

Ю. В. Цуркаленко

orcid.org/0000-0002-9201-4690

кандидат юридичних наук,

стипендіатка фонду Фольсваген

Університету Регенсбургу, Інституту Східної Європи

ПОЛІЦЕЙСЬКІ ПРОФІЛАКТИЧНІ ЗАХОДИ: НЕОБХІДНІСТЬ ЇХ АКТИВНОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Сьогодні Україна є кандидатом на членство в Європейський Союз й вона прагне стати повноправним членом цього союзу. Можливо сказати, що прямо зараз вона буквально відвоює це право на полі бою. Право зробити наступний крок у своєму розвитку: залишити позаду усі пережитки від радянської тоталітарної держави та стати повноправною частиною Європи та європейського правового простору. Однак, відвоювати це право є недостатнім, підготовка до членства передбачає завершення всеохоплюючої трансформації всіх сфер життя суспільства. Виконання доволі великого переліку завдань й умов для того, щоб стати повноправним членом ЄС та остаточне адаптування національного законодавства до законодавства ЄС. Союзу правових держав, який заснований на принципах свободи, демократії, поваги прав людини та основних свобод, а також верховенства права.

Доречно зазначити, що в Україна є всі шанси для цього. Вона є молодою державою з тисячолітньою історією, яка в силу свого історичного розвитку на шлях побудови правової державності стала пізніше, ніж більшість Європейських країн, а тому в неї є можливість й час для розвитку. Так, конституційно закріпити наміри побудови правої державності Україна змогла лише у 1996 році (в ст. 1 Конституції України), тобто з моменту конституційно закріпленого принципу правової держави пройшло менше 30 років, а наприклад у Німеччині (одній із країн засновниць ЄС) принцип правової держави було офіційно закріплено в Основному законі ФРН ще у 1949 році. При цьому, з одного боку Україна вже зробила безліч маленьких, але дуже важливих кроків на шляху від відмови від радянської спадщини до повноцінної європейської інтеграції, а з іншого, перебуває у перехідному становищі, ще й досі не позбавилася від усіх пережитків радянської держави та не побудувала дійсно правову державу.

Стверджувати про те, що Україна проголосивши себе правовою країною фактично стала такою, не є доречним. Бо між нормативним закріпленням принципу правової держави і його реальним втіленням у життя знаходяться сотні нормативних актів, ефективно функціонуюче правосуддя, політична стабільність тощо, на які наша держава все ще очікує. В даному контексті доволі доречно навести думку Д. Сковронського, який аналізуючи взаємовплив та взаємозв'язок громадянського суспільства і держави як єдиної цілісності зазначив, що реально в Україні існує не правова держава, а «механістична демократія». Для побудови ж правової держави потрібен час та суттєві трансформації, необхідна організація управлінських структур, які абсолютно не залежать від політичної боротьби і діяльність яких повинна бути спрямована на забезпечення та захист інтересів громадянського суспільства (Сковронський, 2017 с. 190). І ця суттєва трансформація відбувається прямо в цей час.

Принагідно відзначимо, що у науковій літературі термін «правова держава» визначається по-різному. О. Л. Богініч зазначає що правова держава характеризується передусім народовладдям, верховенством права, відповідальністю держави перед суспільством, справедливим правосуддям, наявністю незалежних засобів масової інформації (Богініч, 2016, с. 11). А.П. Заєць у своєму дисертаційному дослідженні зазначав, що у правовій державі принцип зв'язаності правами та свободами людини і громадянина має пронизувати усю політико-правову надбудову держави «бути критерієм для усвідомлення меж втручання держави в суспільне життя, гарантованості усіх інших прав і свобод людини і громадянина» (Заєць.

1999). А.Р.Ф. Гринюк наголошував, що правова держава – це та держава, яка правом зобов'язана гарантувати й захищати права й свободи людини і громадянина (Гринюк, 2004).

Існують і інші визначення терміну «правова держава». Їх аналіз показує, що попри певні відмінності, у них є і чимало спільних ознак. Так, майже всі автори погоджуються з тим, що правова держава функціонує винятково на основі норм права, пріоритетним для неї є захист та забезпечення прав та свобод кожної людини, а між державою та особою у правовій державі виникають взаємовідносини, тобто держава і особа наділяються взаємними правами та обов'язками.

