

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**БАТРАЧЕНКО ОЛЕГ ВІКТОРОВИЧ**



УДК 342.951

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**СУМИ – 2017**

*Дисертацією є рукопис.*

Роботу виконано в Сумському державному університеті Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України  
**КУЛІШ Анатолій Миколайович**,  
Сумський державний університет,  
директор навчально-наукового інституту права.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України  
**МУЗИЧУК Олександр Миколайович**,  
Харківський національний університет внутрішніх справ,  
декан факультету № 1;

кандидат юридичних наук, професор,  
**МУЛЯВКА Дмитро Григорович**  
Університет державної  
фіскальної служби України,  
завідувач кафедри  
оперативно-розшукової діяльності

Захист відбудеться 30 червня 2017 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 55.051.07 у Сумському державному університеті за адресою: 40007, м. Суми, вул. Римського-Корсакова, 2.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Сумського державного університету за адресою: 40007, м. Суми, вул. Римського-Корсакова, 2.

Автореферат розісланий 29 травня 2017 р.

**Учений секретар**  
спеціалізованої вченої ради



**О.М. Резнік**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Становлення України як демократичної правової держави обумовило необхідність проведення адміністративно-правової реформи. Особливу роль у здійсненні останньої відіграє формування принципово нових підходів до діяльності правоохоронних органів, зокрема створеної у 2015 році Національної поліції, оскільки її ефективність значною мірою залежить від якості адміністративного законодавства.

Процеси, пов'язані з правопорядком і станом законності, явища, що їх супроводжують, та їх наслідки, зокрема шкода, якої зазнає суспільство від порушення публічної безпеки і порядку, посідають важливе місце в суспільному житті і потребують глибокого наукового дослідження. Актуальність теми дисертаційного дослідження обумовлена як соціальною значущістю інституту публічної безпеки і порядку, так і широким колом повноважень, які здійснюють працівники поліції для забезпечення ефективного функціонування зазначеного інституту.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять роботи О. М. Бандурки, О. І. Безпалової, М. М. Бурбики, Ю. В. Гаруста, І. П. Голосніченка, С. М. Гусарова, А. П. Кармолицького, Ю. В. Ковбасюка, А. Т. Комзюка, Ю. В. Корнеєва, Т. М. Кравцової, М. Ф. Криштановича, А. М. Куліша, В. В. Малікова, М. Д. Мартинова, А. Ф. Мельника, О. М. Музичука, О. Ю. Оболенського, Д. В. Олійника, В. В. Пахомова, В. П. Пилипишина, А. М. Подоляки, Т. О. Проценка, О. Ю. Салманової, Є. В. Сергієнка, О. Ю. Синявської, Г. П. Ситника, А. А. Стародубцева, М. П. Ткача, С. І. Чернова, В. В. Чумака, М. Д. Шаргородського та інших науковців. Однак, незважаючи на беззаперечну актуальність наукових досліджень щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, наукові дослідження з цієї проблематики майже відсутні. Зазначене, у свою чергу, пов'язане із новизною більшості елементів даного інституту, що визначені Законом України «Про Національну поліцію».

Таким чином, необхідність удосконалення та системного оновлення забезпечення в Україні публічної безпеки і порядку, недостатня розробленість цих питань на теоретичному рівні, з одного боку, та відсутність комплексних наукових досліджень цієї проблематики – з іншого, обумовлюють актуальність комплексного дослідження проблем забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дослідження здійснено в рамках науково-дослідних тем які

виконуються в Сумському державному університеті «Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства» (номер державної реєстрації 0114U001904), «Удосконалення системи правоохоронних органів щодо забезпечення фінансово-економічної безпеки України» (номер державної реєстрації 0116U006814) та виконано відповідно до пп. 1.1, 1.2, 8.1, 8.10 Пріоритетних напрямків наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років, затверджених наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275.

**Мета і задачі дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в розкритті змісту та особливостей забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку та визначенні шляхів його удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації були поставлені такі основні *задачі*:

- розкрити особливості публічної безпеки і порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони і захисту;
- визначити сутність та завдання державного управління публічною безпекою і порядком;
- встановити особливості та структуру адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку;
- охарактеризувати адміністративне законодавство, що регулює діяльність Національної поліції із забезпечення публічної безпеки і порядку;
- опрацювати особливості організаційно-штатної структури Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку;
- встановити рівні та види адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку;
- узагальнити форми та методи правоохоронної діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку;
- охарактеризувати правовідносини взаємодії і координації у сфері забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку;
- розкрити організаційні основи діяльності Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку;
- виробити шляхи удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує діяльність Національної поліції України у сфері публічної безпеки і порядку;

– узагальнити зарубіжний досвід забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку, запропонувати можливі шляхи його використання в Україні;

– оптимізувати форми оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають під час забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку.

