

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

На правах рукопису

БАТРАЧЕНКО ОЛЕГ ВІКТОРОВИЧ

УДК 342.951

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

12.00.07 — адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник —
Куліш Анатолій Миколайович,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Суми – 2017

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ	13
1.1. Поняття та сутність публічної безпеки і порядку як об’єктів адміністративно-правової охорони та захисту.....	13
1.2. Значення та особливості державного управління сферою забезпечення публічної безпеки і порядку.....	26
1.3. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб’єкта забезпечення публічної безпеки і порядку в державі.....	38
1.4. Правові засади забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України та місце серед них адміністративно-правового регулювання.....	53
Висновки до розділу 1.....	64
РОЗДІЛ 2 ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ	69
2.1. Організаційно-штатна структура Національної поліції України як суб’єкта забезпечення публічної безпеки і порядку в державі.....	69
2.2. Рівні та види адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку.....	79
2.3. Форми та методи правоохоронної діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.....	89
2.4. Координація та взаємодія Національної поліції України з іншими суб’єктами забезпечення публічної безпеки і порядку в державі.....	100
2.5. Організаційні засоби забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі.....	111
Висновки до розділу 2.....	122

РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ.....	127
3.1. Удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі.....	127
3.2. Зарубіжний досвід забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку в державі та можливості його використання в Україні.....	144
3.3. Адміністративно-правові форми оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі....	161
Висновки до розділу 3.....	174
ВИСНОВКИ.....	179
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	185

ВСТУП

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 р. 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-дослідної теми «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, яке 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-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації становлять 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 використано 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 даній сфері (наприклад, вжиття всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і 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 чим аргументовано, що «публічний», на відміну від «громадського», – 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 прийняття 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, у які вступає Національна поліція України та її окремі структурні підрозділи між собою або з іншими правоохоронними органами (або 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 нею своїх обов'язків: положення, інструкції, протоколи, постанови, акти обстеження, акти огляду, повідомлення, запрошення, вимоги;

- 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, який становлять такі дії: патрулювання громадських місць та інших об'єктів; охорона різних об'єктів на договірних засадах; виявлення адміністративних правопорушень та здійснення провадження у справах про ці правопорушення у порядку та 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 з метою створення належних умов для захисту та охорони публічної безпеки та порядку;

– опрацювання значення адміністративно-правового регулювання сфери забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України, яке полягає в наступному: 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 і 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 з 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 участю 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 і 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.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

1.1. Поняття та сутність публічної безпеки і порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони та захисту

Одним з найважливіших показників сформованості демократичної та правової держави є встановлення режиму публічної безпеки та порядку. Категорії публічної безпеки та порядку є об'єктами різних видів охорони та захисту, серед яких чільне місце займають адміністративно-правова охорона та захист. Ефективність їх здійснення обумовлена передусім чітким окресленням цілей та меж даних охорони та захисту, що, в свою чергу, потребує визначення поняття та ознак публічної безпеки та порядку. Водночас, на законодавчому рівні ці поняття не визначені. Відсутній також однозначний науковий підхід в означеній сфері.

Вирішення проблеми забезпечення публічної безпеки та порядку має пріоритетне значення в системі завдань, що ставляться перед державними органами України. Однак, високий рівень злочинності, низький рівень економічної стабільності та інші негативні фактори свідчать про те, що дана проблема вирішується державою неефективно. Однією з причин такої ситуації є відсутність на законодавчому рівні чіткого визначення поняття та ознак публічної безпеки та порядку.

В Законі України «Про основи національної безпеки України» міститься визначення категорії «національна безпека», яка сформульована як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з

корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [1]. Як бачимо, наведене законодавцем визначення досить громіздке, як наслідок, важко сприймається його зміст. Тому необхідно звернутися до наукових дефініцій даного поняття.

В Юридичній енциклопедії зазначається, що система безпеки охоплює такі основні елементи: наукову теорію (філософію), доктрину (концепцію), політику, стратегію і тактику забезпечення безпеки; сукупність міжнародних, державних і громадських (недержавних) інститутів та організацій, які забезпечують безпеку особи, суспільства, держави; засоби, способи і методи забезпечення безпеки [2, с. 98]. Енциклопедичне значення досліджуваної категорії дає нам лише загальне уявлення про сутність та зміст національної безпеки. Між тим, потребують уточнення деякі елементи цього явища. Тому більш ґрунтовним видається підхід О. Л. Хиленко, яка вважає, що національна безпека – це конкретний (такий, що визначається для кожної держави окремо) ступінь захищеності важливих цінностей, інтересів, прав особи, соціальних груп, всього суспільства і держави, зокрема,

загальнонаціональних цінностей та самобутності, від широкого спектру зовнішніх і внутрішніх загроз політичного, економічного, військового, екологічного, технологічного, інформаційного, культурного та іншого характеру [3, с. 188].

Таким чином, національна безпека, як соціально-правове явище, характеризується такими ознаками: 1) являє собою відносно стійкий стан в різних сферах особистого, суспільного та державного життя, при якому досягається рівновага особистих, суспільних та державних інтересів, забезпечується їх повний захист та охорона; 2) її зміст має складну структуру, представлену різними елементами, зокрема: методи, засоби, об'єкти, суб'єкти, правовідносини; 3) є багатооб'єктним явищем, що включає міжнародну, економічну, політичну, соціальну та інші види безпеки; 4) є об'єктом кримінально-правової, міжнародно-правової, адміністративно-правової та інших видів охорони та захисту.

Як зазначає О. В. Глазова, головними об'єктами національної безпеки виступають громадяни (їх права і свободи), суспільство (його духовні та матеріальні цінності), держава (її конституційний устрій, суверенітет і територіальна цілісність). На цій підставі науковець робить ґрунтовний висновок про те, що основними показниками національної безпеки можна визначити наступні чинники: національну незалежність і суверенітет, територіальну цілісність держави; розвиненість громадянського суспільства, рівень демократизму, сформованість та дієвість законодавчої бази правової держави, захищеність особи; економічні можливості держави; стан збройних сил, їхню боєдатність та боєготовність; національне визначення та самобутність; розвиток національної самосвідомості та культури; наявність загальної стратегії національного розвитку, «національної ідеї», загальновизнаної мети; національну згоду і єдність; внутрішньополітичну стабільність; готовність та здатність політичних сил реалізувати загальновизначені цілі [4, с. 44].

Показники національної безпеки відображають її зміст та характеризують як складну багатогранну категорію, що підлягає захисту та охороні різними правовими та неправовими методами та засобами. Одну із систем такого захисту та охорони складає система адміністративно-правових засобів та методів.

Усвідомлюючи багатоманітність наукових підходів до визначення категорії «національна безпека», слід, однак, зауважити, що поняття «публічна безпека» та «національна безпека», хоча і є спорідненими, мають різне етимологічне значення. Зокрема, в тлумачних словниках «публічний» визначається: 1) який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський [5, с. 1425]. В свою чергу, «національний» – це: 1) приналежний до нації, національності, пов'язаний з їх суспільно-політичною діяльністю; 2) властивий певній нації, національності; який відображає їх характер, особливості; 3) державний, який належить даній країні або стосується її народу [6, с. 232].

Відтак, застосовуючи прикметник «національна», законодавець підкреслює первинність та пріоритетність державних інтересів, необхідність узгодження особистих інтересів з державними. Натомість, в останній час намічається тенденція до розширення особистої сфери людини, її розвитку, безпеки та добробуту, залучення до управління державними справами, тощо. Тому категорія «публічна безпека» більш точно відображає сучасні тенденції суспільного та державного розвитку в напрямку, що відповідає пріоритетності життя, здоров'я та особистої безпеки людини та громадянина, її благополуччя та добробуту.

Що стосується поняття «публічний порядок», то його визначення також відсутнє на законодавчому рівні. В науковій літературі правопорядок визначається як правовий стан суспільних відносин, що забезпечує їх стабільність, упорядкованість та охорону шляхом фактичної реалізації правових норм і вимог законності [7, с. 504]. І. В. Сервецький та О. В. Сапрун

вважають, що громадський порядок – це правила, закономірний устрій життєдіяльності людини, громади, суспільства, держави [8, с. 68].

Отже, слід констатувати той факт, що в національній науковій доктрині одночасно застосовуються дві категорії – громадський правопорядок та громадський порядок. Причому, остання з них є більш широкою за своїм змістом, оскільки передбачає відходження від прив'язки до права та правових норм, відображає такий стан суспільних відносин, за яких забезпечується дотримання не тільки правових, але й інших соціальних норм (моральних, етичних, культурних, тощо). Незважаючи на те, що норми, які складають основу громадського порядку, не завжди належать до правових, сам громадський порядок майже завжди виступає об'єктом правової охорони. Про це свідчить, наприклад, назва глави 14 розділу 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку» [9].

В науковій літературі пропонуються різноманітні визначення даної категорії в різних аспектах її застосування.

А. М. Подоляка вважає, що громадський порядок – це неухильне дотримання громадянами правил поведінки в громадських місцях (на вулицях, площах, стадіонах, в парках, гуртожитках, житлових будинках, тощо), що забезпечує спокійні умови для суспільно корисної діяльності, побуту і відпочинку людей [10, с. 55]. Водночас, ми вважаємо, що запропоноване науковцем визначення громадського порядку є не досить точним, оскільки об'єктом правової охорони та захисту виступають в деяких випадках не тільки дотримання правил поведінки в громадських місцях. Наприклад, ст. 173-2 КУпАП передбачається адміністративна відповідальність за вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми [9]; місцем вчинення цього правопорушення є будь-яке місце, в тому числі негромадське.

Можна погодитись з думкою тих науковців, які пропонують громадський порядок розглядати у широкому та вузькому значеннях, оскільки такий підхід дозволяє розкрити більш глибоку сутність даної категорії. Зокрема, О. О. Онищук громадський порядок у широкому розумінні визначає як систему суспільних відносин, що закріплені соціальними нормами (нормами права, моралі, звичаїв, релігійними нормами, тощо), які визначають права та обов'язки їх учасників в процесі спілкування людей. У вузькому розумінні – це система суспільних відносин, які впорядковуються в першу чергу на основі юридичних норм, з метою забезпечення кожному громадянину особистої безпеки, захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у громадських місцях [11, с. 233, 235].

Подібної думки дотримується В. В. Малікова. Науковець обґрунтовує необхідність розмежовувати поняття «громадський порядок» на поняття у широкому і вузькому значенні тим, що, по-перше, визнання тієї обставини, що громадський порядок у вузькому його розумінні являє собою систему зв'язків і відносин, урегульованих нормами права в громадських місцях, що забезпечують життя, здоров'я, гідність, майнові права громадян, належне функціонування громадянського суспільства і державних інституцій, є уже визначенням певного кола об'єктів його правоохоронного впливу. По-друге, визначення поняття «громадського порядку» у вузькому розумінні надасть змогу вирішити питання про систему правоохоронних органів, які виконують функції з охорони громадського порядку [12, с. 63].

Погоджуючись з позицією науковців, варто уточнити, що саме у вузькому значенні громадський порядок виступає об'єктом правової охорони та захисту, в тому числі адміністративно-правового. Тому предметом нашого дослідження виступає громадський порядок у його вузькому значенні.

На думку Х. П. Ярмачі, громадський порядок необхідно розглядати: по-перше, як систему суспільних відносин, що складаються лише в громадських місцях; по-друге, як наявність відповідних правил і норм поведінки, які

поширюються на всіх членів суспільства, врегульовані нормами права та іншими соціальними нормами, є загальновизнаними та загальноприйнятими; по-третє, як наслідок забезпечення спокою населення, охорони життя, здоров'я, прав та свобод, честі і гідності громадян, створення сприятливих умов для нормального функціонування державних і громадських організацій, виховання поваги до суспільства та дотримання громадської моралі [13, с. 85].

Звідси, основними ознаками громадського порядку є: 1) являє собою стан, за якого досягається дотримання всіма громадянами та іншими членами суспільства норм права, інших соціальних правил та приписів (моральних, культурних); 2) забезпечується за допомогою визначених законодавством методів та засобів, в тому числі шляхом застосування державного примусу; 3) його наслідком є стабільність та безпека в суспільстві та державі; 4) може розглядатися у широкому (охоплює увесь спектр соціально допустимої поведінки) та у вузькому значеннях (включає лише ті правовідносини щодо дотримання належної поведінки, які врегульовані нормами права).

На підставі вищенаведеного, вважаємо, що категорія «публічний порядок» є спорідненою з поняттям «громадський порядок». У Великому тлумачному словнику сучасної української мови «порядок» визначається як: 1) стан коли де-небудь чисто прибрано, всі речі на своїх місцях; чистота, лад; 2) стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил і т. ін.; упорядкованість, лад; 3) державний, суспільний лад; устрій; 4) певна послідовність, черговість чого-небудь [5, с. 1411].

