



## УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

**Василий ФЕЛИК,**

кандидат юридических наук, доцент, директор  
Прикарпатского юридического института  
Национального университета «Одесская юридическая академия»

### Summary

The author stresses that the present state of administrative legislation in the studied field is characterized by a certain instability, which is caused by the conduct of administrative and legal reform in the country and the intensification of the processes of implementation of European law into national legislation of Ukraine. The author of the paper has developed recommendations in the sphere of improving administrative and legal regulation of preventive activities of the National Police. The author has studied the basic shortcomings of administrative legislation, which regulates the issues of preventive activities of the National Police of Ukraine; based on the conducted analysis of the recommendations of scholars the author has developed own propositions for the improvement of administrative and legal regulation of preventive activities of the National Police.

**Key words:** administrative and legal, regulation, legislation, prevention, National Police.

### Аннотация

Автор подчеркивает, что современное состояние административного законодательства в исследуемой сфере характеризуется определенной нестабильностью, что обусловлено проведением административно-правовой реформы в государстве и активизацией процессов имплементации норм европейского права в национальное законодательство Украины. В статье разработаны рекомендации в сфере совершенствования административно-правового регулирования профилактической деятельности Национальной полиции. Исследуются основные недостатки административного законодательства, которое регламентирует вопросы профилактической деятельности Национальной полиции Украины; на основании проведённого анализа рекомендаций учёных разработаны авторские предложения по усовершенствованию административно-правового регулирования профилактической деятельности Национальной полиции.

**Ключевые слова:** административно-правовой, регулирование, законодательство, профилактика, Национальная полиция.

**Постановка проблемы.** Состояние административно-правового регулирования профилактической деятельности Национальной полиции Украины непосредственно влияет на качественный результат этой деятельности. Поэтому, решая проблему повышения эффективности профилактической деятельности органов полиции, необходимо, прежде всего, сосредоточить внимание на совершенствовании административного законодательства, регламентирующего указанную деятельность.

Современное состояние административного законодательства в исследуемой сфере характеризуется определенной нестабильностью, что обусловлено проведением административно-правовой реформы в государстве и активизацией процессов имплементации норм европейского права в национальное законодательство Украины. Поэтому можно констатировать факт нахождения административно-правового законодательства, регламентирующего профилактическую деятельность Национальной полиции, на стадии формирования. Несмотря на то, что сейчас разработано много новых зако-

нодательных актов в данной области, обновлено положение некоторых действующих законов, все еще остается необходимость в принятии подзаконных актов и совершенствовании некоторых действующих актов административного законодательства, регулирующих профилактическую деятельность Национальной полиции.

**Актуальность темы исследования** подтверждается недостаточностью научных работ, посвященных вопросу совершенствования административно-правового регулирования профилактической деятельности Национальной полиции, что в сочетании с необходимостью комплексного научного анализа данного вопроса обуславливает важность и своевременность данной статьи.

**Состояние исследования.** Отдельные аспекты проблемы совершенствования административного законодательства Украины в сфере регулирования профилактической деятельности правоохранительных органов исследовали такие ученые, как О.А. Банчук, Н.В. Гришина, В.В. Голина, Т.А. Коломоец, С.Ю. Лукашевич, Д.Н. Лукьянец, А.Н. Макаренко, М.В. Скирда и многие

другие. Однако на сегодняшний день отсутствуют комплексные научные труды, посвященные вопросу усовершенствования административно-правового регулирования профилактической деятельности Национальной полиции Украины, что еще раз подчеркивает важность и актуальность предложенной темы.

**Цель и задачи исследования.** Целью статьи является определение путей усовершенствования административно-правового регулирования профилактической деятельности Национальной полиции. Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи: выявить основные недостатки административного законодательства, которое регламентирует вопросы профилактической деятельности Национальной полиции Украины; провести анализ рекомендаций учёных и разработать на его основании авторские предложения по усовершенствованию административно-правового регулирования профилактической деятельности Национальной полиции.

**Изложение основного материала.** Административно-правовое регулирование профилактической деятельности



Национальной полиции находится на стадии формирования. Для разработки конкретных предложений по совершенствованию административного законодательства в исследуемой сфере необходимо обобщить его основные недостатки и пробелы.

