превентивної діяльності;

- сформульовано авторське визначення поняття «організаційні заходи поліції щодо здійснення превентивних заходів», яке визнано сукупністю спеціальних рішень, дій і процедур, спрямованих на впорядкування діяльності окремих структурних елементів, підрозділів Національної поліції України, метою діяльності яких є здійснення превентивних заходів певних об'єктів і забезпечення їх роботи в межах системи;

- обґрунтовано, що взаємодія поліції з громадськістю щодо забезпечення превентивних заходів полягає в діяльності дільничних офіцерів поліції на певній території, проведенні з відповідними громадськими об'єднаннями спільних заходів із забезпечення публічної безпеки та порядку, розробленні соціальних проектів і програм, спрямованих на підвищення участі громадськості й кожного окремого представника соціуму в підтримці та сприянні діяльності поліції, формуванні довіри до неї;

удосконалено:

- класифікацію видів превентивних заходів, які поділено на прості та комплексні;

- положення стосовно того, що реальне нормативне закріплення широкого кола превентивних заходів, які має право використовувати поліція, свідчить про розвиток і вдосконалення діяльності останньої, зокрема в контексті превентивного напрямку роботи й відходу від застарілих каральних методів, які активно застосовувала розформована міліція;

- твердження, згідно з яким Кабінет Міністрів України та Міністерство внутрішніх справ шляхом здійснення нормотворчої, управлінської, організаційної та іншої діяльності спрямовують і координують роботу Національної поліції з метою забезпечення якісної та результативної діяльності останньої. Саме ці органи державної влади відіграють ключову роль у створенні всіх необхідних умов для ефективної діяльності поліції, у тому числі й щодо реалізації превентивних заходів;

- розуміння того, що превенція є збірною категорією, яка охоплює такі поняття, як «профілактика», «запобігання» та «попередження»;

- характеристики методів адміністративно-правового регулювання превентивної діяльності, якими визнано допустимі юридично-регулятивні заходи та способи впливу на превентивну діяльність, спрямовані на впорядкування й координацію поведінки суб'єктів правовідносин превентивної діяльності;

- обґрунтування того, що взаємодія поліції з державними органами, установами та громадськістю щодо забезпечення превентивних заходів відбувається в різних формах і реалізується на трьох рівнях: загальнодержавному, де ключове значення має взаємодія поліції та органів державної влади; місцевому – співпраця та взаємна підтримка діяльності з органами місцевого самоврядування; на рівні

взаємодії з громадськістю безпосередньо. Подібна градація базується на положеннях чинного законодавства, яке загалом визначає взаємодію одним з ключових принципів виконання поліцією передбачених законом повноважень;

дістало подальший розвиток:

- твердження про те, що превенція є історично обумовленою частиною діяльності правоохоронних органів на території України та у світі загалом;
- обґрунтування того, що взаємодія поліції щодо забезпечення превентивної роботи не обмежується співпрацею виключно з органами державної влади, вона передбачає також співпрацю з громадськістю;
- положення стосовно того, що чільне місце серед нормативних актів, у яких закріплено засади превентивної діяльності поліції, посідає Закон України «Про Національну поліцію». Це обумовлено декількома аспектами: по-перше, зазначений закон є основним у системі нормативно-правових актів, які регулюють діяльність Національної поліції, з огляду на що всі інші підзаконні документи в цій сфері повинні йому відповідати; по-друге, у ньому закріплено організаційні засади діяльності поліції України, відповідно до яких побудовано її структуру та систему підрозділів, які провадять превентивну діяльність; по-третє, у цьому законодавчому акті визначено особливості роботи Національної поліції загалом, її повноваження і обов'язки, а також порядок, сутність, підстави, вимоги та види превентивних заходів, що використовуються в роботі вказаного правоохоронного органу.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та рекомендації можуть бути використані у:

нормотворчій діяльності – під час розроблення нових нормативно-правових актів і вдосконалення чинного законодавства, яке визначає правові засади адміністративно-правового забезпечення превентивної діяльності поліції (довідка Інституту законодавства Верховної Ради України від 28 грудня 2018 р. № 22/602-1-15);

практичній діяльності – з метою підвищення ефективності й результативності превентивної діяльності поліції (акт впровадження Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України від 11 червня 2019 р.);

освітньому процесі – під час підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративна діяльність», «Організація охорони публічної безпеки і порядку», «Організація служби дільничного офіцера поліції» та «Поліцейська діяльність», а також розроблення науково-методичних програм для підготовки поліцейських (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 30 травня 2019 р.);

науково-дослідній сфері – як основа для подальших теоретико-правових досліджень, присвячених проблемним аспектам роботи поліції, зокрема питанням адміністративно-правового забезпечення її превентивної діяльності (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 10 червня 2019 р.).

