

11. Войціховський А. Міжнародне право : підручник / МВС України, ХНУВС. Харків, 2020. 544 с.
12. Munich Security Report 2024. URL: <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2024>
13. Основні положення Щорічної доповіді Мюнхенської безпекової конференції. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://surl.li/irebyd>
14. Горовенко С. Неінституалізовані міжнародні альянси безпеки: на варті глобального миру та регіональної стабільності. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 1. С. 557–562.
15. Про Положення про депутатські групи Верховної Ради України з міжпарламентських зв'язків: розпорядження Голови Верховної Ради України від 28.12.1998 р. № 580. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580/98-%D1%80%D0%B3#top>
16. Інструкція з організації та здійснення міжнародного співробітництва в системі Міністерства оборони України : Наказ Міністерства оборони України від 23.07.2021 р. № 218. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0218322-21#top>
17. Куліш А. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / ХНУВС. Харків, 2009. 432 с.
18. Стратегія зовнішньополітичної діяльності України : Указ Президента України від 26.08.2021 р. № 448/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/2021#n12>
19. Мельничук О. Словник іншомовних слів. Київ : «Українська радянська енциклопедія», 1974. 865 с.
20. Формат – тлумачення. URL: <http://surl.li/rieiui>

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.4.39>

ШКАРУПА К.В.

**ПРЕВЕНТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ:
ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ**

**PREVENTIVE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE:
PRINCIPLES OF ACTIVITY AND DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT**

Метою статті є аналіз основних наукових поглядів на превентивну діяльність Національної поліції, з метою визначення основних проблем та вироблення пропозицій щодо удосконалення такої діяльності. Визначено, що умови здійснення превентивної діяльності суттєво змінилися в останній час. Економічна та соціальна стабільність в якій країна повинна розвиватись, безперерійно функціонувати та реалізовувати покладені на неї завдання, головним із яких є забезпечення безпеки життя та здоров'я своїх громадян суттєво змінилися в умовах війни. Це призвело до зміни характеру і структури злочинності, та зміни в динаміці були прогнозовані та контролювані, що вимагає від Національної поліції України, як ключового елемента забезпечення внутрішньої безпеки держави, вдосконалення ключових елементів у превентивній діяльності. Визначено, що питанням безпеки саме територіальної громади приділяється значна увага в різних напрямках діяльності поліції, і превентивна діяльність не є виключенням, у зв'язку з цим взаємодія територіальної громади з поліцією набуває важливого значення. Поряд з цим, зростає важливість оцінки діяльності поліції не тільки територіальною громадою, а й населенням державою загалом, що тягне за собою необхідність визначення певного співвідношення профілактичної діяльності на території громади та держави

© ШКАРУПА К.В. – доктор юридичних наук, старший дослідник, провідний науковий співробітник (Науково-дослідний інститут публічного права)

на законодавчому рівні. Наголошено, що профілактичним та попереджувальним заходам приділяється значна увага, оскільки здійснення превентивних заходів притаманні функціям більшості органів (підрозділів) Національної поліції України, оскільки спрямовані на недопущення протиправної поведінки як конкретних осіб так і груп населення. Зроблено висновок, що удосконалення превентивної діяльності органів Національної поліції необхідно передбачити окремим пунктом концепції розвитку системи правоохоронних органів України загалом, визначивши саме Національну поліцію відповідальною за цей напрямок. Поряд з цим, необхідним вбачається на законодавчому рівні закріплення системи правоохоронних органів, що дасть можливість здійснити оновлення механізму правового регулювання в цілому й адміністративно-правового зокрема, а також визначить місце Національної поліції в напрямку здійснення профілактичної діяльності загалом.

Ключові слова: профілактика (превенція) правопорушень, Національна поліція України, підрозділи Національної поліції, держава, правопорушення, превентивна діяльність.