Отже, правова держава це перш за все країна, де державний механізм функціонує на основі верховенства закону та принципу законності, де гарантовані правові відносини між державою та громадянином та забезпечується правова стабільність і безпека кожної людини. На наш погляд, не повинен викликати заперечення той факт, що безпека – це базова й одна з основних потреб будь-якого сучасного європейського суспільства, відповідно забезпечення безпека громадян – одне із найважливіших завдань правової держави.

Доречно зазначити, що функції створення та підтримання безпечного середовища всередині країни в контексті захисту прав і свобод людини традиційно покладені на поліцію. При цьому сучасна поліція в правовій державі повинна як виявляти вже скоєні злочини, так і діяти на випередження. Вона повинна як й притягувати винних до відповідальності, так й вживати активних заходів запобігання будь-яким порушенням прав і свобод людини.

Тобто, якість захисту прав і свобод людини та рівень підтримання внутрішньої безпеки в країні залежить в тому числі й від якості реалізації поліцейськими профілактичних заходів. У підтвердження цієї думки наведемо слова І.В. Феліка: «В демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права, однією з основних цілей новоствореного, в результаті євроінтеграційних процесів, правоохоронного органу – Національної поліції України, має бути саме запобігання злочинності» (Фелік, 2016, с. 314).

З огляду на це доволі логічним є висновок про те, що одним із необхідних завдань на шляху до побудови правової держави в Україні та входження її до європейського правового простору є в тому числі й розвиток реалізації поліцейськими профілактичних заходів. Безперечно це питання не є новим для української правової науки та практики. Україна вже зробила перший крок, визначивши для себе напрямок європейської інтеграції у 2014 році. Як наслідок, у 2015 році відбулася трансформація міліції в поліцію, від більш каральної до превентивної системи. А тенденції щодо актуальності превентивних заходів знайшли своє відображення в нормах чинного Закону України «Про Національну поліцію». А саме в першому абзаці ст. 23 «Основні завдання поліції», зазначається, що поліція відповідно до покладених на неї завдань здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень.

Отже реформа, яка розпочалася у 2015 році, дозволила переорієнтувати поліцію в Україні на цілодобову сервісну службу, яка працює в режимі 24 години на добу, та розірвати її зв'язок з радянським минулим, з міліцією. Як наслідок, змінилися основні акценти в повсякденній діяльності поліції. Тепер діяльність на випередження, профілактична діяльність, є майже такою ж важливою, як й розкриття вже безпосередньо скоєних злочинів та притягнення винних до відповідальності. Однак, не дивлячись на подібну увагу до діяльності на випередження, в Україні реалізація профілактичних заходів поліцейськими так і залишилася недостатньо розвиненою і потребує, як і наукової розробки, так і більш якісного нормативного врегульована.

Перш за все треба наголосити на тому, що сьогодні серед науковців та практиків досить немає єдиної думки, щодо розуміння профілактичних заходів. З цього приводу доволі влучно підмічає Д.П. Цуркаленко, що в положеннях чинного законодавства, що визначають адміністративну діяльність Національної поліції відсутнє чітке розуміння поняття превентивної діяльності та профілактичної діяльності, й відповідно превентивних та профілактичних заходів. Так, в одних випадках вказані поняття ототожнюються, а в інших розглядаються як різні види діяльності поліції. Наприклад, в Положенні про Департамент патрульної поліції, законодавець використовує зазначені поняття як нетотожні. Описуючи функції Департаменту

патрульної поліції, зазначається, що він провадить превентивну та профілактичну діяльність спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень. А в Наказі Міністерства внутрішніх справ № 650 від 28.07.2017 року «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» законодавець надаючи тлумачення термінам використовує дефініцію «превентивна (профілактична) робота ДОП» тим самим по суті ототожнюючи слова «превентивний» та «профілактичний». Більш того в зазначеній інструкції використовується термін «превентивний облік» під яким розуміється комплекс організаційно-практичних заходів у діяльності ДОП із запобігання вчиненню, фіксації та припинення правопорушень, контролю за поведінкою осіб з метою недопущення повторного вчинення ними правопорушень, дотриманням установлених законодавством тимчасових обмежень та виконанням покладених зобов'язань. А в Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України, яка затверджена Наказом МВС № 1044 від 19.12.2017, використовується термін «профілактичний облік» у відношенні дітей під яким мається на увазі комплекс заходів із взяття на облік, наповнення та підтримання в актуальному стані баз даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС, стосовно дітей, щодо яких здійснюється профілактична робота (Цуркаленко, 2021, с. 209).

