

ПРЕВЕНТИВНЫЕ ПОЛИЦЕЙСКИЕ МЕРЫ В УКРАИНЕ

В статье исследованы проблемные вопросы сущности превентивных полицейских мер в Украине, их практическое использование и применение полицией с целью профилактики, предотвращения и пресечения правонарушений, а также частично рассмотрен вопрос полицейской опеки и полицейских мер принуждения, их роли в обеспечении надлежащего состояния публичной безопасности и порядка в государстве. Изложено авторское определение превентивных полицейских мер и превентивного полицейского учета, а также предложено внесение некоторых изменений в действующее законодательство Украины.

Ключевые слова: *превенция, превентивные полицейские меры в Украине, профилактика, предотвращение, пресечение правонарушений, превентивный полицейский учет.*

У статті досліджено проблемні питання сутності превентивних поліцейських заходів в Україні, їх практичне використання і застосування поліцією з метою профілактики, запобігання та припинення правопорушень, а також частково розглянуто питання поліцейської опіки і поліцейських заходів примусу, їх ролі у забезпеченні належного стану публічної безпеки та порядку у державі. Викладено авторське визначення превентивних поліцейських заходів та превентивного поліцейського обліку, а також запропоновано внесення деяких змін до чинного законодавства України.

Ключові слова: *превенция, превентивні поліцейські заходи в Україні, профілактика, запобігання, припинення правопорушень, превентивний поліцейський облік.*

The article deals with the problem issues of the essence of preventive police measures in Ukraine, their practical use and use by the police for the purpose of prevention, prevention and suppression of offenses, as well as the issues of police custody and police coercive measures, their role in ensuring the proper state of public security and order in the state. The article defines the author's definition of preventive police measures and preventive police records, as well as proposes making some changes to the current legislation of Ukraine.

Key words: *prevention, preventive police measures in Ukraine, prevention, prevention, cessation of offenses, preventive police census.*

Введение. В Законе Украины «О Национальной полиции» от 2 июля 2015 г. был закреплен новый институт превентивных полицейских мер, сущность и правоприменения которого сегодня требует научного углубленного осмысления, поскольку характеризуется как недостатками нормативно-правовой регламентации, так и сложностью практической реализации.

В последнее время различные аспекты определения сущности и особенностей превентивных полицейских мер, осуществляемых полицией, привлекают внимание как ученых, так и практических сотрудников. Изучением этой проблемы занимались такие отечественные и зарубежные ученые-исследователи, как А.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Е.А. Бессмертный, Г.П. Бондаренко, И.А. Галаган, Е.В. Додин, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, Л.В. Коваль, А.П. Корнев, А.Н. Лунев, А.П. Шергин, А.Н. Якуба и другие ученые в области административного права. Однако админи-

© БОЙКО И.В. – старший научный сотрудник 3-го научно-исследовательского отдела научно-исследовательской лаборатории проблем правового и организационного обеспечения деятельности Министерства (Государственный научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Украины)

стративно-правовые аспекты превентивных полицейских мер, несмотря на их теоретическую и практическую значимость и важность, остаются нераскрытыми или дискуссионными. Поэтому эта проблема требует более глубокого исследования с учетом нынешнего реформирования правоохранительных органов, в том числе и органов полиции, а также потребностей административной практики.

Постановка задания. Целью статьи является научно-правовое исследование сущности проблем действующего законодательства Украины относительно применения превентивных полицейских мер сотрудниками полиции с целью пресечения правонарушений.

Изложение основного материала. Концептуальные основы превентивных полицейских мер непосредственно вытекают из положений, предусмотренных Декларацией о полиции [1]. Целью деятельности полиции является содействие безопасности и уменьшение количества случаев общественных беспорядков; снижение уровня преступности и тяжести преступлений; содействие осуществлению правосудия таким образом, чтобы поддерживать доверие населения к закону [2].