Отже, публічний порядок характеризується таким станом упорядкованості суспільних правовідносин (передусім публічно-правових), 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 благополуччя. Це означає, що публічна безпека є прямим наслідком публічного порядку.

Для визначення поняття та ознак публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони та захисту необхідно з'ясувати значення категорій «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правовий захист».

В юридичній літературі адміністративно-правова охорона розглядається зазвичай в широкому аспекті у вигляді складової частини державного управління [14, с. 25]. У зв'язку з цим, можна стверджувати, що адміністративно-правова охорона є одним із засобів забезпечення публічної безпеки та порядку.

На думку деяких вчених, адміністративно-правова охорона громадського порядку – це заснована на законі виконавчо-розпорядча діяльність державних органів та громадських організацій щодо встановлення обов'язкових правил поведінки в сфері громадського порядку [15, с. 504]. Таким чином, охорона громадського (публічного порядку) – це, насамперед, вид управлінської діяльності, який реалізується різними суб'єктами.

Як справедливо з цього приводу зауважує Д. П. Цвігун, охорона громадського порядку – результат свідомої і керованої діяльності. Науковець підкреслює, що це не є діяльністю не пов'язаних між собою індивідів, а насамперед процес функціонування державних органів та їх посадових осіб, що являють собою складові частини єдиної системи правоохоронних органів. У числі суб'єктів охорони громадського порядку перебувають не лише особи, професійним обов'язком яких є розглянута діяльність, але й різні громадські формування, що займаються цим на добровільних засадах [16, с. 62]. Правовою основою участі громадських формувань у охороні громадського порядку є Конституція України, Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [17] та ін.

Аналізуючи наведені наукові концепції, можна дійти висновку, що з поняттям «громадський порядок» найчастіше застосовується категорія «охорона». Водночас, слід зауважити, що публічна безпека та порядок є

об'єктами як адміністративно-правової охорони, так і захисту. Питання розмежування цих понять в правовій науці є дискусійним. Так, М. О. Легенченко, узагальнивши деякі визначення поняття «захист прав», підкреслив, що воно є складовою частиною охорони права (яка здійснюється не тільки в разі порушення права, а й першочергово під час самої його реалізації) і являє собою систему правових норм (визначених законом форм та способів), направлених на відновлення порушених або оспорюваних прав та забезпечення інтересів особи щодо права, належного їй на відповідному правовому титулі [18, с. 171].

Таким чином, охорона права – категорія більш широка. Вона включає всі засоби захисту прав, а також превентивні, забезпечувальні засоби, тобто увесь арсенал засобів, необхідних для виникнення, реалізації прав (в тому числі створення належних для цього умов), попередження їх порушення, відновлення у разі порушення.

Подібної думки дотримується О. В. Стукаленко, який за основу критерію розмежування понять «охорона прав» і «захист прав» приймає належність до права в об'єктивному розумінні чи до права в суб'єктивному розумінні. В цьому випадку, як вважає науковець, можна поняття «охорона» пов'язати тільки з правом в об'єктивному розумінні, а поняття «захист» – з правом в суб'єктивному розумінні. Тоді «охорону права» слід характеризувати як сукупність заходів правового, політичного, організаційного, економічного та будь-якого іншого характеру, що здійснюються компетентними державними органами та організаціями, яким таке право надається чинним законодавством, з метою запобігання порушенням норм права та забезпечення таким чином умов для реалізації суб'єктивних прав учасниками правовідносин [19].

С. Я. Вавженчук для визначення співвідношення захисту та охорони прав провів аналіз чинного законодавства та дійшов висновку, що дані терміни вживаються поряд, але здебільшого мають різне значення. Зокрема, закони, що регламентують порядок охорони певних об'єктів, містять як

норми, що встановлюють правила поведінки суб'єктів по відношенню до охоронюваного об'єкту, так і порядок захисту цих об'єктів від протиправної поведінки та посягань. Водночас, закони, що регулюють питання захисту, за своїм змістом спрямовані на регламентацію порядку дій суб'єктів права з метою недопущення порушення гарантованих прав, максимального усунення можливостей такого порушення або порядку відновлення порушених прав шляхом закріплення відповідних прав, повноважень цих суб'єктів та органів державної влади, громадських організацій, тощо [20, с. 45–46]. Отже, фактично науковець також вважає, що охорона прав (інших об'єктів) є категорією з більш широким змістом. Однак, його думка принципово відрізняється від представлених вище у частині тлумачення терміну «захист». Дане поняття розглядається ним не лише як система засобів відновлення порушених прав, але і створення умов для попередження такого порушення.

Власний аналіз законодавчих актів дозволяє зробити наступні висновки. Так, термін «захист» у відношенні до певних прав або інших об'єктів застосовується, наприклад, в назві та/або тексті Конституції України [21], Законів України «Про захист суспільної моралі» [22], «Про основи національної безпеки України» [1], тощо. В ст.ст. 17, 44, 55, 59, 65 та ін. Конституції України категорія «захист» застосовується для означення обов'язку громадян (захист Вітчизни), функцій держави (забезпечення захисту прав), а також засобів правового характеру, необхідних для забезпечення реалізації прав (право на страйк для захисту своїх трудових прав) [21]. В Законі України «Про захист суспільної моралі» термін «захист» вживається в контексті визначення дій, спрямованих на створення необхідних правових, економічних та організаційних умов, які сприяють реалізації права на інформаційний простір, вільний від матеріалів, що становлять загрозу фізичному, інтелектуальному, морально-психологічному стану населення [22].

В свою чергу, термін «охорона» міститься в назві та/або тексті КУпАП [9], Законів України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [17], «Про Національну гвардію України» [23], тощо. В ст. 1 КУпАП охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України та інших об'єктів визначена завданням КУпАП [9]. При цьому, зі змісту інших загальних положень КУпАП вбачається, що під охороною прав і свобод громадян та інших об'єктів мається на увазі здійснення заходів, спрямованих на запобігання адміністративним правопорушенням, боротьбу з ними та застосування заходів впливу на правопорушників. В Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» під охороною громадського порядку розуміються запобігання та припинення адміністративних правопорушень і злочинів, захист життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань [17]. В Законі України «Про Національну гвардію України» одночасно застосовуються два терміни – захист та охорона. В деяких випадках вони вживаються по відношенню до одного і того ж об'єкта (наприклад, захист та охорона життя, прав і свобод громадян), в інших – лише до якогось одного об'єкта (наприклад, захист конституційного ладу України та охорона громадського порядку) [23].

Отже, проведений аналіз законодавчих актів свідчить про те, що законодавець чітко не розмежує поняття «захист» та «охорона», не надає їх визначення, не розкриває їх зміст. Однак, беззаперечним є той факт, що в законодавстві України ці категорії мають неоднакове значення. Такий висновок можна зробити на основі одночасного застосування в деяких законодавчих актах ([9; 23] та ін.) цих термінів у відношенні до одних і тих же об'єктів з метою означення різних за своїм змістом дій.

«Захищати» означає: 1) обороняти, охороняти кого-, що-небудь від нападу, замаху, удару, ворожих, небезпечних і т. ін. дій; 2) пильно стежити за недоторканністю чого-небудь і багато робити для цього [24, с. 380].

«Охороняти» означає оберігати від небезпеки кого-, що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху і т. ін. [6, с. 825]. Етимологія досліджуваних термінів свідчить про те, що, маючи окремі спільні риси, охорона та захист співвідносяться як загальне та часткове. Охорона охоплює усю сукупність заходів, методів та засобів, необхідних для набуття, здійснення та захисту гарантованих законодавством прав.

На думку Х. П. Ярмакі, охорона громадського порядку здійснюється за трьома основними напрямками: нормотворчим – коли створюються закони та інші нормативно-правові акти з адміністративно-правових питань охорони порядку; правозастосовчим – коли проводяться у життя правила, що були встановлені державою у сфері громадського порядку у громадських місцях; правоохоронним – коли включаються заходи забезпечення встановленого порядку у громадських місцях та застосовуються заходи впливу до його порушників [13, с. 89]. В той час як захист здійснюється у напрямку правогарантування – тобто створення умов для реалізації прав, закріплення юридичних та інших гарантій правореалізації; правозахисту – вжиття заходів для відновлення порушених прав, притягнення до відповідальності винних осіб, тощо.

Таким чином, виступаючи об'єктами адміністративно-правової охорони та захисту, публічна безпека та порядок підлягають охороні та захисту адміністративно-правовими методами та засобами. Тому їх зміст складають виключно ті елементи, які повинні і можуть охоронятися та захищатися за допомогою цих методів та засобів, а саме: конституційні права, свободи та інтереси людини та громадянина, особиста безпека громадян, інших осіб, економічна та екологічна безпека, тощо. Такі ж складові як обороноздатність країни, міжнародна колективна безпека та деякі інші лише частково виступають як об'єкти адміністративно-правової охорони.

Для того, щоб окреслити межі публічної безпеки та порядку конкретно як об'єктів адміністративно-правової охорони та захисту, звернемося до

аналізу положень КУпАП. Так, аналіз глави 14 розділу 2 КУпАП, в якій передбачена відповідальність за адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та безпеку, дозволяє зробити висновок, що публічний порядок та безпека є об'єктами адміністративно-правової охорони та захисту у таких межах: 1) спокій та порядок в громадських місцях; 2) особиста недоторканність особи, її здоров'я, честь та гідність; 3) пожежна безпека громадян, інших осіб; 4) здоров'я та безпека неповнолітніх; 5) суспільна мораль та етика.

Отже, публічну безпеку можна визначити 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.

Підбиваючи підсумки проведеного дослідження, зазначимо, що ознаками публічної безпеки та порядку саме як об'єктів адміністративно-правової охорони та захисту є такі: 1) підлягають охороні та захисту за допомогою адміністративно-правових засобів та методів з використанням позасудових та судових адміністративно-юрисдикційних процедур (адміністративний примус, адміністративне судочинство та ін.); 2) належать передусім 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. Тому за станом досягнення публічної безпеки та порядку слід оцінювати ефективність діяльності цих органів.

1.2. Значення та особливості державного управління сферою забезпечення публічної безпеки і порядку

Забезпечення публічної безпеки та порядку має важливе значення для демократичного державного та суспільного розвитку, формування громадянського суспільства та його інститутів. Діяльність у цій сфері є одним із різновидів державної управлінської діяльності, яка здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування, а також недержавними громадськими формуваннями. Від ефективності здійснення державного управління в означеній сфері залежать стан захищеності життєво важливих особистих, суспільних та державних інтересів, рівень добробуту населення, тощо. Державне управління сферою забезпечення публічної безпеки і порядку має свої особливості, обумовлені специфікою правовідносин, що виникають в цій галузі.

Характеризуючи значення та особливості державного управління сферою забезпечення публічної безпеки і порядку, необхідно визначити значення категорії «забезпечення публічної безпеки та порядку». У Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін «забезпечення» тлумачиться як: 1) постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах; 2) створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; 3) захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [5, с. 201]. Відтак, «забезпечити» означає створити відповідні належні умови для реалізації певних завдань або здійснення якоїсь діяльності, а також захистити що-небудь від небезпеки.

В науковій літературі система забезпечення національної безпеки визначається як організована державою сукупність суб'єктів: державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влади), громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, що здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України [25, с. 112]. Цілком погоджуючись з думкою

науковців з приводу того, що система забезпечення національної безпеки включає відповідних суб'єктів, слід зауважити, що до цієї системи також необхідно включити інші елементи. Тому слід погодитись з думкою Г. П. Ситника про те, що структуру системи національної безпеки утворює сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених суб'єктів забезпечення національної безпеки (посадові особи держави, органи державної влади та місцевого самоврядування, державні установи та заклади, сили та засоби сектору безпеки, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни) та механізмів (інституційних, організаційних, правових та інших), які забезпечують узгоджену діяльність вказаних суб'єктів на основі чинного законодавства [26, с. 220].

Основу системи забезпечення національної безпеки України В. А. Ліпкан вбачає в таких елементах: органи, сили та засоби забезпечення національної безпеки, які вживають систему теоретико-методологічних, нормативно-правових, інформаційно-аналітичних, організаційно-управлінських, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, кадрових, науково-технічних, ресурсних та інших заходів, спрямованих на забезпечення процесу управління загрозами та небезпеками, за якого державними і недержавними інституціями гарантується прогресивний розвиток українських національних інтересів, джерел духовного і внутрішнього добробуту народу України, ефективне функціонування самої системи національної безпеки України [27, с. 11]. Розкриваючи зміст механізму забезпечення національної безпеки, науковець справедливо виділяє в його структурі нормативно-правовий, управлінський, ресурсний та інші елементи.

Таким чином, система забезпечення публічної безпеки та порядку (яка частково кореспондує із системою забезпечення національної безпеки та громадського порядку) являє собою узгоджену сукупність елементів, серед яких центральне місце належить суб'єктам та механізмам забезпечення. Останні, в свою чергу, включають систему засобів, методів, що лежать в

основі узгоджених дій суб'єктів, а також правовий, організаційний та інші механізми.

