

УДК 349.2

О. А. Будь

ад'юнкту докторантури та аспірантури
Харківського національного університету внутрішніх справ**ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ПРЕВЕНТИВНИХ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ
КРИЗЬ ПРИЗМУ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

Реформування системи Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України, утвердження в Україні європейських стандартів, узгодження норм адміністративного законодавства України з нормами права Євросоюзу [1] зумовлює необхідність по-новому поглянути на зміст поліцейської діяльності. Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», законодавець наділив поліцейських можливістю застосовувати дії превентивного або примусового характеру для гарантування публічної безпеки і порядку [2, ст. 29]. Проте в цьому аспекті постає низка невирішених проблем, зокрема, на законодавчому рівні наявна невизначеність системи превентивних поліцейських заходів, що впливає на практичну ефективність їх застосування під час виконання покладених на поліцейських повноважень.

Проблеми правового регулювання поліцейської діяльності неодноразово були предметом наукових досліджень провідних вітчизняних учених. Заслужують на увагу праці таких науковців, як: А. М. Авер'янов, О. М. Бандурка, І. Л. Бородін, С. М. Гусаров, В. В. Коваленко, А. Т. Комзюк, О. В. Негодченко, Н. М. Оніщенко, С. В. Петков, О. Ю. Салманова й інші. Проте відсутні комплексні наукові дослідження, присвячені вивченню системи адміністративно-правового регулювання діяльності органів поліції щодо застосування поліцейських заходів, насамперед превентивних. Варто зазначити, що зі створенням Національної поліції ми спостерігаємо тенденцію до конкретизації змісту та системи поліцейських заходів у розрізі доктринальних досліджень з адміністративного права, компетенції поліції щодо застосування чисельних превентивних поліцейських заходів. Звісно, така недостатня розробленість на теоретичному рівні, проблеми практичної реалізації зумовили важливість проведення комплексного дослідження питань правового регулювання та визначення системи поліцейських заходів, а отже, вибір теми наукової статті.

Отже, метою наукової статті є аналіз адміністративного законодавства України для формулювання авторського поняття системи превентивних поліцейських заходів.

Для визначення змісту та правової характеристики системи превентивних поліцейських заходів насамперед треба з'ясувати термінологічне визначення таких понять, як «система» і «полі-

цейські заходи». З'ясування сутності даних категорій є необхідною передумовою для подальшого окреслення шляхів удосконалення правового регулювання порядку застосування поліцейських заходів у контексті адміністративного права.

Термін «система» широко вживаний як у науці, так і в повсякденному житті. За термінологічним походженням поняття «система» (від давньогрецького *συστήμα* – «ціле») є множиною взаємопов'язаних елементів, що взаємодіє із середовищем як єдине ціле [3, с. 243] та відокремлена від нього. Метою системи визнають її бажаний майбутній стан, а структурою системи – сукупність необхідних і достатніх для досягнення цілей зв'язків між її елементами [4, с. 69]. Щодо визначення поняття «система», характеристики її змісту стосовно поліцейських заходів сьогодні в юридичній літературі є багато поглядів. Проте відсутня усталена думка щодо загального визначення даної категорії. У цьому аспекті доречним буде зауваження А. М. Авер'янова, який зазначив, що наявні нині розбіжності щодо сутності поняття «система» та його значення в пізнанні досить суттєво впливають на розвиток науки з адміністративного права [5, с. 24]. Аналіз різних наукових доктрин приводить до єдиного висновку: усі надані визначення поняття «система» залежно від підходу можуть бути поділені на дві групи. До першої належать наукові погляди, за якими система розглядається з позиції системного підходу через поняття «елементи», «зв'язки», «цілісність». Друга група науковців розглядає систему з позиції теорії управління, через поняття «керування», «правове регулювання». Говорячи про різноманітність визначень терміна «система», зауважимо, що в межах системних досліджень І. І. Коваленко і П. І. Бідюк найбільш прийнятним і простим вважають визначення системи як сукупності елементів, пов'язаних і взаємодіючих між собою в межах установлених правил, спрямованих на виконання цільових функцій (цільового призначення) з метою досягнення певних завдань [6, с. 11].