З огляду на такий стан речей, вважаємо за доцільне наголосити, що профілактичні та превентивні заходи це є різні поняття. А саме, превентивні заходи – це дії, які визначені в Законі України «Про Національну поліцію», спрямовані на виявлення злочинів та їх запобігання і обмежують права осіб (перевірка документів у особи, опитування особи, поверхнева перевірка, зупинка транспортного засобу тощо); а профілактичні заходи – це дії, які не обмежують права людини і спрямовані виключно на профілактику, тобто здійснюються ще до вчинення правопорушення (встановлення дорожніх знаків, проведення занять у школах, створення плакатів, відеороликів тощо). Тобто, основним тут є факт обмеження прав людини при проведенні якоїсь дії. Якщо дія направлена на випередження і при її реалізації не обмежуються права людини – це є профілактичний заходів. Подібної позиції підтримуються у країнах Європейського Союзу, наприклад у Німеччині. Саме ці заходи, які не обмежують права людей, є предметом наукового дослідження в цій статті.

Профілактичні заходи реалізуються українськими поліцейськими постійно. Кількість публікацій про проведення таких заходів на офіційних сторінках представників різних підрозділів поліції вражає та підтверджує те, що вони є досить популярними серед поліцейських. Будучи важливим інструментом захисту прав громадян у правовій державі, працівники поліції в Україні застосовують їх протягом останніх шести років, але вони не приносять реальному результату. На нашу думку це можливо пояснити опосередкованим характером подібних заходів. Профілактична робота поліцейських є роз'єднаною, не скоординованою та поверхневою. Зазначену ситуацію в Україні можливо пояснити двома основними обставинами: неналежним нормативно-правовим регулюванням та відсутністю у поліцейських досвіду реалізації профілактичних заходів.

В умовах сьогодення нормативне регулювання реалізації поліцейськими профілактичних заходів здійснюються безпосередню двома нормативно-правовими актами: Законом України «Про Національну поліцію» та Наказом Національної поліції України «Про затвердження Порядку організації проведення профілактичних заходів» від 27.12.2016 № 1377. Однак в цих актах чітко нормативно не визначено види профілактичних заходів, сили та засоби, суб'єкти реалізації, (не визначені правоохоронні органи, силами яких вона повинна реалізовуватися), строки та мета. Все це призводить до того, що реалізація профілактичних заходів зводиться до так званих «відпрацювань» поліцейськими певних територій, які направлені виключно на виявлення правопорушень у певній сфері які були й раніше, до 2014 року, до трансформації міліції в поліцію. Інакше кажучи, сутність діяльності поліції не змінилася. Реалізація профілактичних заходів до цих пір обмежується виявленням вже скоєних правопорушень та профілактичними бесідами з представниками громад, учбових закладів тощо. Тобто, вони не виконують ту функцію, яку вони повинні виконувати у правовій країні. А саме захищати права та свободи людини шляхом попередження порушення цих прав.

Прикладів у підтвердження вищевказаної думки можна навести безліч. Це й профілактичні заходи у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, й запобігання наркозлочинності, й крадіжок. У кожній з цих сфер поліцейськими щорічно проводиться з десяток профілактичних заходів під різноманітними умовними назвами. Але статистичні дані скоєння крадіжок, ДТП, наркозлочинів залишаються із року в рік незмінними. Тим часом, у Німеччині наприклад, до реалізації профілактичних заходів поліцейськими підходять з позиції саме попередження, доволі системно та результативно. Як результат, наприклад у 1970 році, у дорожньо-транспортних пригодах на заході країни загинуло 23 322 особи Німеччини; до 2019 року по всій Німеччині загинуло вже 3 046 осіб, при тому що кількість автомобілів та населення за ці роки значно зросла. Більш того, наприклад у Баварії в 2001 році не було жодного смертельного випадку серед пішоходів по дорозі до школи, а ще в 1970-х таких випадків було зафіксовано 35. (Handbuch der polizeilichen jugendarbeit prävention und kriminalpädagogische intervention, 2005). Німецькі дослідники стверджують, що подібні результативність профілактичних заходів пов'язана з системним та комплексним підходом та взаємодії поліції з представниками влади та громадськості. При цьому ця взаємодія ні в одному нормативно-правову акті не є нормативно врегульованою, їм достатньо того, що в Конституції держави зазначено, що Німеччина є правовою країною. Отже, поліція, усі органи влади та громадськість разом планують й реалізують реальні профілактичні заходи, які приносять результат лише з позиції того, що вони працюють в правовій країні, де забезпечення прав людини та громадянина є пріоритетним завданням держави. Це той рівень, до якого Україна повинна прагнути.

