

**Олександр Петрович БОЛЛИЙ***(Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків)***МІСЦЕ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ПРАВОВИХ ЗАСАД ПРОФІЛАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ**

*У статті зроблено висновок про те, що правові засади профілактичної діяльності підрозділів внутрішньої безпеки НПУ доцільно охарактеризувати як сукупність встановлених нормативно-правовими актами різної юридичної сили ґрунтовних положень, які містять її основні напрямки, форми та способи здійснення, об'єкти впливу, а також мету реалізації. Зауважено, що на сьогодні система відповідних засад є досить обмеженою. В основному відповідні нормативно-правові акти: 1) регулюють безпосереднє функціонування підрозділів внутрішньої безпеки, окреслюють сферу протидії правопорушенням, що перешкоджають ефективній роботі НПУ; 2) визначають напрями здійснення відповідних профілактичних заходів, що реалізуються в межах такої протидії; 3) закріплюють обов'язки працівників НПУ щодо захисту прав та свобод людини, які вони реалізують як представники правоохоронного органу, та порушення яких є об'єктом профілактичних заходів підрозділів внутрішньої безпеки.*

*Зазначено, що на сьогодні необхідним є прийняття уніфікованого нормативно-правового акту щодо профілактики правопорушень, яким мають бути визначені об'єкти та суб'єкти такої діяльності, їх функції, загальні та індивідуальні профілактичні заходи, їх наслідки, правовий захист особи, стосовно якої здійснюється профілактика правопорушень, тощо.*

*Узагальнено, що серед правових засад досліджуваної сфери профілактичної діяльності визначальне місце посідають саме адміністративно-правові норми. Ними встановлюються повноваження працівників підрозділів внутрішньої безпеки НПУ провадити заходи, що пов'язані з профілактикою правопорушень, у тому числі й щодо окремих напрямків підтримки внутрішньої безпеки (діловодства, режиму доступу до приміщень НПУ, використання окремих засобів оперативно-розшукової діяльності, антикорупційної діяльності).*

**Ключові слова:** *правові засади, нормативно-правові акти, профілактична діяльність, підрозділи внутрішньої безпеки.*

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах, коли перед Україною стоять складні виклики, пов'язані як із зовнішніми загрозами, так і з внутрішніми проблемами, Національна поліція відіграє критично важливу роль у забезпеченні правопорядку та захисті державних інтересів. Разом із тим, діяльність даного центрального органу виконавчої влади не позбавлена певних недоліків, серед яких особливе місце займає порушення

норм чинного законодавства поліцейськими. Для протидії і профілактики останніх в системі НПУ функціонують підрозділи внутрішньої безпеки. Забезпечення ефективної діяльності останніх напряму залежить від того, наскільки якісно вона врегульована нормами чинного законодавства.

Окремі проблемні питання, пов'язані із забезпеченням діяльності Національної поліції України, у своїх наукових працях розглядали Н. Т. Гончарук, П. В. Євдокимов, К. С. Ізбаш, П. О. Комірчий, В. О. Кудря, Р. С. Мельник, О. М. Музичук та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі фактично неопрацьованим є питання правових засад профілактичної діяльності підрозділів внутрішньої безпеки.

*Мета статті* полягає у тому, щоб встановити місце норм адміністративного права в системі правових засад профілактичної діяльності підрозділів внутрішньої безпеки. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: виділити систему нормативно-правових, які складають систему правових засад профілактичної діяльності підрозділу внутрішньої безпеки; розкрити положення відповідних нормативних документів.

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній дістав подальшого опрацювання теоретичний підхід щодо визначення місця норм адміністративного права в системі правових засад профілактичної діяльності підрозділів внутрішньої безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Основи будь-яких правовідносин в державі регламентуються Конституцією України, не виключенням є й профілактична діяльність підрозділу внутрішньої безпеки. Зокрема ст. 3 закріплюється, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави<sup>1</sup>. Названа норма є загальною засадою діяльності держави та органів влади. Також Конституція закріплює й низку основних прав та свобод громадян, порушення яких є недопустимим, навіть за воєнного чи надзвичайного стану: рівність конституційних прав і свобод, та рівність всіх перед законом (ст. 24); невід'ємність права на життя (ст. 27); право на повагу гідності (с. 28.); право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29) та ін.<sup>2</sup> Такі права є визначальними по відношенню до всіх органів влади. Слід також обов'язково згадати норму ст. 19, яка встановлює, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в

---

<sup>1</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

<sup>2</sup> Там само.

межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України<sup>1</sup>. Отже, конституційною основою для розглядуваної діяльності доцільно вважати не вихід за межі тих повноважень та способів дії, які визначаються законодавством. Будь-яка самостійність щодо проведення профілактичної діяльності поза межами наданих підрозділу повноважень є протиправною.

На законодавчому рівні слід виділити Закон України «Про запобігання корупції», який містить низку положень, що спрямовані на запобігання вчиненню корупційних правопорушень, зокрема, обмеження щодо сумісництва та суміщення поліцейських, державних службовців діяльності з іншими видами: займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю; входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді))<sup>2</sup>.

Важливим є те, що вищезазначений закон містить вимогу щодо складання антикорупційних програм, що стосуються в тому числі МВС та його структурних підрозділів. Такі програми та зміни до них підлягають погодженню Національним агентством у визначеному ним порядку. Антикорупційні програми повинні передбачати: визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми; оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують, та умови, що їм сприяють; заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси; навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування; процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм; інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи<sup>3</sup>. Таким чином, антикорупційна програма МВС має включати заходи із профілактики таких правопорушень. Зазначене є цілком актуальним і в контексті визначення напрямків діяльності підрозділів внутрішньої безпеки. Отже, згідно цієї норми очевидним є те, що антикорупційні програми мають включати такі заходи, як: пріоритетні засади профілактичної діяльності, стратегію їх виконання; умови, що сприяють

---

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#n616>.

<sup>3</sup> Там само.

корупції, як основні напрямки впливу профілактичних заходів; заходи з моніторингу, навчання та пропаганди недопустимості корупційних проявів.

Правила етичної поведінки поліцейських є узагальненим зібранням професійно-етичних вимог щодо правил поведінки поліцейських та спрямовані на забезпечення служіння поліції суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на засадах етики та загальнолюдських цінностей. Керівник органу (підрозділу) поліції зобов'язаний запобігати проявам неетичної поведінки своїх підлеглих поліцейських шляхом організації роботи з розвитку професійної етики, у тому числі через проведення навчань, інформаційно-роз'яснювальної роботи<sup>1</sup>. Отже, названі правила зобов'язують керівника здійснювати окремі види діяльності, що слід віднести до профілактики правопорушень серед підлеглих працівників.

Подібні настанови містяться й у Дисциплінарному статуті Національної поліції України, згідно якого керівник несе відповідальність за дотримання підлеглими службової дисципліни. Зокрема, з метою забезпечення дотримання службової дисципліни керівник зобов'язаний: створити умови, необхідні для виконання підлеглими обов'язків поліцейського; вивчати індивідуальні та професійні якості підлеглих, забезпечуючи прозорість і об'єктивність в оцінюванні їхньої службової діяльності; забезпечити сприятливий стан морально-психологічного клімату в колективі, своєчасно вчиняти дії із запобігання порушенню службової дисципліни підлеглими та виникненню конфліктів між ними; контролювати дотримання підлеглими службової дисципліни, аналізувати її стан та об'єктивно доповідати про це безпосередньому керівникові, проводити профілактичну роботу із зміцнення службової дисципліни та запобігання вчиненню підлеглими правопорушень; у разі виявлення порушення підлеглим службової дисципліни вжити заходів для припинення такого порушення та застосувати дисциплінарне стягнення до порушника або порушити клопотання про застосування стягнення уповноваженим керівником<sup>2</sup>.

Названі нормативно-правові акти містять загальні настанови щодо основних обмежень та зобов'язань працівників поліції як об'єктів профілактики порушень, а також вимоги щодо профілактичної діяльності як умови їх запобігання. Разом із цим, вони мають доволі загальний характер і не встановлюють специфіку профілактичної діяльності саме підрозділами внутрішньої безпеки. До нормативно-правових актів, які безпосередньо закріплюють специфіку цього виду діяльності, насамперед, слід віднести Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України. В ньому неодноразово підкреслюється

---

<sup>1</sup> Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 р. № 1179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text>.

<sup>2</sup> Про Дисциплінарний статут Національної поліції України. Закон України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text>.