Одним из решительных шагов по реформированию правоохранительных органов нашего государства стало принятие Закона Украины «О национальной полиции» от 2 июля 2015 № 580-VIII [3] (далее – закон о полиции), новеллой правового регулирования которого стало выделение отдельного раздела «**полицейские меры**». В действующих нормах упомянутого закона указано, что полиция для охраны прав и свобод человека, предотвращения угроз публичной безопасности и порядка или прекращения их нарушения также применяет в пределах своей компетенции полицейские превентивные меры и меры принуждения.

Вместе с тем, законодатель определил, что полицейские меры – это действие или комплекс действий превентивного или принудительного характера, ограничивающие определенные права и свободы человека и применяемые полицейским в соответствии с законом для обеспечения выполнения возложенных на полицию полномочий (ст. 29 закона о полиции).

Целью полицейской меры является оперативное и эффективное решение вопросов, ситуации на месте путем использования четко определенных законом средств, направленное на немедленное наступление фактического результата по охране прав и свобод человека и гражданина, противодействие преступности, поддержание публичной безопасности и порядка.

Термин «превенция» сегодня не закреплен в действующем законодательстве Украины, однако широко используется и применяется учеными криминологами и специалистами в сфере уголовного права. В переводе с английского языка «prevent» означает «предотвращение, предупреждение». Слово «превенция» является иностранным и с этимологической точки зрения имеет латинское происхождение, поэтому выяснение его значения следует начинать с латыни. Таким образом, под превенцией (лат. praeventio, от praevenire – опережать, предупреждать) понимается «предотвращение преступлений». Термин «превенция» также применяется в науке как абсолютный синоним термина «предотвращение преступности» [4, с. 700].

В то же время определение «превенция» в правовой науке используется для определения системы мер, направленных на предупреждение правонарушений. Превенция – это: 1) совокупность мер, способствующих устранению причин совершения правонарушений; 2) действие административного, уголовного наказания в противодействии правонарушениям.

В свою очередь, *предупреждение преступности* – это социальная деятельность, которая заключается в устранении причин и условий преступности. Она является разновидностью социального контроля и социальной профилактики антиобщественного поведения, в частности того, которое проявляется в совершении правонарушений.

Предупреждение преступности – одна из функций правового государства по обеспечению правопорядка, охраны прав и свобод человека и гражданина; предметом предупреждения преступности являются причины и условия преступности, отдельного преступления. Предупреждение преступности разделяют также по масштабу (сфере) ее осуществления. По этому признаку выделяют предупреждение преступности, совершенное в масштабах всего государства, определенного региона, отдельного объекта, конкретного индивида [4, с. 280].

Превенция в большей степени характерна для административно-предупредительных мер по противодействию административным правонарушениям в различных сферах, что обуславливает актуальность глубокого и всестороннего исследования многих проблемных вопросов деятельности полиции по применению превентивных полицейских мер.

В теории административного права, по нашему мнению, под полицейскими мерами следует понимать действия уполномоченных органов или должностных лиц, направленные на при-

нудительное обеспечение публичной безопасности и порядка, недопущение и противодействие правонарушениям. Указанные полицейские меры достаточно многочисленны и разнообразны. По своей природе они преимущественно относятся к мерам непосредственного административного принуждения, а следовательно, не являются мерами административной или любой другой ответственности. Применение административных полицейских мер предупреждения исключает или замедляет совершение правонарушения.

Следует отметить, что превентивные меры занимают едва ли не самое важное место в деятельности полицейских органов. А.Г. Комзюк отмечает, что они предусматривают в установленных законом случаях применение ограничений к гражданам и организациям, и именно в этом проявляется их принудительный характер, хотя правонарушения при этом отсутствуют. Профессор Ю.С. Рябов говорит, что сущность превентивных мер как указания, содержащиеся в диспозициях норм административного права, реализация которых осуществляется в принудительном порядке строго на законных основаниях уполномоченными органами государства (их представителями) при наступлении определенных обстоятельств в целях предупреждения правонарушений и обеспечения общественной безопасности [5, с. 45]. Но с этим определением нельзя полностью согласиться. Так, Д.Н. Бахрах отрицает существование превентивных мер, которые он относит к запретам, норм права, поскольку они якобы обращены не по отношению к отдельной личности, а ко всем (или многим) гражданам, общие же запреты не вызывают конкретных правоотношений, а в неконкретных правоотношениях не может быть принуждения [6, с. 13].