Однак, в українських реаліях, на нашу думку, доцільно нормативно врегулювати реалізацію профілактичних заходів поліцейськими, чітко приписати їх права та обов'язки, межі взаємодії з іншими суб'єктами. Це стане важливим кроком на шляху до впровадження у правоохоронну практику не лише сучасних форм і методів протидії злочинності, а й визнаних світовим співтовариством стандартів захисту прав і свобод людини. Що в свою чергу прискорить процеси європейської інтеграції України. Бо, реальні демократичні перетворення не можливі без змін в реалізації поліцейської профілактики з розумінням того, що людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

Література

- Community policing: взаємодія поліції та громади: посібник. Міжнародний фонд Відродження та центр інформації про права людини. 2018. 28 с. URL: https://ldn.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/23_file.pdf.
- Handbuch der polizeilichen jugendarbeit prävention und kriminalpädagogische intervention, von wilfried dietsch vizepräsident der bayerischen bereitschaftspolizei und werner gloss polizeihauptkommissar, bibliografische, richard boorberg verlag GmbH & Co KG, 2005. С. 264.
- Hummelsheim-Doss Dina. Objektive und subjektive Sicherheit in Deutschland. Eine wissenschaftliche Annäherung an das Sicherheitsgefühl. A scientific approach to the feeling of security. Aus Politik und Zeitgeschichte 2017. № 67. Pp. 32-33, 34-39.
- Богініч О. Л. Правова держава в контексті українського досвіду. Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 19-20 лютого 2016 р.). 2016. С. 8-11. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/13839>, с. 11.
- Гринюк Р. Ф. Ідея правової держави: теоретико-правова модель і практична реалізація, Київ, 2004. 388 с
- Заєць А. П. Правова держава в Україні : концепція і механізм реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01. / А. П. Заєць. К., 1999. 26 с.
- Про затвердження Порядку організації проведення профілактичних заходів: наказ Національної поліції України від 27.12.2016 № 1377. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1498-15#Text>.
- Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. Ст. 379.
- Сковронський Д. Взаємовплив та взаємозв'язок громадянського суспільства і держави як єдиної цілісності. 2017. С. 185-192. URL: file:///C:/Users/Admin/Downloads/vnulpurn_2017_861_27.pdf.
- Фелик В. І. Класифікація видів профілактичної діяльності Національної поліції України. Форум права. 2016. № 4. С. 313-316. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_4_51

Цуркаленко Д.П. Щодо доцільності розмежування понять «профілактичні заходи» та «превентивні заходи» в діяльності Національної поліції України. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 3. С. 207–213.

References

- International Renaissance Foundation and Human Rights Information Center (2018). *Community policing: vzaemodiya policii ta gromadi*. Kyiv [in Ukrainian]
- Handbuch der polizeilichen Jugendarbeit Prävention und kriminalpädagogische Intervention, von Wilfried Dietsch Vizepräsident der Bayerischen Bereitschaftspolizei und Werner Gloss Polizeihauptkommissar, Bibliografische, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, 2005 [in German]
- Hummelsheim-Doss Dina. Objektive und subjektive Sicherheit in Deutschland. Eine wissenschaftliche Annäherung an das Sicherheitsgefühl. A scientific approach to the feeling of security. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2017. № 67. Pp. 32–33, 34–39. [in German]
- Boginich O. L. (2016) The Rule of Law in the Context of the Ukrainian Experience. *Pravova derzhava: istoriya, suchasnist' ta perspektivi formuvannya v Ukraïni : materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf.* Uzhgorod, Pp. 8–11. [in Ukrainian]
- Grinyuk R. F. (2004) *The idea of the rule of law: theoretical and legal model and practical implementation*, Kyiv, 388 p. [in Ukrainian]
- Zacc' A. P. (1999) *The Rule of Law in Ukraine: Concept and Mechanism of Implementation* Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv. [in Ukrainian]
- Pro zatverdzhennya Poryadku organizacii provedennya profilaktichnih zahodiv: nakaz Nacional'noi policii Ukraïni [On approval of the Procedure for organizing preventive measures] vid 27.12.2016 № 1377. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1498-15#Text>. [in Ukrainian]
- Pro Natsional'nu politsiyu [About the National Police]: Zakon Ukrayiny vid 02 lypnya 2015 roku № 580. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. 2015. № 40-41. St. 379 [in Ukrainian]
- Skovrons'kij D. (2017) Mutual influence and interconnection of civil society and the state as a single entity. Pp. 185–192. URL: file:///C:/Users/Admin/Downloads/vnulpurn_2017_861_27.pdf. [in Ukrainian]
- Felyk, V. I. (2016) Classification of types of preventive activities of the National Police of Ukraine. *Forum prava* № 4. S. 313–316. [in Ukrainian]
- Tsurkalenko D.P. (2021) On the expediency of distinguishing between the concepts of "preventive measures" and "preventive measures" in the activities of the National Police of Ukraine. *Visnik Dnipropetrovs'kogo derzhavnogo universitetu vnutrishnih sprav*. № 3. Pp. 207–213. [in Ukrainian]

