

Олександр Миколайович Музичук,

доктор юридичних наук, професор,

заслужений юрист України,

Харківський національний університет внутрішніх справ (проректор);



<https://orcid.org/0000-0001-8367-2504>,

e-mail: o.muzychuk23@gmail.com

НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДЕЛІКТНОСТІ

Зазначено, що запровадження режиму воєнного стану в Україні змінило підхід до організації роботи поліції, зокрема у сфері профілактики адміністративної деліктності. Зауважено, що профілактика адміністративної деліктності є комплексною категорією, яку доречно розглядати саме крізь призму системи органічно взаємозв'язаних суб'єктів на рівні осмислення широкого кола зв'язків між ними, серед яких є і органи та підрозділи поліції. Відмічено, що така система має ґрунтуватися на засадах рівності, широкої участі громадськості та координуватися колегіально сформованими центрами управління на рівні держави або конкретного регіону (області, громади).

Ключові слова: поліція, бойова обстановка, суб'єкти, профілактика, адміністративна деліктність, воєнний стан, напрями вдосконалення.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Запровадження режиму воєнного стану в Україні змінило підхід до організації роботи Національної поліції України, особливо в регіонах ведення активних бойових дій. Адже перед вітчизняними правоохоронними органами постали раніше невідомі науці та практиці виклики, зокрема у сфері профілактики адміністративної деліктності серед внутрішньо переміщених осіб, на деокупованих територіях, а також в умовах бойових дій, які вимагали нових алгоритмів та підходів, а також урахування попередньо закладених пріоритетів і принципів діяльності. Так, І. В. Зозуля серед таких пріоритетів виокремлює бажання отримати в Україні висококваліфіковану поліцію, на зразок поліції європейських країн. На жаль, зауважує науковець, короткочасного умовного «перенесення» чужого позитивного досвіду та методів ефективної роботи поліцейських органів європейських країн на території України не відбулося і не могло відбутися через низку цілком об'єктивних причин [1, р. 9]. Проте актуальною проблемою залишається розбудова системи органів та підрозділів поліції, що органічно втілює в собі попередній досвід становлення України

як демократичної та соціально орієнтованої держави в контексті новітніх викликів у сфері профілактики адміністративної деліктності.

Стан дослідження проблеми

Окремі питання діяльності підрозділів поліції, зокрема в контексті профілактичної діяльності, були предметом наукових досліджень О. Бандурки, В. Сокурєнка, О. Музичука, С. Шатрави, О. Безпалової, О. Джафарової, Ж. Завальної, О. Панової, О. Пчеліної, А. Танько, Н. Цибульник та багатьох інших учених. У працях указаних науковців ґрунтовно та комплексно розглянуті різноманітні аспекти профілактичної діяльності підрозділів поліції, проте потребує свого осмислення системний підхід до розуміння профілактики адміністративної деліктності, в основі якого лежить система органічно взаємопов'язаних суб'єктів, серед яких є і органи та підрозділи поліції, заснована на засадах рівності та широкої участі громадськості. В умовах воєнного стану така система перебудовується і трансформується, що також потребує наукового осмислення.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в тому, щоб визначити місце Національної поліції в системі суб'єктів профілактики адміністративної деліктності. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі *завдання*: розглянути позиції науковців щодо особливостей діяльності поліції у новітніх умовах та її показників; сформувані сутнісне розуміння профілактики адміністративної деліктності, дослідити особливості профілактичної діяльності поліції в низці країн світу; сформувані на основі проведеного аналізу напрями вдосконалення діяльності поліції як суб'єкта профілактики адміністративної деліктності в умовах воєнного стану.

Наукова новизна дослідження

Новизна полягає в тому, що в дослідженні враховані окремі, раніше недосліджувані в контексті цієї проблематики особливості діяльності поліції та інших суб'єктів профілактики адміністративної деліктності в умовах воєнного стану, втілене комплексне бачення сутності профілактики адміністративної деліктності та новітні напрями вдосконалення профілактичної діяльності поліції.