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації, висновки та рекомендації оприлюднено на таких міжнародних і всеукраїнських наукових конференціях (круглих столах): «Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку» (м. Львів, 20–21 листопада 2015 р.); круглий стіл, присвячений 67-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини (м. Київ,

10 грудня 2015 р.); «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Київ, 31 жовтня 2017 р.); Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення» (Запоріжжя, 27–28 липня 2018 р.); «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» (Харків, 18–19 січня 2019 р.).

Публікації. Основні положення дисертації опубліковано у 12 наукових працях, серед яких п'ять статей у наукових фахових виданнях України, дві статті у наукових періодичних виданнях інших держав (Республіка Киргизія та Молдова), що включені до міжнародних наукометричних баз, п'ять тез доповідей на наукових конференціях і круглих столах.

Структура дисертації обумовлена метою та задачами дослідження. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, об'єднаних у вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (314 найменувань на 34 сторінках) та 3 додатків на 13 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 219 сторінок, із них основний текст дисертації – 160 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність дисертаційного дослідження, зазначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, стратегіями та концепціями, окреслено мету, завдання, об'єкт, предмет, методи дослідження, розкрито наукову новизну, теоретичне та практичне значення одержаних результатів, надано відомості про їх апробацію й публікації.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади превентивної діяльності поліції» складається з трьох підрозділів і присвячений історії превенції, дослідженню превентивних заходів крізь призму методології та класифікації.

У *підрозділі 1.1 «Історичний розвиток превенції в діяльності правоохоронних органів»* наголошено на тому, що превенція існувала абсолютно на всіх етапах розвитку поліцейської діяльності та діяльності інших правоохоронних органів, у зв'язку з чим розглядати досліджуване питання доречно через призму еволюції та становлення зазначених відомств.

Виокремлено такі етапи розвитку превенції в діяльності правоохоронних органів: 1) зародження превентивного напрямку роботи в діяльності правоохоронних органів Стародавнього Риму, Єгипту, Греції – діяльність органів правопорядку, які існували на території кожної з держав, мала попереджувальну, превентивну спрямованість, орієнтовану не на припинення правопорушень або злочинів, а на запобігання їм; 2) період з IX до XVII століття, означений непослідовним розвитком превентивної складової в діяльності правоохоронних органів, які існували на території України, що було пов'язано з: відсутністю єдиної моделі правоохоронної системи на українських землях; помірним ускладненням політичної ситуації (міжусобними війнами, погіршенням економіки, військовими поразками, незмінюваністю протягом довгого часу застарілих феодальних моделей управління державою тощо); розробленістю території України між декількома державами; 3) період з XVIII до XX століття (до 1917 року), упродовж якого відбувалося становлення єдиної моделі правоохоронної діяльності на більшій частині

українських земель, а також підвищення ролі превентивної роботи, що виразилось у вироблених на той час численних наглядово-контрольних процедурах у діяльності відомств, які виконували функції з протидії правопорушенням у різних сферах суспільного життя, зокрема політичній, фінансово-податковій, громадській тощо; 4) період 1917-90-х років – модернізація превенції діяльності правоохоронних органів в аспекті перероблення правової бази та форм вираження; превентивні функції делегували радянській міліції, повноваження якої в цій сфері було зосереджено, передусім, на роботі з громадянами СРСР, які перебувають у зоні ризику, інформативній та аналітичній роботі з визначення детермінант правопорушень, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо; 5) період з 1990-х років донині – формування правоохоронної системи незалежної України, а також визначення механізмів, моделей і повноважень належних до неї органів, зокрема в напрямі здійснення превентивної роботи.

