

УДК 343.85

DOI 10.32782/2663-5666.2023.4.9

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФІЛАКТИКИ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ В УКРАЇНІ

Вступ. Процес демократичних перетворень в Україні є невіддільним від гуманізації соціальних відносин. Людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Конституція нашої держави проголошує невід'ємне право кожної людини на життя. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань. Захист життя людини є обов'язком держави [1].

У сучасних умовах – становлення й розвитку демократичної, правової держави – профілактика кримінальних правопорушень розглядається як важливий напрям внутрішньої політики України. Профілактика кримінальних правопорушень є одним з пріоритетних шляхів превенції кримінальній протиправності, зменшення масштабів її розповсюдження, покращення криміногенної обстановки. Окреме місце серед завдань підрозділів кримінальної поліції займає «профілактика», зокрема профілактика умисних вбивств.

Серед нагальних невіршених проблемних питань, необхідно відмітити відсутність відомчої концепції оперативної профілактики; відсутність чіткого правового поля та меж компетенції оперативних підрозділів у попередженні та профілактиці кримінальних правопорушень, зокрема умисних вбивств; наявність протиріч у понятійних підходах, чіткого формулювання у законодавчих актах; термінологічна специфіка превентивної оперативно-розшукової діяльності, особливості використання сил, засобів та методів ОРД вимагають чіткого визначення прав та обов'язків її суб'єктів та виокремлення об'єктів профілактичного впливу; відсутність переліку підстав (та їх правової регламентації), які дозволяють здійснювати оперативно-профілактичний вплив на конкретних осіб (без загрози порушення особистих прав громадянина). Таким чином виникає дилема – з одного боку

оперативні підрозділи повинні приймати участь у проведенні оперативно-профілактичних заходів, а з іншого – ця діяльність на законодавчому рівні є нерегульованою.

Правові основи профілактичної діяльності повинні регламентувати її основні напрями й форми, компетенцію суб'єктів, підстави для застосування заходів індивідуально-профілактичного впливу, а також передбачати гарантії захисту прав і законних інтересів осіб, стосовно яких вони здійснюються.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню окремих аспектів профілактики присвятили свої роботи такі вітчизняні та зарубіжні учені, як Т. А. Аванесов, Б. І. Бараненко, О. М. Бандурка, Б. Т. Безлепкін, В. Т. Білоус, В. В. Гевко, В. А. Глазков, В. О. Глушков, В. І. Василичук, В. А. Дашко, О. М. Джужа, Є. О. Дідоренко, Є. А. Доля, С. Ю. Ільченко, О. Г. Кальман, Ю. П. Кобець, Є. Г. Коваленко, І. П. Козаченко, І. П. Козьяков, В. А. Колеснік, Я. Ю. Кондратьєв, А. Г. Лекар, О. М. Литвак, Є. Д. Лук'янчиков, В. Т. Маляренко, П. П. Михайленко, Д. Й. Никифорчук, С. С. Овчинський, В.В. Шендрік, В. П. Шиєнок, Р. А. Халілев, О. О. Юхно, В. А. Якушин та інші.

Мета статті – проаналізувати та систематизувати законодавчі акти, що регулюють діяльність щодо профілактики правопорушень в Україні, а також дослідити загальні проблеми правового регулювання оперативно-розшукової профілактики кримінальних правопорушень в Україні.

Виклад основного матеріалу. Серед наукових поглядів вчених виділяють два основних напрями правового регулювання профілактики правопорушень. Перший напрямок носить матеріальний характер і полягає у впливі за допомогою права на криміногенні фактори зовнішнього середовища, які прямо або опосередковано детермінують протиправну поведінку, з метою їх усунення. Другий напрямок носить процесуальний характер і полягає в юридично-

му закріпленні прав і обов'язків органів, уповноважених осіб і громадян – суб'єктів превенції правопорушень у встановленні змісту і порядку здійснення профілактичних заходів [2, с. 19].

Що стосується профілактики кримінальних правопорушень, зокрема профілактики вчинення умисних вбивств оперативними працівниками кримінальної поліції, то слід зазначити, що, у п. 1 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» (далі – ЗУ «Про НПУ») закріплено, що поліція відповідно до покладених на неї завдань «здійснює превентивну та профілактичну діяльність» [3]. З цією метою поліція має право вживати профілактичні заходи, передбачені чинним законодавством. Так, наприклад, поліція наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, стосовно осіб, щодо яких поліцейські здійснюють профілактичну роботу (ст. 26 ЗУ «Про НПУ») [3].

Примітно, що в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» (далі – ЗУ «Про ОРД»), закріплюючи обов'язки підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, законодавець також застосовує термін «профілактика», зокрема, у п. 1 ч. 1 ст. 7 ЗУ «Про ОРД» закріплено: «...підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, зобов'язані у межах своїх повноважень відповідно до законів, що становлять правову основу оперативно-розшукової діяльності, вживати необхідних оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення і припинення кримінальних правопорушень та викриття причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, здійснювати профілактику правопорушень» [4].