Виклад основного матеріалу

Аналізуючи основні засади ефективності діяльності поліції, О. Безпалова, Т. Кобзева, В. Корнієнко та І. Кріцак зазначають, що остання є контрольованою і підзвітною громадськості лише в тих країнах, де панує верховенство прав, свобод і законних інтересів особи, а слова «демократія» та «прозорість» не є політично заангажованими гаслами, а радше представляють повсякденну рутину правових, розвинених і демократичних країн [2, р. 12]. Дійсно, саме

принцип верховенства права, який у Нідерландах відомий як *Rechtsstaat*, французькою звучить як *etat de droit* та італійською *Stato di diritto*, багато в чому визначає спрямованість діяльності поліції.

Втілюючи інституційне бачення вищевказаного принципу, фундаторка вітчизняної поліцейстики О. Безпалова зазначає, що невід'ємною складовою механізму забезпечення прав громадян є наявність належного інституційного механізму, тобто системи суб'єктів, до повноважень яких належить реалізація заходів щодо охорони та захисту прав громадян, а також їх відновлення в разі порушення та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, тобто реалізація відповідних правових процедур, порядок здійснення яких регулюється відповідними адміністративно-правовими нормами [3, с. 15].

Діяльність поліції задля максимально широкого врахування основоположних принципів, до яких, зокрема, належить і принцип верховенства права, має ґрунтуватися на узгодженій та відповідній сучасним суспільно-політичним реаліям системі показників. Колектив науковців у складі М. Рудик, К. Масленікова, Н. Носевич, В. Вінчук і В. Фатхутдінова, аналізуючи систему діяльності поліції, визначає роль показника, який позначає кількість розкритих кримінальних правопорушень у цій системі. Дослідники, спираючись на широке коло джерел, формують авторське бачення складових системи індикаторів діяльності поліції, до яких відносять рівень довіри населення до поліції як фундаментальний показник, що відображає реальний стан злочинності та безпеки в країні; рівень розкриття кримінальних правопорушень; рівень злочинності та громадської безпеки; швидкість взаємодії громадян з поліцією; час реагування на правопорушення [4, р. 90].

Водночас не менш важливим показником діяльності поліції, на наше глибоке переконання, є й ефективність роботи у сфері профілактики адміністративної деліктності. Вимірювання та аналіз цього показника є доволі складними процесами, адже здійснюються вони не лише в межах діяльності поліції, а й багато в чому пов'язані з функціонуванням інститутів громадянського суспільства, освітніх, культурних, наукових та виховних установ і організацій, зокрема міжнародних, які спрямовують свою діяльність на вирішення актуальних проблем, що становлять соціальну основу адміністративної деліктності.

Є. Шульга, досліджуючи адміністративно-деліктні відносини в Україні, розглядає їх як певну складну сукупність суспільних відносин. На його думку, такі відносини пов'язані із застосуванням заходів адміністративного примусу, що використовуються державою, до яких належать попередження, припинення та покарання. Адміністративно-деліктні відносини встановлюються між суб'єктами прав та юридичних обов'язків; однією зі сторін цих відносин завжди є органи державної влади [5, с. 10, 21].

О. Панасюк у контексті цієї проблематики зазначає, що адміністративно-деліктні відносини відіграють важливу роль у забезпеченні правопорядку, відновленні порушених прав та накладенні адміністративного стягнення. Вони відмежовуються від таких видів відносин, як кримінально-правові або відносини цивільно-правової відповідальності [6, с. 174].

Адміністративну деліктологію С. Дембіцька визначає як сукупність знань про адміністративні делікти й деліктність як масове негативне явище, що містить детермінанти протиправної поведінки деліквентів, їх особистість з метою вироблення і використання адекватних заходів для протидії адміністративним правопорушенням [7, с. 154]. У цій системі знань, запропонованій дослідницею, вважаємо доречним також виокремити і фонові для адміністративних деліктів явища, і адміністративне деліктологічне планування та прогнозування, і взагалі широке втілення в адміністративно-правову доктрину засадничих положень, сформованих на рівні вітчизняної та зарубіжної кримінології.