The purpose of the article is to analyze the main scientific views on the preventive activities of the National Police, in order to identify the main problems and develop proposals for improving such activities. It is determined that the conditions for implementing preventive activities have changed significantly in recent times. The economic and social stability in which the country must develop, function smoothly and implement the tasks assigned to it, the main of which is to ensure the safety of life and health of its citizens, have changed significantly in war conditions. This has led to a change in the nature and structure of crime, and changes in dynamics have been predicted and controlled, which requires the National Police of Ukraine, as a key element of ensuring the internal security of the state, to improve key elements in preventive activities. It is determined that the security issues of the territorial community are given significant attention in various areas of police activity, and preventive activities are no exception, in this regard, the interaction of the territorial community with the police is gaining importance. Along with this, the importance of assessing police activities not only by the territorial community, but also by the population of the state as a whole is growing, which entails the need to determine a certain ratio of preventive activities on the territory of the community and the state at the legislative level. It is emphasized that preventive and preventive measures are given considerable attention, since the implementation of preventive measures is inherent in the functions of most bodies (subdivisions) of the National Police of Ukraine, since they are aimed at preventing illegal behavior by both specific individuals and groups of the population. It is concluded that improving the preventive activities of the National Police should be provided for as a separate point in the concept of the development of the law enforcement system of Ukraine as a whole, identifying the National Police as responsible for this area. Along with this, it is considered necessary to consolidate the system of law enforcement agencies at the legislative level, which will make it possible to update the mechanism of legal regulation in general and administrative and legal in particular, and will also determine the place of the National Police in the direction of preventive activities in general.

Key words: prevention of offenses, National Police of Ukraine, units of the National Police, state, offenses, preventive activities.

Актуальність теми. Національна поліція Україна має чітко визначені на законодавчому рівні перелік завдань та повноважень. Стаття 23 Закону України «Про Національну поліцію» визначає 49 лише основних повноважень поліції, а стаття 24 також закріплює за поліцією додаткові повноваження, а з початком війни швидко змінювані обставини лише додали значного кола завдань і функцій що робить Національну поліцію найбільш завантаженим органом як в системі МВС України, так і системі правоохоронних органів загалом. Так, одним із повноважень поліції, що притаманний всім підрозділам враховуючи широке коло повноважень, є профілактика (превенція) правопорушень, що полягає в цілеспрямованій діяльності підрозділів і служб поліції з метою виявлення, усунення і зниження негативного впливу чинників, що зумовлюють

учинення кримінальних і адміністративних правопорушень, формування позитивного середовища соціалізації й коригування поведінки осіб, схильних до вчинення правопорушень.

На думку переважної більшості правознавців, стратегічним напрямом еволюції органів правопорядку є перехід від реактивного способу впливу на злочинність і ствердження концепції проактивної діяльності. Вона передбачає відхід від репресивної інтервенційної державної політики у правоохоронній сфері, визнання особливої соціальної значущості проблеми протидії правопорушенням, налагодження тісної взаємодії державних і комунальних суб'єктів поліцейської діяльності з інститутами громадянського суспільства у здійсненні роз'яснювально-превентивної діяльності для коригування деструктивної поведінки окремих громадян й усунення чинників, що детермінують правопорушення [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим аспектам адміністративно-правового статусу поліції України та її превентивної діяльності присвячено праці таких учених-адміністративістів як: О. І. Антонов, О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, Д. О. Булатін, С. М. Гусаров, О. С. Доценко, Д. П. Калаянов, В. В. Конопльов, Є. В. Куринний, О. В. Негодченко, А. В. Панчишин, К. М. Рудой, Ю. В. Сіроштан та ін.

Метою статті є аналіз основних наукових поглядів на превентивну діяльність Національної поліції, з метою визначення основних проблем та вироблення пропозицій щодо удосконалення такої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує охорону прав і свобод людини, протидіє злочинності, підтримує публічну безпеку і порядок. Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України [2].

Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII (далі – Закон) передбачає різноманітні функції, що виконують підрозділи Національної поліції України. Також, Закон передбачає вичерпний перелік превентивних заходів, які може застосовує поліція, а саме: 1) перевірка документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхнева перевірка і огляд; 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи; 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; 11) поліцейське піклування [3].

Превентивну діяльність здійснюють підрозділи Управління превентивної діяльності. Головного управління Національної поліції України в областях. Превентивна діяльність поліцейських органів Національної поліції України регламентується низкою нормативно-правових актів, зокрема: 1) Законами України – «Конституція України», «Про Національну поліцію України», «Кодексу цивільного захисту України» та ін.; 2) Постановами Кабінету Міністрів України – «Положення про Національну поліцію»; «Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків» та ін.; 3) наказами МВС України – «Положення про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України»; «Інструкція про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стан» та ін.