Цікавою є думка О. М. Бандурки й А. М. Куліша, які розглядають поняття «система» з позиції діяльності правоохоронних органів і вважають, що важливим елементом системи є правоохоронні органи, які споріднені загальною метою, наділені відповідними завданнями і функціями,

що полягають в забезпеченні законності і правопорядку в усіх сферах життєдіяльності держави [7, с. 86, 101]. На думку О. М. Бандурки, правове регулювання є стабілізуючим і заспокійливим чинником життєдіяльності суспільства завдяки принципам демократії і справедливості [8, с. 92], адже держава в особі органів поліції забезпечує життєдіяльність суспільства через використання владних повноважень, якими наділені поліцейські, та правове регулювання (нормативне закріплення їхніх прав і обов'язків).

У пізнанні сутності системи ми поділяємо позицію тих учених, які до базових характеристик будь-якої системи відносять елементи (компоненти) системи та зв'язки між ними [9, с. 56]. У літературі наголошується на тому, що однією з важливих складових частин розуміння категорії «система» є виділення її ознак та формулювання на їх підставі визначення терміна «система», щодо поліцейської діяльності також. На думку більшості вчених-адміністративістів, до основних ознак, які властиві системі, належать такі: цілісність; залежність кожного елемента, якості і відносин системи від його місця, функцій усередині цілого; ієрархічність; наявність специфічних взаємозв'язків між компонентами системи; структурність; взаємозалежність системи і середовища; закономірність властивостей системи [10, с. 6–7]. З огляду на вказані ознаки варто підтримати тих науковців, які зазначають, що не варто намагатися визначити те або інше поняття через максимальну кількість ознак, оскільки поняття «система» буде завжди ширшим за її ознаки. Ознаки системи є комплексом відмежованих, взаємопов'язаних її елементів, система пов'язана із середовищем, ієрархічна [11, с. 18–19]. Отже, система – це цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів, який утворює особливу єдність із середовищем та є одночасно елементом системи більш високого порядку [12, с. 4].

У контексті даного дослідження необхідно також звернути увагу на позицію В. В. Галунька, який ототожнює поняття «система» з поняттям «механізм» у контексті адміністративно-правового регулювання діяльності державних органів, вважаючи, що механізм передбачає функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [13, с. 92–93]. Система як управлінська категорія є набором взаємоузгоджених відносин, методів і засобів, які забезпечують належне її функціонування, що органічно поєднує в собі різні складові елементи [14, с. 336].

Як бачимо, спільною для всіх науковців є думка про те, що система – це щось ціле, створене

з окремих частин і елементів для цілеспрямованої діяльності. У такому значенні система розглядається як управлінська категорія. Тому правильно вживати саме дефініцію «система» у контексті правового регулювання поліцейської діяльності, щодо застосування поліцейських заходів також, адже в межах адміністративної науки значення системи передбачає можливість впливу на суспільні відносини застосуванням юридичних (тобто правових) засобів [15, с. 98].

Вагоме значення має також з'ясування сутності поліцейських заходів, а саме превентивних заходів, перелік яких доволі розгорнутий, але чітко визначений на законодавчому рівні. Категорія «поліцейські заходи» є новою для українського законодавства. Відповідно до ст. ст. 29, 30 Закону України «Про Національну поліцію», для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень застосовуються поліцейські заходи, що обмежують певні права і свободи людини, і які залежно від характеру впливу на суспільні відносини поділяються на дві загальні групи: превентивні поліцейські заходи та примусові поліцейські заходи [2]. Зазначимо, що в науково-практичному коментарі до ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейські заходи ототожнюють із поняттям «засоби» [16, с. 125]. У свою чергу, до превентивних поліцейських заходів законодавець відносить такі: 1) перевірка документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхнева перевірка й огляд; 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимога залишити місце й 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. Особливістю правового регулювання превентивних поліцейських заходів є те, що їх перелік і порядок реалізації передбачений не тільки законом України «Про Національну поліцію», але й іншими законодавчими і підзаконними нормативно-правовими актами України, нормативними актами МВС та Національної поліції України, а також Кодексом України про адміністративні правопорушення.