З огляду на окреслені теоретичні положення під профілактикою адміністративної деліктності ми розуміємо комплексну діяльність інститутів громадянського суспільства, освітніх, культурних, наукових і виховних установ та організацій, яка спрямована на виявлення й усунення причин і умов учинення адміністративних деліктів (правопорушень), на всебічний виховний вплив на осіб, які схильні до вчинення таких деліктів, шляхом забезпечення ефективної реалізації системи заходів щодо виправлення таких осіб, а також на пропагування в населення соціально бажаних зразків поведінки, зокрема у сфері взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства та міжнародною спільнотою з метою оперативного інформування про адміністративні делікти, їх причини та умови, реалізації спільних соціальних ініціатив та розробки спільних комплексних програмних документів щодо подальшого бачення широкого кола процесів, спрямованих на зменшення адміністративної деліктності.

На нашу думку, профілактика адміністративної деліктності є комплексною категорією, яку доречно розглядати саме крізь призму системи органічно взаємозв'язаних наведених нами вище суб'єктів, зокрема на рівні осмислення широкого кола зв'язків між ними, серед яких є і органи та підрозділи поліції. Також зазначимо, що така система має ґрунтуватися на засадах рівності, широкої участі громадськості і координуватися колегіально сформованими центрами управління на рівні держави або конкретного регіону (області, громади).

Досліджуючи особливості профілактичної діяльності поліції в низці країн Європейського Союзу, І. Іщенко, К. Бугайчук, О. Токарчук, К. Рудой та І. Царьова стверджують, що єдиного підходу до здійснення

цієї діяльності в зазначених країнах немає. Тому не зовсім коректно запозичувати той чи інший вид превентивної діяльності в однієї з країн Європейського Союзу, аргументуючи це запозиченням європейського досвіду, адже в одних країнах акцент робиться на розширенні повноважень поліцейських, а в інших – на максимальній взаємодії із громадськістю шляхом залучення її до сприяння реалізації окремих функцій поліції, а у третій групі країн фактично не сформульовано ані загальної концепції, ані превенції як однієї з форм діяльності поліції. Водночас дослідники наголошують на доцільності врахування окремих заходів, програм, що були успішно втілені в інших країнах світу [8, р. 271].

Американські дослідники Р. Джонс-Вебб, Т. Тумі, К. Ленк, Т. Нельсон і Д. Еріксон досліджували питання профілактичної діяльності поліції США на рівні розгляду заходів, які правоохоронні органи вживають щодо осіб, що продають алкоголь неповнолітнім; які види примусової діяльності застосовуються щодо таких осіб; чинники, що сприяють профілактиці та протидії продажу алкоголю неповнолітнім особам. Дослідники опитали 1 056 представників місцевих правоохоронних органів у США. У результаті дослідження було з'ясовано, що агентства, які проводили діяльність, спрямовану на профілактику та протидію продажу алкоголю неповнолітнім, значно частіше мали штатного офіцера або окремих підрозділ, який спеціально займався цими питаннями [9, р. 569].

Аналізуючи зарубіжний досвід профілактичної діяльності поліції, О. Бакаєва, В. Зміївський, С. Єгоров, М. Стацк і В. Шендрік зауважують, що взаємодія громадськості з поліцією є важливим засобом попередження та протидії злочинності. У більшості країн населення залучається до правоохоронної діяльності як за національними, так і за регіональними програмами, бере участь у спільному з правоохоронцями патрулюванні, у проведенні правопросвітницької роботи, профілактичних бесід з особами, які були причетні до протиправної діяльності або мають схильність до вчинення протиправних дій [10, р. 718].