Як зазначають вітчизняні дослідники, «превентивні поліцейські заходи – це дія або комплекс дій, що обмежують певні права і свободи людини, використання яких не завжди пов'язане з протиправною поведінкою конкретних осіб, застосовуються відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень із дотриманням встановлених законом вимог» [4].

Профілактика правопорушень здійснюється в рамках адміністративної діяльності поліції – підзаконної, цілеспрямованої виконавчо-розпорядчої діяльності уповноважених суб'єктів з організації та здійснення охорони публічного порядку, забезпечення публічної безпеки, запобігання адміністративним і кримінальним правопорушенням і припинення їх [5].

Превентивна діяльність здійснюється поліцейськими в процесі профілактики та запобігання вчиненню правопорушень, в ході реалізації профілактичного контролю стосовно додержання вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо дітей, забезпечення безпеки дорожнього руху, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, організації роботи дозвільної системи, запобігання та припинення насильства в сім'ї тощо.

Для більш детального аналізу превентивної діяльності Національної поліції України та вироблення пропозицій для покращення такої діяльності необхідно звернутись до найкращих та найефективніших практик запобігання злочинності у таких країнах, як ФРН й Франція, в яких склалися вже усталені традиції взаємодії поліції й органів державної влади з місцевим населенням, що закріплені в окремо розроблених профілактичних програмах національного та місцевого рівнів.

У ФРН на початку 90-х років ХХ ст. були створені ради із запобігання злочинності як на рівні земель так і муніципалітетів. Всього держава налічує близько 2 тис. різних за призначенням та масштабом функціонування органів запобігання злочинності. Основні з них здійснюють свою діяльність на рівні земель, розглядаючи злочинність місцевим явищем. При цьому Федеральний уряд проводить загальнодержавну політику контролю злочинності [6].

У західній поліцейській утвердилася думка щодо доцільності розгляду поліції насамперед як «суспільної служби, що діє в рамках своєї юрисдикції для підтримання публічного порядку та безпеки» [7]. Фахівці в галузі поліцейського права наголошують, що основні цілі поліції в демократичній державі полягають у такому: підтримання спокою й порядку в суспільстві; охорона та дотримання особистих основоположних прав і свобод, передбачених у європейських конвенціях про права людини; протидія та боротьба зі злочинністю; викриття злочинів; реалізація сервісної функції щодо суспільства передбачає охорону прав людини в такий спосіб, аби забезпечити місцевій територіальній громаді відчуття особистої безпеки та спокою [8].

Як бачимо, питанням безпеки саме територіальної громади приділяється значна увага в різних напрямках діяльності поліції, і превентивна діяльність не є виключенням, у зв'язку з цим взаємодія територіальної громади з поліцією набуває важливого значення. Поряд з цим, зростає важливість оцінки діяльності поліції не тільки територіальною громадою, а й населенням державою загалом, що тягне за собою необхідність визначення певного співвідношення профілактичної діяльності на території громади та держави на законодавчому рівні.

Зрозуміло, що профілактичним та попереджувальним заходам приділяється значна увага, оскільки здійснення превентивних заходів притаманні функціям більшості органів (підрозділів) Національної поліції України, оскільки спрямовані на недопущення протиправної поведінки як конкретних осіб так і груп населення.

Тобто, говорячи про функції таких підрозділів Національної поліції України як чергова служба, патрульна поліція, дільничні офіцери поліції, ювенальна превенція, поліція діалогу, можемо зауважити, що кінцевою метою превентивних заходів є мінімізація негативних наслідків, а реалізації повноважень у цій сфері забезпечити усунення причин, що сприяють вчиненню правопорушень.

Застосування превентивних поліцейських заходів працівниками поліції пов'язане з виконанням ними специфічних обов'язків профілактичного характеру, і саме ця обставина відрізняє зазначені заходи від заходів примусу [9]. Застосовуючи превентивні заходи, працівники поліції створюють необхідні умови для неухильного додержання законів, виявлення і припинення різних правопорушень, відвертають можливі посягання на суспільні відносини, які охороняються правом [10].

