

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІЇ ЗАПОБІГАННЯ В СИСТЕМІ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

FEATURES OF THE PREVENTION FUNCTION IN THE SYSTEM OF STATE FUNCTIONS

Вказано, що серед функцій держави, яка має як внутрішні, так і зовнішні прояви, пронизує всі інші з таких функцій, зокрема має тісний зв'язок із правоохоронною функцією держави, слід виокремлювати функцію запобігання. Акцентовано, що науковий інтерес представляє питання про особливості функції запобігання та її місце в системі функцій держави. З метою визначення сутності функції запобігання здійснено аналіз наукових підходів до тлумачення категорій «профілактика», «превенція», «попередження», «запобігання». Виокремлено й охарактеризовано наступні особливості функції запобігання, які вказують на її провідне місце в системі функцій держави: має зв'язок зі всіма функціями держави, оскільки знаходить прояви своєї реалізації в межах кожної з них; здійснюється як всіма суб'єктами, уповноваженими реалізовувати відповідні функції держави, так і спеціальними, для яких даний напрям діяльності є одним з основних; має специфічні форми та методи своєї реалізації; регулюється нормами спеціального законодавства. Наголошено, що функцію запобігання будуть здійснювати як всі суб'єкти, уповноважені реалізовувати відповідну державну функцію, так і ті, для яких з огляду на їх адміністративно-правовий статус така функція буде основною. Запропоновано під функцією запобігання розуміти закріплені нормами спеціального законодавства однорідні дії держави, що в сукупності визначають напрям її діяльності, спрямований на недопущення настання певних негативних наслідків у межах відповідної сфери суспільних відносин, створення задля цього умов, з'ясування причин, що сприяли ним, відновлення порушених прав і інтересів особи в разі їх настання.

Ключові слова: функція запобігання, система функцій держави, напрям діяльності, профілактика, превенція, попередження, суб'єкт реалізації.

It has been indicated that among the functions of the state, which has both internal and external manifestations, permeates all other such functions, in particular, has a close connection with the law enforcement function of the state, the function of prevention should be singled out. It has been emphasized that the question of the peculiarities of the function of prevention and its place in the system of state functions is of scientific interest. In order to determine the essence of the function of prevention, an analysis of scientific approaches to the interpretation of the categories "prophylaxis", "prevention", "warning" has been carried out. The following features of the prevention function have been singled out and characterized, which indicate its leading place in the system of state functions: it has a connection with all state functions, as it finds manifestations of its implementation within each of them; it is carried out both by all subjects authorized to implement relevant functions of the state, and by special ones for which this line of activity is one of the main ones; has specific forms and methods of its implementation; regulated by special legislation. It has been emphasized that the function of prevention will be carried out by all subjects authorized to implement the relevant state function, as well as by those for whom, given their administrative and legal status, such a function will be the main one. It has been suggested that the function of prevention should be understood as homogeneous actions of the state established by the norms of special

legislation, which collectively determine the direction of its activity, aimed at preventing the occurrence of certain negative consequences within the relevant sphere of social relations, creating conditions for this, clarifying the reasons that contributed to them, restoring violated rights and interests of a person in the event of their occurrence.

Key words: *function of prevention, system of functions of the state, direction of activity, prevention, prevention, prevention, subject of implementation.*

Постановка проблеми. Функція запобігання посідає особливе місце в системі функцій держави, оскільки має як внутрішні, так і зовнішні прояви, пронизує всі інші з таких функцій. У зв'язку з цим науковий інтерес представляє питання про особливості функції запобігання та її місце в системі функцій держави.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Система функцій держави взагалі й окремі її складові, в тому числі функція запобігання, механізм їх реалізації є часто досліджуваними питаннями в наукових працях багатьох учених незалежно від сфери їх наукових пошуків. Зокрема, вказаній проблематиці в своїх працях приділяли увагу такі вчені: О.М. Бандурка, Д.О. Булатін, М.С. Булкат, О.В. Джафарова, А.Т. Комзюк, Я.О. Лакійчук, Л.Р. Наливайко, Р.С. Осипчук, О.С. Шатрава та інші. Однак досі ведуться жваві дискусії з приводу сутності функції запобігання й її розмежування від суміжних понять (профілактичної функції, превентивної функції і т. п.). Крім того, не досягнуто однотайності у визначенні місця функції запобігання в системі функцій держави.