*Предмет дослідження* становлять адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дослідження є як загальнонаукові, так і спеціальні методи, застосування яких обумовлюється системним підходом, що надасть можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. Під час вирішення поставлених задач застосовувалися такі спеціальні методи дослідження: гносеологічний, порівняльно-правовий, аналітичний, структурно-функціональний, статистичний та індуктивний.

Гносеологічний метод дослідження (підрозділ 1.1) дозволив визначити поняття публічної безпеки і порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони та захисту. Порівняльно-правовий метод (підрозділи 1.4 та 3.1) покладено в основу аналізу адміністративного законодавства у досліджуваній сфері в Україні, а також компаративного аналізу відповідних норм вітчизняного та європейського права. Аналітичний метод (підрозділи 2.3, 2.5, 3.2 та 3.3) надав можливість встановити необхідність удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку, на основі позитивного зарубіжного досвіду в цій сфері, критеріїв оцінювання ефективності такого забезпечення, організаційного забезпечення, а також модернізації форм та методів правоохоронної діяльності Національної поліції. Структурно-функціональний аналіз (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2 та 2.4) дозволив визначити відповідність нормативно-правових актів у досліджуваній сфері реальним суспільним відносинам. Метод статистичного аналізу (підрозділ 3.1) було використано під час роботи з офіційними матеріалами судових справ. Використання індуктивного методу (підрозділи 1.3, 2.1 та 3.1) дозволило дійти висновку про необхідність удосконалення адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку.

Науково-теоретичним підґрунтям для написання дисертації є наукові праці фахівців у галузі філософії, теорії управління, загальної теорії держави і права, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Нормативною основою дослідження є Конституція України, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, а також проекти нормативних актів, що визначають правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку. У ході дисертаційного дослідження було також використане законодавство низки зарубіжних країн, досвід яких щодо правового регулювання забезпечення публічної безпеки і порядку може бути використаний в Україні. Інформаційну та емпіричну основу дисертації становлять узагальнення практики діяльності Національної поліції України, довідкові видання, статистичні матеріали.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що дисертація є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Зокрема:

*вперше:*

– визначено відмінності Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку від міліції, до яких віднесено такі: 1) реалізація принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства; 2) розширення повноважень поліції в цій сфері (наприклад, вжиття всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної й медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок правопорушень; вжиття заходів для запобігання та припинення насильства в сім'ї тощо); 3) формування єдиних інформаційних баз даних; 4) розширення видів поліцейських заходів тощо;

– проведено розмежування термінів «публічна безпека і порядок» та «громадська безпека і порядок», у зв'язку з цим аргументовано, що «публічний» на відміну від «громадського» – це такий стан безпеки і порядку, при якому максимально наближені суспільні, державні та особисті інтереси, в якому відправною точкою є права та свободи людини і громадянина;

– визначено перспективні шляхи удосконалення оперативного планування діяльності поліції із забезпечення публічної безпеки і порядку; оптимізації відповідної статистичної інформації, а також системи критеріїв оцінювання ефективності діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку; узагальнення форм та методів взаємодії та координації діяльності Національної

поліції в напрямку забезпечення публічної безпеки і порядку, способів ухвалення спільних у цій сфері управлінських рішень;

*удосконалено:*

– розуміння понять «публічна безпека» і «публічний порядок». Публічна безпека визначена як стан захищеності життєво важливих для держави, суспільства та кожної окремої особи інтересів, прав, свобод людини та громадянина, який є пріоритетним завданням діяльності кожного державного органу, органу місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Публічний порядок – це стан упорядкованості публічних правовідносин та всієї публічно-правової системи, за якого кожна особа, державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи добровільно дотримуються правових та морально-етичних норм, культурних та інших соціальних правил, виконують відповідні приписи з метою досягнення публічної безпеки та загального добробуту;

– визначення поняття організаційно-штатної структури Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку – як затвердженої штатним розписом у відповідності та на основі адміністративного законодавства України, ієрархічно побудованої за функціональним та територіальним принципами системи управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, на які покладається виконання завдань та функцій у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку;

– характеристику рівнів (загальнодержавний, регіональний та місцевий) та видів адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку;

– класифікацію методів та форм правоохоронної діяльності Національної поліції із забезпечення публічної безпеки і порядку, а також форм її взаємодії та координації з іншими суб'єктами у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку;

– визначення поняття координаційних правовідносин у сфері забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку як такого виду правовідносин, в які вступає Національна поліція України та її окремі структурні підрозділи між собою або з іншими правоохоронними органами (чи їх окремими структурними підрозділами) з метою спільного узгодженого вирішення завдань охорони та захисту публічної безпеки і порядку в державі шляхом утворення спільних координаційних груп, інформаційного обміну та спільного користування базами даних тощо;