В науковій літературі забезпечення громадської безпеки органами внутрішніх справ України визначається як комплекс заходів щодо підтримання морально-правового стану суспільства, при якому компетентні органи виконавчої влади шляхом нагляду забезпечують безпеку і правомірну поведінку громадян у громадських місцях, вільне використання ними своїх прав і свобод, а також упорядження громадських місць, яке сприяє трудовій діяльності та відпочинку громадян [28, с. 228].

Беручи до уваги той факт, що забезпечення публічної безпеки та порядку може здійснюватися різними методами та засобами, а також різними суб'єктами, визначимо особливості саме адміністративно-правового забезпечення.

Російський науковець А. І. Стахов виділяє такі характерні ознаки адміністративно-публічного забезпечення безпеки:

- являє собою адміністративно-правову форму зовнішньо-владної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, за допомогою якої реалізується забезпечення безпеки як основна функція держави;

- є діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоуправління щодо забезпечення виконання фізичними та юридичними особами встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових умов та вимог безпеки;

- це специфічна зовнішньо-владна діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єктом якої є врегульовані загальнообов'язковими умовами та вимогами безпеки суспільні відносини, які складаються за участю фізичних і юридичних осіб та які організаційно не підпорядковані даним органам, але наділяються адміністративними правами і несуть адміністративні обов'язки зі сприяння діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки [29, с. 22].

Звідси, адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки та порядку характеризується відмінними ознаками, для виділення яких звернімось до аналізу законодавства України, яким регламентовано дане питання.

Згідно з ч. 2 ст. 5 Закону України «Про основи національної безпеки України», національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах [1]. Отже, дії із забезпечення національної безпеки вчиняються різними суб'єктами у відповідності з виваженою державною політикою в цій сфері. Тому можна стверджувати, що управління забезпеченням національної безпеки частково носить політичний характер. З цього приводу слід погодитись з думкою Є. І. Білокур, яка при дослідженні державного управління дійшла висновку, що з його змісту неможливо повністю виключити політичну складову, оскільки державне управління поєднує в собі політичний і адміністративний рівні [30, с. 13]. На адміністративному рівні управління здійснюється професійними службовцями, в той час як суб'єктами політичної діяльності виступають політичні чиновники.

Одним із суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку виступає Національна поліція. В ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» серед завдань поліції визначено надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку [21]. Для виконання даного завдання поліція наділяється широким колом повноважень, в тому числі щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та безпеку, а також щодо розгляду справ про такі правопорушення, застосування заходів адміністративного впливу, передбачених КУпАП [9].

На підставі проведеного аналізу можемо виділити такі характерні ознаки адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та

порядку: 1) є одним із різновидів державного управління, оскільки складається в сфері адміністративно-управлінських правовідносин; 2) механізм та порядок його реалізації визначається адміністративними нормами; 3) реалізується особливими суб'єктами, серед яких центральне місце займають правоохоронні органи, а також інші суб'єкти неполітичного характеру (громадські формування, судові органи, тощо); 4) застосування при його здійсненні специфічних методів, засобів та процедур, що включають адміністративно-правові методи та засоби, позасудові адміністративно-юрисдикційні та судові процедури; 5) метою його здійснення є попередження порушення публічного порядку та безпеки, недопущення виникнення загроз в цій сфері, а також якнайшвидше їх відновлення у разі порушення та притягнення винних осіб до юридичної (адміністративної, дисциплінарної) відповідальності.

Таким чином, адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки та порядку можна визначити як врегульовану адміністративними нормами систему адміністративно-правових методів, засобів та процедур, які застосовуються правоохоронними органами та іншими неполітичними органами державної влади та місцевого самоврядування з метою попередження порушення публічного порядку та безпеки, недопущення виникнення загроз в цій сфері, а також якнайшвидшого їх відновлення у разі порушення.

Природа адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та порядку розкривається через його характерні особливості, однією з яких, як було з'ясовано вище, виступає його приналежність до сфери державного управління. У зв'язку з цим, виникає необхідність дослідження питання державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку.

Категорія «державне управління» є центральною категорією науки адміністративного права. Існує цілий ряд наукових підходів до її визначення. Однак, єдиної концепції з приводу розуміння її змісту та сутності досі не виробилось. В етимологічному значенні категорія «управління» визначається

як елемент, функція організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує збереження їх певної структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію їх програм і цілей [32, с. 71]. В цьому контексті слід зазначити, що управління, яке здійснюється у сфері соціальних відносин, належить до соціального управління.

На думку В. Б. Авер'янова, соціальне управління – це вид вольової діяльності, вираженої у цілеспрямованому й організуючому впливі, здійснюваному з метою забезпечення узгодженості й впорядкованості спільних дій людей та їх колективів в інтересах ефективного розв'язання завдань, що стоять перед ними [33, с. 25].

Державне управління, виступаючи різновидом соціального управління, відрізняється з-поміж інших його видів змістом та системою суб'єктів, уповноважених реалізовувати дії, що складають зміст управлінської діяльності.

В. П. Пилипишин під державним управлінням розуміє внутрішньоорганізаційну діяльність державних органів, спрямовану на регулювання суспільних відносин у різних сферах державної політики з метою задоволення соціально-економічних, політичних та інших інтересів. Основна особливість державного управління, на думку науковця, полягає в тому, що його суб'єктами, як правило, є державні органи. Відповідно, суб'єктами самоврядного управління є органи місцевого самоврядування; громадського управління – громадські організації, інші об'єднання громадян, окремі громадяни; корпоративного – органи господарських товариств і об'єднань підприємств [34, с. 12].

Таким чином, можемо виділити такі особливості державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку: 1) суб'єктами його здійснення виступають органи державної влади та місцевого самоврядування, серед яких основне місце займають правоохоронні органи (поліція, органи прокуратури та ін.); 2) об'єктами такого управління виступають: особиста безпека та недоторканність особи, її здоров'я, честь та

гідність; суспільна мораль та етика; громадський спокій та ін.; 3) здійснюється з метою реалізації таких управлінських функцій як планування, організація, ресурсне (кадрове, матеріально-технічне, інформаційно-аналітичне та ін.) забезпечення, моніторинг та аналіз ефективності здійснюваних заходів щодо забезпечення публічного порядку та безпеки, тощо; 4) здійснюється лише в межах компетенції та у порядку, визначеному адміністративним законодавством.

Отже, державне управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку – це здійснювана в межах компетенції та в порядку, визначеному нормами адміністративного законодавства, правоохоронними органами, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування система дій щодо реалізації функцій планування, організації, ресурсного забезпечення, моніторингу та аналізу ефективності здійснюваних заходів з метою створення належних умов для захисту та охорони публічної безпеки та порядку.

Визначаючи значення державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку, необхідно погодитись з точкою зору Ю. В. Ковбасюка, який зауважив, що конкретно суспільне призначення державного управління можна розкрити через комплекс об'єктивно необхідних завдань, виконання яких у масштабах усього суспільства держава може забезпечити через державне управління набагато краще, ніж будь-які інші суспільні інститути. Серед них науковець виділяє підтримку громадського порядку; гарантування безпеки людини, суспільства, країни, тощо [35, с. 20–21].

З метою обґрунтувати важливість державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку охарактеризуємо основні функції державних органів в означеній сфері. Зокрема, М. П. Ткач на підставі аналізу чинного законодавства виділив декілька груп функцій державного управління: 1) функції орієнтування системи; 2) функції забезпечення системи; 3) функції оперативного управління системою [36, с. 60]. Частково

погоджуючись з думкою науковця, вважаємо, що дану класифікацію слід дещо розширити, доповнивши її такими групами функцій: функції забезпечення взаємодії та консолідації сил різних суб'єктів управління в конкретній сфері управлінських правовідносин (функції зовнішньоорганізаційного забезпечення системи); функції забезпечення гласності та відкритості державного управління (функції публічної звітності та зовнішнього контролю).

Аналіз чинного законодавства України в сфері регулювання правовідносин щодо здійснення державного управління публічною безпекою та порядком [1; 9; 31] дозволяє виділити такі його функції:

1) функції орієнтування системи забезпечення публічної безпеки та порядку: формування державної політики в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; створення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування системи публічної безпеки та порядку; удосконалення її організаційної структури; узагальнення практики застосування адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; затвердження стратегічних програм діяльності та визначення пріоритетних напрямів роботи поліції та інших суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку, затвердження планів роботи;

2) функції забезпечення системи: комплексне кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне та інше забезпечення життєдіяльності складових (структурних елементів) системи; прийняття рішень про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців апарату центрального органу управління поліції та інших суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку; підготовка сил та засобів суб'єктів системи до їх застосування згідно з призначенням; формування бази (банку) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, тощо;

3) функції оперативного управління системою забезпечення публічної безпеки та порядку: здійснення постійного моніторингу впливу на публічну

безпеку та порядок процесів, що відбуваються в політичній, соціальній, економічній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах, релігійному середовищі, міжетнічних стосунках; прогнозування змін, що відбуваються в них, та потенційних загроз національній безпеці; затвердження наказів поліції; розподіл обов'язків між заступниками керівника, а також між різними відділами та підрозділами очолюваного органу, тощо;

4) функції зовнішньоорганізаційного забезпечення системи: здійснення інформаційної взаємодії з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями; формування міжвідомчих груп, призначення їх керівників; організація та проведення спільних нарад, тощо;

5) функції публічної звітності та зовнішнього контролю: організація ведення статистичної та іншої інформаційної звітності з приводу стану забезпечення публічної безпеки та порядку; ведення особистого прийому громадян з відповідних питань; забезпечення оприлюднення інформації публічного характеру; забезпечення доступу суб'єктів зовнішнього контролю до документальних та інших інформаційних ресурсів органу забезпечення публічної безпеки та порядку, тощо.

На підставі наведених вище функцій державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку можна зазначити, що значення цього управління полягає у 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 забезпечення публічної безпеки та порядку, а також всередині відповідного суб'єкта, забезпечується відкритість публічної інформації в зазначеній сфері; 4) здійснюється контроль за діяльністю суб'єктів забезпечення публічної

безпеки та порядку, забезпечується законність в діяльності цих суб'єктів, дотримання ними вимог законодавства та встановленого порядку реалізації функцій в цій сфері; 5) забезпечується підвищення ефективності виконання функцій щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, досягається оптимізація методів та засобів забезпечення.

Державне управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку відіграє важливе значення у забезпеченні ефективного виконання державними органами своїх функцій в досліджуваній сфері. На даний час система забезпечення публічної безпеки та порядку залишається недостатньо ефективною, що, в свою чергу, свідчить про низький рівень управлінської компетентності в цій сфері.

Зокрема, в Рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» зазначається, що неефективність системи забезпечення національної безпеки і оборони України обумовлена такими причинами: несформованість сектору безпеки і оборони України як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру; інституційна слабкість, непрофесійність, структурна незбалансованість органів сектор безпеки і оборони; недостатність ресурсного забезпечення та неефективне використання ресурсів у секторі безпеки і оборони; відсутність ефективних зовнішніх гарантій безпеки України; діяльність незаконних збройних формувань, зростання злочинності, незаконне використання вогнепальної зброї; корупція та неефективна система державного управління, тощо [37].

Автори аналітичної доповіді «Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України» О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало та ін. вважають, що основними причинами низької ефективності системи забезпечення національної безпеки в 2015 році стали: висока корумпованість та недостатній фаховий рівень керівників державних суб'єктів згаданої системи; відсутність суспільного консенсусу з ключових питань державного будівництва, а також належної взаємодії та координації дій між органами

виконавчої влади і силовими структурами, в тому числі при проведенні комплексного огляду сектору безпеки і оборони; виконання окремими органами державної влади невластивих для них функцій, дублювання їхніх повноважень, розпорошення сил та засобів, відсутність їх консолідації; невідповідність правового регулювання дій суб'єктів забезпечення національної безпеки особливостям ситуації у безпековій сфері; незадовільні якість та рівень ресурсного забезпечення суб'єктів системи забезпечення національної безпеки [38, с. 35–36].

Відтак, виділяється цілий ряд причин недостатньої ефективності управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку. Вважаємо, що наведений перелік можна доповнити такими причинами правового характеру: 1) відсутність сформованої нормативної бази, узгодженого законодавства в сфері регулювання управління системою забезпечення публічної безпеки та порядку; відсутність єдиної понятійної бази в досліджуваній сфері, тощо; 2) відсутність узгодженого та єдиного плану дій державних органів – суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку, правової основи координації їх діяльності; 3) відсутність налагодженої системи фахової освіти з підготовки висококваліфікованих державних службовців – управлінців сферою публічного порядку та безпекою.

Для вирішення цих проблем та з метою підвищення ефективності державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку науковцями пропонується ряд заходів.