Анотація

Цуркаленко Ю. В. Поліцейські профілактичні заходи: необхідність їх активного впровадження в умовах євроінтеграції та проблеми реалізації. – Стаття.

У статті розглянуто питання доцільності зміни погляду на реалізацію профілактичних заходів поліцейськими в умовах інтеграційних процесів в Україні, пов'язаних з прагненням її стати частиною Європейського Союзу та вийти до європейського правового простору. Зазначено, що функції створення та підтримання безпечного середовища всередині країни в контексті захисту прав і свобод людини покладені на поліцію. При цьому сучасна поліція в правовій державі повинна як виявляти вже скоєні злочини, так і діяти на випередження. Вона повинна як й притягувати винних до відповідальності, так й вживати активних заходів запобігання будь-яким порушенням прав і свобод людини. Визначено, що одним із необхідних завдань на шляху до побудови правової держави в Україні та входження її до європейського правового простору є в тому числі й розвиток реалізації поліцейськими профілактичних заходів.

Наголошено на необхідності розмежовувати поняття «превентивні заходи» та «профілактичні заходи», та під останніми розуміти дії поліції, які не порушують права людей, спрямовані на недопущення правопорушень та запобігання їх учинення, ліквідацію причин та умов, що їх викликають.

Зроблено висновок, що детальне нормативне закріплення реалізації профілактичних заходів поліцейськими, чітке визначення їх прав та обов'язків, межі взаємодії, прискорить процеси європейської інтеграції України. З огляду на те, що стане важливим кроком на шляху до впровадження у правоохоронну практику не лише сучасних форм і методів протидії злочинності, а й визнаних світовим співтовариством стандартів захисту прав і свобод людини. Адже реальні демократичні перетворення не можливі без змін в реалізації поліцейської профілактики з розумінням того, що людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

Ключові слова: правова держава, поліцейська превенція, профілактичні заходи, профілактика правопорушення.

Summary

Tsurkalenko Yu. V. Police preventive measures: the need for their active implementation in the context of European integration and problems of implementation. – Article.

The article examines the expediency of changing the view on the implementation of preventive measures by police officers in the context of integration processes in Ukraine related to its aspiration to become a part of the European Union and enter the European legal area. It is noted that the functions of creating and maintaining a safe environment within the country in the context of protecting human rights and freedoms are entrusted to the police. At the same time, the modern police in the rule-of-law state should both detect crimes that have already been committed and act proactively. It should both bring the perpetrators to justice and take active measures to prevent any violations of human rights and freedoms. It is determined that one of the necessary tasks on the way to building the rule of law in Ukraine and its entry into the European legal space is, among other things, the development of preventive measures by the police.

The author emphasizes the need to distinguish between the concepts of "preventive measures" and "pre-ventive measures", and the latter are understood as police actions which do not violate human rights, and which are aimed at preventing offenses and preventing their commission, and at eliminating the causes and conditions which cause them.

The author concludes that a detailed regulatory framework for the implementation of preventive measures by the police, a clear definition of their rights and obligations, and the boundaries of interaction will accelerate Ukraine's European integration processes. Given that it will be an important step towards the introduction into law enforcement practice of not only modern forms and methods of combating crime, but also internationally recognized standards for the protection of human rights and freedoms. After all, real democratic transformations are not possible without changes in the implementation of police prevention with the understanding that a person, his or her life and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized as the highest social value.

Key words: rule of law, police prevention, preventive measures, prevention of crime.