Незважаючи на те, що профілактика кримінальних правопорушень, зокрема, умисних вбивств є обов'язком оперативних підрозділів кримінальної поліції (п. 1 ч. 1 ст. 7 ЗУ «Про ОРД») на законодавчому або на відомчому рівні не передбачено окремих оперативно-розшукових заходів або оперативно-технічних заходів, які можна реалізовувати саме під час здійснення цього виду оперативно-розшукової діяльності. Таким чином, оперативні підрозділи обмежені у своїх повноваженнях стосовно вжиття профілактичних дій, оскільки зобов'язані діяти у межах своїх повноважень, відповідно до законів, що становлять правову основу ОРД (ст. 3 ЗУ «Про ОРД»). Конституційні норми також вимагають від оперативних працівників діяти лише

на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України). З цього можна зробити висновок, що коли законом чітко не передбачено спосіб дій щодо профілактики кримінальних правопорушень, то проведення таких дій може розглядатися неправомірним або навіть протизаконним.

Оперативні підрозділи для виконання покладених на них завдань оперативно-розшукової діяльності за наявності передбачених у ст. 6 ЗУ «Про ОРД» підстав мають право приймати рішення про проведення оперативно-розшукових заходів (ч. 1 ст. 8 «Про ОРД»). На жаль, законодавець не передбачив у переліку завдань ОРД саме профілактику правопорушень, вказавши лише припинення правопорушень, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави (ст. 1 ЗУ «Про ОРД») [4].

Таким чином, у ЗУ «Про ОРД» наводяться два поняття, які містять протиріччя, викликається конкуренція правових норм. З одного боку – обов'язок оперативних підрозділів здійснювати профілактику правопорушень (п. 1 ч. 1 ст. 7 ЗУ «Про ОРД»), а з іншого – необхідність користуватися своїми правами лише для виконання завдань ОРД (ч. 1 ст. 8 ЗУ «Про ОРД») у переліку яких профілактика відсутня [4].

На даний час процес профілактики кримінальних правопорушень немає самостійної правової бази. В Україні, незважаючи на зростання рівня кримінальних правопорушень, немає відповідних законів, що регулюють діяльність зпрофілактики адміністративних та кримінальних правопорушень, сьогодні профілактична діяльність здійснюється хаотично, непрофесійно та, у більшості випадків, лише «на папері». Саме тому, у своєму дослідженні К. Л. Бугайчук пропонує прийняти базовий Закон «Про основи державної системи профілактики адміністративних проступків», відповідно до якого надалі могли б прийматися відповідні закони за окремими напрямками профілактичної діяльності, а також на різних рівнях: державному, регіональному, місцевому [5, с. 16].

Ще один дослідник проблеми профілактики правопорушень В. А. Комаров наголошує на необхідності прийняття єдиного нормативного акта, який регулював би профілактику правопорушень у країні – Закону України «Про профілактику правопорушень в Україні». Такий закон мав би передбачати загальні засади дії закону, терміни та визначення, які окреслюють певні

явища та використовуються учасниками цієї діяльності; чітко визначати державні пріоритети цієї роботи у вигляді принципів, напрямків, форм, методів; визначати коло учасників цієї діяльності, їх правовий статус, сферу діяльності; передбачати компенсаційні механізми за участь у цій роботі громадян, організацій, використання певного обладнання; розробити систему страхування на випадок, якщо вони зазнають збитків або шкоди під час виконання певних дій, пов'язаних із профілактичною діяльністю тощо. Наступним кроком буде розроблення механізму реалізації закону. Бажано, щоб це була або Постанова Кабінету Міністрів України, або інший документ уряду, який регламентує діяльність учасників профілактичної діяльності та механізми її забезпечення у конкретнішому вигляді [6, с. 210–211].

Водночас, інший науковець Я. М. Квітка пропонує розробити і прийняти Закон України «Про основи системи профілактики бездоглядності і правопорушень неповнолітніх в Україні», в якому, відповідно до Конституції України та міжнародних правових актів, визначити систему державних органів, які беруть участь у попередженні бездоглядності та правопорушень неповнолітніх та врегулювати діяльність державних і недержавних органів, установ, об'єднань і організацій у цій галузі. У ньому повинні бути чітко визначені органи і установи системи профілактики бездоглядності та правопорушень неповнолітніх, а також сформульовані основні напрями їх діяльності [7, с. 183–184].

Такі поважні науковці, як О. М. Бандурка та О. М. Литвинов у монографії «Протидія злочинності та профілактика злочинів» пишуть: «що стосується нормативно-правового регулювання організації та функціонування системи профілактики злочинів, то ця сторона розглянутої проблеми обов'язково повинна співвідноситися не тільки із соціально-політичними орієнтирами, але й враховувати тісний взаємозв'язок між наданими правоохоронним органам правами і встановленими для них обов'язками, тому що від обсягу їх повноважень прямо залежить ефективність їх діяльності. Штучне збільшення обсягу прав і обов'язків на практиці знов таки може привести до дублювання дій, виходу їх за рамки відповідної компетенції, паралізації окремих ділянок роботи. На сьогоднішній день, при розмежуванні функцій суб'єктів профілактики злочинів, існує ряд проблем і протиріч, обумовлених відсутністю точності у визначенні окремих сфер діяльності щодо протидії окремим

видам злочинів. На наш погляд, ці проблеми частково могли б бути вирішені із прийняттям Закону України «Про профілактику злочинів», розробка і прийняття якого не виправдано затягуються» [8, с. 189].