– систематизацію видів актів, які можуть видаватися Національною поліцією у зв'язку з виконанням своїх обов'язків:

положень, інструкцій, протоколів, постанов, актів обстеження, актів огляду, повідомлень, запрошень, вимог;

– систему критеріїв оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку в державі та окремих її регіонах, до яких віднесено: стан публічної безпеки і порядку, стан управління та організації діяльності, кількісні та якісні результати діяльності тощо;

*дістали подальшого розвитку:*

– визначення змісту діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, що полягає в таких діях: патрулюванні громадських місць та інших об'єктів; охороні різних об'єктів на договірних засадах; виявленні адміністративних правопорушень та здійсненні провадження у справах про ці правопорушення у порядку та в межах повноважень, визначених законодавством України, тощо;

– характеристика державного управління сферою публічної безпеки і порядку в державі, під яким запропоновано розуміти здійснювану в межах компетенції та в порядку, визначеному нормами адміністративного законодавства, правоохоронними органами, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування систему дій щодо реалізації функцій планування, організації, ресурсного забезпечення, моніторингу та аналізу ефективності здійснюваних заходів із метою створення належних умов для захисту та охорони публічної безпеки й порядку;

– опрацювання значення адміністративно-правового регулювання сфери забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України, що полягає в такому: 1) визначення повноважень Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 2) встановлення порядку реалізації повноважень в означеній сфері; 3) визначення порядку здійснення управління в цій сфері; 4) закріплення гарантій виконання Національною поліцією своїх повноважень; 5) визначення відповідальності посадових осіб за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків;

– обґрунтування необхідності прийняття Закону України «Про охорону публічної безпеки і порядку», в якому доцільно закріпити: поняття публічної безпеки і порядку, принципи та державні гарантії охорони публічної безпеки й порядку, систему суб'єктів охорони, форми та методи взаємодії між ними тощо;

– пропозиції щодо перспективних шляхів використання в Україні зарубіжного досвіду забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку в державі.



**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що викладені в дисертаційному дослідженні висновки і пропозиції можуть бути використані у:

- науково-дослідній діяльності – в ході подальшого дослідження та вдосконалення забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку (*акт впровадження в діяльність Кримінологічної асоціації України від 16.02.2017 р.*);

- правотворчості – в процесі внесення змін і доповнень до нормативних актів, які регламентують адміністративно-правовий статус Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку;

- правозастосовній діяльності – з метою покращення практичної діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку (*акт впровадження у практичну діяльність ГУНП України у Сумській області від 30.03.2017 р.*);

- навчальному процесі – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ», «Адміністративна відповідальність»; вони вже використовуються під час проведення занять із зазначених дисциплін у Харківському національному університеті внутрішніх справ. Їх враховано також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участі автора (*акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в навчальний процес Сумського державного університету від 03.03.2017 р. та Харківського національного університету внутрішніх справ від 23.02.2017 р.*).

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення та висновки було оприлюднено на науково-практичних конференціях: «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» (Київ, 2015); «Національні та міжнародні механізми захисту прав людини» (Харків, 2016); «Пріоритетні проблеми реформування системи законодавства України» (Київ, 2016); «Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції» (Харків, 2016).

**Публікації.** Основні результати дослідження викладено у шести статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, двох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається із вступу, трьох розділів, поділених на 12 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 218 сторінок. Список використаних джерел містить 206 найменувань і займає 25 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обгрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, розкрито мету й задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, окреслено наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації результатів дослідження та публікацій.

**Розділ 1 «Теоретико-правова характеристика забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку»** складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Поняття та сутність публічної безпеки і порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони та захисту»* обгрунтовано, що поняття «публічна безпека» та «національна безпека», так само, як і «публічний порядок» та «громадський порядок», незважаючи на спорідненість, мають різне етимологічне значення.

Обгрунтовано, що ознаками публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони та захисту є такі: 1) підлягають охороні та захисту за допомогою адміністративно-правових засобів і методів із використанням позасудових та судових адміністративно-юрисдикційних процедур (адміністративний примус, адміністративне судочинство тощо); 2) належать до сфери відання правоохоронних органів та інших органів виконавчої влади; 3) їх досягнення є пріоритетним завданням діяльності кожного державного органу, органу місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

У підрозділі 1.2 *«Значення та особливості державного управління сферою забезпечення публічної безпеки і порядку»* виділено такі характерні ознаки адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та порядку: 1) є одним із різновидів державного управління, оскільки складається у сфері адміністративно-управлінських правовідносин; 2) механізм та порядок його реалізації визначаються адміністративними нормами; 3) реалізується значною кількістю суб'єктів, серед яких центральне місце посідають правоохоронні органи.