Тобто, це вказує на необхідність закріплення окремим аспектом ефективної діяльності поліції ступінь довіри населення як певної територіальної громади так і держави цілому. У зв'язку з тим, що діяльність поліції є відкритою, її можна прирівняти до діяльності обраної публічної адміністрації, а отже наслідками втрати довіри повинна стати зміна керівництва поліції.

Але варто відзначити, що умови здійснення превентивної діяльності суттєво змінилися. Економічна та соціальна стабільність в якій країна повинна розвиватись, безперебійно функціонувати та реалізовувати покладені на неї завдання, головним із яких є забезпечення безпеки життя та здоров'я своїх громадян суттєво змінилися в умовах війни. Це призвело до зміни характеру і структури злочинності, та зміни в динаміці були прогнозовані та контрольовані, що вимагає від Національної поліції України, як ключового елемента забезпечення внутрішньої безпеки держави, вдосконалення ключових елементів у превентивній діяльності.

Отже, доцільно виокремити фактори, які в певній мірі впливають на здійснення превентивної діяльності органами Національної поліції: зміни в тенденціях протиправної активності та у структурі злочинності; зростання міграційних потоків; збільшення кількості зброї в цивільному обігу; активізація громадянського (зокрема, волонтерського) руху; збільшення функціонального навантаження на поліцію. Означені фактори, поява або активізація яких обумовлена війною, з одного боку, вимагають підвищення якості й ефективності превентивної діяльності органів Національної поліції, адже хаос, суспільний страх, паніка, метушня, що породжені військовими

діями, створюють досить сприятливі умови та обставини для порушення законності з можливістю уникнення відповідальності за це. Однак очевидно, що така ситуація і принцип «війне все спише», за яким деякі суб'єкти намагаються жити в умовах воєнного стану, є неприпустимими та не відповідають засадам правової держави [11].

Як стверджує В. І. Фелик, в науковій літературі не надано узагальненого тлумачення щодо поняття функцій профілактики правопорушень, але автор вважає, що функціями профілактичної діяльності Національної поліції можуть бути: 1) стратегічне та поточне планування профілактики правопорушень; 2) виявлення проблемних аспектів профілактичної діяльності та розробки заходів щодо їх усунення; 3) виявлення осіб, схильних до девіантної поведінки, зокрема шляхом тісної співпраці зі шкільними та іншими закладами освіти, органами опіки та піклування, громадськими формуваннями, підприємствами, установами, організаціями тощо; 4) проведення роз'яснювальної роботи з особами, схильними до девіантної поведінки, застосування інших методів профілактичного впливу; 5) збір, обробка, узагальнення та аналіз статистичних даних щодо вжитих профілактичних заходів та рівня їх результативності [12].

Отже, зважаючи на важливість функції профілактики правопорушень в діяльності Національної поліції, а також відсутність чіткої регламентації на нормативному рівні критеріїв оцінки такої діяльності, вбачається необхідним розробити та закріпити напрямки профілактичної роботи, критерії оцінки результатів та заходів реагування. Ці заходи дозволять

І. С. Кравченко розглядав проблематику превентивної діяльності поліції, насамперед, через призму максимально наближених до її провадження підрозділів – патрульної поліції. Досить логічним є висновок науковця про те, що удосконалення механізму застосування поліцейськими превентивних заходів, йде рука об руку із розвитком патрульної поліції загалом, та повинно здійснюватися за наступними напрямками: підвищення професійної організації діяльності патрульної поліції; удосконалення нормативно-правової основи діяльності Національної поліції України в цілому та патрульної поліції зокрема; забезпечення якісного відбору і навчання кадрів для патрульної служби [13].

Звичайно, висновок про необхідність удосконалення механізму застосування поліцейськими превентивних заходів, зважаючи на реформування системи МВС, і Національної поліції зокрема, заслуговує на увагу та подальше вирішення проблемних питань, а чітке визначення результативності превентивної діяльності полегшить визначення подальших напрямків розвитку цієї діяльності.

Висновки. Отже, можемо зазначити що удосконалення превентивної діяльності органів Національної поліції необхідно передбачити окремим пунктом концепції розвитку системи правоохоронних органів України загалом, визначивши саме Національну поліцію відповідальною за цей напрямок. Поряд з цим, необхідним вбачається на законодавчому рівні закріплення системи правоохоронних органів, що дасть можливість здійснити оновлення механізму правового регулювання в цілому й адміністративно-правового зокрема, а також визначити місце Національної поліції в напрямку здійснення профілактичної діяльності загалом.