На сегодняшний день превентивные полицейские меры в зависимости от степени сформированности причин и условий противоправного поведения индивида и связанного с этим момента его реализации в осуществлении такого поведения делится, в частности, на:

- *профилактику*, которая осуществляется до формирования противоправного умысла;
- *предотвращение*, которое происходит после формирования противоправного умысла до начала его реализации и посредством совершения правонарушения;
- *прекращение правонарушения*, к которому принадлежат меры, осуществляемые после начала совершения административного правонарушения или преступления.

Следует отметить, что целями административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений как правонарушителями (частная превенция), так и другими лицами (общая превенция).

Превентивные полицейские меры по пресечению правонарушений заключаются в осуществлении комплекса мер воздействия морального, материального, организационного, физического, медицинского и иного характера, направленного на осуществление превентивной деятельности по противодействию правонарушениям для обеспечения надлежащего состояния публичной безопасности и порядка.

Кроме этого, в законе о полиции определено, что полиция может применять такие превентивные меры:

- 1) проверка документов лица; 2) опрос лица; 3) поверхностная проверка и осмотр; 4) остановка транспортного средства; 5) требование покинуть место и ограничение доступа к определенной территории; 6) ограничение передвижения лица, транспортного средства или фактического владения вещью; 7) проникновение в жилье или другое владение лица; 8) проверка соблюдения требований разрешительной системы органов Национальной полиции; 9) применение технических приборов и технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, средств фото- и киносъемки, видеозаписи; 10) проверка соблюдения ограничений, установленных законом в отношении лиц, находящихся под административным надзором, и других категорий лиц; 11) полицейская опека.

При проведении превентивных полицейских мер, полиция обязана сообщить лицу о причинах применения к ней превентивных мер, а также довести до его сведения нормативно-правовые акты, на основании которых применяются такие меры (ст. 31 закона о полиции) [3].

К полицейским мерам закон о полиции также относит и *полицейское попечительство*, которое может осуществляться по отношению к:

- 1) несовершеннолетнему лицу в возрасте до 16 лет, которое осталось без присмотра;
- 2) лицу, подозреваемому в побеге из психиатрического учреждения или специализированного лечебного учреждения, где оно содержалось на основании судебного решения;
- 3) лицу, имеющему признаки выраженного психического расстройства и создающему реальную опасность окружающим или себе;
- 4) лицу, находящемуся в публичном месте и в результате опьянения потерявшему спо-

способность самостоятельно передвигаться или создающему реальную опасность окружающим или себе (ст. 41 закона о полиции).

В тоже время, полицейский обязан немедленно сообщить лицу на понятном ему языке основание применения полицейских мер, а также разъяснить право получать медицинскую помощь, давать объяснения, обжаловать действия полицейского, немедленно сообщить другим лицам о его местонахождении. Сообщение о правах и их разъяснение полицейским может не проводиться в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что лицо не может осознавать свои действия и руководить ими.

Полицейский уполномоченный изъять у лица оружие или иные предметы, которыми лицо может причинить вред окружающим или себе, независимо от того, запрещены они в обращении или нет. Полицейским запрещено осуществлять обыск лица, в отношении которого осуществляется полицейская опека.

Кроме этого, о применении полицейской опеки составляется протокол, в котором указываются: место, дата и точное время (час и минуты) применение полицейских мер; основания применения; описание изъятого оружия или других предметов; ходатайства, заявления или жалобы лица, если такие поступали, наличие или отсутствие видимых телесных повреждений. Протокол подписывается полицейским и лицом, к которому применяют полицейские меры. Копия протокола немедленно вручается лицу под роспись.

О каждом применении полицейской меры полицейский сразу сообщает с помощью технических средств ответственному полицейскому в подразделении полиции. Полицейский обязан предоставить лицу возможность немедленно сообщить о своем местонахождении близким родственникам, членам семьи или другим лицам на выбор этого лица. Полицейский обязан немедленно сообщить родителям или усыновителям, опекунам, попечителям, органу опеки и попечительства о местонахождении несовершеннолетнего.