Аргументовано, що особливостями державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку є такі: 1) суб'єктами виступають органи державної влади та місцевого самоврядування, серед яких провідне місце посідають правоохоронні органи (поліція, органи прокуратури та ін.); 2) об'єктами виступають: особиста безпека та недоторканність особи, її здоров'я, честь та гідність; суспільна мораль та етика; громадський спокій тощо; 3) здійснюється з метою реалізації таких управлінських функцій, як планування, організація, ресурсне (кадрове, матеріально-технічне, інформаційно-аналітичне тощо) забезпечення, моніторинг та аналіз ефективності здійснюваних заходів щодо забезпечення публічного порядку та безпеки тощо;

4) здійснюється лише в межах компетенції та в порядку, визначеному адміністративним законодавством.

У підрозділі 1.3 «Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку в державі» визначено, що адміністративно-правовий статус Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки та порядку – це врегульована адміністративним законодавством система структурних елементів, представлених цільовим, організаційним, функціональним та іншими блоками, які визначають правове становище Національної поліції в адміністративних правовідносинах, що виникають під час вжиття заходів для утвердження публічної безпеки та порядку.

В структурі адміністративно-правового статусу Національної поліції виділено такі елементи: 1) мету, завдання та принципи забезпечення публічної безпеки та порядку Національною поліцією; 2) структуру та спосіб організації підрозділів зазначеного органу; 3) адміністративні повноваження та компетенцію тощо.

У підрозділі 1.4 «Правові засади забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України та місце серед них адміністративно-правового регулювання» обґрунтовується, що основою забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України є адміністративно-правове регулювання, яке реалізується за допомогою адміністративно-правових норм різної юридичної сили.

Встановлено, що значення адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України полягає в такому: 1) визначення повноважень Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 2) встановлення порядку реалізації Національною поліцією України повноважень в означеній сфері; 3) визначення порядку здійснення управління в ній; 4) закріплення гарантій виконання Національною поліцією своїх повноважень; 5) визначення відповідальності посадових осіб Національної поліції за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

**Розділ 2 «Зміст адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку»** складається з п'яти підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Організаційно-штатна структура Національної поліції України як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку в державі» обґрунтовується, що організаційно-штатна структура Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку – це затверджена штатним розписом, ієрархічно побудована за функціональним і територіальним принципами система управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, на які покладається

виконання завдань та функцій у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

Встановлено, що функції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку в тій чи іншій сфері покладаються на різні відділи й управління. Запропоновано на законодавчому рівні: 1) чітко визначити структуру Національної поліції за функціональною та територіальною ознаками; 2) регламентувати функціональний розподіл повноважень між різними структурними підрозділами Національної поліції; 3) визначити підрозділи, відповідальні за виконання функцій у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку в державі.

У підрозділі 2.2 *«Рівні та види адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку»* встановлено, що до рівнів адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку необхідно віднести: 1) загальнодержавний; 2) регіональний; 3) місцевий, або безпосередній.

Визначено, що видами адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку є: 1) участь у формуванні державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) превентивна діяльність – запобігання (профілактика) вчиненню правопорушень, що посягають на публічну безпеку і порядок; 3) виявлення, припинення, розкриття та розгляд адміністративних правопорушень, що посягають на публічну безпеку і порядок, а також застосування у визначених КУпАП випадках адміністративних стягнень; 4) охоронна діяльність; 5) контрольна діяльність за дотриманням громадянами, іншими фізичними та юридичними особами публічної безпеки та порядку в межах і в порядку, визначеному законодавством.

У підрозділі 2.3 *«Форми та методи правоохоронної діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку»* визначено, що форма правоохоронної діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку – це виражена зовні система однорідних дій, об'єднаних за ознакою їх належності до певного напрямку забезпечення органами Національної поліції публічної безпеки та порядку. У свою чергу, встановлено, що методом правоохоронної діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку є система однорідних способів та засобів, які застосовуються в правоохоронній діяльності органами поліції з метою досягнення високого рівня публічної безпеки та порядку в державі.

Доведено, що Національна поліція під час забезпечення публічної безпеки і порядку може застосовувати методи як примусу, так і переконання. Обґрунтовано, що правоохоронна діяльність Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку може здійснюватися в різноманітних формах за допомогою застосування

методів примусу й переконання. Пріоритетне значення для забезпечення високого рівня публічної безпеки і порядку має превентивна діяльність поліції, яка здійснюється переважно за допомогою методів переконання.