необхідність проведення профілактичної діяльності як функціонального обов'язку працівників цього підрозділу. Наприклад, встановлено необхідність проведення профілактичної та роз'яснювальної роботи в Національній поліції України щодо запобігання та попередження фактів вчинення її працівниками кримінальних, корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, фактів здійснення (або фактів сприяння, підбурювання чи терпимого ставлення) поліцейськими будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, фактів порушення антидискримінаційних законодавчих вимог в діяльності працівників НПУ, протиправних посягань на життя і здоров'я поліцейських, державних службовців та інших працівників поліції, учинення яких пов'язано з виконанням ними службових обов'язків тощо<sup>1</sup>. Разом із цим конкретні профілактичні заходи цим нормативно-правовим актом не окреслюються. Отже, нагальним є питання достатності правового супроводу цих дій.

Ю. В. Цуркаленко зазначає, що профілактичні заходи реалізуються українськими поліцейськими постійно. Кількість публікацій про проведення таких заходів на офіційних сторінках представників різних підрозділів поліції вражає та підтверджує те, що вони є досить популярними серед поліцейських. Будучи важливим інструментом захисту прав громадян у правовій державі, працівники поліції в Україні застосовують їх протягом останніх шести років, але вони не приносять реального результату. На думку Ю. В. Цуркаленко, це можливо пояснити опосередкованим характером таких заходів. Профілактична робота поліцейських є роз'єднаною, не скоординованою та поверхневою. Зазначену ситуацію в Україні можливо пояснити двома основними обставинами: неналежним нормативно-правовим регулюванням та відсутністю у поліцейських досвіду реалізації профілактичних заходів. Реалізація профілактичних заходів до цих пір обмежується виявленням вже скоєних правопорушень та профілактичними бесідами з окремими особами тощо. Тобто, вони не виконують ту функцію, яку вони повинні виконувати у правовій державі, а саме: захищати права та свободи людини шляхом попередження порушення цих прав<sup>2</sup>. Про необхідність вдосконалення правових засад профілактичної діяльності правопорушень неодноразово наголошувалося стратегічних програмах та концепціях.

Так, Стратегією розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року в якості негативного фактору зазначалось низький рівень ефективності превентивних заходів у сфері протидії злочинності, як спосіб його подолання передбачалося підвищення ролі превентивної діяльності у сфері протидії злочинності та впровадження

---

<sup>1</sup> Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 09.11.2015 р. № 83 URL: [https://dostup.org.ua/request/55439/response/132816/attach/3/.pdf?cookie\\_passthrough=1](https://dostup.org.ua/request/55439/response/132816/attach/3/.pdf?cookie_passthrough=1).

<sup>2</sup> Цуркаленко Ю. В. Поліцейські профілактичні заходи: необхідність їх активного впровадження в умовах євроінтеграції та проблеми реалізації. *Актуальні проблеми політики*. 2023. Вип. 71. С. 1993.

відповідних програм. Також наголошувалося на необхідності посилення взаємодії органів системи МВС з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, спільна підготовка програм профілактики правопорушень і програм забезпечення публічної безпеки<sup>1</sup>. Незважаючи на сплив строку, в який мала бути реалізована зазначена стратегія, передбачені нею виклики та способи їх подолання все ще залишаються актуальними.

Доцільно погодитися з думкою С. В. Хоркавого, що сучасні виклики і загрози, насамперед гібридні, зумовлені впливом комплексу соціально-демографічних, економічних, політичних, правових, психологічних і технологічних факторів, вимагають системного реагування, адекватної трансформації сектору національної безпеки, зокрема органів системи МВС, а саме – Національної поліції України, як невід'ємної її частини через розроблення і прийняття Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2040 року з подальшим затвердженням плану заходів з реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2040 року. У якому доцільно передбачити розв'язання низки проблем (зокрема, у воєнний та повоєнний періоди) та виконання умов європейської інтеграції шляхом забезпечення ефективного функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист<sup>2</sup>. При цьому профілактична діяльність стосовно корупційних та інших можливих правопорушень серед працівників поліції має бути окреслена, як окремий пункт, який потребує більш детального врегулювання, наприклад, в розробці Програм діяльності Національної поліції.