Також, інший відомий науковець, О. О. Юхно у своєму монографічному дослідженні «Теорія та практика оперативно-розшукового запобігання злочинам органами внутрішніх справ» зазначає: «...Багато практичних працівників оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ ототожнюють оперативно-розшукове запобігання злочинам із кримінологічним. У цьому зв'язку представляється доцільним присвятити правовому забезпеченню оперативно-розшукового запобігання злочинам окремий розділ проекту Закону України «Про профілактику злочинів», у якому будуть міститись поняття оперативно-розшукової профілактики злочинів, її завдання, об'єкти і принципи, а також підстави й порядок її здійснення» [9, с. 46].

Всі ці напрацювання та пропозиції так і не знайшли свого матеріального втілення і залишилися лише теоретичними міркуваннями.

Зазначимо, що з початку незалежності в Україні були розроблені такі проекти спеціальних законів з питань профілактики кримінальної протиправності, як:

1. Проект Закону УРСР «Про профілактику злочинів» [10];
2. Проект Закону України «Про профілактику злочинів» від 12.05.1998 р. [11];
3. Проект Закону України «Про соціальну профілактику правопорушень в Україні» від 30.11.1999 р. [12];
4. Проект Закону України «Про профілактику правопорушень» від 30.12.2009 р. [13];
5. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо уповноважених підрозділів органів внутрішніх справ із профілактики правопорушень серед дітей» [14].

До речі, відповідний проект Закону України «Про профілактику злочинності» знаходиться у Верховній Раді України з 1996 року, і термін його розгляду постійно переноситься [15].

Постановою Верховної Ради України «Про неприйнятність проекту Закону України “Про профілактику злочинів”» №326 від 20.03.2000 р. встановлено, що у зв'язку з неконституційністю (невідповідністю ст. 8 та ч. 3 ст. 22 Конституції України) проекту Закону України «Про профілактику злочинів» та відповідно до ст. 91 Конституції України, пп. 2 ст. 3.5.1, пп. 2 ст. 3.5.5,

чч. 1, 2 та 4 ст. 3.5.7 Регламенту Верховної Ради України проект Закону України «Про профілактику злочинів» визнано неприйнятним [16].

З іншого боку, складовою частиною системи правових норм, що регулюють профілактику кримінальних правопорушень, є акти вищої юридичної чинності, безпосередньо спрямовані на протидію кримінальній протиправності та іншим правопорушенням. До них належать Закони України:

– «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII [3];

– «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. № 2229-XII [17];

– «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 р. № 638-IV [18];

– «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135-XII [4];

– «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 р. № 3341-XII [19];

– «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. № 1789-XII [20];

– «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24.01.1995 р. № 20/95 [21] та інші.

У вказаних законах питання профілактики кримінальних правопорушень або оперативно-розшукової профілактики не визначено жодним чином.

Профілактика правопорушень передбачена цілим рядом спеціальних законів України, зокрема Законами «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [22], «Про запобігання та протидію домашньому насильству» [23], «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі на певний строк» [24] та іншими.

Розглянемо деякі положення Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству». Так серед визначення понять, можна виділити:

– протидія домашньому насильству – система заходів, що здійснюються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, а також громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, та спрямовані на припинення домашнього насильства, надання допомоги та захисту постраждалій особі, відшкодування їй завданої шкоди, а також на належне розслідування випадків домашнього

насильства, притягнення до відповідальності кривдників та зміну їхньої поведінки;

– профілактичний облік – здійснення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України організаційно-практичних заходів щодо контролю за поведінкою кривдника з метою недопущення повторного вчинення домашнього насильства, за дотриманням ним тимчасових обмежень його прав та виконанням обов'язків, покладених на нього у зв'язку із вчиненням домашнього насильства [23].

Серед повноважень служб у справах дітей у сфері запобігання та протидії домашньому насильству стосовно дітей можна виокремити наступний пункт: проведення профілактичної роботи з батьками, іншими законними представниками дитини із запобігання домашньому насильству стосовно дітей та за участю дітей [23].

Також до повноважень уповноважених підрозділів органів Національної поліції України у сфері запобігання та протидії домашньому насильству належать: взяття на профілактичний облік кривдників та проведення з ними профілактичної роботи в порядку, визначеному законодавством.

Окремо слід зупинитись на статті 24 вказаного Закону, в якій до спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству належать:

1) терміновий заборонний припис стосовно кривдника;

2) обмежувальний припис стосовно кривдника;

3) взяття на профілактичний облік кривдника та проведення з ним профілактичної роботи;

4) направлення кривдника на проходження програми для кривдників.

Далі в Законі вказано, що уповноважений підрозділ органу Національної поліції України бере на профілактичний облік кривдника з моменту виявлення факту вчинення ним домашнього насильства на встановлений законодавством строк і проводить з ним профілактичну роботу.

Зняття кривдника з профілактичного обліку здійснюється уповноваженим підрозділом органу Національної поліції України, який взяв його на профілактичний облік, автоматично після завершення встановленого строку, якщо інше не передбачено законодавством.

Порядок взяття на профілактичний облік, проведення профілактичної роботи та зняття з профілактичного обліку кривдника затверджується Міністерством внутрішніх справ України [24].

