

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.3.31>

Владислав Сулацький,
ад'юнкт кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті здійснено загальнотеоретичний аналіз підходів до розуміння поняття «адміністративно-правовий механізм» та «превентивна діяльність» з подальшим окресленням їх змісту та встановленням взаємозв'язку, з'ясовано сутність адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України, узагальнено запропоновані ученими актуальні проблеми із зазначеної тематики та власні напрацювання, надано відповіді на проблемні питання в межах тематики статті. Актуалізовано, що описове поняття «механізм» у словникових джерелах найбільш точно виражає теоретико-побутову сутність поняття механізму, що може бути корисним під час інтерпретації визначених у словнику ознак на поняття адміністративного права, проте в праві існують власні напрями наукового тлумачення поняття адміністративно-правового механізму. Безпосередньо поняттям механізму у праві охоплюється комплекс взаємоузгоджених методів, способів, засобів, що дають можливість належним чином організувати системне та послідовне функціонування будь-якого інституту права чи його галузі. Водночас автором зроблено висновок про те, що, крім звичного тлумачення поняття механізму, механізм правового регулювання залишає свою регулюючу сутність та загальні способи функціонування, проте набуває окремих, специфічних ознак, таких як унормованість, формальна визначеність, необхідність проходження певної процедури, а також найважливішою, якою є поширення на усі верстви суспільства для обов'язкового виконання. Сформовано позицію про те, що сутність адміністративно-правового регулювання полягає не виключно у встановленні зобов'язань і заборон, оскільки таку позицію, на нашу думку, слід доповнювати також правами, повноваженнями та іншими елементами, що наявні в системі взаємодії з державницьким апаратом. Суб'єктивні юридичні права визначені та закріплені у чинних нормативно-правових актах, а також виступають одним із базових елементів адміністративно-правового регулювання. Доведено, що адміністративно-правовим механізмом є комплекс чинних положень законодавства, що складаються зі взаємоузгоджених методів, способів, засобів, що дають можливість належним чином організувати системне та послідовне функціонування будь-якого інституту права чи його галузі. Водночас поняття превентивної діяльності Національної поліції України визначено як будь-які дії добровільного або примусового характеру або комплекс таких дій, передбачених чинним законодавством України, що вчинені уповноваженими особами поліції перед початком вчинення правопорушення та спрямовані на його попередження.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, механізм у праві, превентивна діяльність, превенція, поліція, запобігання злочинам.

Постановка проблеми. Актуальність зазначеної тематики перш за все обумовлена стрімкими євроінтеграційними намаганнями України, що вибрала своїм шляхом розвиток і утвердження демократичних інституцій, верховенство права над законом, а також інтеграцію до європейського співтовариства.

Однією з найважливіших засад будь-якого демократичного суспільства є надійність функціонування інституту прав і свобод людини й громадянина, а також як рівень дотримання цих прав і свобод всіма громадянами, так і рівень нагляду за їх дотриманням

спеціально уповноваженими органами державної влади та подальше притягнення до відповідальності винних у їх порушенні.

Такі вихідні положення, факт про те, що Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1], а також наше власне переконання в тому, що саме Національна поліція України здійснює основні та найбільш комплексні дії з утвердження інституту прав і свобод людини

й громадянина в державі обґрунтовують необхідність проведення наукових розвідок у цьому напрямі.

Реагування на вчинені правопорушення – це лише одна з функцій Національної поліції України. Крім неї, не менш важливою, на нашу думку, є превентивна діяльність. Цей напрям дає змогу сформувати базові, засадничі положення у формуванні правосвідомості кожного громадянина зокрема та соціуму загалом з питань дотримання прав і свобод людини й громадянина.

Науковцями неодноразово досліджувались різні елементи адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України, проте комплексного відображення в працях ця тематика не отримала. Саме тому автором пропонується здійснити наукове дослідження саме за визначеною тематикою.

Метою статті є загальна характеристика поняття та структури адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України. Постановка мети дає змогу окреслити перелік завдань, до яких належать загальнотеоретичний аналіз підходів до розуміння поняття «адміністративно-правовий механізм» та «превентивна діяльність» з подальшим окресленням їх змісту та встановлення взаємозв'язку; з'ясування сутності адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України, встановлення її ролі серед інших органів охорони правопорядку; узагальнення запропонованих ученими актуальних проблем із зазначеної тематики та власних напрацювань; надання відповідей на проблемні питання в межах тематики статті.