У праві превентивними заходами називають профілактичні й інші заходи, спрямовані на запобігання кримінальним та іншим правопорушенням [14, с. 469]. Превентивні поліцейські заходи не пов'язані із протиправною поведінкою конкретних осіб, тому метою їх застосування є

запобігання адміністративним і кримінальним правопорушенням. Застосування превентивних заходів поліцією не є самоціллю, воно доповнює проведення виховних, інформаційних і роз'яснювальних заходів [16, с. 126–127]. Інакше кажучи, застосовуючи превентивні поліцейські заходи, поліцейські створюють необхідні умови для виховання особи в дусі неухильного додержання норм законів, виявлення і припинення різних правопорушень, відвертають можливі посягання на інтереси суспільства та держави, які охороняються правом. Превентивні поліцейські заходи передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень певних прав і свобод до людей та організацій, і в цьому проявляється їхній примусовий характер, хоча правопорушення водночас відсутні. Тобто ці заходи мають чітку профілактичну спрямованість, орієнтуються на захист інтересів публічної безпеки та порядку, на недопущення вчинення правопорушень. Як зазначають О. М. Бандурка, С. М. Гусаров, І. Д. Казанчук, Н. І. Дідик та інші дослідники, превентивна діяльність – це особливий вид діяльності поліцейських, які під час виконання своїх завдань попереджають та (або) запобігають учиненню правопорушень у сфері публічного порядку. У правовій науці виділяють два види превенції: загальна превенція – попередження скоєння адміністративних і кримінальних правопорушень особами, схильними до протиправних вчинків; індивідуальна превенція – профілактика (попередження) учинення нових правопорушень особами, які вже скоїли будь-яке правопорушення [18, с. 190].

Як ми з'ясували, превентивні поліцейські заходи не містять елемента покарання особи, до якої вони застосовуються, їх застосуванням здебільшого забезпечується виявлення й попередження правопорушень, завдяки чому здійснюється профілактичний (превентивний) вплив. До речі, сутність профілактичного впливу превентивних поліцейських заходів полягає в тому, щоби, по-перше, не допустити протиправної поведінки з боку конкретних осіб, які до такої поведінки схильні, по-друге, усунути причини вчинення правопорушень, створити умови, що унеможливають протиправну поведінку. Під час розгляду системи превентивних поліцейських заходів залежно від їхнього цільового призначення і виду їх можна умовно класифікувати, поділивши на профілактичні (попереджувальні), охоронні, регулятивні й інформаційні. На відміну від заходів поліцейського примусу, які є реакцією на протиправні діяння людини, превентивні поліцейські заходи не мають карального характеру, не потребують установлення вини порушника як обов'язкової умови застосування, а також інших обов'язкових ознак протиправного діяння. Вони застосовуються відповідно до закону для забезпечення

виконання покладених на поліцію повноважень, із дотриманням установлених законом вимог, для попередження та профілактики правопорушень, забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

У результаті аналізу зазначених наукових доктрин і норм чинного адміністративного законодавства України надамо власне визначення системи превентивних поліцейських заходів з погляду адміністративно-правового регулювання. Отже, система превентивних поліцейських заходів, які застосовуються підрозділами Національної поліції України, є надзвичайно складним і комплексним інститутом адміністративного права, який визначається як сукупність адміністративно-правових засобів, прийомів впливу на суспільні відносини, що складаються в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів Національної поліції України, які мають превентивний характер, їх реалізація можлива суто в межах та на підставі правових норм, визначених Законом України «Про Національну поліцію», іншими нормами адміністративного законодавства України (відомчими нормативними актами України), за допомогою яких в процесі виконання покладених на поліцію повноважень можливе досягнення бажаного результату поліцейської діяльності – охорона прав і свобод людини, гарантування публічної безпеки і порядку, протидія злочинності. Системі превентивних поліцейських заходів в юридичному аспекті притаманні такі особливості, як: цілеспрямований характер щодо надання поліцейських послуг (регулює і впорядковує суспільні відносини за допомогою адміністративно-правових норм [19, с. 72]); наявність предмета і сфери правового впливу; спрямування на досягнення основної мети – забезпечення адміністративно-правовими заходами публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидія злочинності тощо; невід'ємним елементом їх реалізації є наявність державного органу, наділеного владними повноваженнями застосовувати превентивні заходи, – Національної поліції; організаційний і упорядкований характер; превентивний (профілактичний) характер; чітка правова регламентація діяльності поліції (права, обов'язки, порядок реалізації) у процесі застосування того чи іншого превентивного заходу. Зважаючи на сучасний етап реформування системи МВС України, вважаємо, що дієве правове регулювання системи превентивних поліцейських заходів сприяє забезпеченню поліцією належної реалізації правоохоронної функції держави, впливу на суспільні відносини у сфері гарантування публічної безпеки і порядку в Україні.