Список використаних джерел:

1. Проневич О. С. Проактивна діяльність поліції (міліції) як складова сучасної парадигми охорони правопорядку. *Форум права*. 2011. № 3. С. 639–643.
2. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII.
4. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навч. посіб. / за заг. ред. О. М. Бандурки ; О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, С. М. Князев, та ін.; передм. О. М. Бандурки ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 242 с.
5. Школа С. М. Правові засади профілактичної роботи національної поліції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 3. С. 129–132.
6. The European Crime Prevention Network (EUCPN). URL: <https://eucpn.org/>
7. Найкраща практика побудови партнерства між поліцією та суспільством [уклад. Карті К.]. Відень : Організація з безпеки та співробітництва в Європі, 2008. 81 с.
8. Yach D. N. Revisiting Democratic Policing in Action. *The Police Journal*. 1999. № 10. P. 294–299.
9. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія; за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с

10. Домброван Н. В., Ізбаш К. С. Превентивні заходи реагування поліції на правопорушення. *Соціально-правові студії*. 2020. Вип. 3 (9). С. 84–90.

11. Іванов А. О. Превентивна діяльність органів поліції: реалії та виклики в умовах воєнного стану. *Право і безпека*. 2022. № 4 (87). С. 135–144.

12. Фелик В. І. Система функцій профілактичної діяльності Національної поліції України. *Порівняльне аналітичне право*. 2016. № 2. С. 156–158.

13. Кравченко І. С. Актуальні проблеми діяльності патрульної служби Національної поліції України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 39. Т. 1. С. 139–142.

УДК 338.48: 347.7

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.4.40>

ЯВОРСЬКИЙ Р. І.

РОЛЬ ДАРТ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ТА НАГЛЯДІ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

THE ROLE OF SATD IN LEGAL REGULATION AND SUPERVISION OF COMPLIANCE WITH LEGISLATION IN THE FIELD OF TOURISM AND RECREATION

У статті досліджується роль ДАРТ у правовому регулюванні та нагляді за дотриманням законодавства у сфері туристично-рекреаційної діяльності в Україні. Автор акцентує на функціях ДАРТ як ключового державного органу, відповідального за розробку політики у сфері туризму та моніторинг виконання відповідних законодавчих актів. Основна мета статті полягає в аналізі правового статусу ДАРТ, його повноважень, а також у визначенні меж і особливостей контролю за дотриманням законодавства у туристичній галузі.

Дослідження спирається на основні нормативно-правові акти, зокрема Закон України «Про туризм», який формує правову основу для діяльності ДАРТ. У статті розглядаються основні завдання агентства, зокрема стратегічне планування, участь у законодавчій діяльності та методичне забезпечення. Однак зазначено, що, попри широкі повноваження, ДАРТ не виконує контрольних функцій, які покладені на інші державні органи.

Дослідження також торкаються проблем неузгодженості між правовими актами, що регулюють туристичну діяльність, і практичними аспектами їх реалізації.

ДАРТ розробляє стратегічні документи та програми, що спрямовані на розвиток туристичної інфраструктури, просування туристичних напрямків та підвищення конкурентоспроможності українського туризму на міжнародному ринку.

Особливу увагу приділено питанням співпраці ДАРТ з іншими органами влади, міжнародними партнерами та суб'єктами підприємницької діяльності. Попри досягнення, стаття вказує на наявні проблеми, такі як недосконалість законодавчої бази, обмеженість ресурсів та недостатня координація між державними органами. Висновки статті підкреслюють важливість подальшої роботи над вдосконаленням правового регулювання та інтеграцією міжнародних стандартів у діяльність ДАРТ для забезпечення ефективного розвитку туристичної інфраструктури в Україні.

Ключові слова: ДАРТ, туристично-рекреаційна діяльність, правове регулювання, нагляд, нормативно-правові акти, координація органів влади, державна політика.

© ЯВОРСЬКИЙ Р. І. – кандидат юридичних наук, докторант кафедри адміністративного та інформаційного права (Національний університет «Львівська Політехніка»), асистент кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету (Львівський національний університет імені Івана Франка)