Тому метою статті є розкриття особливостей функції запобігання та з'ясування її місця в системі функцій держави.

Виклад основного матеріалу. Здійснюючи аналіз категорії «запобігання» не можемо не відмітити той факт, що вчені-правознавці доволі часто ототожнюють її з ще рядом категорій – профілактика, попередження, превенція тощо. На таке положення справ, зокрема звертає увагу Д.О. Булатін, вказуючи при цьому, що терміни «превенції», «попередження» та «запобігання» часто використовуються як синоніми. Загальною для всіх понять є ознака своєчасного передудання подіям [1, с. 26]. Наявність таких позицій, на нашу думку, в першу чергу обумовлена семантичним сенсом вищенаведених категорій.

Так, з позиції семантичного аналізу, слово «запобігання» в сучасній українській мові використовують як дію в значенні запобігати, тобто: не допускати, заздалегідь відвертати що-небудь неприємне, небажане; здобути, дістати, придбати, знайти кого-, що-небудь. Своєю чергою, слово «попереджати» авторський колектив великого тлумачного словника сучасної української мови визначає в наступних значеннях: наперед повідомляти кого-небудь про щось; сповіщати що-небудь комусь передусім, щонайперше; вказувати на що-небудь; означати що-небудь; застерігати кого-небудь від чогось; своєчасними заходами запобігати здійсненню або виникненню чого-небудь небажаного; передувати чому-небудь; здійснювати що-небудь раніше від кого [2, с. 414, 1054]. З урахуванням чого, на думку А.Т. Комзюка, «попередження» та «запобігання» – це синоніми, а «запобіжні заходи» можна також назвати попереджувальними або профілактичними [3, с. 44].

Однак окремі з науковців підкреслюють принципову відмінність зазначених категорій. Зокрема, вказується на те, що попередження відбувається раніше запобігання, до того як відбулося щось шкідливе або небезпечне. В адміністративно-правовому аспекті попередження завжди повинно відбуватися до моменту вчинення порушення, випереджати їх, передувати їм. Запобігання спрямоване на захист когось або чогось та недопущення настання шкідливих наслідків. Запобігання здійснюється коли ймовірність настання небажаних наслідків вже очевидна і ситуація потребує втручання, оборони, захисту, а небажане діяння лише розпочнеться [1, с. 26]. На нашу думку, у вказаній вище позиції відсутні принципові відмінності між категоріями «попередження» та «запобігання», оскільки в обидвох випадках вказується, що як перша, так і друга, пов'язані із недопущенням діяння та подоланням негативних наслідків у разі їх настання.

Сутність категорії «превентивний» розкривають в наступних значеннях: який попереджає що-небудь, запобігає чомусь; профілактичний, упереджувальний [2, с. 1104]. Із цього приводу знову зауважує Д.О. Булатін, вказуючи на те, що превенція є одним із напрямів у боротьбі з правопорушеннями. Превенція відмежовується від понять профілактика, попередження, запобігання, припинення тим, що вона спрямована на недопущення розвитку суб'єктивної сторони правопорушення на її початковому етапі. Вона спрямована на психологічну формацію людини та направлена на недопущення реалізації протиправних думок людини. Превенція має метою усунення

чи трансформацію протиправних думок, намірів і бажань та створення надійних стримуючих факторів [1, с. 26–27]. І знову вважаємо, що вчений не наводить принципових відмінностей між досліджуваними категоріями, підставляючи їх зміст до конкретного досліджуваного випадку. З огляду на що доречною виглядає позиція Г.І. Маруніч, яка відмічає, що в загальнозовживаному розумінні змістовна різниця між словами «запобігати» та «попереджати» відсутня. З огляду на все вищевказане науковець вважає за можливе використовувати терміни «запобігання» та «попередження» як рівнозначні, а термін «превенція» як їх іншомовний варіант [4, с. 179].

Що стосується категорії «профілактика», то її сутність з позиції семантики, розкривають у наступних значеннях: заходи, що запобігають виникненню й поширенню хвороб, сприяють охороні здоров'я населення; система заходів, спрямованих на попередження захворювань через усунення причин та умов, що їх викликають; сукупність заходів, які запобігають передчасним поломкам і спрацюванню машин, механізмів тощо, відвертають аварії на виробництві, транспорті тощо [2, с. 1177]. Що знову ж таки свідчить про дещо схожий зміст даної категорії з розглянутими вище.