Виклад основного матеріалу. З окресленої тематики слід перш за все зазначити, що питання превентивної діяльності Національної поліції України та її адміністративно-правовий механізм знаходять відображення у працях учених, роз'ясненнях практиків та інших джерелах.

На нашу думку, слід розпочати з аналізу понятійно-категоріального апарату окресленої теми та визначити, що закладено в сутність понять «адміністративно-правовий механізм» та «превентивна діяльність» з подальшим окресленням їх змісту та встановленням взаємозв'язку.

Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття механізму тлумачиться як внутрішня побудова, система, сукупність станів і процесів, що формують фізичне, хімічне та інше явище [2]. На нашу думку, таке описове поняття

найбільш точно виражає теоретико-побутову сутність поняття механізму, що може бути корисним під час інтерпретації визначених у словнику ознак поняття адміністративного права. Проте в праві існують власні напрями наукового тлумачення поняття адміністративно-правового механізму.

В. Авер'янов та Д. Лафт більш точно формують поняття механізму, що в подальшому може бути застосовано в контексті тематики, та визначають його як «певний набір взаємоузгоджених відносин, методів і засобів, які забезпечують належне функціонування системи, або складне системне утворення, що органічно поєднує в собі різні складові елементи» [3].

Отже, на нашу думку, безпосередньо поняттям механізму в праві охоплюється комплекс взаємоузгоджених методів, способів, засобів, що дають можливість належним чином організувати системне та послідовне функціонування будь-якого інституту права чи його галузі.

Водночас Ю. Годика стверджує, що категорія «механізм» характеризується тим, що «недостатньо мати матеріальні норми, розвинену систему законодавства, необхідні ще чіткі механізми їх впровадження в життя, що повною мірою стосується і адміністративно-правової сфери» [4]. Нами цілком підтримується ця позиція, оскільки дійсність, відображаючи об'єктивні реалії, вказує саме на це. Регулююча сутність будь-якого механізму відображає його місце в системі права та спрямовує вектор подальшого розвитку.

Більш детально поняття правового регулювання дасть змогу виявити сутність саме адміністративно-правового механізму. П. Рабінович правове регулювання розглядає як «здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини задля їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку» [5, с. 44]. Подібної думки дотримується С. Алексєєв, який тлумачить правове регулювання як здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів тощо) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини задля їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб [6, с. 145].

Проаналізовані підходи дають підстави стверджувати, що, крім звичного тлумачення поняття механізму, механізм правового регулювання залишає свою регулюючу сутність та загальні способи функціонування, проте набуває окремих, специфічних ознак, таких як унормованість, формальна визначеність, необхідність проходження певної процедури,

а також найважливішої, якою є поширення на всі верстви суспільства для обов'язкового виконання.

Безпосередньо сутність поняття адміністративно-правового регулювання виступала предметом досліджень багатьох авторитетних учених, завдяки чому ми, узагальнивши їх позиції та інтерпретували вже сформоване попередньо бачення, удосконалюємо відповідне поняття та розуміємо його сутність.

Так, В. Разводовський визначає адміністративно-правове регулювання як комбінацію способів правового регулювання, в якій переважають зобов'язання та заборони [7, с. 169]. З цієї позиції випливає, що сутність адміністративно-правового регулювання полягає виключно у встановленні зобов'язань і заборон, проте таку позицію, на нашу думку, слід доповнювати також правами, повноваженнями та іншими елементами, що наявні в системі взаємодії з державницьким апаратом. Суб'єктивні юридичні права, визначені та закріплені у чинних нормативно-правових актах, виступають одним із базових елементів адміністративно-правового регулювання.

А. Матвійчук розуміє адміністративно-правове регулювання як «виконавчо-розпорядчу діяльність державних організацій, наділених державно-владними повноваженнями, спрямовану на стабілізацію суспільних відносин шляхом прийняття нормативно-правових актів та забезпечення їх виконання» [8, с. 122], що повністю висвітлює зазначену нами сутність та відмінність саме адміністративно-правового механізму від механізму загального, а саме його нормативну визначеність, котра регламентована чинним законодавством і без нього (тобто дотримання відповідних юридичних процедур) діяти не буде.