У підрозділі 1.2 *«Методологічні підходи до розуміння превентивних заходів»* досліджено теоретичні підходи до визначення поняття «превенція». Доведено, що превенція є багатоаспектною категорією, яка означена різновекторністю доктринальних визначень.

Здійснено розмежування понять «превенція», «профілактика», «попередження» та «запобігання». Встановлено, що попередження та запобігання мають на меті відвернення настання певних негативних наслідків, причому попередження є категорією абстрактною та передбачає стратегічні, орієнтовані на довготривалу перспективу заходи, а запобігання вирізняється більшим ступенем конкретики та включає заходи тактичні. Натомість профілактика має на меті закріплення надбань попередження та запобігання, тобто використовується для ліквідації умов, за яких відповідні негативні моменти загалом можуть існувати. Обґрунтовано, що ці категорії взаємопов'язані між собою, але не взаємовиключають одна одну, з огляду на що зазначені терміни не слід ототожнювати.

На підставі узагальнення позицій учених превентивні заходи визначено як комплекс дій контрольно-наглядового, реєстраційного, дозвольно-облікового, інформаційно-аналітичного, обмежувального характеру, що мають на меті попередження, профілактику та запобігання вчиненню правопорушень у всіх без винятку галузях життєдіяльності суспільства.

У підрозділі 1.3 *«Види превентивних заходів поліції»* встановлено, що наявні превентивні заходи не є однорідними, адже передбачають різний ступінь і спектр правового впливу на правові відносини. Крім того, деякі превентивні заходи з числа наведених вище є комплексними за своїм характером, тобто слугують складною системою інших, більш простих.

З метою класифікації всього масиву превентивних заходів їх запропоновано розподілити на дві великі групи, а саме: прості, тобто такі, що поєднують у собі превентивні заходи одиничного типу, виражені в якійсь конкретній дії; комплексні, тобто такі, що об'єднані певною метою та передбачають систему дій превентивного характеру.

Констатовано, що реальне нормативне закріплення широкого кола превентивних заходів, які має право використовувати поліція, свідчить про розвиток

і вдосконалення діяльності останньої, зокрема в контексті превентивного напрямку роботи й відходу від застарілих каральних методів.

Розділ 2 «Правове регулювання та організація превентивної діяльності поліції» складається з трьох підрозділів, у яких розкрито особливості здійснення поліцією превентивних заходів, зокрема в контексті адміністративно-правового регулювання цієї діяльності та взаємодії з державними органами, установами і громадськістю.

У підрозділі 2.1 *«Адміністративно-правове регулювання превентивної діяльності поліції»* досліджено теоретичні підходи щодо співвідношення таких понять, як «регулювання», «правове регулювання» та «адміністративно-правове регулювання», на основі чого визначено, що адміністративно-правове регулювання превентивної діяльності поліції – це різновид правового впливу на суспільні відносини, виражений у системі адміністративно-правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері здійснення органами поліції превентивної діяльності, зокрема її організаційного та юридичного забезпечення, удосконалення, а також методах адміністративно-правового впливу, які забезпечують координацію поведінки суб'єктів цих відносин. Зазначено, що адміністративно-правові засади регулювання превентивної діяльності поліції закріплено в Законі України «Про Національну поліцію», а також відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актах, спрямованих на реалізацію окремих його положень.

Акцентовано увагу на тому, що методи адміністративно-правового регулювання превентивної діяльності схожі на класичні адміністративно-правові методи, проте не є ідентичними. Доведено, що в контексті адміністративно-правового регулювання превентивної діяльності поліції для координації поведінки суб'єктів у відносинах, які виникають за фактом її провадження, застосовують такі групи методів адміністративно-правового впливу: забезпечувальні методи; стимулюючі методи; контрольно-наглядові методи; організаційні методи.

У підрозділі 2.2 *«Організаційні заходи поліції щодо здійснення превентивних заходів»* обґрунтовано, що такі заходи відіграють значну роль у превентивній діяльності поліції, адже вони спрямовані на забезпечення умов належного та, що найголовніше, легітимного провадження превенції в поліції і здійснюваних нею превентивних заходів.