Наприклад, Г. П. Ситник вважає, що передумовою успішного розв'язання проблеми підвищення ефективності управління в досліджуваній сфері є чітке розмежування трьох взаємопов'язаних складових управління у сфері національної безпеки: політичної (стратегічне планування і прийняття рішень щодо застосування сил та засобів сектору безпеки), адміністративної (фінансове і ресурсне забезпечення) і оперативної (створення ієрархій командування і повсякденного управління силами та засобами сектору безпеки [39, с. 47]. Висловлена науковцем думка, безсумнівно, заслуговує

на увагу. Формування єдиного центру управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку є необхідною передумовою підвищення ефективності управління в цій сфері. Водночас, управлінські повноваження мають бути розподілені між різними суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку таким чином, щоб було досягнуто чітке розмежування адміністративного та політичного аспектів управління.

М. Ф. Криштанович, досліджуючи місце і роль органів внутрішніх справ у системі забезпечення національної безпеки України, дійшов висновку, що у подальшому надійність і ефективність захисту життєво важливих інтересів України органами внутрішніх справ (Національною поліцією) буде залежати: по-перше, від вироблення науково обґрунтованої концепції діяльності цих органів щодо забезпечення національної безпеки; по-друге, від створення ефективної системи гарантування національної безпеки і механізму її реалізації; по-третє, від розвитку законодавства в галузі національної безпеки і організаційно-правових засад функціонування поліції; по-четверте, від підвищення управлінської діяльності органів державного управління щодо координації всіх суб'єктів національної безпеки з метою відвернення, виявлення і усунення явних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз Україні [40, с. 150].

Беручи до уваги пропозиції науковців, а також на основі аналізу законодавства в цій сфері, вважаємо, що підвищення ефективності державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку можна досягти наступним шляхом:

- 1) уніфікувати понятійний апарат, зокрема, на законодавчому рівні закріпити визначення понять публічний порядок та публічна безпека, узгодити їх застосування в різних нормативно-правових актах (КУПАП, законах України «Про Національну поліцію», «Про основи національної безпеки України» та ін.);

2) уточнити сфери розподілу управлінських повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку між різними правоохоронними органами та іншими суб'єктами управління;

3) інтегрувати науковий та практичний підходи в сфері розробки перспективних та поточних планів забезпечення публічної безпеки та порядку.

Таким чином, проведений аналіз значення та особливостей державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку дозволяє дійти висновку, що правоохоронні органи та інші органи державної влади та місцевого самоврядування відіграють ключову роль в цьому процесі. Зважаючи на важливе значення державного управління у досліджуваній сфері, існує потреба у постійному удосконаленні механізмів (організаційних, правових, інформаційних та ін.) його здійснення.

1.3. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку в державі

Одним із суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні виступає Національна поліція. Цей орган, утворений в 2015 році з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію», функціонально замінив органи міліції. Поліція є правоохоронним органом принципово нового типу, що обумовлює специфіку його адміністративно-правового статусу, зокрема, і як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку в державі. У зв'язку з цим, виникає необхідність у дослідженні особливостей адміністративно-правового статусу Національної поліції України як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку з метою визначення завдань, повноважень, гарантій та принципів діяльності поліції у цій сфері.

Реалізація мети наукового дослідження в межах даного підрозділу передбачає передусім з'ясування значення категорії «правовий статус» і

«адміністративно-правовий статус» та формулювання на цій підставі дефініції поняття «адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта забезпечення публічної безпеки та порядку».

У тлумачних словниках категорія «статус» визначається як становище, стан, що склався [5, с. 861; 41, с. 684]. Відповідно, термінологічна конструкція «правовий статус» означає становище, положення суб'єкта в системі правовідносин або в конкретному виді правовідношення.

В науковій літературі проблемі визначення правового та адміністративно-правового статусу присвячено безліч наукових праць. Однак, необхідно констатувати, що незважаючи на окремі спільні риси даних категорій, які відмічають науковці майже одноставно, єдиної концепції щодо їх сутності та правової природи досі не вироблено.

А. В. Панчишин справедливо відмічає, що правовий статус – це багатоаспектна, універсальна, комплексна категорія, що має чітку стабільну структуру та встановлює характер і принципи взаємодії суб'єктів суспільних відносин між собою, а також шляхом визначення прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, визначає місце суб'єкта в системі правовідносин [42, с. 95]. Отже, з даного визначення стає зрозумілим, що правовий статус суб'єкта є, по-перше, складною багатоелементною категорією, по-друге, основу її структури складають права та обов'язки суб'єкта, тобто у відношенні до суб'єкта публічних повноважень мова йде про повноваження та компетенцію.

Визначаючи адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта забезпечення публічної безпеки та порядку, необхідно виходити з того, що поліція являє собою державний орган. Зокрема, згідно із ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію», Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [31]. У зв'язку з цим, видовим

поняттям по відношенню до правового статусу Національної поліції виступає правовий статус органу державної влади.

На думку О. О. Бандурки, правовий статус органу державної влади – це сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [43, с. 23]. Запропоноване науковцем визначення потребує деякої конкретизації, оскільки сукупність повноважень органу державної влади є центральним, однак, не єдиним структурним елементом його правового статусу.

Системний підхід до визначення поняття «правовий статус» зумовив виникнення у науковій літературі підходу, відповідно до якого в структурі правового статусу виділяється декілька рівнів: загальний та спеціальний. Так, С. В. Шестаков вважає, що загальний правовий статус визначає юридичні властивості, якості, що є характерними для всіх інших статусів. Галузеві правові статуси конкретизують зміст загального статусу щодо конкретних видів правовідносин, які складаються в суспільстві [44, с. 13–14].

В. М. Василенко разом із загальним правовим статусом виділяє галузевий, міжгалузевий і спеціальний правові статуси. За означенням науковця, вони співвідносяться із загальним правовим статусом як загальне і особливе [45, с. 38].

Таким чином, загальний правовий статус органу державної влади характеризує його положення в системі інших державних органів, його призначення в державному механізмі. Галузевий правовий статус визначає його становище в конкретному виді (галузі) правовідносин. Спеціальний – призначений для ідентифікації відповідного органу державної влади в якості суб'єкта конкретних правовідносин у визначений проміжок часу з конкретним суб'єктом (другою стороною).

У зв'язку з цим, можна стверджувати, що адміністративно-правовий статус органу державної влади, зокрема, Національної поліції, є різновидом галузевого правового статусу (поряд з кримінально-правовим, міжнародним та ін.). Він характеризує цей орган як суб'єкта саме адміністративних

правовідносин. Т. О. Коломоєць визначає адміністративно-правовий статус державного органу як сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом [46, с. 64]. Виділяючи головний елемент адміністративно-правового статусу, науковець уникає деталізації інших його компонентів.

В науковій літературі висловлюються різні думки з приводу конструкції адміністративно-правового статусу органу державної влади. Найбільш поширеним є підхід, відповідно до якого адміністративно-правовий статус органу державної влади складають наступні компоненти: 1) цільовий, який включає в себе принципи, цілі, завдання та функції органу державної влади; 2) структурно-організаційний, який включає в себе регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, право на офіційні символи, лінійну та функціональну підпорядкованість; 3) компетенційний, який включає в себе сукупність владних повноважень стосовно: а) прав та обов'язків, які пов'язані із здійсненням влади, участю в управлінських відносинах, а також правом видавати певні акти; б) підвідомчості, правового закріплення об'єктів, предметів і справ, на які поширюються владні повноваження [47, с. 172].

Деякі науковці окремо виділяють додатковий компонент – юридичну відповідальність органу. Наприклад, А. П. Хряпинський вважає, що самостійним структурним елементом адміністративно-правового статусу органу державної влади є блок, що включає відповідальність, гарантії, заборони і обмеження, які охоплюють всю сферу зовнішніх та внутрішніх правовідносин [48, с. 112]. Між тим, деякі науковці [49, с. 11; 50, с. 198; 51, с. 322] відносять ці елементи до компетенційного блоку. Однак, на нашу думку, такий підхід є помилковим, оскільки юридична відповідальність, гарантії та обмеження діяльності не мають прямого відношення до його компетенції, є похідними від них, але самостійними характеристиками державного органу.

М. В. Ковалів та І. В. Стахура, досліджуючи структуру адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади, дійшли висновку, що його особливістю є те, що основу відносин між органами одного організаційно-правового рівня становить принцип координації. Вона виявляється в узгодженні дій і рішень, взаємних консультаціях, обговореннях, проведенні спільних заходів і виданні спільних актів, укладанні адміністративних договорів (угод), тощо між зазначеними органами, наприклад: між кількома міністерствами або службами; між кількома обласними (чи районними) державними адміністраціями, тощо [52, с. 26].

Грунтуючись на досліджених вище наукових концепціях, а також на підставі аналізу положень Закону України «Про Національну поліцію» [31], вважаємо за можливе виділити такі особливості адміністративно-правового статусу Національної поліції України: 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 приналежністю до системи центральних органів виконавчої влади; 4) підконтрольність діяльності та підзвітність Національної поліції, в тому числі в 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.

Визначаючи поняття адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку та органу, що прийшов на зміну міліції, необхідно звернутися до наукових досліджень у сфері діяльності органів внутрішніх справ у досліджуваному напрямку.

Зокрема, органи внутрішніх справ як суб'єкти забезпечення громадської безпеки визначені як сфера діяльності держави щодо впорядкування суспільних відносин, пов'язаних із захистом життя, здоров'я, охороною прав та свобод людини і громадянина, забезпеченням громадського порядку та громадської безпеки, захистом власності, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, забезпеченням безпеки дорожнього руху, а також здійсненням міграційної політики та охорони державного кордону України [53, с. 167–168].

На думку О. В. Фоміна, міліція в Україні – це складова частина органів публічної адміністрації у сфері внутрішніх справ, які здійснюють специфічну публічну діяльність та надають адміністративні послуги у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, охорони прав і свобод громадян, охорони об'єктів, попередження злочинів та інших правопорушень, здійснення дозвільної системи, реалізації державної міграційної політики [54, с. 87–88].

Отже, науковці підкреслювали провідну роль органів внутрішніх справ, зокрема, міліції, у сфері забезпечення громадської безпеки та порядку. Враховуючи, що на зміну цього органу було утворено Національну поліцію, то, відповідно, саме на неї покладається реалізація основних повноважень, пов'язаних із забезпеченням публічної безпеки і порядку в Україні. Про це також свідчить системний аналіз положень ст.ст. 2, 16 та ін. Закону «Про Національну поліцію», відповідно до яких одним із завдань поліції є забезпечення публічної безпеки і порядку, а серед суб'єктів формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а

також надання поліцейських послуг та контролю її реалізації поліцією, визначено Міністерство внутрішніх справ України [31].

Тому адміністративно-правовий статус Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки та порядку можна визначити як врегульовану адміністративним законодавством систему структурних елементів, представлених цільовим, організаційним, функціональним та іншими блоками, які визначають правове становище Національної поліції в адміністративних правовідносинах, що виникають при вжитті заходів для утвердження публічної безпеки та порядку.

Аналіз законодавства України, зокрема, Кодексу України про адміністративні правопорушення [9], Закону України «Про Національну поліцію» [31] та ін., дозволяє виділити наступну структуру адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки та порядку: 1) мета, завдання та принципи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та порядку Національною поліцією; 2) структура та спосіб організації підрозділів Національної поліції, до завдання яких належить адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки та порядку в державі; 3) адміністративні повноваження та компетенція Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 4) межі та методи контролю за діяльністю поліції у сфері адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та порядку; 5) гарантії діяльності Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

Охарактеризуємо кожний із представлених елементів адміністративно-правового статусу Національної поліції України.

Так, мета та завдання адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та порядку Національною поліцією обумовлюються відповідною метою та завданнями діяльності цього органу. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і

порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [31].

Таким чином, забезпечення публічної безпеки і порядку є лише одним із завдань Національної поліції. В свою чергу, завданнями забезпечення публічної безпеки та порядку Національною поліцією України є: 1) створення належних умов для утвердження високого рівня публічної безпеки та порядку; 2) попередження та припинення вчинення адміністративних та інших правопорушень, що посягають на публічну безпеку та порядок; 3) виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню порушень в означеній сфері, та здійснення заходів щодо їх усунення, тощо. Метою ж виступає досягнення та утвердження високого рівня публічної безпеки та порядку.

Досліджуючи принципи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією, необхідно розуміти, що вони уособлюють симбіоз принципів забезпечення публічної безпеки і порядку та принципів діяльності Національної поліції.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про основи національної безпеки», основними принципами забезпечення національної безпеки є: пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; пріоритет договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів; своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам; чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки; демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави та іншими структурами в системі національної безпеки; використання в інтересах України міждержавних систем та механізмів міжнародної колективної безпеки [1].