Крім цього, у підручнику «Адміністративне право» за авторством В. Четверікова правове регулювання в адміністративній юридичній галузі визначається як нормотворча і правозастосовча діяльність органів виконавчої влади, державного управління щодо здійснення функцій реєстрації юридичних осіб, здійснення податкової політики, ліцензування, акредитації, контролю, адміністративного нагляду, стандартизації, сертифікації, квотування тощо [9, с. 204]. Такий погляд, на нашу думку, деталізує лише окремі аспекти адміністративно-правового механізму, що виступає основним суспільним регулятором у взаємовідносинах «особа – держава».

Так, узагальнивши наявні позиції, маємо акцентувати увагу на тому, що адміністративно-правовим механізмом є комплекс

чинних положень законодавства, що складаються зі взаємоузгоджених методів, способів, засобів, що дають можливість належним чином організувати системне та послідовне функціонування будь-якого інституту права чи його галузі.

Водночас поняття превентивної діяльності Національної поліції України також не тлумачиться одностайно, що викликає певні питання та потребує додаткової наукової уваги, як і проблематика взаємопов'язаності функціонування адміністративно-правового механізму та превентивної діяльності Національної поліції України.

Сьогодні такі довідкові видання, як «Великий тлумачний словник сучасної української мови», «Тлумачний словник української мови» сутність терміна «превенція» розглядають як запобігання злочинам, попередження чогось або запобігання чомусь [2; 11].

Слід зазначити, що наведена у довідкових виданнях емна сутність поняття превенції в контексті діяльності Національної поліції України, хоч і не визначає всього комплексу заходів, проте дає підстави говорити про характерну ознаку такої діяльності, а саме попередність, тобто це будь-які дії, вчинені уповноваженими особами Національної поліції України, що здійснені перед початком вчинення правопорушення та спрямовані на його попередження.

Подібною думки дотримується український лінгвістичний простір, котрий має аргументи, що синонімами слова «превентивний» є такі: «запобіжний», «профілактичний», «попереджувальний» [12].

Крім цього, слід звернути увагу на наукові тлумачення термінів «превенція» та «превентивна діяльність», а також їх співвідношення, оскільки останні розуміються як базове та похідне, що досить широко застосовується в діяльності адміністративного права, зокрема діяльності Національної поліції України.

Чинне законодавство України регламентує, що поліція, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень [1]. Крім того, окремі науковці підкреслюють, що термін «превенція» використовується під час визначення поняття поліцейського заходу, котрий визначається як дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права й свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень [1; 13].

Таким чином, нами розуміється поняття превентивної діяльності Національної полі-

ції України як будь-які дії добровільного або примусового характеру або комплекс таких дій, передбачених чинним законодавством України, вчинені уповноваженими особами поліції перед початком вчинення правопорушення та спрямовані на його попередження.

Більш детально про структуру адміністративно-правового механізму превентивної діяльності можна говорити, конкретизувавши загальні форми цієї превентивної діяльності та її види.

Так, О. Бандурка вважає, що поняття превентивної діяльності найчастіше використовується під час розкриття основних повноважень поліції, одним з яких є здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень (правове виховання; постійне інформування населення про стан правопорядку і боротьби із злочинністю; агітаційно-роз'яснювальна робота серед населення; критика антигромадських проявів; вжиття заходів заохочення; робота з правопорушниками, особами з так званих груп ризику; поширення й популяризація передового досвіду в боротьбі з порушеннями громадського порядку) [14, с. 34]. Слід цілком погодитись із запропонованими формами превентивної діяльності Національної поліції України, оскільки саме в них уточнюється та відображається сутність такої діяльності. Належить також підкреслити, що цим частково взаємообумовлюється тісний взаємозв'язок понять адміністративно-правового механізму та превентивної діяльності поліції, що, на нашу думку, в цьому контексті розуміються як ціле та частина.