Слід зазначити, що якраз рівень домашнього насильства прямо корелює з кількістю вчинених умисних вбивств на побутовому ґрунті. Відповідно до функціональних обов'язків саме на оперативних працівників підрозділів кримінальної поліції покладається не лише оперативно-розшукова протидія умисним вбивствам, а також – оперативно-розшукова профілактика умисних вбивств. Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» направлений лише на підрозділи превентивної діяльності Національної поліції України і застосовується ними для здійснення загальної та індивідуальної профілактичної роботи, запобігання та протидії домашньому насильству.

У рамках визначеної проблематики також хотілося б торкнутися питання про такі важливі документи у сфері профілактики правопорушень, як програми та плани протидії та профілактики правопорушень, що приймаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Окремо слід зазначити, що в Україні на сьогоднішній день на рівні обласних державних адміністрацій та територіальних громад розроблено та впроваджується в дію безліч різноманітних комплексних програм з профілактики правопорушень.

Вказані програми розроблюються на підставі Постанови КМУ № 695 від 5 серпня 2020 р. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки» [25].

Розглянемо, наприклад, Комплексну програму профілактики правопорушень та боротьби із злочинністю на 2021–2025 роки, прийняту Рокитнівською селищною радою. Метою вказаної Програми є забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень та боротьби із злочинністю шляхом розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, усунення причин та умов вчинення протиправних діянь, а також налагодження дієвої співпраці правоохоронних органів та місцевих органів виконавчої влади.

Досягненню цієї мети сприятимуть заходи, спрямовані на:

- створення у громадськості нетерпимості до злочинності та формування правосвідомості;
- активізацію участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі;
- підвищення реагування на факти порушення прав, свобод і законних інтересів громадян;

– запобігання втягненню у злочинну діяльність нових соціальних груп, особливо неповнолітніх;

– протидію корупції, зменшення кримінального тиску на економічні відносини;

– вжиття заходів з припинення незаконного видобутку бурштину-сирцю;

– забезпечення безпеки дорожнього руху;

– обмеження незаконного обігу зброї та наркотичних засобів [26].

Аналогічного змісту є комплексна програма профілактики злочинності в Кіровоградській області на 2021–2025 роки, де вказано, що комплексна програма профілактики злочинності в Кіровоградській області на 2021–2025 роки розроблена із урахуванням норм і вимог діючих законодавчих і нормативно-правових актів України.

Програма розроблена відповідно до: Закону України «Про Національну поліцію» (статті 11, 88, 89, 105); Закону України «Про місцеві державні адміністрації»; Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (пункт 16 частини першої статті 43); Бюджетного Кодексу України (стаття 85).

«Враховуючи складність і різноманітність чинників, що впливають на стан та динаміку злочинності, кардинальне поліпшення криміногенної ситуації в області може бути досягнуто лише завдяки об'єднанню зусиль та спільної скоординованої роботи правоохоронних органів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

В цих умовах пріоритетом є створення систем соціальної профілактики правопорушень, комплексного забезпечення безпеки населення, території області, яке, в свою чергу, вимагає розробки та реалізації довгострокових заходів організаційного, практичного та профілактичного характеру.

В основу реалізації Програми покладено принцип об'єднання зусиль місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів та громадськості для забезпечення публічної безпеки, порядку. Ця Програма спрямована на забезпечення ефективності здійснення узгоджених заходів щодо профілактики правопорушень та усунення причин, що зумовили вчинення протиправних дій.

Здійснення визначених заходів та використання засобів, передбачених Програмою, дозволить підвищити рівень охорони публічної безпеки та порядку, сприятиме вчасному попередженню, виявленню та розкриттю злочинів» [27].

Метою Програми визначається забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень шляхом розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на усунення причин та умов вчинення протиправних діянь, а також налагодження дієвої співпраці правоохоронних органів та місцевих органів виконавчої влади у зазначеній сфері, забезпечення публічної безпеки і порядку та захист населення від протиправних проявів, сприяння стабільному соціально-економічному розвитку області, поліпшенню інвестиційного клімату.

Проблеми організації профілактики правопорушень передбачається розв'язати шляхом реалізації заходів Програми, спрямованих на:

- 1) забезпечення громадської безпеки і правопорядку;
- 2) безпеку дорожнього руху;
- 3) максимальну доступність поліцейських послуг;
- 4) підвищення ефективності робочого процесу поліцейських;
- 5) удосконалення системи оперативного реагування на заяви та повідомлення про скоєні правопорушення;
- 6) запобігання правопорушенням серед неповнолітніх та відносно них;
- 7) дотримання прав затриманих та заарештованих осіб;
- 8) дотримання прав людей з обмеженими можливостями [27].

Наведені програмні документи на виконавчому рівні деталізували правозастосування норм законів по забезпеченню активної поступальної протидії правопорушенням на основі чітко визначених пріоритетів, поступового нарощування зусиль держави та громадськості, вдосконалення законодавства, організації засобів та методів превенції правопорушень, а також визначають джерела та процедуру фінансування запланованих превентивних заходів.