Принципами діяльності Національної поліції України, згідно із Законом України «Про Національну поліцію», є: верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість та прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність [31].

Отже, система означених вище принципів покладена в основу адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки та порядку. Досліджені складові адміністративно-правового статусу поліції є відправною точкою для формування інших елементів цього статусу, оскільки саме мета, завдання та принципи забезпечення Національною поліцією публічної безпеки та порядку визначають цільову спрямованість та правовий характер діяльності поліції в досліджуваній сфері.

Наступним елементом адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку є структура та спосіб організації її підрозділів.

З цього приводу необхідно зазначити, що чітка структура та система Національної поліції ще не сформувалась, оскільки процес становлення триває. Між тим, згідно з ч. 3 ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію», у складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення [31]. Отже, планово у складі Національною поліції функціонуватимуть спеціальні суб'єкти забезпечення публічної безпеки та порядку — поліція охорони та патрульна поліція.

Систему поліції складають центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції. При цьому, територіальні органи поліції утворюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності поліції і коштів, визначених

на її утримання. Структуру центрального органу управління поліції затверджує керівник поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України [31].

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 13 жовтня 2015 р. № 834 [55], в ряді областей України (Вінницька, Волинська, Дніпропетровська та ін.) утворені та функціонують Управління поліції охорони.

Основоположним елементом у структурі адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки та порядку є її адміністративні повноваження та компетенція.

Не вдаючись у детальний аналіз поняття «повноваження» та «компетенція», а також проблему їх розмежування, зазначимо, що вони співвідносяться між собою як часткове та загальне. Зокрема, адміністративні повноваження Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку – це взаємообумовлені права та обов'язки поліції, закріплені адміністративним законодавством. В свою чергу, компетенція – поняття, яким позначається вся сукупність повноважень.

З цього приводу слід погодитись з думкою В. Л. Фільштейна щодо необхідності розмежування у діяльності поліції двох видів адміністративної діяльності, що тісно пов'язані між собою: внутрішньосистемної адміністративної діяльності та зовнішньої адміністративної діяльності. Перший – спрямований на створення належних умов діяльності поліції, її підрозділів, служб та працівників, забезпечення ефективного використання наявних сил і засобів. Другий – виходить за внутрішні рамки і поширюється на юридичних та фізичних осіб, не підпорядкованих поліції [56, с. 16]. Перший вид адміністративної діяльності поліції тісно пов'язаний із здійсненням керівництва та управління. Другий – в тій чи іншій мірі реалізується всіма поліцейськими.

Одним із суб'єктів управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку є Міністерство внутрішніх справ України. До його повноважень у цій сфері належать: 1) забезпечення формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг та контролю її реалізації поліцією; 2) забезпечення нормативно-правового регулювання діяльності поліції, погодження та подання на розгляд Кабінету Міністрів України розроблених поліцією та Міністерством внутрішніх справ України проектів законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції; 3) затвердження стратегічних програм діяльності та визначення пріоритетних напрямів роботи поліції, шляхів виконання покладених на неї завдань, затвердження планів її роботи, тощо [31].

Внутрішньоадміністративними повноваженнями Національної поліції є:

1) у сфері організаційного та кадрового забезпечення власної діяльності:

– забезпечення здійснення заходів щодо запобігання корупції, порушенням законності, службової дисципліни і контролю за їх реалізацією в центральному органі управління Національної поліції, територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління;

– здійснення добору кадрів для центрального органу управління Національної поліції та на керівні посади територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління, формуванням кадрового резерву на відповідні посади;

– здійснення контролю за діяльністю територіальних органів Національної поліції, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління; тощо;

2) у сфері матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності Національної поліції:

– організація планово-фінансової роботи в центральному органі управління Національної поліції, її територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління, здійснення контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів;

– забезпечення організації та ведення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку, а також подання необхідної звітності центральним органом управління та утвореними в установленому порядку територіальними (у тому числі міжрегіональними) органами;

– забезпечення фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України (за винятком діяльності поліції охорони, яка утримується за рахунок коштів від надання послуг з охорони, які здійснюються на договірних засадах), інших джерел, не заборонених законом, а також забезпечення ефективного і цільового їх використання;

3) у сфері документообігу:

– забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, реалізації державної політики стосовно державної таємниці, захисту інформації з обмеженим доступом, контролю за їх збереженням у Національній поліції, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління;

– організація діловодства та архівного зберігання документів відповідно до встановлених правил;

– формування та користування інформаційними базами даних [57].

Що ж стосується зовнішніх адміністративних повноважень Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, то їх доцільно об'єднати в такі групи:

1) превентивні повноваження, до яких слід віднести:

- здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень, що посягають на публічну безпеку та порядок;

- виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень у відповідній сфері, вжиття у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

- вжиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення;

- вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях, тощо;

2) повноваження, що виникають у зв'язку із зверненням громадян та інших осіб:

- здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про адміністративні правопорушення або події, що посягають на публічний порядок і безпеку;

- вжиття заходів для визначення осіб, які не здатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе;

3) повноваження, пов'язані із виявленням та припиненням порушень, що посягають на публічну безпеку і порядок:

- вжиття заходів з метою виявлення та припинення адміністративних правопорушень, що посягають на публічний порядок та безпеку;

- у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на публічну безпеку і порядок, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання;

– доставляння у випадках і порядку, визначених законом, осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, що посягає на публічну безпеку і порядок, тощо [31].

Ефективність реалізації наведених повноважень в значній мірі залежить від дотримання законності та високого рівня дисципліни в Національній поліції. Тому важливим елементом адміністративно-правового статусу Національної поліції, зокрема, як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку, є межі та методи контролю за її діяльністю.

Суб'єктами контролю виступають Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, які в межах своїх повноважень здійснюють організацію перевірки діяльності Національної поліції, вживають заходи щодо недопущення порушень принципу законності. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію», Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, районні та міські ради мають право за результатами оцінки діяльності органу поліції на території Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, відповідної області, району або міста своїм рішенням прийняти резолюцію недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади [31].

Між тим, необхідно відмітити, що новелою Закону України «Про Національну поліцію» є запровадження громадського контролю за діяльністю поліції. Його формами є: щорічний звіт про діяльність поліції, взаємодія з громадськістю шляхом підготовки та реалізації спільних проєктів, залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських.

Завершальним елементом адміністративно-правового статусу Національної поліції є гарантії її діяльності в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку. До них належать:

1) правові гарантії: регламентування діяльності Національної поліції на рівні закону; закріплення законодавством широкого кола владних повноважень, що надаються поліцейським (право застосування поліцейських заходів), тощо;

2) організаційні гарантії: структурованість Національної поліції, організація її структури та системи відповідно до покладених на неї завдань, за функціональним та територіальним принципами;

3) матеріально-технічні гарантії: фінансування діяльності поліції за рахунок коштів Державного бюджету та інших джерел (за надання платних охоронних послуг), забезпечення поліції та її працівників належним обладнанням, устаткуванням, транспортними засобами, комп'ютерною та іншою технікою;

4) адміністративні гарантії: політична нейтральність поліції, визначення в законодавстві України меж, підстав та порядку здійснення контролю за діяльністю Національної поліції, в тому числі в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, тощо.

Проведений вище аналіз засвідчив, що Національна поліція як суб'єкт забезпечення публічної безпеки і порядку перебуває на стадії становлення, у зв'язку з чим окремі елементи її адміністративно-правового статусу потребують належного законодавчого оформлення. Адміністративні повноваження Національної поліції, як центральний елемент її адміністративно-правового статусу, частково успадковані від міліції, але, поряд з цим, законодавством визначені принципово нові повноваження (ведення інформаційних баз даних, взаємодія з населенням на засадах партнерства та ін.), які для ефективної їх реалізації потребують більш детальної правової регламентації.

1.4. Правові засади забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України та місце серед них адміністративно-правового регулювання

Основою ефективної реалізації повноважень Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку є їх належне правове регулювання. Особливе місце в системі правових засад належить адміністративно-правовому регулюванню, оскільки саме норми адміністративного законодавства регламентують всі основні питання, пов'язані з організацією та державним управлінням сферою публічної безпеки та порядку. Однак, на сьогодні адміністративно-правове регулювання діяльності Національної поліції України, в тому числі у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, знаходиться на стадії активного становлення і, відповідно, потребує ґрунтовного дослідження з метою визначення напрямків його подальшого удосконалення та розвитку.

Проведення аналізу правових засад забезпечення публічної безпеки та порядку Національною поліцією та сучасного стану адміністративно-правового регулювання в цій сфері потребують, перш за все, з'ясування значення понять «правові засади» та «адміністративно-правове регулювання».

У Словнику української мови термін «засади» визначається як: 1) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 2) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; 3) спосіб, метод здійснення чого-небудь [24, с. 300]. Отже, словосполучення «правові засади» трактується як основа, головні положення, на яких ґрунтується правова система держави, способи та методи правового регулювання, тощо.

Дослідження правових засад забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України слід розпочати із аналізу міжнародних та європейських стандартів та положень міжнародних актів у цій сфері.

Так, у червні 2014 року між Україною та Європейським Союзом було укладено Угоду про асоціацію [58], відповідно до якої Україна прийняла на себе зобов'язання здійснювати поступове наближення свого законодавства до права Європейського Союзу. У зв'язку з цим, звернімося до міжнародних документів Європейського Союзу в сфері діяльності поліції.

Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979) «Про Декларацію про поліцію» визначає, що поліцейські сили є публічною службою, створеною відповідно до закону, яка повинна нести відповідальність за підтримання та забезпечення правопорядку [59, с. 17].

Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам–учасникам Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» регламентує, що основними цілями поліції в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права, є: підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві; захист і дотримання основоположних прав і свобод особи, закріплених, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; запобігання та подолання злочинності; виявлення злочинів; надання допомоги і послуг суспільству [60].

Мета діяльності поліції з забезпечення верховенства права включає два різні, але взаємопов'язані обов'язки: забезпечувати дотримання офіційних законів, належним чином прийнятих державою, що включає забезпечення загального стану публічного спокою, та пов'язаний з цим обов'язок суворо обмежуватися власними визначеними повноваженнями, утримуючись від будь-яких свавільних дій і дотримуючись особистих прав і свобод представників громадськості [59, с. 20, 26].

Отже, Європейськими нормами визнано пріоритетну роль поліцейських органів у забезпеченні публічного спокою та правопорядку, а також встановлено основні завдання поліції в цій сфері.

Забезпечення публічного порядку є дуже широким завданням, яке включає в себе цілу низку заходів, що здійснює поліція, серед яких можна назвати охорону безпеки і недоторканності осіб (як фізичних, так і

юридичних), і майна (як приватного, так і публічного), і застосування закону у відносинах між державою і приватними особами, а також між особами [59, с. 31].

В новому Законі України «Про Національну поліцію» законодавець в цілому врахував європейські стандарти та рекомендації Ради Європи щодо організації діяльності поліції в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

Правові засади забезпечення публічної безпеки та порядку в національному законодавстві України знайшли своє відображення передусім в Конституції України. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 17 Конституції, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Крім того, в Конституції України закріплено основні права та свободи людини та громадянина, захист яких є пріоритетним напрямком діяльності органів державної влади: право на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23), право на життя та його захист державою (ст. 27), право на повагу до гідності (ст. 28), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29), право на недоторканність життя (ст. 30) та ін. [21]. Закріплення основоположних прав людини та громадянина на конституційному рівні має важливе значення в контексті регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку, оскільки це створює умови для визначення змісту забезпечувальної діяльності правоохоронних органів в цій сфері.

В основі правових засад забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України знаходиться адміністративно-правове регулювання, яке здійснюється за допомогою адміністративно-правових норм різної юридичної сили. Адміністративно-правове регулювання є особливим видом правового регулювання та характеризується специфічними ознаками.

В. І. Теремецький, досліджуючи особливості адміністративно-правового регулювання в сфері оподаткування, дійшов висновку, що воно являє собою: 1) дію (вплив) держави на суспільні відносини, що виникають між їх суб'єктами; 2) здійснюється за допомогою відповідних правових засобів, сукупність яких утворює механізм адміністративно-правового регулювання; 3) має на меті упорядкування державно-владних відносин; 4) встановлює юридичні права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин, що упорядковуються [61, с. 52].

На думку В. В. Голунько, до сфери адміністративно-правового регулювання входять відносини: 1) які відображають індивідуальні публічні потреби фізичних і юридичних осіб; третіх осіб, права та свободи яких порушуються першими; загальний публічний інтерес держави й українського народу в цілому; 2) які реалізують імперативно-владну компетенцію публічної адміністрації та взаємні публічні інтереси всіх невіддільних учасників адміністративно-правових відносин, кожний з яких має йти на певний утиль своїх інтересів задля задоволення інтересів іншого; 3) які потребують дотримання певних установлених державою в адміністративно-правових нормах правил [62].