Розкрито теоретичні підходи до тлумачення поняття «організація», на підставі чого встановлено, що організаційні заходи є сукупністю спеціальних рішень, дій, способів і процедур, спрямованих на впорядкування певних об'єктів та забезпечення їх функціонування в межах системи. Встановлено, що організаційні заходи щодо здійснення поліцією превентивних заходів передусім полягають у прийнятті нормативно значущих рішень адміністративного характеру, спрямованих на створення дієвої системи управління превентивною роботою Національної поліції.

Охарактеризовано повноваження Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України в особі її керівництва у сфері організації превентивної діяльності Нацполіції. Розкрито їх роль і значення в упорядкуванні організаційних заходів щодо здійснення поліцією превентивної діяльності.

У підрозділі 2.3 «Взаємодія поліції з державними органами, установами та громадськістю щодо забезпечення превентивних заходів» наголошено, що взаємодія слугує основою роботи будь-якого органу державної влади під час виконання ним своїх функцій, зокрема Національної поліції України щодо реалізації превентивної діяльності. Крім того, досліджувана взаємодія є глибшою, адже стосується співпраці не лише з іншими державними органами, а й установами та громадськістю щодо здійснення відповідних превентивних заходів.

На основі аналізу наукових поглядів стосовно змісту поняття «взаємодія» встановлено, що взаємодія поліції щодо забезпечення превентивних заходів – це певна співпраця, взаємна підтримка та допомога, виражена у формі реалізації поліцією та іншими державними органами, установами і громадськістю спільних дій, процедур, механізмів з метою створення умов проведення відповідних превентивних заходів, забезпечення максимального рівня їх ефективності та соціальної користі.

Обґрунтовано, що взаємодія поліції щодо забезпечення превентивної роботи не обмежується співпрацею виключно з органами державної влади, вона передбачає також співпрацю з громадськістю. Доведено, що така взаємодія здійснюється на трьох основних рівнях: загальнодержавному, тобто з офіційними владними органами; на рівні взаємодії з органами місцевого самоврядування шляхом взаємного інформування, проведення спільних нарад із керівництвом поліції на відповідній території, сприяння поліції виконанню ними своїх обов'язків, зокрема під час проведення мітингів, маніфестів, демонстрацій та інших публічних заходів; на рівні співпраці безпосередньо з громадськістю. Взаємодія поліції з громадськістю щодо забезпечення превентивних заходів полягає передусім у діяльності дільничних офіцерів поліції на відповідній території через громадоорієнтований підхід (community policing), що ґрунтується на засадах співпраці та партнерства з громадянами й органами місцевого самоврядування.

Констатовано, що взаємодія на всіх рівнях передбачає не лише співпрацю задля виконання якоїсь тактичної цілі або одиничного превентивного заходу, а й реалізацію комплексу процедур, що мають на меті забезпечення публічної безпеки та порядку в певній сфері, профілактику правопорушень у конкретному сегменті соціуму, взаємне інформування, проведення партнерськими сторонами спільних заходів, реалізацію спільних дій, спрямованих на формування умов, за яких вірогідність виникнення противоправних аспектів зводиться до мінімуму, тощо.

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення превентивної діяльності поліції» складається з двох підрозділів і присвячений аналізу досвіду забезпечення превентивної діяльності поліції у державах – членах Європейського Союзу, країнах Північної та Південної Америки, а також державах пострадянського простору.

У підрозділі 3.1 «Зарубіжний досвід здійснення превентивних заходів правоохоронними органами» проаналізовано досвід здійснення превентивних заходів низки країн Заходу і Сходу, зокрема Сполучених Штатів Америки, Канади, Великої Британії, Німеччини, Чехії, Польщі, Грузії, Білорусі, Російської Федерації, Казахстану та Японії, на основі чого сформульовано висновок, що існує безліч підходів до процесу здійснення превентивних заходів органами поліції та провадження превентивної діяльності загалом. В одних країнах увагу акцентовано

на розширенні поліцейських повноважень, а в інших – на максимальній взаємодії з громадянами, залученні їх до реалізації окремих поліцейських функцій. У деяких країнах взагалі ще не вироблено ані поняття, ані сутності превенції як форми діяльності поліції. На основі кращих європейських практик забезпечення громадського порядку створено поліцію діалогу.