Изложенное выше дает основания для формулирования авторского определений «превентивная деятельность» и «превентивный полицейский учет», которые будут изложены ниже.

Применение превентивных мер полицией не является самоцелью, оно дополняет проведение воспитательных, информационных и разъяснительных мер и осуществляется на принципах законности, необходимости, соразмерности, эффективности и соблюдения прав и свобод человека.

Превентивные полицейские меры предусматривают в установленных законом случаях применение ограничений определенных прав по отношению к физическим и юридическим лицам, и в этом проявляется их принудительный характер, хотя правонарушения при этом отсутствуют. То есть эти меры имеют четкую профилактическую направленность, ориентированы на защиту интересов публичной безопасности и порядка, на недопущение совершения правонарушений. Сущность профилактического воздействия превентивных полицейских мер заключается, во-первых, в том, чтобы не допустить противоправное поведение со стороны конкретных лиц, которые к такому поведению склонны, а во-вторых, в устранении причин, способствующих совершению правонарушений, и создании условий, исключающих противоправное поведение.

Следует отметить, что полиция во время выполнения своих обязанностей, определенных законом о полиции, уполномочена применять такие полицейские меры принуждения: 1) физическое воздействие (силу); 2) применение специальных средств; 3) применение огнестрельного оружия.

Физическим воздействием является применение любой физической силы, а также специальных приемов борьбы с целью прекращения противоправных действий правонарушителей.

Специальные средства как полицейские меры принуждения – это совокупность устройств, приборов и предметов, специально изготовленных, конструктивно предназначенных и технически пригодных для защиты людей от поражения различными предметами (в том числе оружия), временного (отворотного) поражения человека (правонарушителя, противника), угнетения или ограничения свободы человека (психологической или физической) путем оказания влияния на него или предметы, которые его окружают, с четким регулированием оснований и правил применения таких средств и служебных животных.

Применение огнестрельного оружия является наиболее строгой мерой государственного принуждения.

Полицейский уполномочен на хранение, ношение огнестрельного оружия, а также на его применение и использование только при условии, что он прошел соответствующую специальную подготовку.

Порядок хранения и ношения огнестрельного оружия, находящегося в распоряжении полицейского, перечень огнестрельного оружия и боеприпасов, используемых в деятельности полиции, и нормы их принадлежности устанавливаются Министром внутренних дел Украины [3].

В отличие от мер полицейского принуждения, которые являются реакцией на противоправные действия человека и совершения им как административных, так и уголовных правонарушений, превентивные полицейские меры используются для предупреждения, профилактики правонарушений, а также для обеспечения охраны прав и свобод человека, противодействия преступности, поддержания публичной безопасности и порядка. Применением превентивных полицейских мер в ряде случаев обеспечивается выявление правонарушений, благодаря чему также осуществляется профилактическое воздействие.

Превентивные полицейские меры не включают в себя элемент наказания лица, к которому они применяются, к тому же их использование часто совсем не связано с противоправным поведением конкретных лиц. Превентивные полицейские меры, не имея карательного характера, не требуют установления вины нарушителя как обязательного условия применения, а также других обязательных признаков противоправного деяния.

Основаниями для применения превентивных полицейских мер могут быть реальное предположение о намерении лица совершить правонарушение (поверхностная проверка, остановка транспортного средства), возникновение обстоятельств, угрожающих публичной безопасности и порядку (требование покинуть место и ограничение доступа к определенной территории, ограничение передвижения лица или транспортного средства, или фактического владения вещью) и т. д.

Для применения других превентивных полицейских мер такие основания возникают в связи с наступлением условий, которые хотя и не являются результатом совершения конкретного правонарушения лицом, но непосредственно могут быть связаны с его предыдущим антиобщественным поведением, что указывает на возможность совершения им правонарушений, например, систематическое нарушение общественной безопасности и порядка.