Разом із тим слід відмітити, що різниця, хоч і дещо умовна, між вищенаведеними категоріями все ж таки існує. У цьому контексті слушною виглядає позиція Р.С. Осипчук, який підкреслює, що поняття, які вживаються в наукових дослідженнях або в законодавстві, можуть набувати іншого значення та позначати речі, явища чи процеси, які змістовно ширші, ніж ті, що визначили першій, словниковий зміст відповідних категорій. При цьому, зауважує вчений, іноді така термінологія має свідоме політико-ідеологічне забарвлення [5, с. 45]. З огляду на що проаналізуємо позиції тих науковців, які наголошують на принципових відмінностях категорії «запобігання» із схожими за своєю суттю категорій «попередження», «профілактика» та «превенція».

Таку позицію, зокрема, наводить Я.О. Лакійчук, вказуючи при цьому, що навіть з урахування наявності спільних ознак та змісту недоречним і неправильним співставляти як тотожне явища, зміст яких закладено в термін «профілактика», «запобігання», «попередження» та «превенція». Адже, підкреслює вчений, попередження та запобігання мають на меті відвернення настання якихось негативних моментів, при цьому попередження є категорією абстрактною та включає в себе стратегічні, орієнтовані на довготривалу перспективу заходи, а запобігання – відрізняється більшим ступенем конкретики та включає заходи тактичні. Своєю чергою, профілактика слугує для закріплення надбань попередження та запобігання, тобто, використовується для ліквідації умов за яких відповідні негативні моменти загалом можуть існувати [6, с. 50].

Також слід навести позицію С.О. Шатрави, який вказує на те, що «запобігання» й «профілактики» мають одну мету та застосовуються до вчинення правопорушення і з самим правопорушенням не пов'язані на відміну від заходів протидії правопорушенням та відповідальності за нього. При цьому, цілком слушно відмічає вчений, категорія «запобігання» є ширшою за «профілактику», оскільки остання спрямована на визначене коло осіб, які раніше були суб'єктами правопорушень або порушували встановлені правила поведінки. А тому категорія «запобігання» є ширшою від категорії «профілактика» як за сферою управлінської діяльності, так і за колом суб'єктів, що охоплюються цим поняттям [7, с. 31].

У свою чергу, О.В. Джафарова в межах наукових праць звертає увагу, що категорії «превенція» та «профілактика» хоча дуже схожі, але мають певні відмінності. В контексті здійснення профілактичної діяльності, остання завжди спрямована на певного суб'єкта, об'єкта або захід. При цьому «превентивна діяльність» не має чіткого об'єкта, суб'єкта або предмета впливу, вона спрямована на суспільні відносини в певній сфері, тобто остання має більш широкий спектр розповсюдження і застосовується в більшості випадків коли протиправні дії ще не були вчинені [8, с. 178].

Отже, з аналізу вищенаведених положень слідує, що категорія «запобігання» за своїм змістом є більш широкою за такі категорії як «попередження», «профілактика» та «превенція», оскільки передбачає діяльність як зі створення умов щодо недопущення настання негативних наслідків взагалі, так і припинення їх розвитку, їх мінімізацію. Саме тому в контексті досліджуваного випадку нами використовується категорія «функція запобігання». Разом із тим виокремлення особливостей функції запобігання в системі функцій держави здається можливим здійснити через призму аналізу схожих за значенням попереджувальних, профілактичних і превентивних функцій.

Так, говорячи про особливості функції запобігання в системі функцій держави, слід вказати на її тісному зв'язку майже з кожною з таких функцій. У даному випадку мова йде про те, що в межах формування та реалізації відповідного напрямку діяльності держави буде закладено

й у подальшому здійснюватися функція із запобігання. Прикладом цього може служити реалізація провідного напрямку діяльності держави – політичної функції. Зокрема, як зауважує У. Кузенко, політична функція – це найважливіша функція держави, яка забезпечує політичну стабільність, здійснення владних повноважень, вироблення державної політики в інтересах людини й суспільства. Учена підкреслює, що такий підхід базується на тому, що змістом цієї функції є впорядкування відносин у політичній сфері суспільства, створення сприятливих умов для ефективної життєдіяльності політичної системи та її елементів [9, с. 233]. При цьому, відмічає О.М. Лощикін, політична функція державної влади означала збереження та розвиток самої державної організації, здійснення завдань зовнішньої політики, запобігання зазіханням на існуючий лад, тощо [10, с. 66]. Позначка на те, що в межах політичної функції здійснюється «запобігання», вказує на її безпосередній зв'язок власне з функцією запобігання, що передбачає відвернення настання негативних наслідків у межах відповідної сфери суспільних відносин.