Доведено доцільність використання зарубіжного досвіду здійснення превентивних заходів у такому контексті: розширення превентивних можливостей поліцейських, зокрема їхніх прав у сфері застосування превентивних заходів, а також спрощення механізму використання останніх; удосконалення нормативно-правової бази в частині детального регулювання процедур і порядку використання превентивних заходів, а також приведення її у відповідність до міжнародних стандартів у сфері здійснення превентивної діяльності; посилення взаємодії з населенням у процесі провадження превентивної діяльності; розроблення та впровадження різних поліцейсько-соціальних програм, спрямованих на профілактику правопорушень, проведення роз'яснювальної роботи серед різних верств населення, підвищення рівня правосвідомості, активізація роботи з особами, які становлять групу ризику.

У підрозділі 3.2 *«Напрями вдосконалення превентивної діяльності поліції»* обґрунтовано, що розвиток превентивної діяльності в роботі поліції – це явище системне, яке виражається в різних напрямках. Обґрунтовано, що вказані напрями вдосконалення превенції на сьогодні можна виокремити як у положеннях нормативно-правової бази, так і на сторінках юридичної літератури, тобто в доктринальних поглядах науковців.

На підставі аналізу нормативно-правової бази встановлено, що чинне законодавство, попри наявність у ньому логічних, прийнятних для використання аспектів удосконалення превентивної діяльності поліції, а також визначення відповідних напрямів такого розвитку, містить суперечливі та недосконалі норми. На підставі вивчення наукових концепцій і норм чинного законодавства України запропоновано авторське бачення напрямів розвитку превентивної діяльності поліції, а саме: законодавчий – уточнення нормативної бази в аспекті визначення термінів «превентивна діяльність» та «превентивні заходи», розширення переліку превентивних заходів у нормах законодавства; організаційний – створення в структурі Національної поліції України превентивної поліції задля централізації управління та координації превентивної складової в роботі поліцейських підрозділів; професійно-навчальний – поліпшення обізнаності співробітників поліції, формування в них необхідних умінь і навичок для ефективного виконання своєї діяльності в частині превентивної роботи; інноваційний – удосконалення механізму застосування превентивних заходів, пошук нових моделей превентивної роботи, аналіз та інтеграція найкращих міжнародних практик у цій сфері.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності й особливостей адміністративно-правового забезпечення превентивної діяльності поліції, а також на

підставі опрацювання позитивного зарубіжного досвіду шляхів його вдосконалення, з розробленням таких положень:

1. Виокремлено та проаналізовано такі історичні етапи формування превенції в діяльності правоохоронних органів: 1) зародження превенції в діяльності правоохоронних органів стародавніх держав; 2) превенція в діяльності правоохоронних органів на українських землях у період з IX до XVII століття; 3) «імперський» етап розвитку превенції в діяльності правоохоронних органів (XVIII – початок XX століття); 4) радянський етап еволюції превентивних заходів у діяльності правоохоронних органів (20-ті – 90-ті роки XX століття); 5) превенція в діяльності правоохоронних органів на початковому етапі становлення України як незалежної держави (90-ті роки XX століття – донині).

Акцентовано увагу на тому, що превенція в усі часи була одним з пріоритетних напрямів діяльності правоохоронних органів. Доведено, що превенція в діяльності правоохоронних органів мала важливе значення для суспільства, адже була запорукою його добробуту. Наголошено на необхідності подальшого вдосконалення механізмів здійснення превентивної діяльності.

2. Доведено, що превенція – це діяльність уповноважених державних органів, яка має комплексний характер і передбачає застосування спеціальних заходів, спрямованих на попередження та запобігання порушенню суспільних відносин у різних галузях життєдіяльності суспільства, а також профілактику таких порушень, тобто усунення негативних явищ процесів та інших детермінант протиправної поведінки. Превентивними заходами визнано комплекс дій реєстраційного, інформаційно-аналітичного, контрольного-наглядового, дозвільно-облікового, обмежувального характеру, що мають на меті профілактику, попередження та запобігання вчиненню правопорушень у всіх без винятку галузях життєдіяльності суспільства.