Таким образом, применяя превентивные меры, сотрудники полиции создают необходимые условия для обеспечения верховенства права, согласно которому человек, его права и свободы признаются наивысшими ценностями и определяют содержание и направленность деятельности государства. Выполненный анализ полицейских превентивных мер позволяет сделать вывод об объективной необходимости выделения этих мер как самостоятельного вида административной полицейской деятельности.

Необходимо исключить из ч. 1 ст. 31 «Превентивные полицейские меры» п. 7 (проникновение в жилье или другое владение лица) закона о полиции, поскольку правовые нормы, заложенные в нем, противоречат ст. 30 «Каждому гарантируется неприкосновенность жилища» Конституции Украины, в ч. 1 которой указано «Не допускается проникновение в жилище или другое владение лица, проведение в них осмотра или обыска иначе, как по мотивированному решению суда» [7]. Итак, правовые нормы Основного Закона являются нормами прямого действия, поэтому п. 7 из ч. 1 ст. 31 закона о полиции необходимо исключить.

Учитывая изложенное выше, мы приходим к **выводам**:

Во-первых, сегодня необходимо внести изменения и дополнения в статью 30 и статью 31 Закона Украины «О Национальной полиции» от 2 июля 2015 г. № 580-VIII (Ведомости Верховного Совета Украины от 09.10.2015. № 40–41. Ст. 379). Так, следует дополнить часть 2 статьи 30 абзацами 2 и 3 следующего содержания:

«Превентивная полицейская деятельность – это деятельность, предусмотренная действующим законодательством Украины, направленная на профилактику, которая осуществляется до формирования противоправного умысла, предотвращение, которое происходит после формирования противоправного умысла до начала его реализации и посредством совершения правонарушения, пресечение правонарушений, осуществляемое после начала совершения административного или уголовного правонарушения с возможным применением превентивных (предупредительных) мер и осуществления полицейской опеки по отношению к лицам, определенным действующими правовыми нормами, а также проверка соблюдения ограничений, установленных законом в отношении лиц, находящихся на превентивном учете.

Превентивный полицейский учет – это комплекс мероприятий, осуществляемый единой информационной системой МВД Украины (далее – ЕИС МВД), которая направлена на поддержание в надлежащем техническом состоянии информационных подсистем ЕИС МВД о лицах, находящихся на профилактических учетах, и к которым осуществляется превентивная работа органами системы МВД Украины и Национальной полиции».

Исключить из части 1 статьи 31 пункт 7 (проникновение в жилище или другое владение лица).

Во-вторых, применение сотрудниками полиции превентивных полицейских мер определяется степенью достижения цели, которую имеют те или иные меры. Прежде всего, эти меры

направлены на профилактику, предотвращение противоправного умысла, пресечение правонарушений, осуществленных после начала их совершения, а также обеспечение общественной безопасности и порядка в государстве. А их использование достаточно часто обеспечивается применением полицейских мер принуждения. Итак, превентивные полицейские меры должны применяться исключительно для выполнения полномочий полиции. Избранная полицейская мера должна быть законной, необходимой, пропорциональной и эффективной и применяться только в строго определенном законодательством порядке.

Список использованных источников:

1. О Европейском кодексе полицейской этики: Рекомендация Rec(2001)10 Комитета Министров государствам-участникам Совета Европы, Принята Комитетом министров 19 сентября 2001 на 765-м заседании заместителей министров. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf> (дата обращения: 03.05.2018).
2. Core issues in policing / ed. by Leisman F., Loveday B., Savage S. 2nd ed. Harlow: Longman, 2000. 337 p.
3. О Национальной полиции: Закон от 2 июля 2015 г. № 580-VIII. Ведомости Верховной Рады Украины. 2015. № 40–41. Ст. 379.
4. Большой энциклопедический юридический словарь / под ред. Ю.С. Шемшученко. К.: Юридическая мысль, 2007. 992 с.
5. Рябов Ю. Административно-предупредительные меры. Теоретические вопросы. Пермь, 1974. 200 с.
6. Бахрах Д.М. Административная ответственность. Пермь, 1996. 250 с.
7. Конституция Украины: Закон от 28 июня 1996 г. № 254к / 96-ВР. Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 30. Ст. 141.