У підрозділі 2.4 *«Координація та взаємодія Національної поліції України з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку в державі»* аргументовано, що для ефективного виконання повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку Національна поліція України повинна вступати у взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами.

Обґрунтовано, що взаємодія Національної поліції з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування переважно побудована за принципом рівноправної, спільної участі у розробленні та провадженні заходів, спрямованих на підтримання та підвищення рівня публічної безпеки та порядку.

Доведено, що значна роль у координаційних правовідносинах Національної поліції між її різними структурними підрозділами належить керівникам відповідних підрозділів та керівнику поліції. Зазначено, що правовідносини координації в цій сфері можуть бути горизонтальними та вертикальними.

У підрозділі 2.5 *«Організаційні засоби забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі»* аргументовано, що організаційні засоби – це сукупність прийомів та дій, які застосовуються з метою упорядкування та приведення у певну систему діяльності відповідних суб'єктів. Однорідна група організаційних засобів утворює систему організаційного забезпечення.

Обґрунтовано, що організаційне забезпечення діяльності Національної поліції здійснюється за допомогою таких засобів: 1) поточних, перспективних та оперативних робочих планів; 2) наказів керівника відповідного структурного підрозділу; 3) наказів керівника вищого управління (відділу); 4) посадових інструкцій правоохоронців та положення про відповідні структурні підрозділи.

**Розділ 3 «Шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі»* встановлено такі його недоліки: 1) відсутність на законодавчому рівні визначення категорій «публічний порядок» та «публічна безпека»; 2) неузгодженість застосування деяких базових категорій: одночасне використання понять «громадський» та «публічний» без уточнення спільного та відмінного в цих термінах; 3) відсутність у Законі України «Про Національну поліцію» визначення системи методів, засобів та процедур забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку тощо.

Для удосконалення відповідного законодавства запропоновано внести зміни та доповнення до Закону «Про Національну поліцію», прийняти Закон «Про охорону публічної безпеки і порядку» та розробити ряд підзаконних нормативно-правових актів.

У підрозділі 3.2 «Зарубіжний досвід забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку в державі та можливості його використання в Україні» виявлено, що особливостями законодавчого регулювання діяльності поліції в зарубіжних країнах є наступні: 1) застосування термінів «публічна безпека» і «публічний порядок»; 2) створення спеціального поліцейського органу – адміністративної поліції, або поліції публічної безпеки, для виконання функцій охорони публічної безпеки і порядку; 3) детальне регламентування поліцейським законодавством (як правило, в декількох законодавчих актах) питань повноважень поліцейських органів у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, планування діяльності поліції, її структури, співпраці з іншими державними установами у сфері охорони публічного порядку та безпеки, порядку взаємодії між різними поліцейськими силами.

Запропоновано такі способи застосування закордонного досвіду у відповідному законодавстві України: 1) залучення органів місцевого самоврядування до нормативно-правового регулювання діяльності місцевої поліції, зокрема визначення її структури та штатної чисельності, пріоритетних завдань, що потребують вирішення у відповідному регіоні; 2) більш активне залучення громадських та інших цивільних формувань до забезпечення публічної безпеки та порядку; 3) запровадження системи планування діяльності Національної поліції України на всіх рівнях.

У підрозділі 3.3 «Адміністративно-правові форми оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі» ефективність забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі визначена як такий рівень якісних та кількісних результатів діяльності поліції, що виражаються в досягненні належного стану захищеності життєво важливих інтересів, які входять до змісту публічної безпеки і порядку, шляхом оптимального використання методів, засобів та ресурсів для цих цілей.

Аргументовано необхідність у Законі України «Про Національну поліцію» закріпити загальні питання оцінювання ефективності діяльності Національної поліції України за кожним із напрямків її діяльності (визначених у ст. 4 Закону), а методику та порядок проведення оцінювання в цій сфері конкретизувати в Наказі Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження методики та порядку проведення оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку в державі».

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведені теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – визначення сутності та особливостей діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них такі:

Аргументовано, що публічна безпека – це стан захищеності життєво важливих для держави, суспільства та кожної окремої особи інтересів, прав, свобод людини та громадянина, який є пріоритетним завданням діяльності кожного державного органу, органу місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Публічний порядок визначено як стан упорядкованості публічних правовідносин та всієї публічно-правової системи, за якою кожна особа, державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи добровільно дотримуються правових та морально-етичних норм, культурних та інших соціальних правил, виконують відповідні приписи з метою досягнення публічної безпеки та загального добробуту.