Рассматривая некоторые акты административного законодательства [1; 2; 3; 4], можно прийти к выводу о необходимости устранения основных недостатков административно-правового регулирования профилактической деятельности Национальной полиции. Необходимо:

1) принять новую общегосударственную Концепцию (на следующие годы) профилактики правонарушений в Украине;

2) разработать и утвердить новую редакцию Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП), в которой следует больше внимания уделить профилактическим мерам: уточнить их виды, порядок и основания применения, формы профилактической деятельности и тому подобное;

3) в Законе Украины «О Национальной полиции» необходимо детализировать конкретные полномочия и порядок осуществления органами полиции профилактических функций;

4) принять единый нормативный акт, который бы определял задачи, методы и формы, порядок осуществления, критерии оценки эффективности профилактической деятельности различными правоохранительными органами, в том числе Национальной полицией, основы их взаимодействия и т.д.;

5) обновить некоторые подзаконные нормативно-правовые акты в связи с принятием Закона Украины «О Национальной полиции» (например, приказ об участковых инспекторах полиции, положения о некоторых структурных подразделениях полиции);

6) разработать новые подзаконные нормативно-правовые акты, детализирующие полномочия Национальной полиции по осуществлению профилактики правонарушений.

Так, одним из направлений совершенствования соответствующего законодательства является принятие Концепции профилактики правонарушений в Украине, поскольку действующая на сегодня Концепция реализа-

ции государственной политики в сфере профилактики правонарушений на период до 2015 года [4] уже утратила свою актуальность, хотя некоторые ее положения могут быть использованы при разработке концепции на последующие годы.

По мнению А.Н. Макаренко, принятие Концепции профилактики правонарушений, продолжением которой стало бы принятие Основ законодательства Украины о профилактике правонарушений, должно иметь положительные последствия, обусловленные несколькими факторами. Во-первых, как считает учёный, наиболее приемлемым моментом является то, что основные принципы законодательства о профилактике правонарушений определяли бы ее приоритетные направления с учетом тех особенностей, которые существуют в каждой отдельной отрасли права. Во-вторых, позитивность этого подхода заключается и в том, что Основы законодательства Украины о профилактике правонарушений рассматривались бы как единая профилактическая политика Украины [5, с. 315].

Мы поддерживаем данную точку зрения и считаем, что будущая Концепция реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений на период 2017–2020 гг. должна состоять из следующих частей.

1. Проблемы, существующие в сфере правонарушений в Украине. В этом разделе следует актуализировать наиболее остро проявляемые проблемы с правопорядком и законностью в государстве на основании анализа новейших статистических данных, сравнить с показателями предыдущих периодов; произвести исследование причин и условий их существования.

2. Цель и задачи Концепции. Основной целью следует провозгласить достижение постепенного снижения уровня преступности и правонарушений в государстве, устранение основных причин, способствующих их совершению. Для достижения указанной цели необходимо разработать соответствующие задачи.

3. Субъекты, ответственные за реализацию заданий, предусмотренных Концепцией. К ним следует отнести: Кабинет Министров Украины, правоохранительные органы, образовательные и специальные образовательные

детские учреждения и др. Координацию на общегосударственном уровне следует возложить на специально созданный координирующий орган, в состав которого будут включены представители все субъектов профилактической деятельности.

4. Направления и сроки реализации заданий Концепции. Основными направлениями должны быть: минимизация причин и условий, способствующих совершению правонарушений; обеспечение социальной адаптации подростков, детей из неблагоприятных семей, лиц, освобождённых из мест лишения свободы и др.

5. Способы достижения поставленных целей. Такими способами могут быть: усовершенствование соответствующего законодательства, разработка Закона «О профилактике правонарушений», создание единого координирующего органа, разработка им наиболее эффективных методов воздействия на правосознание граждан и др.

6. Ожидаемые результаты. В данном разделе следует указать на такие ожидаемые результаты, как: сокращение количества совершаемых правонарушений; повышение уровня правовой культуры и осознанности граждан; сокращение социальной несправедливости и т.д.

7. Финансирование и материально-техническое обеспечение реализации концепции. Основу финансирования должны составлять средства Государственного бюджета, а также другие источники (благотворительные фонды).