Висновки

На основі загальнотеоретичного аналізу підходів до розуміння понять «адміністративно-правовий механізм» та «превентивна діяльність» з подальшим окресленням їх змісту та встановленням взаємозв'язку, з'ясування сутності адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України, узагальнення запропонованих ученими актуальних проблем із зазначеної тематики та власних напрацювань, надання відповідей на проблемні питання в межах тематики статті автором аргументовано, що адміністративно-правовий механізм превентивної діяльності Національної поліції України – це комплекс положень законодавства, що регламентує діяльність Національної полі-

ції України у векторі забезпечення можливості використання своїх прав, свобод, обов'язків і повноважень задля належної організації системного та послідовного, добровільного або примусового здійснення комплексу дій перед початком вчинення правопорушення, спрямованих на його попередження.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2003. 1440 с.
3. Державне управління в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ : СОМІ, 1999. С. 36.
4. Лафта Д. Менеджмент. Москва : ПБОЮЛ Григорян А., 2002. 264 с.
5. Тодька Ю. Конституція України – основний закон государства и общества : учебное пособие. Харьков : Факт, 2001. С. 337.
6. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. 9-ге вид., зі змін. Львів : Край, 2007. 188 с.
7. Алексеев С. Теория права. Москва : БЕК, 1995. 320 с.
8. Разводовський В. Особливості нормативно-правового регулювання державно-управлінських відносин у транспортній сфері. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 23. С. 167–174.
9. Матвійчук А. Визначення адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення регуляторної політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 18. С. 121–124.
10. Четвериков В. Административное право : учебник. Москва : Эксмо, 2010. 608 с.
11. Тлумачний словник сучасної української мови / укладачі Л. Коврига, Т. Ковальова, В. Пономаренко / за ред. В. Калашника. Харків : Белкаркнига, 2005. 800 с.
12. Український лінгвістичний портал. *Словники України on-line* / Український мовно-інформаційний фонд НАН України. 2012. URL: <http://www.ulif.org.ua/UMIF>.
13. Булатін Д. Адміністративно-правові засади здійснення превентивної діяльності поліцією: порівняння досвіду України та країн ЄС : дис. ... докт. філософ. наук : спец. 12.00.07 «Право». Харків, 2020. 247 с.
14. Безпалова О., Джафарова О., Князев С. та ін. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. О. Бандурки. Харків : ХНУВС, 2017. 242 с.

Vladyslav Sulatskyi. The concept and structure of the administrative and legal mechanism of preventive activity of the National Police of Ukraine

The article provides a general theoretical analysis of approaches to understanding the concept of “administrative and legal mechanism” and “preventive activities” with further delineation of their content and establishing the relationship, clarifies the essence of the administrative and legal mechanism of preventive activities of the National Police of Ukraine, on this topic and their own work and provided answers to problematic questions within the subject of the article. It is actualized that the descriptive concept of “mechanism” in dictionary sources most accurately expresses the theoretical and everyday essence of the concept of mechanism, which can be useful in interpreting the features defined in the dictionary on the concept of administrative law, there are their own directions of scientific interpretation of the concept “administrative and legal mechanism”. Directly the concept of mechanism in law covers a set of mutually agreed methods, methods, tools that allow to properly organizing the systematic and consistent functioning of any institution of law or its branch. However, the author concluded that in addition to the usual interpretation of the concept of mechanism, the mechanism of legal regulation, retains its regulatory essence and general modes of operation, but still acquires certain, specific features such as standardization, formal certainty, the need for a procedure, and most importantly – the spread to all segments of society for mandatory implementation. The position is formed that the essence of administrative and legal regulation is not exclusively in the establishment of obligations and prohibitions, as such a position, in our opinion, should be supplemented by rights, powers and other elements that exist in the system of interaction with the state apparatus. Subjective legal rights are defined and enshrined in current regulations are one of the basic elements of administrative law. It is proved that the administrative-legal mechanism is a set of current provisions of legislation, consisting of mutually agreed methods, methods, tools that allow to properly organizing the systematic and consistent functioning of any legal institution or its branch. At the same time, the concept of preventive activity of the National Police of Ukraine is defined as any actions of voluntary or coercive nature or a set of such actions provided by current legislation of Ukraine, committed by authorized police officers before the offense and aimed at preventing it.

Key words: administrative-legal mechanism, mechanism in law, preventive activity, prevention, police, crime prevention.