Встановлено, що значення державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку полягає в наступному: 1) досягається упорядкування діяльності щодо забезпечення публічної безпеки та порядку та розподіл повноважень між різними суб'єктами забезпечення в цій сфері, а також між різними структурами одного суб'єкта; 2) забезпечується консолідація та координація зусиль та ресурсів різних суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку; 3) забезпечується взаємодія між різними суб'єктами охорони публічної безпеки та порядку, а також усередині відповідного суб'єкта, забезпечується відкритість публічної інформації в зазначеній сфері; 4) здійснюється контроль за діяльністю суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку, забезпечується законність у діяльності цих суб'єктів, додержання ними вимог законодавства та встановленого порядку реалізації функцій у цій сфері; 5) забезпечується підвищення ефективності виконання функцій щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, досягається оптимізація методів та засобів забезпечення.

Визначено, що особливості адміністративно-правового статусу Національної поліції України полягають у наступному: 1) визначає становище даного органу в системі адміністративних правовідносин з іншими суб'єктами; 2) організаційні особливості: система та структура Національної поліції, як елементи її адміністративно-правового статусу, організовані за функціональним та територіальним принципами; 3) функціональні особливості: Національна поліція має широке коло адміністративних повноважень як у зовнішній, так і у внутрішній діяльності, що обумовлено специфікою мети та завдань її діяльності, а також належністю до системи центральних органів виконавчої влади; 4) підконтрольність діяльності та підзвітність Національної поліції, зокрема, у сфері виконання адміністративних функцій, громадськості та

координація її роботи Кабінетом Міністрів України через Міністерство внутрішніх справ України; 5) реалізується керівником поліції, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ України.

Обґрунтовано, що значення адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України полягає в наступному: 1) визначення повноважень Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 2) встановлення порядку реалізації Національною поліцією України повноважень в означеній сфері; 3) визначення порядку здійснення управління у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 4) закріплення гарантій виконання Національною поліцією своїх повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 5) визначення відповідальності посадових осіб Національної поліції за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

Організаційно-штатну структуру Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку визначено як затверджену штатним розписом, ієрархічно побудовану за функціональним та територіальним принципами систему управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, на які покладається виконання завдань та функцій у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

До рівнів адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку віднесено: 1) загальнодержавний; 2) регіональний; 3) місцевий, або безпосередній. Зазначається, що видами адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку є: 1) участь у формуванні державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) превентивна діяльність – запобігання (профілактика) вчиненню правопорушень, що посягають на публічну безпеку і порядок; 3) виявлення, припинення, розкриття та розгляд адміністративних правопорушень, що посягають на публічну безпеку і порядок, а також застосування у визначених КУпАП випадках адміністративних стягнень; 4) охоронна діяльність; 5) контрольна діяльність за дотриманням громадянами, іншими фізичними та юридичними особами публічної безпеки та порядку в межах, визначених законодавством.

Виявлено, що форма правоохоронної діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку – це виражена зовні система однорідних дій, об'єднаних за ознакою їх належності до певного напрямку забезпечення органами Національної поліції публічної безпеки та порядку. Наголошується, що методом правоохоронної діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку є система однорідних способів та засобів, які застосовуються в правоохоронній діяльності органами поліції з метою досягнення високого рівня публічної безпеки та порядку в державі.



Підкреслюється, що правовідносини взаємодії Національної поліції з іншими державними органами, фізичними та юридичними особами можуть бути таких видів: 1) правовідносини, в яких сторони мають рівноправне становище (відсутні зв'язки типу «влади – підпорядкування»); 2) правовідносини, в яких Національна поліція має керівне, а інша сторона – підпорядковане становище; 3) правовідносини, в яких Національна поліція є підпорядкованим суб'єктом, а інший учасник має керівне становище.

Координаційні правовідносини у сфері забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку визначені як вид правовідносин, у які вступає Національна поліція України та її окремі структурні підрозділи між собою або з іншими правоохоронними органами (чи їх окремими структурними підрозділами) з метою спільного узгодженого вирішення завдань охорони та захисту публічної безпеки і порядку в державі шляхом утворення спільних координаційних груп, інформаційного обміну та спільного користування базами даних тощо.

Встановлено, що організація забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку включає такі послідовні етапи: 1) збирання, оброблення та моніторинг інформації, необхідної для виконання функцій із захисту та охорони публічної безпеки і порядку; 2) планування діяльності; 3) видання наказів безпосереднім або вищим керівником щодо залучення відповідного працівника (групи працівників) до конкретних заходів, спрямованих на охорону та захист публічної безпеки і порядку; 4) розподіл функціональних обов'язків між різними поліцейськими щодо забезпечення публічної безпеки і порядку на відповідній території; 5) визначення форм та методів виконання покладених на поліцейських функцій щодо забезпечення публічної безпеки і порядку; 6) оформлення результатів проведених заходів у формі, визначеній законодавством України (протоколи, звіти, постанови тощо); 7) формування та подання звітів щодо виконання відповідних заходів; 8) вивчення звітності керівниками відповідних управлінь та відділів, проведення їх моніторингу та аналізу; 9) здійснення контролю; 10) здійснення оцінювання ефективності заходів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на відповідній території.