На основании данной Концепции следует разработать детальный план её реализации, который должен содержать расписанные по периодам задачи, запланированные к выполнению, с указанием субъекта, ответственного за осуществление такого выполнения. Также в плане следует определить способ отчётности соответствующих субъектов за соблюдение сроков выполнения поставленных задач.

Следующим направлением усовершенствования административного законодательства является принятие новой редакции КУоАП. Данный вопрос многократно обсуждался научными и политическими деятелями в связи с тем, что положения ныне действующего КУоАП [1] местами устарели, утратили свою актуальность.



Также следует пересмотреть размеры административных штрафов и всю систему административных взысканий, упорядочить систему субъектов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и рассматривать дела о правонарушениях.

В контексте исследуемой проблемы считаем, что в новой редакции КУоАП следует сохранить некоторые виды административных взысканий, в частности тех, что имеют профилактическое значение: административный арест, лишение права занимать определенные должности, лишение специального права (например, водительских прав) и др. Также в указанном акте следует предусмотреть обязанность органа, рассматривающего дела об административных правонарушениях, в принятом по делу постановлении (или в ином документе) определить конкретные причины и условия, которые способствовали совершению правонарушения, с указанием принятых мер по их устранению (например, проведение профилактической беседы, направление соответствующих рекомендаций на предприятие, учреждение или в организацию, в которой работает правонарушитель и т.д.).

Одним из наиболее важных направлений усовершенствования административного законодательства в сфере регулирования профилактической деятельности Национальной полиции является внесение дополнений в Закон Украины «О Национальной полиции» [2]. В частности, необходимо: детализировать конкретные полномочия и порядок осуществления органами полиции профилактических функций, разместив их в отдельной статье Закона. В ней следует указать, что Национальная полиция выполняет следующие функции в сфере профилактики правонарушений: осуществляет предупреждение и останавливает совершаемые преступления или правонарушения; оказывает помощь пострадавшим, принимает меры по устранению негативных последствий преступлений и правонарушений; производит профилактический учёт граждан, поставленных на такой учёт; осуществляет профилактический осмотр территории; определяет места скопления правонарушителей, прини-

мает меры по их задержанию и привлечению к ответственности и др.

В научной литературе неоднократно поднимался вопрос о необходимости принятия нормативно-правового акта, который бы регламентировал профилактическую деятельность государства. Мы соглашаемся с мнением учёных и считаем это одним из направлений усовершенствования административного законодательства в исследуемой сфере.

Так, Л.И. Сопильник считает, что в нормах этого закона должны быть определены цель и главная задача профилактики, зафиксированы результаты исследований познания закономерностей и тенденций развития профилактической деятельности, учтены реальные средства их эффективного использования, закреплены методы, формы, силы и средства профилактики, определены основные права и обязанности субъектов и объектов профилактического воздействия, определён порядок их взаимодействия. Закон должен создать надёжный научно-практический механизм реализации задач профилактики [6, с. 12].

В Основах законодательства о профилактике правонарушений А.Н. Макаренко предлагает предусмотреть: 1) разработку единой методики комплексной оценки и прогнозирования правонарушений, социальных конфликтов и их криминогенных последствий; 2) обязанность органов управления предоставлять криминологической экспертизе проекты решений в области социально-экономической политики, которые могут привести к побочным криминогенным последствиям, и учитывать ее результаты при конечном принятии решений; 3) осуществление комплекса мероприятий по созданию в каждом районе, городе, регионе общественных консультационных пунктов для предоставления гражданам правовой помощи, предупреждения правонарушений, привлечения населения к сотрудничеству с полицией; 4) внедрение в педагогических, социальных и культурно-просветительских высших и средних специальных и др. учебных заведениях спецкурса по методике правового воспитания детей и подростков [5, с. 317].

Следует указать, что в Украине было разработано несколько законо-

проектов в этой сфере. Однако наиболее удачным считаем законопроект «О профилактике правонарушений» 2009 г. [7]. Именно его возможно принять за основу с такими дополнениями: определить цели и задачи разных видов профилактики; методы и формы, порядок их осуществления; критерии оценки эффективности профилактической деятельности различными правоохранительными органами, в том числе Национальной полицией; основы их взаимодействия; предусмотреть создание единого координирующего в данной сфере органа и т.д.