**Висновки.** На основі викладеного можемо зробити висновок про те, що правові засади профілактичної діяльності підрозділів внутрішньої безпеки доцільно охарактеризувати як сукупність встановлених нормативно-правовими актами різної юридичної сили ґрунтовних положень, які містять її основні напрямки, форми та способи здійснення, об'єкти впливу, а також мету реалізації. Варто зауважити, що на сьогодні система відповідних засад є досить обмеженою. В основному відповідні нормативно-правові акти: 1) регулюють безпосереднє функціонування підрозділів внутрішньої безпеки, окреслюють сферу протидії правопорушенням, що перешкоджають ефективній роботі НПУ; 2) визначають напрями здійснення відповідних профілактичних заходів, що реалізуються в межах такої протидії; 3) закріплюють обов'язки працівників НПУ щодо захисту прав та свобод людини, які вони реалізують як представники правоохоронного органу, та порушення яких є об'єктом профілактичних заходів підрозділів внутрішньої безпеки. З огляду на

---

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 р. № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80?find=1&text>.

<sup>2</sup> Хоркавий С. В. Реформування органів Національної поліції України в умовах євроінтеграції. *Держава та регіони. Серія: Право.* 2024. № 2 (84). С. 51–56.

зазначене вище, варто зазначити, що на сьогодні необхідним є прийняття уніфікованого нормативно-правового акту щодо профілактики правопорушень, яким мають бути визначенні об'єкти та суб'єкти такої діяльності, їх функції, загальні та індивідуальні профілактичні заходи, їх наслідки, правовий захист особи, стосовно якої здійснюється профілактика правопорушень, тощо.

Отже, у підсумку слід відзначити, що серед правових засад досліджуваної сфери профілактичної діяльності визначальне місце посідають саме адміністративно-правові норми. Ними встановлюються повноваження працівників відповідних підрозділів реалізовувати заходи, що пов'язані з профілактикою правопорушень, у тому числі й щодо окремих напрямків підтримки внутрішньої безпеки (діловодства, режиму доступу до приміщень НПУ, використання окремих засобів оперативно-розшукової діяльності, антикорупційної діяльності).

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 09.11.2015 р. № 83 URL: [https://dostup.org.ua/request/55439/response/132816/attach/3/.pdf?cookie\\_passthrough=1](https://dostup.org.ua/request/55439/response/132816/attach/3/.pdf?cookie_passthrough=1).
3. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України. Закон України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text>.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#n616>.
5. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 р. № 1179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text>.
6. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 р. № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80?find=1&text>.
7. Хоркавий С. В. Реформування органів Національної поліції України в умовах євроінтеграції. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 2 (84). С. 51–56.
8. Цуркаленко Ю. В. Поліцейські профілактичні заходи: необхідність їх активного впровадження в умовах євроінтеграції та проблеми реалізації. *Актуальні проблеми політики*. 2023. Вип. 71. С. 191–196.

Стаття надійшла до редакції 30.11.2024

**Oleksandr P. BOLILIY,**

Postgraduate Student

*(Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)*

## **THE PLACE OF ADMINISTRATIVE LAW NORMS IN THE SYSTEM OF LEGAL PRINCIPLES OF PREVENTIVE ACTIVITIES OF INTERNAL SECURITY UNITS**

It is concluded that the legal principles of preventive activities of internal security units of the National Police of Ukraine should be characterized as a set of fundamental provisions established by regulatory legal acts of various legal force, which contain its main directions, forms and methods of implementation, objects of influence, as well as the purpose of implementation. It is noted that today the system of relevant principles is quite limited. Basically, the relevant regulatory legal acts: 1) regulate the direct functioning of internal security units, outline the scope of counteraction to offenses that impede the effective work of the National Police of Ukraine; 2) determine the directions of implementation of relevant preventive measures implemented within the framework of such counteraction; 3) establish the obligations of employees of the National Police of Ukraine to protect human rights and freedoms, which they implement as representatives of a law enforcement agency, and the violation of which is the object of preventive measures of internal security units.

It is noted that today it is necessary to adopt a unified regulatory legal act on the prevention of offenses, which should define the objects and subjects of such activities, their functions, general and individual preventive measures, their consequences, legal protection of the person in respect of whom prevention of offenses is carried out, etc.

It is summarized that among the legal principles of the studied sphere of preventive activity, administrative and legal norms occupy a decisive place. They establish the powers of employees of the internal security units of the NPU to carry out measures related to the prevention of offenses, including in relation to certain areas of internal security support (record keeping, access regime to the premises of the NPU, use of certain means of operational and investigative activity, anti-corruption activity).

**Keywords:** *legal principles, regulatory legal acts, preventive activity, internal security units.*