У всіх цих законах, нормативних актах, підзаконних документах є декілька суттєвих недоліків, а саме: по-перше, це відсутність надійних та законних механізмів реалізації одного із завдань ОРД – оперативно-розшукової профілактики кримінальної протиправності; по-друге, відсутність засобів профілактики, не окреслено повно профілактичні заходи; по-третє, наявність протиріч у понятійних підходах.

Виходячи з наведеного, з метою вдосконалення нормативно-правого забезпечення профілактики кримінальних правопорушень на

державному та галузевому рівнях у сфері правоохоронної діяльності вбачається за доцільне розроблення «Комплексної програми профілактики кримінальних правопорушень в Україні» з деталізацією її змістовної частини з огляду на особливості проведення профілактичної роботи в сьогоденних умовах функціонування правоохоронної системи країни.

Для забезпечення чіткості, послідовності та логічності реалізації запланованих заходів, відповідного реагування на можливі зміни, що відбуваються в об'єкті профілактичного впливу, вважаємо доцільним: по-перше, запропонувати встановити термін дії такої програми не менше п'яти років; по-друге, видається доцільним при розробці «Комплексної програми профілактики кримінальних правопорушень в Україні» дотримуватись визначеної структурної побудови, яка б включала в себе підпрограми за видами профілактичних заходів; по-третє, в Комплексній програмі передусім слід визначити пріоритетні напрями профілактики правопорушень, у врахуванням особливостей оперативно-розшукової профілактики, які б в обов'язковому порядку впливали із пріоритетних напрямів сучасного розвитку України, узгоджувались з особливостями захисту суспільних відносин окремих важливих сфер життя.

На підставі прийнятої «Комплексної програми профілактики кримінальних правопорушень в Україні» вважаємо за необхідне запропонувати міністерствам і відомствам центральної виконавчої влади розробити та ухвалити галузева програми профілактики правопорушень, які б відображали специфіку профілактичної діяльності в конкретній сфері публічного адміністрування.

Отже, з огляду на сучасний стан розвитку системи нормативно-правого забезпечення профілактики правопорушень в Україні назріла необхідність розробки й прийняття не тільки нових законів але й удосконалення підзаконних нормативних актів, що може істотно вплинути покращення ефективності профілактики кримінальних правопорушень.

Слід зазначити, що в законодавстві України з профілактичної діяльності залишається ще багато недосконалих норм, більшість із них застаріли, значна частина загальнообов'язкових правил установа відомчими актами, які ускладнюють виконання таких норм. У відомчому регулюванні нерідко превалюють вузьковідомчі інтереси, багато норм суперечать цільовій спрямованості і змісту актів вищих органів. Таким чином, вести мову про ефективне право-

застосування не можна, тому що в повсякденній практиці нерідко доводиться зіштовхуватися із численними протиріччями як між різними статтями законів, так і між законодавчими актами, прийнятими в різний час, особливо відносно компетенції тих або інших владних структур під час здійснення правоохоронної та попереджувальної діяльності.

У чинних сьогодні законах, кодексах, інших нормативно-правових актах, що мають відношення до профілактики правопорушень в Україні та в окремих сферах суспільного життя, залишаються неврегульованими багато суспільних відносин, а в більшості випадків під час деталізації правового врегулювання конкретних питань зустрічаються не тільки вираження типу «у порядку, установленому законом», але й численні бланкетні та відсилочні норми в тому числі і на відомчі нормативні акти, які повинні бути прийняті в майбутньому.

Оскільки в цих підзаконних актах повинен бути розкритий механізм застосування тих або інших законів, та їхня відсутність приводить до того, що дії законів протягом тривалого часу, по суті, блокується.

На думку С. Ф. Денисова, перешкодами на шляху прийняття спеціального закону, який би регулював діяльність із запобігання (протидії) правопорушенням, залишаються наявні об'єктивні і суб'єктивні фактори: недостатній рівень гармонізації суспільних відносин у державі та суспільстві; неготовність (моральна та професійна) основних суб'єктів запобіжної діяльності, а саме працівників правоохоронних органів; недостатній рівень суспільного усвідомлення необхідності і змісту профілактичної діяльності (що, зокрема, виявляється в термінологічній невизначеності основних понять, пов'язаних із запобіжною діяльністю, надмірній радикальності суспільних поглядів на запобіжну діяльність тощо) [28, с. 40].

Інший дослідник, М. В. Щедрін зазначає, що прийняття Закону «Про профілактику правопорушень» матиме більше мінусів, аніж плюсів. Превенцію кримінальної протиправності здійснюють багато суб'єктів соціальної профілактики. Регламентация їхньої діяльності є надзвичайно важким завданням не тільки з точки зору законодавчої техніки, але й з погляду правозастосування. Натомість науковець пропонує посилити попереджувальну діяльність в галузевому законодавстві і в законах, що регулюють компетенцію суб'єктів профілактики [29, с. 34–35].