Так, у попередніх дослідженнях ми зазначали, що ефективною є система впливу на злочинність за допомогою громадськості у країнах Азії, зокрема Японії. Коли наприкінці 1980-х рр. у Японії спостерігалося особливо тривожне зростання так званих сліпих зон у містах (районах, що знаходяться під контролем злочинних угруповань), працівники поліції докладали значних зусиль для організації мешканців цих районів на спільну протидію злочинності та надання їм необхідної допомоги, формування спільнот безпеки в більшості криміногенних районів [11, с. 104].

Щодо напрямів подальшого розвитку діяльності поліції у сфері профілактики адміністративної деліктності, то варто звернути увагу,

що вони постають із соціально-політичних реалій, які мають місце в сучасному українському суспільстві. Ці реалії багато в чому породжені російсько-українською війною, яка так само зумовляє новітні соціально-економічні проблеми.

До таких напрямів розвитку, що набувають стратегічного змісту в масштабах всієї країни, можна віднести і комплекс організаційно-управлінських заходів, пов'язаних із необхідністю забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Авторський колектив у складі І. Іщенко, К. Швець, А. Купіна, М. Кулик та О. Безпаолової зазначає, що ефективна профілактична діяльність Національної поліції України щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб певною мірою залежить від механізму належного правового регулювання цієї діяльності за допомогою законів та інших нормативно-правових актів, тому з метою запобігання дискримінації цієї категорії необхідно посилити відповідальність посадових осіб за порушення конституційних прав внутрішньо переміщених осіб, а також привести законодавство України про соціальний захист внутрішньо переміщених осіб у відповідність до Конституції України та міжнародних стандартів [12, р. 178].

Водночас наголошуємо на необхідності розгляду питання забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб крізь призму напрямів спільної злагодженої діяльності всіх суб'єктів профілактики адміністративної деліктності. До таких напрямів можемо віднести й інфраструктурні проекти, спрямовані на надання тимчасового житла таким особам. Забезпечення житлом так само має розглядатися невідривно від працевлаштування, доступу до освітніх послуг та змістовного проведення дозвілля, що охоплює широке коло культурних і громадських заходів із дотриманням безпекових вимог. Таке комплексне бачення програм для внутрішньо переміщених осіб та широка, ефективна, узгоджена участь у їх втіленні всіх суб'єктів профілактики адміністративної деліктності сприятиме кращій інтеграції таких осіб у нове для них соціальне середовище. Поліції в процесі реалізації таких проєктів має відводитися не лише роль забезпечення публічної безпеки та порядку, а й змістовного наповнення планів таких програм, організації спільних тренінгів, майстер-класів, воркшопів тощо.

Як окремий напрям удосконалення профілактичної діяльності поліції ми розглядаємо профілактику булінгу в умовах воєнного стану. Як зауважує В. Сокурєнко, термін «булінг» з'явився в законодавстві України у грудні 2018 р. з моменту ухвалення нормативно-правових актів щодо протидії булінгу. Зараз, як зауважує видатний науковець, на законодавчому рівні визначено поняття «булінг (переслідування) учасника освітнього процесу», його характерні ознаки, сторони булінгу та введено окрему статтю про адміністративну відповідальність за

булінг, прояви, які можуть бути підставою для підозри у вчиненні булінгу, а також визначено суб'єктів реагування на випадки булінгу (переслідування) в закладах освіти та їх повноваження [13, р. 230]. Дистанційне навчання, спільне перебування дітей протягом тривалого часу в укриттях, сховищах, у місцях проживання внутрішньо переміщених осіб породжує необхідність пошуку новітніх підходів до проведення профілактичної роботи в цьому напрямі, зокрема розміщення інформаційних матеріалів в укриттях та проведення роз'яснювальної роботи під час онлайн-зустрічей з дітьми та їхніми батьками.