Такий зв'язок має свій яскравий прояв, як ми зазначали вище, з правоохоронною функцією, під якою науковці розуміють окремих напрям діяльності держави, змістом якого є охорона і захист законних прав та інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства й держави, протидія правопорушенням, підтримання законності й правопорядку в державі [11, с. 58]. При цьому, наголошує А.І. Білас, з-поміж засобів виконання даної функції слід зокрема назвати запобігання та профілактику правопорушень за допомогою цілеспрямованого впливу на відповідні фактори з метою їх усунення, послаблення та нейтралізації [12, с. 47]. Більш того, зауважує Є.І. Усадов, якби діяльність держави щодо правоохорони проявлялася тільки з моменту правопорушення або його виявлення й зводилася б лише до впливу на порушників, то її соціальна цінність була б значно меншою. Ось чому, підкреслює вчений, зміст і призначення правоохоронної функції полягає, насамперед, у тім, щоб забезпечити перетворення вимог норм права в життя, не допускаючи їхнього порушення [13, с. 281]. Із чого слідує, що однією з провідних особливостей функції запобігання є те, що вона, будучи окремим самостійним напрямом діяльності держави, пронизує інші її функції, забезпечуючи їх належну й ефективну реалізацію.

Вищенаведена особливість функції запобігання в системі функцій держави має безпосередній зв'язок з наступною її ознакою – суб'єктами її реалізації. У даному випадку мова йде про те, що функцію запобігання будуть здійснювати як всі суб'єкти, уповноважені реалізовувати відповідну державну функцію, так і ті, для яких з огляду на їх адміністративно-правовий статус така функція буде основною. У першому випадку мова може йти про правоохоронні органи, які, здійснюючи правоохоронну функцію, виконують функцію запобігання. Так, відповідно до приписів ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року правоохоронні органи – це органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [14].

У другому випадку мова йде про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, для якої, з огляду на специфіку її адміністративно-правового статусу, функція запобігання буде одним з основних напрямів діяльності. При цьому, враховуючи важливість визначення сутності, змісту й особливостей адміністративно-правового статусу Державної служби України з надзвичайних ситуацій, в тому числі в контексті реалізації нею функції запобігання, даному питанню присвячено окреме наукове дослідження.

Серед особливостей функції запобігання, що визначають її місце в системі функцій держави, також слід назвати специфічні форми та методи її реалізації. Як зауважують фахівці з теорії права, форми та методи реалізації функцій держави не можна розглядати у відриві від змісту діяльності держави та її сутності [15, с. 84]. При цьому науковці під формами реалізації функції держави розуміють однорідну за своїми зовнішніми ознаками (характером та юридичними наслідками) діяльність органів державного управління суспільством шляхом видання правових актів [16, с. 109]. Своєю чергою, під методами реалізації відповідної функції держави розуміють різноманітні засоби, прийоми та способи, за допомогою яких уповноважений суб'єкт здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації такої функції держави в певній сфері суспільних відносин [17, с. 143]. У даному випадку мова йде про такі напрями запобігання як здійснення дозвільних і контрольно-наглядових процедур, а також просвітницько-волонтерської діяльності.

Ще однією особливістю, яка характеризує місце функції запобігання в системі функцій держави, є її об'єктивізація в приписах спеціального законодавства. При цьому, як відмічає Н.О. Давидова, спеціальне законодавство – це нормативно-правові акти, які не суперечать комплексним нормативно-правовим актам, але їх уточнюють, доповнюють і конкретизують [18, с. 81]. В якості прикладу актів спеціального законодавства, на підставі якого реалізується функція запобігання, слід назвати наступні: Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» від 23 вересня 2021 року; Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 6 грудня 2019 року; Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року; Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 7 грудня 2017 року; тощо.