Обґрунтована необхідність прийняття Закону України «Про охорону публічної безпеки і порядку», в якому пропонується визначити: 1) поняття публічної безпеки і порядку; 2) принципи та державні гарантії охорони публічної безпеки і порядку; 3) систему суб'єктів охорони; 4) завдання, повноваження та функції суб'єктів охорони публічної безпеки і порядку; 5) відповідальність суб'єктів охорони; 6) права та обов'язки фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб у сфері охорони публічної безпеки і порядку.

З метою більш детального регламентування забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку запропоновано розробити Інструкцію з питань організації діяльності Національної поліції, в якій визначити порядок планування діяльності поліції у

відповідному напрямку, складання та узагальнення статистичної інформації, критерії оцінювання ефективності діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; Положення про координацію діяльності Національної поліції та інших правоохоронних органів, їх окремих структурних підрозділів у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, де врегулювати питання, пов'язані з принципами, порядком взаємодії, координації діяльності Національної поліції в напрямку забезпечення публічної безпеки і порядку, способи прийняття спільних у цій сфері рішень.

На основі проведеного аналізу зарубіжного законодавства у сфері регулювання діяльності поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку запропоновано такі способи його використання у національному законодавстві: 1) наділення територіальних (місцевих) органів поліції більш широким колом повноважень у сфері охорони публічної безпеки і порядку; залучення органів місцевого самоврядування до нормативно-правового регулювання діяльності місцевої поліції, зокрема визначення її структури та штатної чисельності, пріоритетних завдань, що потребують виконання у відповідному регіоні; 2) більш активне залучення громадських та інших цивільних формувань до забезпечення публічної безпеки та порядку; 3) запровадження системи планування діяльності Національної поліції України на всіх рівнях; закріплення у Законі України «Про Національну поліцію» основних засад розроблення перспективних та поточних планів на відповідних територіях.

Визначено, що система оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку в державі та окремих її регіонах заснована на таких критеріях: 1) стан публічної безпеки і порядку в регіоні та державі в цілому; 2) стан управління та організації діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку; 3) кількісні та якісні результати діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; 4) оцінка кадрового потенціалу; 5) рівень довіри населення до Національної поліції та її співробітників. Для отримання достовірних результатів оцінювання показники цих критеріїв необхідно аналізувати окремо, в динаміці, і, що найважливіше, в комплексі та системному взаємозв'язку між собою.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

1. Батраченко О. В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони / О. В. Батраченко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – № 29–2, Т.3. – С. 84–86.

2. Батраченко О. В. Значення й функції державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку / О. В. Батраченко // Прикарпатський юридичний вісник. – 2015. – № 3 (9). – С. 128–132.

3. Батраченко О. В. Удосконалення системи оцінювання ефективності забезпечення національною поліцією України публічної безпеки та порядку / О. В. Батраченко // Право UA. – 2016. – № 1. – С. 58–63.

4. Батраченко О. В. Форми правоохоронної діяльності національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку в державі [Електронний ресурс] / О. В. Батраченко // Форум права. – 2016. – № 2. – С. 5–10. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2016\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_2_3).

5. Батраченко О. В. Понятие и структура административно-правового статуса национальной полиции Украины как субъекта обеспечения публичной безопасности и порядка / О. В. Батраченко // *Legea si viata* (Закон и жизнь (Молдова)). – 2016. – № 5/2 (293). – С. 5–8.

6. Батраченко О. В. Европейский опыт правового регулирования обеспечения полицией публичной безопасности и порядка и способы его применения в законодательстве Украины / О.В. Батраченко // Научный журнал «Власть и общество (история, теория, практика)». – 2016. – № 3 (39). – С. 104–113.

7. Батраченко О. В. Удосконалення організаційно-штатної структури національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку / О. В. Батраченко // Національні та міжнародні механізми захисту прав людини : тези доп. Всеукр. Круглого столу (м. Харків, 20 квіт. 2016 р.) / МВС України, Харків. нац. Ун-т внутр. справ. – Харків, 2016. – С. 156–159.

8. Батраченко О. В. Забезпечення публічної безпеки і порядку у системі засобів профілактики корупційних правопорушень / О. В. Батраченко // Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції : збірник матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції (15 квітня 2016 року, м. Харків) / МВС України ; Харківський нац. ун-т внутр. справ ; Кримінологічна асоціація України. – Харків : ХНУВС, 2016. – С. 37–39.