Вважаємо, що окремим напрямом удосконалення діяльності поліції у сфері профілактики адміністративної деліктності можна визначити широке застосування програмного підходу як в адміністративно-правовому законодавстві, так і в доктрині адміністративного права. Так, О. Хань зазначає, що на шляху до застосування програмного підходу в адміністративній діяльності правоохоронних органів стоїть відсутність належних теоретичних розробок тактики її здійснення. Сьогодні ані адміністративним правом, ані поліцієстикою як її підгалуззю не вироблено поняття тактичного прийому адміністративної діяльності, наприклад поліцейського, ситуаційної зумовленості тактики цієї діяльності, не приділяється увага і виробленню типових тактичних ситуацій, що можуть виникати під час застосування різних видів поліцейських заходів під час провадження у справах про адміністративні правопорушення; відсутні розробки систем тактичних прийомів управління такими ситуаціями [14, с. 175]. Окремого осмислення потребує методологія проведення того чи іншого профілактичного заходу, що проводиться працівниками поліції спільно з іншими суб'єктами профілактики адміністративної деліктності: зустрічі, бесіди, онлайн-опитування, соціальні проекти тощо.

Висновки

Запровадження режиму воєнного стану в Україні змінило підхід до організації роботи поліції, адже перед вітчизняними правоохоронними органами постали раніше невідомі науці та практиці виклики, зокрема й у сфері профілактики адміністративної деліктності серед внутрішньо переміщених осіб, на деокупованих територіях, а також в умовах бойових дій, які вимагали нових алгоритмів та підходів, а також урахування попередньо закладених пріоритетів і принципів діяльності.

Діяльність поліції задля максимально широкого врахування основоположних принципів, до яких, зокрема, належить і принцип верховенства права, має ґрунтуватися на узгодженій та відповідній сучасним суспільно-політичним реаліям системі показників. Важливим показником діяльності поліції, на наше глибоке переконавання, є ефективність роботи у сфері профілактики адміністративної деліктності. Вимірювання та аналіз цього показника є доволі складними

процесами, адже здійснюються не лише в межах діяльності поліції, а й багато в чому пов'язані з функціонуванням інститутів громадянського суспільства, освітніх, культурних, наукових і виховних установ та організацій, зокрема міжнародних, які спрямовують свою діяльність на вирішення актуальних проблем, що становлять соціальну основу адміністративної деліктності.

Вважаємо, що профілактика адміністративної деліктності є комплексною категорією, яку доречно розглядати саме крізь призму системи органічно взаємозв'язаних суб'єктів на рівні осмислення широкого кола зв'язків між ними, серед яких є й органи та підрозділи поліції. На нашу думку, така система має ґрунтуватися на засадах рівності, широкої участі громадськості та координуватися колеґіально сформованими центрами управління на рівні держави або конкретного регіону (області, громади).

Щодо напрямів подальшого розвитку діяльності поліції у сфері профілактики адміністративної деліктності, то до них ми відносимо комплекс організаційно-управлінських заходів, пов'язаних із необхідністю забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, профілактику булінгу в умовах воєнного стану, широке застосування програмного підходу як в адміністративно-правовому законодавстві, так і в доктрині адміністративного права.

Список бібліографічних посилань: **1.** Zozulia I. V. Is the National Police of Ukraine European? *Forum of Law*. 2019. No. 59. Pp. 4–12. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3362214>. **2.** Bezpalova O. I., Kobzieva T. A., Korniienko V. V., Kritsak I. V. Police law within the system of administrative law: The need of reconciling the relationship. *DIXI*. 2021. Vol. 23, No. 2. Pp. 1–15. DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2021.02.07>. **3.** Безпалова О. І. Пріоритетні напрями діяльності органів поліції щодо забезпечення прав громадян в умовах правового режиму воєнного стану в Україні. *Право і безпека*. 2022. № 3 (86). С. 13–25. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.3.01>. **4.** Rudyk M., Maslienikova K., Nosevych N., Vintsuk V., Fatkhutdinov V. G. The Role of the Number of Detected Criminal Offenses in the Police Performance Indicators System. *Cuestiones Politicas*. 2022. Vol. 40, No. 73. Pp. 90–107. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4073.04>. **5.** Шульга Є. В. Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2018. 36 с. **6.** Панасюк О. В. Питання визначення адміністративно-деліктних відносин як об'єкта правового дослідження. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2020. Вип. 2 (89). С. 164–177. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.16>. **7.** Дембіцька С. Л. Адміністративний делікт як небезпека зростання правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 153–156. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-5/35>. **8.** Ishchenko I., Buhachuk K., Tokarchuk O., Rudoi K., Tsareva I. European