3. Здійснено аналіз визначених у чинному законодавстві видів превентивних заходів, зокрема класифіковано їх залежно від кількості та складності передбачуваних ними дій, а саме:

– прості превентивні заходи, тобто превентивні заходи одиничного типу, виражені в конкретній дії: перевірка документів; опитування особи; зупинення транспортного засобу; поверхнева перевірка і огляд; вимога залишити місце й обмеження доступу до визначеної території; проникнення до житла чи іншого володіння особи; застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису;

– комплексні – система дій, об'єднаних певною метою превентивного характеру: обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом; поліцейське піклування; превентивна (профілактична) робота дільничних офіцерів поліції; заходи інформаційно-аналітичного характеру.

4. Встановлено, що адміністративно-правове регулювання превентивної діяльності поліції – це один з різновидів впливу на суспільні відносини, виражений в упорядкованій системі правових норм адміністративної галузі права, які регулюють

суспільні відносини у сфері провадження, організації та юридичного забезпечення превентивної діяльності. Основними джерелами адміністративно-правових норм у межах досліджуваного виду правового регулювання є Конституція України, Закон України «Про Національну поліцію», а також підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють окремі аспекти превентивної діяльності поліції. Обґрунтовано, що в межах адміністративно-правового регулювання превентивної діяльності поліції для координації поведінки суб'єктів у відносинах, які виникають за фактом її провадження, застосовують такі адміністративно-правові методи: забезпечувальні – способи та засоби, що передбачають підтримку законності превентивної діяльності; стимулюючі – спрямовані на стимулювання поведінки суб'єктів реалізації превентивної діяльності з метою уникнення порушень застосування превентивних заходів з їх боку способи та засоби, які передбачають застосування заохочень і стягнень; контрольно-наглядові – способи, заходи та засоби, що застосовуються з метою контролю за діяльністю суб'єктів провадження превентивної діяльності в поліції, її коригування та за потреби усунення недоліків; організаційні – спеціальні способи, засоби та заходи, спрямовані на побудову дієвої організаційної основи здійснення превентивної діяльності.

5. Обґрунтовано, що організаційні заходи щодо здійснення поліцією превентивних заходів відображаються в рішеннях таких суб'єктів, як Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ та Національна поліція в особі керівника поліції. Доведено, що кожен суб'єкт реалізує організаційні заходи в межах наданої законом компетенції, але в усіх випадках основною метою їх діяльності є створення ефективної системи управління за напрямом превентивної роботи, що здійснюється шляхом створення всередині структури поліції орієнтованих на превентивну роботу підрозділів, забезпечення належного виконання останніми своїх функцій, поточний контроль і вдосконалення їх роботи, а також діяльності вже наявних підрозділів у частині здійснення ними превентивних заходів.

6. Аргументовано положення, згідно з яким взаємодія поліції щодо забезпечення превентивних заходів – це співпраця, взаємна підтримка та допомога, виражена у формі реалізації спільних процедур, механізмів, дій поліції та інших державних органів, установ і громадськості, з метою створення умов проведення превентивних заходів, забезпечення максимального рівня їх ефективності. Наголошено, що взаємодія поліції у сфері забезпечення превентивних заходів здійснюється на таких рівнях: загальнодержавному – взаємодія з органами державної влади безпосередньо спрямована на реалізацію спільної діяльності в окремих напрямках роботи (забезпечення громадського порядку, ювенальної превенції, профілактики та протидії насильству в сім'ї, спільної діяльності поліції та уповноважених органів з питань пробації тощо); на рівні співпраці з органами місцевого самоврядування – взаємодія в такій формі передбачає взаємне інформування та проведення координаційних нарад, зустрічей, сприяння роботі поліції з боку органів місцевого самоврядування тощо; на рівні взаємодії з громадськістю, соціумом – діяльність дільничних офіцерів поліції в межах взаємодії з населенням на засадах партнерства, охорона громадського порядку спільно зі спеціальними громадськими об'єднаннями, формування та забезпечення роботи

соціальних програм, таких як «Поліцейський офіцер громади», «Сусідська варта», «Шкільний офіцер поліції».