Забезпечення публічної безпеки та порядку Національною поліцією України належить частково до другої та третьої групи адміністративних правовідносин. Отже, адміністративно-правове регулювання в цій сфері можна визначити як єдиний механізм, в основі якого лежать адміністративно-правові засоби та норми адміністративного законодавства, за допомогою яких створюються належні організаційні, правові та інші умови для виконання Національною поліцією України відповідних завдань та функцій щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, а також завдяки яким здійснюється упорядкування адміністративних правовідносин, що при цьому виникають.

Для окреслення меж адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України

необхідно виділити коло питань та правовідносин, які належать до його сфери. Вважаємо, що до них слід віднести питання, що стосуються: 1) визначення повноважень Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 2) встановлення порядку реалізації Національною поліцією України повноважень в означеній сфері; 3) визначення порядку здійснення управління в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 4) гарантій виконання Національною поліцією своїх повноважень в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 5) відповідальності посадових осіб Національної поліції за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

Таким чином, з урахуванням меж адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку Національною поліцією України, окреслених вище, розглянемо нормативно-правові акти, що регулюють правовідносини в даній сфері.

Так, одним із законодавчих актів, що займає центральне місце в системі адміністративно-правового регулювання, є КУпАП. В ньому окрема глава присвячена адміністративним правопорушенням, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, а також в КУпАП визначені повноваження Національної поліції в сфері складання протоколів та розгляду справ про ці адміністративні правопорушення.

Слід зазначити, що в тексті КУпАП застосовується термін «громадський» порядок та безпека. До адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок і безпеку, віднесені: дрібне хуліганство (ст. 173); поширювання неправдивих чуток (ст. 173-1); вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми (ст. 173-2); стрільба з вогнепальної, холодної металевий чи пневматичної зброї, пристроїв для відстрілу патронів (ст. 174); порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки (ст. 175); куріння тютюнових виробів у заборонених місцях (ст. 175-1);

здійснення суб'єктом господарювання господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки (ст. 175-2); виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення (ст. 176); придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення (ст. 177) [9] та ін.

В ст. 222 КУпАП визначені види адміністративних правопорушень, що посягають на публічний порядок та безпеку, які уповноважені розглядати органи Національної поліції. Це, зокрема, адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена ст.ст. 175-1 (за винятком порушень, вчинених у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), 176, 177, ч. 1 і 2 ст. 178. Повноваження щодо розгляду справ про ці адміністративні правопорушення здійснюють від імені Національної поліції начальники або заступники начальників міських, районних у містах відділів (управлінь) відділень Національної поліції, а за правопорушення, передбачені ст. 177 і ч. 1 та 2 ст. 178 КУпАП, – також уповноважені поліцейські підрозділів Національної поліції; ст.ст. 180, 181-1, ч. 1 ст. 182, ст.ст. 183, 184, що передбачають стягнення у вигляді штрафу або штрафних балів, – уповноважені працівники підрозділів патрульної служби Національної поліції, які мають спеціальні звання. Характерно, що протоколи про всі види адміністративних порушень, що посягають на публічну безпеку і порядок, крім правопорушення, відповідальність за яке передбачене ст. 175 (порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки) КУпАП [9], уповноважені складати працівники Національної поліції.

Отже, КУпАП в системі адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України відіграє важливу роль, яка полягає у тому, що КУпАП визначає види посягань на публічний порядок і безпеку, які визнаються адміністративними правопорушеннями, а також повноваження, в межах яких Національна поліція та її посадові особи беруть участь у провадженні

у справах про ці правопорушення. КУпАП містить норми матеріального та процесуального характеру. Адміністративно-процесуальні норми КУпАП визнають порядок складання Національною поліцією України та вимоги до протоколу про адміністративні правопорушення, що посягають на публічний порядок та безпеку, порядок збирання доказів по справі та інші процесуальні аспекти здійснення провадження по справах про ці адміністративні правопорушення.

Аналізуючи регулятивне значення КУпАП, слід зауважити, що деякі положення цього законодавчого акта потребують оновлення та узгодження з іншими нормативними актами, зокрема, Законами України «Про Національну поліцію» [31], «Про державну службу» [63], «Про запобігання корупції» [64] та ін. Зокрема, потребує уніфікації та легітимного тлумачення термінологія, що застосовується в цих нормативно-правових актах: «публічна безпека і порядок» та «громадський порядок і безпека», «публічна служба» та «державна служба», тощо.

Наступним нормативно-правовим актом у системі адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України є Закон України «Про основи національної безпеки України» [1]. Значення цього законодавчого акта полягає в тому, що в ньому визначено: поняття національної безпеки (складовою якої є публічна безпека), державні органи, на які покладається забезпечення національної безпеки (серед них визначені органи внутрішніх справ), принципи забезпечення національної безпеки, межі повноважень та функції центральних органів виконавчої влади (до яких належить Національна поліція) щодо участі у забезпеченні національної безпеки, тощо.

Специфічною особливістю Закону України «Про основи національної безпеки України» є те, що він містить норми загальної дії, які потребують конкретизації в інших нормативно-правових актах. Одним з

таких спеціальних законодавчих актів є Закон України «Про Національну поліцію» [31].

Даний закон визначає всі складові елементи адміністративно-правового статусу Національної поліції – спосіб її організації, структуру, принципи, повноваження та завдання діяльності, тощо. Національна поліція позиціонується як центральний орган виконавчої влади, який, серед іншого, покликаний підтримувати публічну безпеку і порядок, а їх забезпечення визначено першим завданням для даного органу. У зв'язку з цим, Закон України «Про Національну поліцію» наділяє Національну поліцію широким колом повноважень в даній сфері, а також визначає порядок реалізації цих повноважень. Опосередковано питання забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку врегульовані в таких положеннях Закону України «Про Національну поліцію», які визначають структуру та організацію Національної поліції; порядок кадрового забезпечення та інші питання, пов'язані із роботою з кадрами Національної поліції, включаючи притягнення працівників поліції до дисциплінарної відповідальності; порядок, підстави та умови застосування поліцейських заходів, тощо.

Водночас, слід вказати і на окремі недоліки Закону України «Про Національну поліцію» в частині його регулювання забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку. До них перш за все слід віднести відсутність визначення деяких базових категорій, серед яких «публічний порядок» та «публічна безпека». Не врегульовані також процедура та система заходів, спрямованих на забезпечення публічної безпеки та порядку, тощо. До вирішення зазначеної проблеми необхідно підходити комплексно, вживаючи заходи щодо усунення прогалин цього та інших законодавчих актів (КУпАП, Законів України «Про запобігання корупції», «Про охоронну діяльність», тощо). Такий підхід дозволить уніфікувати термінологію, що застосовується в цих актах, та вирішити проблему їх невідповідності.

До спеціальних законів, положення яких містять адміністративні норми, що регулюють сферу забезпечення публічної безпеки та порядку Національною поліцією, слід віднести Закони «Про охоронну діяльність» [65], «Про запобігання корупції» [64], «Про оперативно-розшукову діяльність» [66], «Про звернення громадян» [67] та ін. Дія цих законів спрямована на регулювання окремих аспектів та напрямків діяльності Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, зокрема: 1) особливості провадження Національною поліцією України охоронної діяльності, в тому числі на оплатній основі; 2) особливості участі Національної поліції у здійсненні заходів, спрямованих на попередження корупції; 3) застосування поліцією спеціальних оперативно-розшукових заходів для забезпечення публічної безпеки та порядку; 4) робота зі зверненнями громадян, тощо.

Справедливо зауважити, що закони (до яких належить і КУпАП) містять переважно норми–приписи, які встановлюють правила та вимоги до діяльності Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку (за виключенням процесуальних норм). Між тим, для їх реалізації необхідна дія іншої групи адміністративно-правових норм – норм реалізації, які містяться у підзаконних відомчих і міжвідомчих нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України та ін.

Одним з таких підзаконних нормативно-правових актів є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [57], в якій визначено правовий статус Національної поліції: завдання, повноваження та функції цього органу, повноваження Голови Національної поліції, тощо. Так, до функцій Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку віднесено: 1) узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-

правових актів міністерств та в установленому порядку подання їх Міністрові внутрішніх справ; 2) провадження превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; 3) вжиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення [57], тощо.

Передбачено, що Національна поліція під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями [57].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» визначається правовий статус Міністерства внутрішніх справ України як центрального органу виконавчої влади, який, поміж іншого, забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [68].

До повноважень Міністерства внутрішніх справ України у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку віднесено такі: 1) розробка проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань забезпечення публічної безпеки та порядку; 2) розробка проектів державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку; 3) забезпечення міжнародного співробітництва, участі у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань, що належать до його компетенції,

забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, виконання укладених міжнародних договорів України [68], тощо.

Положення деяких підзаконних нормативно-правових актів прямо або опосередковано присвячені регулюванню процедури вжиття окремих заходів, спрямованих на забезпечення публічної безпеки та порядку Національною поліцією, а також визначенню гарантій діяльності поліції в даному напрямку. До них, зокрема, належать: постанови Кабінету Міністрів України «Про однострій поліцейських» від 30 вересня 2015 р. № 823 [69], «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» від 11 листопада 2015 р. № 988 [70], «Про грошове забезпечення поліцейських, відряджених до державних органів, установ та організацій» від 4 листопада 2011 р. № 910 [71], «Про забезпечення охорони судів, інших органів та установ судової системи, а також установ судових експертиз» від 9 листопада 2015 р. № 906 [72], накази Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських» від 17 листопада 2015 р. № 1465 [73], «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» від 6 листопада 2015 р. № 1376 [74], «Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції» від 9 листопада 2015 р. № 1452/735 [75] та ін.

Регулятивне значення підзаконних нормативно-правових актів у сфері регламентації забезпечення публічної безпеки та порядку Національною поліцією України полягає в тому, що вони: 1) визначають підстави та порядок застосування окремих методів та засобів забезпечення публічної безпеки та порядку (наприклад, оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та розгляд справ про такі правопорушення, винесення постанов у справі та ін.); 2) встановлюють порядок застосування окремих поліцейських заходів у процесі

забезпечення публічної безпеки та порядку (вилучення водійських посвідчень, затримання транспортного засобу, тощо); 3) визначають порядок здійснення охоронної діяльності та її особливості щодо спеціальних об'єктів (державної та комунальної власності, приміщень органів державної влади); 4) регулюють здійснення діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку у конкретних формах та на різних рівнях.

Таким чином, проведене вище дослідження дає змогу зробити висновок, що в чинному законодавстві України знайшли своє втілення міжнародні та європейські засади поліцейської діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку. Водночас, було з'ясовано, що адміністративно-правове регулювання в цій сфері знаходиться на етапі становлення, оскільки Національна поліція як правоохоронний орган є новим органом у системі центральних органів виконавчої влади. У зв'язку з цим, потребують узгодження положення деяких актів адміністративного законодавства, зокрема, КУпАП, із Законом України «Про Національну поліцію». Крім того, є потреба у розробці та прийнятті ряду підзаконних нормативних актів, які конкретизуватимуть процедуру забезпечення публічної безпеки та порядку, а саме: Інструкції з оформлення протоколів та розгляду справ про адміністративні правопорушення, що посягають на публічну безпеку і порядок, Положення про управління (територіальні відділи) Національної поліції, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, а також здійснювати забезпечення публічної безпеки і порядку в інших формах, тощо.

Висновки до розділу 1

1. 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.

2. Публічний порядок визначено як 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.

3. Доведено, 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 та методів з використанням позасудових та судових адміністративно-юрисдикційних процедур (адміністративний примус, адміністративне судочинство та ін.); 2) належать передусім 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.

4. Встановлено, що адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки та порядку – це врегульована адміністративними нормами система адміністративно-правових методів, засобів та процедур, які застосовуються правоохоронними органами та іншими органами державної влади та місцевого самоврядування з метою попередження порушення публічного порядку та безпеки, недопущення виникнення загроз в цій сфері, а також якнайшвидшого їх відновлення у разі порушення.

5. Державне управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку визначене як здійснювана в межах компетенції та в порядку, визначеному нормами адміністративного законодавства, правоохоронними органами, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування система дій щодо реалізації функцій планування, організації, ресурсного забезпечення, моніторингу та аналізу ефективності здійснюваних заходів з

метою створення належних умов для захисту та охорони публічної безпеки та порядку.

6. Визначено, що значення державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку полягає у 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 забезпечення публічної безпеки та порядку, а також всередині відповідного суб'єкта, забезпечується відкритість публічної інформації в зазначеній сфері;
- 4) здійснюється контроль за діяльністю суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку, забезпечується законність в діяльності цих суб'єктів, дотримання ними вимог законодавства та встановленого порядку реалізації функцій в цій сфері;
- 5) забезпечується підвищення ефективності виконання функцій щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, досягається оптимізація методів та засобів забезпечення.