experience of preventive activities performed by law enforcement agencies: administrative aspect and theoretical-legal aspect. *Cuestiones Políticas*. 2022. Vol. 40, No. 75. Pp. 263–273. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4075.17>. **9.** Jones-Webb R., Toomey T. L., Lenk K. M., Nelson T. F., Erickson D. J. Targeting adults who provide alcohol to underage youth: results from a national survey of local law enforcement agencies. *Journal of Community Health*. 2015. Vol. 40, Iss. 3. Pp. 569–575. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10900-014-9973-0>. **10.** Bakaieva O., Zmiivskiy V., Yehorov S., Stashchak M., Shendryk V. International experience of citizen engagement in prevention of criminal offences. *Cuestiones Políticas*. 2021. Vol. 39, No. 68. Pp. 708–722. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3968.45>. **11.** Музичук О. М. Зарубіжний досвід участі громадян та громадських формувань в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями. *Право і безпека*. 2002. № 2. С. 101–105. **12.** Ishchenko I., Shvets K., Kupina L., Kulyk M., Bezpalova O. Preventive activities of the National Police of Ukraine regarding violations of rights and freedoms of internally displaced persons. *Revista De La Universidad Del Zulia*. 2022. Vol. 13, No. 38. Pp. 169–179. DOI: <https://doi.org/10.46925/rdluz.38.12>. **13.** Sokurenko V. Prevention and Counteraction to Bullying in Ukraine as a Negative Social Phenomenon. *Revista San Gregorio*. 2022. No. 50. Pp. 216–233. DOI: <https://doi.org/10.36097/rsan.v0i50.2115>. **14.** Хань О. О. Перспективи використання програмного підходу в діяльності правоохоронних органів України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2019. Вип. 4 (87). С. 170–178. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2019.4.17>.

Надійшла до редколегії 19.11.2023

Прийнята до опублікування 11.12.2023



Muzychuk O. M. The National Police in the system of administrative delinquency prevention subjects

The article notes that the introduction of martial law in Ukraine has changed the approach to the organisation of police work, since domestic law enforcement agencies have faced challenges previously unknown to science and practice, in particular, in the area of prevention of administrative delinquency among internally displaced persons, in the de-occupied territories, and in the context of hostilities, which required new algorithms and approaches, as well as consideration of the priorities and principles of activity.

It is emphasised that in order to ensure the widest possible consideration of the fundamental principles, including the rule of law, police activity should be based on a coherent and consistent system of indicators which is relevant to modern socio-political realities. An important indicator of police activity is the effectiveness of work in the area of prevention of administrative delinquency. Measurement and analysis of this indicator are rather complex processes, as they are carried out not only within the framework of police activities, but are also largely related to the functioning of civil society institutions, educative, cultural,

scientific and educational institutions and organisations, including international ones, which focus their activities on solving urgent problems that constitute the social basis of administrative delinquency.

It has been noted that prevention of administrative delinquency is a complex category which should be considered through the prism of a system of organically interrelated actors at the level of understanding a wide range of relations between them, including police bodies and units. It has been emphasised that such a system should be based on the principles of equality, broad public participation and be coordinated by collectively formed management centres at the level of the State or a particular area (region, community).

The areas for further development of police activities in the field of prevention of administrative delinquency include a set of organisational and administrative measures related to the need to ensure the rights and freedoms of internally displaced persons, prevention of bullying under martial law, and widespread application of the programme approach both in administrative law and administrative law doctrine.

Key words: police, combat situation, subjects, prevention, administrative delinquency, martial law, areas of improvement.