7. Узагальнено міжнародний досвід здійснення превентивних заходів органами поліції на прикладі Сполучених Штатів Америки, Канади, Великої Британії, Німеччини, Польщі, Чехії, Грузії, Російської Федерації, Білорусі, Казахстану, Японії. Доведено доцільність використання зарубіжного досвіду здійснення превентивних заходів у такому контексті:

- розширення превентивних можливостей поліцейських, зокрема їхніх прав у сфері застосування превентивних заходів, а також спрощення механізму реалізації останніх;

- удосконалення нормативно-правової бази відповідно до міжнародних стандартів у частині регулювання механізму застосування превентивних заходів;

- посилення взаємодії з населенням;

- розроблення та впровадження різних соціальних програм, спрямованих на профілактику правопорушень, проведення роз'яснювальної роботи серед населення, підвищення рівня правосвідомості тощо.

8. Виділено чотири напрями вдосконалення превентивної діяльності поліції, а саме: законодавчий – уточнення нормативної бази в аспекті визначення термінів «превентивна діяльність» та «превентивні заходи», розширення переліку превентивних заходів у нормах законодавства; організаційний – створення в структурі Національної поліції України превентивної поліції задля централізації управління та координації превентивної складової в роботі поліцейських підрозділів; професійно-навчальний – поліпшення обізнаності співробітників поліції, формування в них необхідних навичок і вмінь для ефективного виконання своєї діяльності в частині превентивної роботи; інноваційний – удосконалення механізму застосування превентивних заходів, пошук нових моделей превентивної роботи, аналіз та інтеграція кращих міжнародних практик у цій сфері.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Цанько (Лакійчук) Я. О. Історико-правовий аналіз становлення та розвитку превенції в діяльності правоохоронних органів (з часів існування Російської Імперії до сьогодні). *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 2. С. 102–107.

2. Лакійчук Я. О. До проблеми визначення поняття «превентивний захід» *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 50. Т. 3. С. 184–189. (Серія «Право»).

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

4. Лакійчук Я. О. Міжнародний досвід здійснення превентивних заходів органами поліції та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 3. С. 123–127.

5. Лакійчук Я. О. Взаємодія поліції з державними органами, установами та громадськістю щодо забезпечення превентивних заходів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 4. С. 107–113.

6. Lakiychuk Ya. Theoretical and methodical approaches to interpretation of prevention definition. *National Law Journal: Theory and Practice*. 2017. No. 6-2 (28) 2017. P. 51–55.

7. Лакийчук Я. А. К проблеме определения направлений совершенствования превентивной деятельности полиции. *Право и закон*. 2018. № 4. С. 124–128. (Кыргызская Республика).

8. Цанько (Лакийчук) Я. О. Досвід США щодо здійснення превентивних заходів органами поліції. *Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 20–21 листоп. 2015 р.). С. 115–118.

9. Цанько (Лакийчук) Я. О. Превентивні заходи поліції та їх класифікація: *Матеріали круглого столу, присвяченого 67-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини* (Київ, 10 груд. 2015 р.). Київ : ДНДІ, 2015. С. 197–199.

10. Лакийчук Я. О. Поняття превенції. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення* : матеріали ІХ Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 31 жовт. 2017 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 159–163.

11. Лакийчук Я. О. Розвиток превенції у діяльності правоохоронних органів у стародавні часи. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 лип. 2018 р.). С. 9–12.

12. Лакийчук Я. О. До характеристики імперського етапу історичного розвитку превенції в діяльності правоохоронних органів. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 18–19 січ. 2019 р.). С. 18–22.

АНОТАЦІЯ

Лакийчук Я. О. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2019.

Дисертаційне дослідження присвячено проблематиці покращення адміністративно-правового забезпечення превентивної діяльності поліції. У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності й особливостей адміністративно-правового забезпечення превентивної діяльності поліції, а також опрацюванні відповідних пропозицій та рекомендацій щодо їх удосконалення.

Здійснено історико-правовий аналіз розвитку та становлення превенції в діяльності правоохоронних органів. Досліджено методологічні підходи до розуміння превентивних заходів і запропоновано авторське визначення цього поняття. Охарактеризовано види превентивних заходів поліції. Розкрито сутність адміністративно-правового регулювання превентивної діяльності поліції. Проаналізовано організаційні заходи щодо здійснення поліцією превентивних заходів. Визначено сутність взаємодії поліції з державними органами, установами та

громадськістю щодо забезпечення превентивних заходів. Узагальнено міжнародний досвід здійснення превентивних заходів правоохоронними органами. Обґрунтовано можливі напрями вдосконалення превентивної діяльності поліції.