Однак є багато проблемних питань, пов'язаних з прийняттям окремого спеціального закону. Так, предметом багатьох дискусій та непорозумінь були саме передбачені проектами закону профілактичні заходи, які в разі їх практичного застосування могли б не виправдано розширити повноваження правоохоронних органів та призвести до порушення прав громадян (у разі примусового приводу для профілактичної бесіди без достатніх підстав) та юридичних осіб (наприклад, у разі втручання в підприємницьку діяльність). Стає очевидним, що однією з основних причин того, що жоден з вищенаведених проектів досі не був прийнятий, є проблема економічного характеру. Ця проблема полягає у реальній можливості відповідного бюджету здійснювати видатки на запобіжну діяльність, а також у наявності чіткого нормативно визначеного порядку такого фінансування. Жодна програма з профілактики правопорушень, прийнята за роки радикальних реформ не була виконана внаслідок відсутності фінансового і матеріального забезпечення [30, с. 6].

Ще одним проблемним питанням, є відсутність єдиного підходу до розуміння таких термінів, як «профілактика», «запобігання», «припинення» та «попередження». Наприклад, у ст. 3 Закону України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх», під профілактикою правопорушень серед неповнолітніх розуміється «діяльність органів і служб у справах неповнолітніх, спеціальних установ для неповнолітніх, яка спрямована на виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню неповнолітніми правопорушень, а також позитивний вплив на поведінку окремих неповнолітніх на території України, в її окремому регіоні, в сім'ї, на підприємстві, в установі чи організації незалежно від форм власності, за місцем проживання» [21].

Найбільш дискусійним серед вчених є розмежування таких категорій як «попередження» та «профілактика». Причиною такої дискусії, насамперед, є однакове тлумачення зазначених термінів у словниках, в яких попередження визначається як «запобігання вияву чого-небудь небажаного» [31, с. 466], а профілактика як «заходи, що запобігають виникненню чого-небудь» [31, с. 508] або як «система заходів по попередженню...» [32, с. 648].

Наприклад, Н. В. Лесько, зазначає, що відмінність між поняттями «попередження», «профілактика», «запобігання» надумане і суперечить буквальному змістом цих термінів, тому

що кожне з цих слів означає те ж саме: щось попередити, не допустити, уникнути, тобто це «терміни-синоніми» [33, с. 32].

Частина науковців за родові поняття сприймають попередження кримінальної протиправності, інші вважають профілактику та попередження кримінальної протиправності синонімами і не розділяють їх за суттю. У літературі також існує думка, що слід розрізняти профілактику (виявлення й усунення причин та умов кримінальних правопорушень), попередження (встановлення осіб, які намагаються вчинити кримінальне правопорушення, та прийняття до них певних заходів з метою недопущення реалізації їх замислів) і припинення кримінальних правопорушень (виявлення осіб, які готуються до вчинення кримінальних правопорушень, та прийняття до них заходів з метою недопущення переростання підготовки у замах та закінченого кримінального правопорушення). Більш загальне упереджувальне значення, яке проявляється незалежно від стадії недопущення та перешкоджання вчиненню кримінальних правопорушень, мають терміни «попередження» та «запобігання».

У зв'язку з цим, необхідно погодитись із тезою Г. С. Саркісова, що «множинність термінів сама собою говорить про нечіткі, а то й суперечливі уявлення стосовно понять, що, очевидно, є наслідком недостатньої розробки самої проблеми» [34, с. 40]. Наприклад, В. М. Кудрявцев вважає, що терміни «попередження» і «профілактика» застосовуються як взаємозамінні, і використовує їх у своїх наукових працях як рівнозначні [35, с. 181].

Поширеною є думка, що «профілактика» правопорушень входить у систему попередження, як один з видів попереджувальної діяльності. Ціле (загальне) – це попередження, а частина (особливе) – профілактика. Профілактика вважається першим етапом попереджувальної діяльності, спрямованої на недопущення правопорушення з боку конкретної особистості. У випадку, якщо профілактика не дала своїх результатів і в особи з'являється задум вчинити правопорушення, виникає необхідність «запобігання», що розглядається не як рівнозначне і взаємозамінне з «попередженням» і «профілактикою» поняття, а як один з етапів попередження, який настає з часом безпосередньо за «профілактикою» [36; 37].

Деякі науковці пропонують розглядати профілактику правопорушень в широкому (загальному) і вузькому розумінні. Широке (загальне)

розуміння профілактики правопорушень передбачає здійснення комплексних загально-соціальних заходів, спрямованих на скорочення деліктності, нейтралізацію, локалізацію і усунення негативних факторів, що сприяють вчиненню правопорушень. У вузькому розумінні профілактика правопорушень розглядається як діяльність державних органів виконавчої влади, громадських організацій та окремих громадян, спрямована на запобігання окремим правопорушенням, застереження конкретних осіб або груп людей від вчинення ними протиправних дій [38, с. 6].

У юридичній літературі слушно зазначається необхідність розвитку єдиної термінології, яка використовується у правоохоронній діяльності, її єдиного понятійного апарату. Це дуже складне завдання, але вже нині можна наполягати на однаковому вживанні наведених термінів, а також на додержанні їх субординації і взаємовідношенні. Уточнення визначень і термінів, які стосуються профілактичної діяльності, створить можливість ефективніше і правильно організувати роботу всіх її суб'єктів.

Зазначене дає підстави зробити висновок: кожний працівник правоохоронних органів повинен мати чітке уявлення про співвідношення понять «попередження», «профілактика», «запобігання» і «припинення».

Проведення оперативно-розшукової профілактики потребує також уточнень суб'єктів даного виду діяльності, які є носієм функціональних прав та обов'язків, володіють певною компетенцією під час проведення профілактичної роботи.