7. Констатовано, що підвищення ефективності державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку можна досягти наступним шляхом:

- 1) уніфікувати понятійний апарат, зокрема, на законодавчому рівні закріпити визначення понять публічний порядок та публічна безпека, узгодити їх застосування в різних нормативно-правових актах (КУпАП, Законах України «Про Національну поліцію», «Про основи національної безпеки України» та ін.);
- 2) уточнити сфери розподілу управлінських повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку між різними правоохоронними органами та іншими суб'єктами управління;
- 3) інтегрувати науковий та практичний підходи в сфері розробки перспективних та поточних планів забезпечення публічної безпеки та порядку.

8. Обґрунтовано, що особливість адміністративно-правового статусу Національної поліції України полягає 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 приналежністю до системи центральних органів виконавчої влади; 4) підконтрольність діяльності та підзвітність Національної поліції, в тому числі в 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.

9. Виявлено, що структуру адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки та порядку складають такі елементи: 1) мета, завдання та принципи; 2) структура та спосіб організації підрозділів Національної поліції, до завдань яких належить адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки та порядку в державі; 3) адміністративні повноваження та компетенція Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 4) межі та методи контролю за діяльністю поліції у сфері адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та порядку; 5) гарантії діяльності Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

10. Адміністративно-правове регулювання в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією визначено як єдиний

механізм, в основі якого лежать адміністративно-правові засоби та норми адміністративного законодавства, за допомогою яких створюються належні організаційні, правові та інші умови для виконання Національною поліцією України відповідних завдань та функцій щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, а також завдяки яким здійснюється упорядкування адміністративних правовідносин, що при цьому виникають.

11. Акцентовано увагу на тому, що адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України здійснюється у межах: 1) визначення повноважень Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 2) встановлення порядку реалізації Національною поліцією України повноважень в означеній сфері; 3) визначення порядку здійснення управління в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 4) гарантій виконання Національною поліцією своїх повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 5) 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

2.1. Організаційно-штатна структура Національної поліції України як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку в державі

Національна поліція України як суб'єкт забезпечення публічної безпеки і порядку в державі має відповідну організаційно-штатну структуру, яка повинна відповідати виконанню тих завдань та функцій, які ставляться перед цим органом. Д. П. Цвігун з цього приводу зазначає, що організаційна структура органів внутрішніх справ, як і всіх інших органів управління, мусить відповідати їх функціональному змістові. Тому досліджуючи організаційну структуру органів внутрішніх справ, можна з'ясувати ті її елементи, які за своїм цільовим призначенням і характером діяльності відносять їх до суб'єктів адміністративного нагляду [16, с. 92]. Важливість дослідження даного питання обумовлена також тим, що від оптимальності та ефективності організації штатної структури поліції залежить результативність її діяльності, в тому числі в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

В науковій літературі зазначається, що структура державної служби – це сукупність ланок і рівнів державної служби, їх підпорядкованість і взаємозв'язок [76, с. 218]. Штатна структура персоналу відображає кількісно-професійний склад персоналу, розміри оплати праці і фонд заробітної плати працівників. Організаційна структура персоналу характеризує його розподіл залежно від виконуваних функцій [77, с. 75].

Особливістю організаційно-штатної структури в органах державного управління є наявність вертикальних та горизонтальних зв'язків між різними структурними одиницями, які ґрунтуються на управлінських відносинах

влади та підпорядкування. Як вірно з цього приводу зазначає В. П. Рубцов, вертикальні зв'язки встановлюються між керівниками та їхніми підлеглими. Горизонтальні зв'язки базуються на відносинах взаємозв'язку чи взаємозалежності та встановлюються між рівноправними керівниками та структурними підрозділами, що тісно взаємодіють у процесі управлінської діяльності [78, с. 133].

Горизонтальні та вертикальні структурні зв'язки в системі органів державного управління утворюють особливі управлінські відносини між різними структурними підрозділами. В цьому відношенні можна погодитись із зауваженням В. П. Садкового, який зазначає, що структурні підрозділи, які знаходяться на більш високому рівні ієрархічної організації, є керівними органами по відношенню до відповідних підрозділів нижчого рівня. Іншими словами, структурні підрозділи нижчого рівня ієрархії є об'єктами управління, а структурні підрозділи вищого рівня – суб'єктами управління. В той же час на кожному ієрархічному рівні в кожному структурному підрозділі є свій керівник з апаратом управління, який керує підпорядкованим підрозділом [79, с. 12].

В 2005 році Кабінет Міністрів України затвердив Постанову «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій», відповідно до якої основними структурними одиницями апарату центрального органу виконавчої влади визнані управління та відділи. Управління (самостійний відділ) визначається як структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування. До складу управління входять не менш як два відділи. Самостійний відділ утворюється з чисельністю не менш як 6 працівників. Управління (самостійний відділ) очолює начальник. Начальник управління, чисельність працівників якого не перевищує 16 одиниць, може мати одного заступника – начальника відділу. Відділ у складі департаменту (управління) – це структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу

виконавчої влади, з чисельністю не менш як 5 працівників. Відділ очолює начальник [80].

Таким чином, можемо дійти висновку, що організаційно-штатна структура органів державного управління характеризується такими особливостями: 1) являє собою внутрішньо організовану будову структурних частин відповідного органу; 2) структурними одиницями в цих органах, як правило, виступають управління, департаменти, відділи; 3) між структурними підрозділами встановлюються вертикальні та горизонтальні взаємозв'язки, засновані на відносинах влади, підпорядкування, координації або рівноправності; 4) організаційно-штатна структура органу державного управління ґрунтується на функціональних та територіальних засадах його побудови.

Тривалий час функції Національної поліції в нашій державі покладалися на систему органів внутрішніх України. У зв'язку з цим, основні наукові розробки питання організаційно-штатної структури пов'язані саме з функціонуванням цих органів.

Зокрема, Д. П. Цвігун, досліджуючи питання адміністративного нагляду органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки, відмітив, що органи внутрішніх справ, як окремо взята система, являють собою сукупність складових частин, кожна з яких має свої завдання, сили і засоби, що забезпечують їх виконання [16, с. 93].

Між тим, розглядаючи організаційну структуру органу державного управління, необхідно виходити з того, що однією із її особливостей є наявність не тільки вертикальних ієрархічних зв'язків в його внутрішній будові, але і горизонтальних – заснованих на територіальному та функціональному принципах.

Наприклад, І. В. Зозуля систему МВС України розглядав як трирівневу ієрархічну структуру, яка складається із: 1) центрального апарату Міністерства внутрішніх справ; 2) головного управління, управління в

Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління, відділів Міністерства внутрішніх справ України на транспорті; 3) міськрайорганів внутрішніх справ [81, с. 113–114].

На підставі аналізу запропонованих наукових підходів до розуміння структури органів внутрішніх справ можна визначити організаційно-штатну структуру Національної поліції як затверджену штатним розписом у відповідності та на основі адміністративного законодавства України, 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.

За загальним правилом, гранична чисельність поліцейських, державних службовців та працівників Національної поліції (крім поліції охорони) затверджується Кабінетом Міністрів України. Структура центрального органу управління та територіальних органів Національної поліції, кошторис Національної поліції затверджуються Головою Національної поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ. Згідно з п. 14 Положення про Національну поліцію, цей орган є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Казначейства [57].

Згідно із ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію», загальну систему поліції складають два рівні – центральний та територіальний. Кожен з цих рівнів має особливу структуру. Зокрема, як слідує зі ст. 14 цього закону, структуру центрального органу управління поліції затверджує керівник поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України. Штатний розпис (штат) поліції затверджує керівник поліції. В ст. 15 Закону України «Про Національну поліцію» вказано, що територіальні органи поліції утворює, ліквідує та реорганізовує Кабінет Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України на підставі пропозицій керівника поліції. Структуру територіальних органів поліції затверджує керівник поліції за

погодженням з Міністром внутрішніх справ України. Штатний розпис (штат) та кошторис територіальних органів поліції затверджує керівник поліції [31].

Розглядаючи положення Закону України «Про Національну поліцію», якими визначаються система та структура Національної поліції, можна дійти висновку, що в них майже відсутня будь-яка конкретика. Крім того, відкритим залишається питання про функціональне призначення кожного органу поліції, визначеного в ст. 13 відповідного закону.

Про це, зокрема, наголошується експертами Ради Європи. Серед деяких інших недоліків, на які звертали увагу експерти, називається відсутність визначення повноважень і чіткої структури підрозділів поліції, що є порушенням принципу законності. Наразі у статті 13 закону існує лише перелік підрозділів. Без опису повноважень цих структурних одиниць не зрозуміло, чим вони будуть займатися. Тому, на думку експертів Ради Європи, також варто конкретизувати структури, що входять до складу центрального органу управління поліції. Адже надмірна концентрація влади в руках керівника Національної поліції не відповідає розвитку демократичної культури в українській поліції та не відображає повною мірою принципи, визначені ст. 17 (чітка підпорядкованість) та 18 (ефективні структури поліції) Європейського кодексу поліцейської етики [82].

Наразі організаційно-штатна структура Національної поліції, як суб'єкта забезпечення публічної безпеки та порядку в державі, чітко не визначена. На нашу думку, досить вдало проблема невизначеності структури Національної поліції була вирішена в альтернативному законопроекті «Про поліцію і поліцейську діяльність» від 27 січня 2015 р. (реєстр. № 1692-1), який було знято з розгляду 13 травня 2015 р. [83]. Зокрема, цим законопроектом передбачалось, що функції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку покладаються на місцеву та національну поліцію. Причому, місцева поліція за даним законопроектом складалася із: 1) служби дільничних інспекторів; 2) служби патрулювання. Зазначалось, що місцева поліція підтримує публічний порядок шляхом: 1) профілактики, запобігання,

виявлення і припинення адміністративних проступків і кримінальних правопорушень на території відповідної громади, в тому числі ділянках районних автомобільних доріг, а також на лісових і водних об'єктах місцевого значення; 2) здійснення провадження у справах про адміністративні проступки; 3) участі в розслідуванні кримінальних правопорушень в порядку, визначеному Кримінальним процесуальним кодексом; 4) здійснення охорони і забезпечення безпеки органів місцевого самоврядування; 5) здійснення невідкладних заходів з припинення масових заворушень [83].

В свою чергу, передбачалося, що Національна поліція складалася б з: 1) адміністративної поліції: а) служба патрулювання; б) служба охорони; в) служба оперативного реагування; та 2) кримінальної поліції. Національна поліція (підрозділ адміністративної поліції) підтримує публічний порядок шляхом: 1) профілактики, запобігання, виявлення і припинення адміністративних проступків і кримінальних правопорушень на ділянках обласних, територіальних, регіональних, національних і міжнародних автомобільних доріг, а також на лісових і водних об'єктах регіонального і національного значення; 2) здійснення провадження у справах про адміністративні проступки; 3) участі в розслідуванні кримінальних правопорушень в порядку, визначеному Кримінальним процесуальним кодексом; 4) здійснення охорони і забезпечення безпеки [83].

Таким чином, в положеннях законопроекту «Про поліцію і поліцейську діяльність» було детально регламентовано не тільки конкретну структуру та систему органів поліції, але і функціональні обов'язки відповідних структурних підрозділів.

Зважаючи на те, що станом на початок 2016 року організаційно-штатна структура Національної поліції України повністю ще не сформована, відсутні затверджені положення про відповідні структурні управління та відділи, то досліджувати відповідну структуру поки що можливо лише на основі Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства

внутрішніх справ України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р [84] та Інфографіки щодо функцій та структури Національної поліції [85].

Зокрема, структура Національної поліції включає в себе Центральний офіс та Головні управління національної поліції у регіонах. У той же час система місцевих органів поліції в структурі Головних управлінь національної поліції в регіонах буде формуватися за «кущовим» принципом. Він передбачає створення відділів поліції, через які буде здійснюватися управління та організація діяльності відділень поліції – базових органів у складі «куща». Крім того, ключовими елементами територіальних органів поліції на місцях (відділів, відділень) будуть також і поліцейські дільниці, через які в основному і буде здійснюватися безпосередня комунікація із суспільством і населенням. Окрема структура передбачена у великих містах, вона представлена на прикладі Головного управління поліції у м. Києві. Так, Головне управління Національної поліції в м. Києві включає 10 управлінь поліції, 23 відділення та 777 поліцейських дільниць. При цьому, відділення поліції очолює начальник, який має першого заступника. До структури відділення входять: Чергова частина, Відділ моніторингу та інформаційно-аналітичного забезпечення, Підрозділи забезпечення, Слідчий відділ, Відділ кримінальної поліції (відділ карного розшуку та відділ незаконного обігу наркотиків), Відділ превентивної діяльності, Відділ у справах дітей та Сектор організації громадського порядку під час масових заходів [85].