Висновки. Отже, провідне місце в системі функцій держави посідає функція запобігання, на що вказують її особливості, в якості головних серед яких названо наступні: має зв'язок зі всіма функціями держави, оскільки знаходить прояви своєї реалізації в межах кожної з них; здійснюється як всіма суб'єктами, уповноваженими реалізовувати відповідні функції держави, так і спеціальними, для яких даний напрям діяльності є одним з основних; має специфічні форми та методи своєї реалізації; регулюється нормами спеціального законодавства. Під функцією запобігання запропоновано розуміти закріплені нормами спеціального законодавства однорідні дії держави, що в сукупності визначають напрям її діяльності, спрямований на недопущення настання певних негативних наслідків у межах відповідної сфери суспільних відносин, створення задля цього умов, з'ясування причин, що сприяли ним, відновлення порушених прав і інтересів особи в разі їх настання.

Список використаних джерел:

1. Булатін Д.О. Адміністративно-правові засади здійснення превентивної діяльності поліцією: порівняння досвіду України та країн ЄС: дис. ... д-ра філософії: 081. Харків, 2020. 247 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.] К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
3. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
4. Маруніч Г.І. Затягування цивільного процесу: сутність, правові наслідки та способи запобігання: дис. ... канд юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2018. 240 с.
5. Осипчук Р.С. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції у Національному антикорупційному бюро України: дис. ... д-ра філософії: 081. Київ, 2021. 244 с.
6. Лакійчук Я.О. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції: дис. ... канд юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 219 с.
7. Шатрава С.О. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах Національної поліції України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 433 с.
8. Джафарова О.В. Національна поліція України як провідний суб'єкт здійснення превентивної діяльності. *Шлях успіху і перспективи розвитку (до 26 річниці заснування Харківського національного університету внутрішніх справ)*. матер. Міжнародної науково-практичної конференції (Харків, 20 лист. 2020 року). Харків : Харківський національний університет внутрішніх, 2020. С. 176-178. URI: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/11629>.
9. Кузенко У. Форми реалізації політичної функції держави: поняття, види. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2 (252). С. 230–234.
10. Лоцихін О.М. Теоретико-правові характеристики економічної функції сучасної держави: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2010. 453 с.
11. Глуховець В.А. Теорія і практика адміністративно-правового забезпечення реформ у системі МВС України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 646 с.
12. Білас А.І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2016. 227 с.
13. Усачов Є.І. Правозастосовчі та правоохоронні функції Державної кримінально-виконавчої служби України як об'єкту контролю. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2 (23). Том 3. С. 279–282.

14. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.
15. Теорія держави і права в тестових завданнях: навч. посібник / Кол. авт.; за заг. ред. д.ю.н., проф. Л.Р. Наливайко. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2020. 760 с.
16. Булгат М.С. Загальна характеристика форм та методів реалізації функцій держави. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 107–113.
17. Загуменна Ю.О. Органи внутрішніх справ України як суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.М. Бандурки. Харків, 2012. 251 с.
18. Давидова Н.О. Цивільно-правова охорона особистих немайнових прав фізичної особи, що забезпечують її природне існування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2005. 214 с.

УДК 34

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.6.31>

КОНСТАНТИНОВ Д.В.

**ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН
У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ**

**BODIES OF PUBLIC ADMINISTRATION AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE
AND LEGAL RELATIONS IN THE FIELD OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS**

З'ясовано, що проблематика юридичної природи органів публічної адміністрації є доволі дискусійною, адже донині немає єдино узгодженого наукового чи законодавчого підходу до її розкриття. Зокрема під публічною адміністрацією в Європі розуміють систему управління, що складається з органів публічної влади, або осіб із делегованими державою повноваженнями, які забезпечують виконання законодавства, прийняття та реалізацію державної політики, а також надання послуг громадянам і підприємствам. Перша офіційна спроба законодавчо визначити цю категорію в Україні відповідала цим критеріям.

Визначено, що органи публічної адміністрації необхідно розглядати комплексно враховуючи як державну владу, так і самоврядну. Будь-які спроби розглядати ці дві складові публічної адміністрації як окремі одиниці без врахування їхньої єдності буде штучним і невірним. Така концепція розуміння цього терміну суттєво змінює радянське ставлення до структури органів державного управління і є дискусійною у науковому дискурсі.

Уточнено, що більш принагідним для розкриття органів публічної адміністрації у сфері фізичної культури і спорту є орієнтування на норми КАС України, профільного закону у цій сфері, а також судової доктрини. Сформовано, що органами публічної адміністрації у сфері фізичної культури і спорту є суб'єкти формування та реалізації державної політики у цій сфері, а також залучені до цього процесу інші суб'єкти владних повноважень. Як суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту – це реальні учасники таких відносин, що