Література

1. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. Офіційний вісник України. 2004. № 15. Ст. 1022.
2. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Офіційний вісник України. 2015. № 63. С. 33.
3. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. Т. 3: Р – Я / укл. В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. К.: Аконіт, 2001. 986 с.
4. Волкова В. Н. Теория систем. М.: Высшая школа, 2006. 191 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина / за ред. В. Б. Авер'янова (голова) та ін. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. 592 с.
6. Коваленко І. І., Бідюк П. І., Гожий О. П. Вступ до системного аналізу: навч. посібник. Миколаїв: МДГУ ім. Петра Могили, 2004. 148 с.
7. Основи управління в органах внутрішніх справ: навч. посібник / О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, В. М. Василенко та ін.; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Х.: ХНУВС, 2011. 591 с.
8. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України: моногр.: у 2-х ч. Суми: Вид. Сум. держ. ун-ту, 2007. Ч. 1. 220 с.
9. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2011. 584 с.
10. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: моногр. К.: Вид-во Київськ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка, 2007. 335 с.
11. Вступ до теорії правових систем: моногр. / за заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К.: Юрид. думка, 2006. 432 с.
12. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 417 с.
13. Мельник Р. С. Системний підхід у правознавстві. Підприємництво, господарство і право. 2010. № 11. С. 3–6.
14. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ ст.): моногр. / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. Л. Пихтін, О. О. Опищук, Ю. В. Гридасов, М. М. Новіков, У. О. Палієнко, І. А. Дьомін, О. М. Єщук; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. 376 с.
15. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
16. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції: навч. посібник. К.: Центр учбової літератури, 2016. 336 с.
17. Про Національну поліцію: Закон України: навч.-практ. комент. / МВС України; Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. В. В. Сокурєнка, О. І. Безпалова, І. Д. Казанчук, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін. Харків, 2016. 408 с.
18. Адміністративна діяльність поліції України у питаннях та відповідях: навч. посібник / за заг. ред. О. М. Бандурки, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, С. М. Князєв та ін.; МВС України; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 466 с.

19. Дідик Н. І. Превентивні функції в діяльності патрульної поліції. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідорєнка. 2016. Вип. 2. С. 188–194.

20. Ластович Д. М. Поняття адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг. Наше право. 2015. № 6. С. 71–75.

Анотація

Будь О. А. Характеристика системи превентивних поліцейських заходів крізь призму норм адміністративного законодавства України. – Стаття.

Статтю присвячено характеристиці видів превентивних поліцейських заходів, що застосовуються Національною поліцією України. Автором наведено різні наукові позиції щодо висвітлення терміна «система» з погляду адміністративного права. Надано авторське визначення системи превентивних поліцейських заходів, виходячи зі змісту та специфіки застосування поліцейських заходів, на підставі аналізу адміністративного законодавства України. Зазначено, що повноваження Національної поліції України, щодо застосування поліцейських превентивних заходів також, визначені Законом України «Про Національну поліцію».

Ключові слова: система, адміністративно-правова система, Національна поліція, повноваження, превентивна діяльність, превентивні поліцейські заходи.

Аннотация

Будь О. А. Характеристика системы превентивных полицейских мер через призму норм административного законодательства Украины. – Статья.

Статья посвящена характеристике превентивных полицейских мер, применяемых Национальной полицией Украины. Автором приведены различные научные позиции относительно термина «система» с точки зрения административного права. Дано авторское определение системы превентивных полицейских мер, исходя из содержания и специфики применения полицейских мер. Отмечено, что полномочия Национальной полиции Украины по применению полицейских превентивных мер определены Законом Украины «О Национальной полиции».

Ключевые слова: система, административно-правовая система, Национальная полиция, полномочия, превентивная деятельность, превентивные полицейские меры.

Summary

Bud O. A. Characterization of the system prevention polycystic measures through the prism of norms of the administrative legislation of Ukraine. – Article.

The article describes the types of preventive police measures used by the National police of Ukraine. The author presents various scientific positions on the coverage of the term “system” from the point of view of administrative law. The author’s definition of the system of preventive police measures, based on the content and specific application of police measures. It is noted that the powers of the National police of Ukraine on the application of police preventive measures are defined by the Law of Ukraine “On the National police”.

Key words: system, administrative and legal system, national police, powers, preventive activity, preventive police measures.