Ключові слова: превенція, превентивні заходи, адміністративно-правове забезпечення, Національна поліція України, адміністративно-правове регулювання.

АННОТАЦИЯ

Лакийчук Я. А. Административно-правовое обеспечение превентивной деятельности полиции. – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальная академия внутренних дел, Киев, 2019.

Диссертационное исследование посвящено проблематике улучшения административно-правового обеспечения превентивной деятельности полиции. Приведены теоретическое обобщение и новое решение научной задачи, которая заключается в определении сущности и особенностей административно-правового обеспечения превентивной деятельности полиции, а также разработке соответствующих предложений и рекомендаций по их совершенствованию.

Осуществлен историко-правовой анализ развития и становления превенции в деятельности правоохранительных органов. Обоснована периодизация становления и развития превенции в деятельности правоохранительных органов с разделением ее на пять ключевых этапов. Осуществлено разграничение понятий «превенция», «профилактика», «предупреждение» и «предотвращение». Установлено, что целью предупреждения и предотвращения есть достижение ненаступления негативных моментов, при этом предупреждение является категорией абстрактной и включающей стратегические, ориентированные на длительную перспективу меры, а предотвращение отличается большей степенью конкретики и предусматривает тактические мероприятия. Исследованы методологические подходы к пониманию превентивных мер и предоставлено авторское определение данного понятия. Акцентируется внимание на том, что методы административно-правового регулирования превентивной деятельности похожи на классические административно-правовые методы, но не идентичны. Обосновано, что в контексте административно-правового регулирования превентивной деятельности полиции для координации поведения субъектов в отношениях, возникающих по факту ее производства, применяются следующие группы методов административно-правового воздействия: обеспечительные методы; стимулирующие методы; контрольно-надзорные методы; организационные методы. Определены виды превентивных мер полиции. Раскрыта сущность административно-правового регулирования превентивной деятельности полиции. Дана характеристика организационным мероприятиям полиции по осуществлению превентивных мер. Определено, что представляет собой взаимодействие полиции с государственными органами, учреждениями и общественностью по обеспечению превентивных мер. Обобщен международный опыт осуществления превентивных мер правоохранительными органами. Проанализирован опыт осуществления

превентивных мер стран Запада и Востока, в частности, Соединенных Штатов Америки, Канады, Великобритании, Германии, Чехии, Польши, Грузии, Беларуси, Российской Федерации, Казахстана и Японии, на основе чего сделан вывод, что существует множество подходов к процессу осуществления превентивных мер органами полиции и превентивной деятельности в целом. В одних странах делается акцент на расширение полномочий полицейских, в других – на максимальное взаимодействие с гражданами, привлечение их для помощи в реализации отдельных полицейских функций, а в-третьих вообще еще не выработано ни понятия, ни сущности превенции, как формы деятельности полиции. Определяются возможные направления совершенствования превентивной деятельности полиции.

Ключевые слова: превенция, превентивные меры, административно-правовое обеспечение, Национальная полиция Украины, административно-правовое регулирование.

ANNOTATION

Lakiichuk Ya. O. Administrative and Legal Support for Preventive Activities of the Police. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Dissertation for the degree of Candidate of Science in specialty 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Finance Law; Information Law. – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2019.

The dissertation research is devoted to problems of improvement of administrative and legal support of preventive activity of police. The dissertation presents the theoretical generalization and new solution of the scientific problem, which consists in determining the nature and features of administrative and legal support of preventive police activity, as well as elaboration of appropriate proposals and recommendations for their improvement.

Historical and legal analysis of the development and formation of prevention in the activities of law enforcement agencies is carried out. Methodological approaches to understanding preventative measures are explored and the author's definition is given. The types of preventive police measures are identified and characterized. The essence of administrative and legal regulation of preventive activity of police is revealed. The organizational measures of the police regarding the implementation of preventive measures by the police are given. Determined to be police interaction with government agencies, agencies and the public to provide preventative measures. It summarizes the international experience of law enforcement agencies in preventative measures. Possible directions of improvement of preventive activity of police are determined.

Key words: prevention, preventive measures, administrative and legal support, National Police of Ukraine, administrative and legal regulation.