Кроме разработки единого Закона, регулирующего профилактическую деятельность, следует также обновить некоторые подзаконные нормативно-правовые акты в связи с принятием Закона Украины «О Национальной полиции». В частности, принятый ещё в 2010 г. Приказ Министерства внутренних дел Украины «Об утверждении Положения о службе участковых инспекторов милиции в системе Министерства внутренних дел Украины».

Проблему усовершенствования профилактической деятельности участковых инспекторов милиции (полиции) поднимал в своём исследовании В.М. Зиньч. Учёный утверждает, что совершенствование нормативного регулирования профилактической деятельности участкового инспектора должно включать: 1) упрощение работы с документами, уменьшение объема планирования и отчетности; периодическое проведение повышения квалификации участкового инспектора по направлениям профилактики; 2) закрепление на законодательном уровне мер поощрения граждан, оказывающих помощь участковому инспектору милиции; 3) обеспечение дальнейшего развития программы «Шериф» в сельской местности [8, с. 179].

Следует указать, что в Украине уже запущена программа «Украинский шериф». Однако дальнейшее её развитие зависит от надлежащего законодательного регулирования. В связи с этим считаем, что необходимым является принятие Положения о службе участковых офицеров и шерифов Национальной полиции, в котором следует кардинально изменить подход к работе участковых и шерифов по предупреждению правонарушений



в таких ключевых моментах, как взаимодействие с жителями соответствующей территории (оно должно основываться, прежде всего, на партнёрстве и сотрудничестве); сервисный подход к работе участковых (вместо административно-командного), что предусматривает оказание помощи и услуг.

И последнее, на что следует обратить внимание в данном исследовании, – это необходимость разработки новых подзаконных нормативно-правовых актов, детализирующих полномочия Национальной полиции по осуществлению профилактики правонарушений.

Так, Н.В. Лесько считает, что для совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности органов полиции по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних необходимо разработать и принять новую инструкцию деятельности этих органов, которая должна предусматривать принципы, цели, задачи, правовые основы деятельности органов внутренних дел (полиции) в сфере профилактики правонарушений, перечень служб и подразделений органов внутренних дел (полиции), осуществляющих такую профилактику, их функции, права и обязанности в этой сфере, формы и методы их деятельности, формы взаимодействия [9, с. 234]. Мы поддерживаем предложение учёного и предлагаем название данного документа – «Инструкция об осуществлении профилактики правонарушений и иной деятельности, направленной на предотвращение их совершения, Национальной полицией».

**Выводы.** Таким образом, разработанные в данной статье рекомендации и предложения по усовершенствованию административного законодательства, регулирующего профилактическую деятельность Национальной полиции, позволят в значительной мере приблизиться к решению проблемы переориентации правоохранительной деятельности данного органа, прежде всего, на предупреждение совершения всяческого рода правонарушений. Благодаря этому улучшатся качественные показатели профилактической деятельности Национальной полиции, будут устранены основные её недостатки. Последующая работа

в данной сфере должна включать поиски путей усовершенствования форм и методов профилактической деятельности Национальной полиции, что и следует считать возможным направлением дальнейших научных исследований.

#### Список использованной литературы:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.
3. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11.11.2010 р. № 550 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10>.
4. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1209-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 93. – Ст. 3389.
5. Макаренко О.М. Напрямки підвищення ефективності управлінської діяльності в сфері організації профілактики правопорушень / О.М. Макаренко // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – Вип. 27. – С. 313–318.
6. Сопільник Л.І. Поняття і характеристика профілактики правопорушень у сфері дорожнього руху / Л.І. Сопільник // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2012. – № 9. – С. 8–13.
7. Про профілактику правопорушень: проект Закону від 14.06.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cv.court.gov.ua/tu26/6/2358>.
8. Зінич В.М. Дільничний інспектор міліції як суб'єкт профілактики правопорушень: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.М. Зінич. – К., 2007. – 211 с.

9. Лесько Н.В. Проблеми правового регулювання профілактики правопорушень в Україні / Н.В. Лесько // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2014. – № 807: Юридичні науки. – С. 231–235.