Висновки. Для вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції щодо профілактики правопорушень, необхідно розробити та прийняти інструкцію діяльності органів та підрозділів Національної поліції у сфері профілактики правопорушень. На нашудумку, дана інструкція має передбачати принципи, цілі, завдання, правові засади діяльності органів та підрозділів Національної поліції у сфері профілактики правопорушень, перелік суб'єктів, що здійснюють таку профілактику, їх функції, права та обов'язки у цій сфері, форми і методи їх діяльності, форми взаємодії. Це дозволить виокремити профілактику в окрему групу заходів профілактичного характеру, сформулювати профілактичні заходи та засоби, а також дозволить нормативно закріпити визначення термінів: запобігання, припинення, перешкоджання, протидія, попередження та профілактика.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Рибаченко С. П. Проблеми правового регулювання запобігання та профілактики правопорушень в Україні. *Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету*. 2021. Вип. 34. Статті учасників VII Всеукраїнської мультидисциплінарної конф. «Чорноморські наукові студії» (14 трав. 2021 р.). С. 18–22.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
4. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text>
5. Бугайчук К. Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 20 с.
6. Комаров В. А. Діяльність центрів зв'язків з громадськістю ОС України щодо зміцнення правопорядку та профілактики правопорушень: організаційно-правові питання: монографія. Луганськ : РВ ЛДУС, 2007. 287 с.
7. Квітка Я. М. Попередження адміністративних правопорушень серед неповнолітніх : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. 226 с.
8. Бандурка О. М., Литвинов О. М. Протидія злочинності та профілактика злочинів : монографія. Харків : ХНУВС, 2011. 308 с.
9. Юхно О. О. Теорія та практика оперативно-розшукового запобігання злочинам органами внутрішніх справ : монографія. Одеса : Інтерпринт, 2010. 368 с.
10. Про профілактику злочинів : проект закону Української Радянської Соціалістичної Республіки 1991 р. *Іменем Закону*. 1991. № 13. С. 7–10.
11. Про профілактику злочинів : проект закону України від 12 трав. 1998 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/pls>
12. Про соціальну профілактику правопорушень в Україні : проект Закону України від 30 листоп. 1999 р. *ЛІГА:ЗАКОН* : [сайт]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/li_nk1/J092400V.ht ml
13. Про профілактику правопорушень : проект Закону України від 14 черв. 2006 р. *МВС України* : [сайт]. URL: <http://mvsinfo.gov.ua>.
14. Про внесення змін до деяких законів України щодо уповноважених підрозділів органів внутрішніх справ із профілактики правопорушень серед дітей : проект Закону України від 09 серп. 2013 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48012
15. Про проект Закону України про профілактику злочинності : постанова Верховної Ради України від 31 січ. 1996 р. № 16/96-ВР. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=16%2F96-%E2%F0>
16. Проект постанови про неприйнятність проекту Закону України «Про профілактику злочинів» : постанова Верховної Ради України від 20 берез. 2000 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8029
17. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
18. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 берез. 2003 р. № 638-IV. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>
19. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 черв. 1993 р. № 3341-XII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12/conv#Text>
20. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
21. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24 січ. 1995 р. № 20/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 6. Ст. 35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80#Text>
22. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01 груд. 1994 р. № 264/94-ВР. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80#Text>
23. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07 груд. 2017 р. № 2229-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text>
24. Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3160-VI. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3160-17#Text>
25. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05 серп. 2020 р. № 695. *Урядовий портал* : [сайт]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>
26. Про комплексну Програму профілактики правопорушень та боротьби із злочинністю на 2021–2025 роки : рішення селищної ради від 22 січ. 2021 р. № 109. *Рокитнівська селищна рада* : [сайт]. URL: <https://rokytne-gromada.gov.ua/docs/606459/>
27. Комплексна програма профілактики злочинності в Кіровоградській області на 2021–2025 роки : рішення Кіровоградської обласної ради від 19 лют. 2021 р. № 57. *Кіровоградська обласна рада* : [сайт]. URL: <https://oblrada.kr.ua/decission/2757/pro-zatverdzhennya-kompleksnoi-programi-profilaktiki-zlochinnosti-v-kirovogradskij-oblasti-na-2021-2025-roki-26-02-2021>
28. Денисов С. Ф. Розвиток спеціального законодавства з питань запобігання злочинності в Україні. *Держава та регіони*. Серія : Право. 2009. № 4. С. 35–42.
29. Профілактика злочинів : підручник / [О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Джужи. Київ : Атіка, 2011. 720 с.
30. Кальман О. Г. Що протиставити злочинності? *Дзеркало тижня*. 2009. № 8. С. 6.