## АНОТАЦІЯ

**Батраченко О. В.** Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку. – *На правах рукопису*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Сумський державний університет, Суми, 2017.

Дисертація присвячена визначенню змісту та особливостей забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку. Розкриваються особливості публічної безпеки і порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони і захисту. Визначаються сутність та завдання державного управління публічною безпекою і порядком. Встановлюються особливості та структура адміністративно-

правового статусу Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку. Опрацьовуються особливості організаційно-штатної структури Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку. Встановлюються рівні та види, форми та методи правоохоронної діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Характеризуються правовідносини взаємодії і координації у сфері забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку. Пропонуються шляхи удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність Національної поліції України у сфері публічної безпеки і порядку.

**Ключові слова:** Національна поліція, публічна безпека, публічний порядок, адміністративно-правове забезпечення, методи, форми, засоби.

## АННОТАЦІЯ

**Батраченко О. В.** Административно-правовые основы деятельности Национальной полиции Украины по обеспечению публичной безопасности и порядка. – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Сумский государственный университет, Сумы, 2017.

Диссертация посвящена исследованию административно-правового обеспечения Национальной полицией публичной безопасности и порядка. Анализируются нормы административного законодательства Украины в данной сфере. Рассматриваются понятия «публичная безопасность и порядок», «административно-правовое регулирование обеспечения Национальной полицией публичной безопасности и порядка», «эффективность обеспечения Национальной полицией публичной безопасности и порядка» и др.

Определено, что публичная безопасность – это уровень защищенности жизненно важных для государства, общества и каждого отдельного лица интересов, прав, свобод человека и гражданина, достижение которого является приоритетной задачей деятельности каждого государственного органа, органа местного самоуправления и их должностных лиц. Публичный порядок – это состояние упорядоченности публичных правоотношений и всей публично-правовой системы, при котором любое лицо, государственный орган, орган местного самоуправления, их должностные лица добровольно придерживаются правовых и морально-этических норм, культурных и других социальных правил, выполняют соответствующие предписания с целью достижения публичной безопасности и общего благосостояния.

Обосновываются конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию норм административного законодательства в сфере регулирования обеспечения Национальной полицией публичной безопасности и порядка, в частности, внесение изменений и дополнений

в Закон Украины «О Национальной полиции», принятие Закона Украины «Об охране публичной безопасности и порядка», ряда ведомственных нормативно-правовых актов.

Определено, что к административно-правовым формам оценки эффективности обеспечения Национальной полицией публичной безопасности и порядка относятся: 1) мониторинг отчетов о деятельности полиции в соответствующей сфере; 2) проведение аттестации полицейских, в том числе тех, которые занимают руководящие должности; 3) проведение опроса среди сотрудников полицейских органов в форме анкетирования для определения проблем и недостатков организации работы в подразделениях, оценки методов руководства, определения климата в рабочем коллективе; 4) проведение анкетирования пользователей полицейских услуг (заявителей, пострадавших от правонарушений, правонарушителей и т. д.) с целью определения качественных характеристик деятельности полиции и ее отдельных подразделений; 5) изучение общественного мнения, уровня доверия населения.

**Ключевые слова:** Национальная полиция, публичная безопасность, публичный порядок, административно-правовое обеспечение, методы, формы, средства.

## SUMMARY

**Batrachenko O. V.** Administrative and Legal Principles of the Activities of the National Police of Ukraine in Ensuring Public Safety and Order. – *Manuscript*.

The thesis for a candidate's degree in the specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Sumy state University. – Sumy, 2017.

The thesis is devoted to determining the content and features of ensuring public safety and order by the National Police of Ukraine. The features of public safety and order as objects of administrative and legal protection and defense are revealed. The essence and tasks of the state administration of public safety and order are defined. The characteristics and structure of administrative and legal status of the National Police as the subject of ensuring public safety and order are established. The features of organizational and staff structure of the National Police as the subject of ensuring public safety and order are processed. The levels and types, forms and methods of law enforcement activity of the National Police in the sphere of ensuring public safety and order are established. Legal relations of cooperation and coordination in the field of ensuring public safety and order by the National Police are characterized. The ways of improving administrative legislation, which regulates the activity of the National Police of Ukraine in the field of public safety and order, are suggested.

**Key words:** National Police, public safety, public order, administrative and legal provision, methods, forms, means.

Підписано до друку 24.05.2017.  
Формат 60x84/16. Обл.-вид. арк. 0,9.  
Гарнітура Times. Тираж 100 пр. Вид. № 21.

Віддруковано у ВВП “Мрія-1”  
40000, м. Суми, вул. Кузнечна, 2.  
Свідоцтво суб’єкта видавничої справи:  
серія ДК, № 36 від 19.04.2000