31. Глумачний словник української мови / [уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига]. Харків : Синтекс, 2005. 672 с.
32. Словник синонімів української мови : в 2 т. / ред. А. А. Бурячок [та ін.] ; НАН України ; Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні. Київ : Наукова думка, 1999. Т. 1. 1026 с.
33. Оржеховська В. Профілактика правопорушень серед неповнолітніх : навч.-метод. посіб. Київ : ВіАН, 1996. 351 с
34. Головка Н. І. Соціальна профілактика правопорушень : навч. посіб. Київ : Персонал, 2017. 174 с.
35. Нежурбіда С. І. Етіологія злочину: теорії, аналіз, результат : монографія. Чернівці : Друк Арт, 2013. 432 с.
36. Шульга А. М. Загальнотеоретичні аспекти правомірної поведінки особи : монографія. Харків : Майдан, 2013. 412 с.
37. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / [пер. з рос.]. Харків : Консум, 2001. 656 с
38. Подлінев С. Д. Адміністративна деліктологія. Одеса : Юрид. літ., 1999. 43 с.

Хижняк Є.С. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФІЛАКТИКИ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ В УКРАЇНІ

Актуальність статті полягає в тому, що у сучасних умовах – становлення й розвитку демократичної, правової держави – профілактика кримінальних правопорушень розглядається як важливий напрям внутрішньої політики України. Профілактика кримінальних правопорушень є одним з пріоритетних шляхів превенції кримінальній протиправності, зменшення масштабів її розповсюдження, покращення криміногенної обстановки. Окреме місце серед завдань підрозділів кримінальної поліції займає «профілактика», зокрема профілактика умисних вбивств. Метою статті є аналіз та систематизація законодавчих актів, що регулюють діяльність щодо профілактики правопорушень в Україні, а також дослідити загальні проблеми правового регулювання оперативно-розшукової профілактики кримінальних правопорушень в Україні. З'ясовано, що частина науковців за родове поняття сприймають попередження кримінальної протиправності, інші вважають профілактику та попередження кримінальної протиправності синонімами і не розділяють їх за суттю. У літературі також існує думка, що слід розрізняти профілактику (виявлення й усунення причин та умов кримінальних правопорушень), попередження (встановлення осіб, які намагаються вчинити кримінальне правопорушення, та прийняття до них певних заходів з метою недопущення реалізації їх замислів) і припинення кримінальних правопорушень (виявлення осіб, які готуються до вчинення кримінальних правопорушень, та прийняття до них заходів з метою недопущення переростання підготовки у замах та закінченого кримінального правопорушення). Більш загальне упереджувальне значення, яке проявляється незалежно від стадії недопущення та перешкодження вчиненню кримінальних правопорушень, мають терміни «попередження» та «запобігання». Зроблено висновок, що для вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції щодо профілактики правопорушень, необхідно розробити та прийняти інструкцію діяльності органів та підрозділів Національної поліції у сфері профілактики правопорушень. На нашу думку, дана інструкція має передбачати принципи, цілі, завдання, правові засади діяльності органів та підрозділів Національної поліції у сфері профілактики правопорушень, перелік суб'єктів, що здійснюють таку профілактику, їх функції, права та обов'язки у цій сфері, форми і методи їх діяльності, форми взаємодії. Це дозволить виокремити профілактику в окрему групу заходів профілактичного характеру, сформулювати профілактичні заходи та засоби, а також дозволить нормативно закріпити визначення термінів: запобігання, припинення, перешкодження, протидія, попередження та профілактика.

Ключові слова: профілактика, оперативно-розшукова профілактика, кримінальні правопорушення, правове регулювання.

Khyzhniak Ye.S. PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE PREVENTION OF CRIMINAL OFFENSES IN UKRAINE

The relevance of the article lies in the fact that in modern conditions – the formation and development of a democratic, legal state – the prevention of criminal offenses is considered an important direction of Ukraine's internal policy. Prevention of criminal offenses is one of the priority ways of preventing criminal wrongdoing, reducing the scale of its spread, and improving the criminogenic situation. A separate place among the tasks of the criminal police units is "prevention", in particular the prevention of intentional murders. The purpose of the article is to analyze and systematize legislative acts that regulate activities related to crime prevention in Ukraine, as well as to investigate the general problems of legal regulation of operational investigative prevention of criminal offenses in Ukraine. It has been found that some scientists perceive prevention of criminal illegality as a generic concept, others consider prevention and prevention of criminal illegality as synonyms and do not separate them in essence. There is also an opinion in the literature that one should distinguish between prevention (detection and elimination of the causes and conditions of criminal offenses), prevention (identification of persons who are trying to commit a criminal offense and taking certain measures against them in order to prevent the implementation of their plans) and termination of criminal offenses (identifying persons who are preparing to commit criminal offenses and taking measures against them with the aim of preventing the development of preparations into attempts and completed criminal offenses). The terms "prevention" and "prevention" have a more general preventive meaning, which is manifested regardless of the stage of preventing and preventing the commission of criminal offenses. It was concluded that in order

to improve the normative and legal regulation of the activities of the National Police regarding the prevention of offenses, it is necessary to develop and adopt the instructions for the activities of the bodies and divisions of the National Police in the field of prevention of offenses. In our opinion, this instruction should provide for the principles, goals, tasks, legal bases of the activities of the National Police bodies and units in the field of crime prevention, the list of entities that carry out such prevention, their functions, rights and obligations in this field, forms and methods of their activity, forms of interaction. This will make it possible to separate prevention into a separate group of preventive measures, to formulate preventive measures and means, as well as to standardize the definitions of the terms: prevention, cessation, obstruction, counteraction, prevention and prevention.

Key words: prevention, operative and investigative prevention, criminal offenses, legal regulation.