Функції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку в тій чи іншій сфері покладаються на різні відділи та управління. Однак, на сьогодні залишається чинним Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення, відповідно до якого утворювався спеціальний підрозділ, безпосередньо підпорядкований начальнику Головного управління Міністерства внутрішніх справ України, а в разі його відсутності – заступнику, який організовує діяльність підрозділів міліції громадської безпеки. Завданнями підрозділу були: 1) забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів; 2) запобігання

правопорушенням та їх припинення; 3) охорона і забезпечення громадського порядку; 4) забезпечення громадської безпеки та охорона громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів [86].

У складі Національної поліції функціонує патрульна служба відповідно до Наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про патрульну службу Міністерства внутрішніх справ» від 2 липня 2015 р. № 796. Відповідно до цього наказу, завданнями патрульної служби є:

1) забезпечення публічного порядку і громадської безпеки; забезпечення безпеки осіб, захисту їх прав, свобод та законних інтересів; створення стану захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, нормальних умов життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ, організацій;

2) запобігання кримінальним, адміністративним правопорушенням; попередження, виявлення та припинення кримінальних та адміністративних правопорушень, випадків насильства у сім'ї, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх учиненню;

3) взаємодія із суспільством: реалізація підходу «міліція та громада», що полягає у співпраці та взаємодії із населенням, громадськими організаціями, іншими підрозділами органів внутрішніх справ, органами публічної влади, з метою запобігання правопорушенням, забезпечення безпеки, зниження рівня злочинності, а також установа довірливих відносин між міліцією та населенням;

4) забезпечення безпеки дорожнього руху; організація контролю за додержанням законів, інших нормативно-правових актів з питань безпеки дорожнього руху [87].

Особовий склад комплектується відповідно до Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів Української РСР від

29 липня 1991 року № 114, та інших нормативно-правових актів. Зокрема, цією постановою передбачено, що рядовий і молодший начальницький склад органів внутрішніх справ комплектується на договірних засадах особами чоловічої статі, які пройшли дійсну військову службу, іншими особами, які перебувають в запасі Збройних Сил (крім офіцерів запасу), а в необхідних випадках і жінками [88].

Штатною одиницею в структурі Національної поліції є посада поліцейського, яким, відповідно до ст. 17 Закону України «Про Національну поліцію», є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції [31].

Таким чином, організаційно-штатна структура Національної поліції чинним законодавством чітко не визначена. Між тим, необхідно враховувати, що формування відповідної структури здійснюється не тільки на законодавчому рівні, але також керівниками управлінь та відділів внаслідок виконання організаційно-штатної роботи.

Організаційно-штатна робота – це діяльність, яка спрямована на оптимальний розподіл та ефективне використання наявної штатної чисельності, ощадливе витрачання коштів, що виділяються органам внутрішніх справ для виконання покладених на них завдань та функцій [89, с. 286]. А. В. Микитась вважає, що видами організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ є: 1) розподіл та ефективне використання штатної чисельності; 2) удосконалення структури органів і підрозділів внутрішніх справ; 3) контроль за дотриманням штатної дисципліни; 4) ощадливе витрачання коштів, що виділяються органам та підрозділам внутрішніх справ [90, с. 44].

Отже, до завдань керівника (начальника) управління (відділу) входять правильна організація штатної структури підпорядкованого йому структурного підрозділу, ефективне формування робочих та оперативних

груп з урахуванням завдань та функцій, що перед ними ставляться, виходячи з наявних ресурсів.

Як вірно зазначає Д. О. Кулик, при формуванні організаційно-штатної структури органу виконавчої влади необхідно враховувати: 1) кількість державних службовців в органах виконавчої влади відносно інших працівників; 2) співвідношення різних категорій державних службовців органів управління; 3) кількість державних службовців та інших працюючих до обсягу управлінської або іншої діяльності; 4) кількісне співвідношення робітників і службовців на підприємствах, в організаціях та установах до обсягу виробництва чи іншої діяльності, а також при певному обсязі роботи [76, с. 217].

Організаційно-штатні апарати, на думку В. М. Плішкіна, в своїй роботі повинні: 1) правильно враховувати оперативну обстановку та забезпечувати найбільш ефективну розстановку сил і засобів для виконання оперативно-службових та виробничих завдань; 2) виходити із необхідності суворішої економії державних коштів; 3) не допускати розпилення сил та засобів, забезпечувати зміцнення основних, ведучих ланок органів внутрішніх справ; 4) сприяти впровадженню в практику органів внутрішніх справ передових досягнень науки і техніки, прогресивних форм і методів роботи; 5) враховувати зміни обстановки і умов роботи органів внутрішніх справ, оперативно вносити необхідні зміни в структуру і розстановку сил та засобів [89, с. 286].

На підставі проведеного в даному підрозділі дослідження можемо зробити висновок, що ефективно сформована організаційно-штатна структура Національної поліції матиме важливе значення для якісного виконання покладених на неї функцій у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Частково це завдання покладається на керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів Національної поліції, уповноважених забезпечувати дотримання публічної безпеки і порядку. Однак, на законодавчому рівні також необхідно: 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.

2.2. Рівні та види адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку

Адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки і порядку здійснюється Національною поліцією України на різних рівнях, а також за допомогою адміністративно-правових засобів, які, поєднуючись у певні групи, утворюють окремі види адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки і порядку. На різних рівнях Національною поліцією України можуть застосовуватися відмінні види забезпечення.

Визначаючи рівні адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України, необхідно вказати на неоднозначність категорії «рівень», внаслідок чого виникає потреба в його уточненні. Зокрема, в Словнику української мови «рівень» визначається як: 1) умовна горизонтальна лінія або площина, що служить межею висоти, яку має або на якій міститься хто-, що-небудь; 2) ступінь якості, величина і т. ін., досягнуті у чому-небудь [91, с. 547]. Відтак, рівнем адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією публічної безпеки та порядку можна вважати визначені територіальні, функціональні або інші межі, в яких відповідні структурні підрозділи Національної поліції реалізують свої повноваження в названій сфері.

М. Ф. Криштанович виділяє такі основні рівні нормативно-правового забезпечення органами внутрішніх справ України національної безпеки: 1) визначення структурних підрозділів цих органів та основних напрямків

їх діяльності і взаємодії, які забезпечують внутрішню безпеку держави (стандарти, директиви, положення та ін.); 2) програмний або тактичний рівень, на якому застосовуються норми–правила поведінки, які безпосередньо регулюють діяльність органів внутрішніх справ щодо забезпечення безпеки в державі в конкретних умовах (програми захисту об'єктів внутрішньої безпеки); 3) плановий рівень, на якому здійснюються цільове планування і державне управління розвитком діяльності органів внутрішніх справ адекватно внутрішній ситуації у країні (поточні та перспективні плани) [92, с. 171–172]. Розглянемо кожний з цих рівнів більш детально.

На першому рівні забезпечення публічної безпеки і порядку формуються загальнодержавні концепції в цій сфері. Наприклад, 30 листопада 2011 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року [93]. Відповідно до цієї концепції, проблеми організації профілактики правопорушень передбачається розв'язати шляхом: удосконалення нормативно-правової бази з питань правоохоронної діяльності та профілактики правопорушень; підвищення вимог до осіб, відповідальних за роботу із зверненнями громадян, забезпечення принципового реагування на факти порушення прав і свобод людини; визначення критеріїв оцінки роботи правоохоронних органів з профілактики правопорушень; активізації участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі; реформування правоохоронних органів з метою підвищення ефективності їх діяльності щодо захисту прав і свобод людини, забезпечення результативної боротьби із злочинністю та профілактики правопорушень [93], тощо. До першого рівня забезпечення публічної безпеки і порядку можна також віднести Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України» [37].

На другому рівні забезпечення публічної безпеки та порядку здійснюється шляхом розробки та затвердження програм реалізації конкретних заходів в тому чи іншому напрямку діяльності Національної поліції. В якості прикладу може виступати схвалена в 2013 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепція Державної цільової правоохоронної програми встановлення сучасних систем безпеки, застосування засобів зовнішнього контролю (спостереження) та швидкого реагування на період до 2016 року. В цій концепції визначено такі шляхи реалізації завдань підвищення громадської безпеки: створення правових засад для забезпечення функціонування систем безпеки, застосування засобів зовнішнього контролю (спостереження) та швидкого реагування; розроблення та запровадження єдиних стандартів функціонування апаратних і програмних засобів систем безпеки; забезпечення матеріально-технічними засобами центрів із збирання, оброблення та захисту інформації, які утворюються на базі чергових частин МВС України, головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі, на залізницях; закупівля матеріально-технічних засобів для забезпечення готовності сил (підрозділів правоохоронних органів), які залучаються до швидкого реагування [94], тощо.

На останньому рівні затверджуються конкретні плани (поточні, перспективні, оперативні), в яких визначаються види адміністративно-правових заходів, що вживаються відповідними структурними підрозділами Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

В. В. Маліков, досліджуючи правові засади організації забезпечення громадського порядку органами внутрішніх справ, зазначив, що комплексний план з організації охорони громадського порядку патрульно-постовою службою міліції (єдина дислокація) розробляється в межах території, що обслуговується (міста, району, транспортної дільниці), і повинен включати: а) схему району, міста, транспортної дільниці; б) оцінку оперативної обстановки, обов'язкові норми виставлення особового складу, приблизний

перелік постів і маршрутів патрулювання, в тому числі допоміжних, які підлягають закриттю в період посилення охорони громадського порядку і під час здійснення маневру; в) види нарядів, порядок взаємодії і зв'язку між ними; г) організацію охорони громадського порядку в місцях розташування установ з виконання покарань, підрозділів Державної служби охорони, воєнізованих пожежних частин, навчальних закладів МВС України, а також спеціальних установ міліції із залученням до патрулювання їх особового складу; д) центри постів та їх межі [95, с. 343].

На нашу думку, можлива також альтернативна градація рівнів адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку, яка передбачає територіальне поширення компетенції Національної поліції в даній сфері. Зокрема, до таких рівнів слід віднести: 1) загальнодержавний рівень; 2) регіональний рівень; 3) місцевий або безпосередній рівень. Частково ці рівні кореспондують з тими, які розглянуті вище.

З метою характеристики відповідних рівнів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки і порядку з'ясуємо види забезпечувальної діяльності, які мають місце в роботі Національної поліції України.

Вивчення національного законодавства в досліджуваній сфері [1; 9; 31; 57; 87] дозволяє виділити наступні види адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку: 1) участь у формуванні державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) превентивна діяльність – попередження (профілактика) вчинення 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) здійснення охоронної діяльності; 5) контрольна діяльність за дотриманням громадянами, іншими фізичними та юридичними особами публічної безпеки та порядку в межах та в порядку, визначеному законодавством.

Участь у формуванні державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку покладається на Міністерство внутрішніх справ України і здійснюється на загальнодержавному рівні. При цьому, мають враховуватися положення загальнодержавних концепцій, програм у сфері публічної безпеки та порядку. Тому на першому рівні суб'єктом забезпечення публічної безпеки і порядку виступає Міністерство внутрішніх справ України, яке здійснює загальнодержавне управління відповідною сферою.

Між тим, слід погодитись з думкою М. Ф. Криштановича з приводу того, що Міністерство внутрішніх справ України здійснює керівництво в двох головних формах: 1) централізоване керівництво; 2) безпосереднє оперативне управління. Централізоване керівництво полягає в керівній діяльності щодо найважливіших питань роботи органів внутрішніх справ, визначенні головних її напрямів; удосконаленні системи управління й організації праці; виданні відомчих нормативних актів; веденні обліку та розподілі людських і матеріально-технічних ресурсів; здійсненні координуючих, контролюючих функцій, а також в інспектуванні; вивченні, тощо. Безпосереднє оперативне управління здійснюється Міністерством внутрішніх справ України у випадках його прямого управлінського зв'язку з підлеглими органами внутрішніх справ усіх рівнів [40, с. 147].

Таким чином, окрім участі у розробці державної політики у сфері публічної безпеки та порядку, Міністерство внутрішніх справ України здійснює відомче керівництво та координацію діяльності Національної поліції в усіх напрямках її роботи.

На регіональному рівні програми забезпечення публічної безпеки та порядку формуються, як правило, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування обласного рівня (обласними державними адміністраціями та обласними радами). Прикладом такої програми є затверджена рішенням сесії Запорізької обласної ради Програма профілактики правопорушень та забезпечення громадської безпеки в Запорізькій області, розвитку

матеріально-технічної бази органів і підрозділів внутрішніх справ, прокуратури, Управління Служби безпеки України в Запорізькій області, спеціалізованих підрозділів міліції Внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, Управління податкової міліції Державної податкової служби у Запорізькій області на 2012–2016 роки [96].

Наступним видом адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки і порядку є превентивна діяльність Національної поліції, яка полягає у попередженні вчинення адміністративних правопорушень, що посягають на публічну безпеку і порядок.

І. І. Комарницька визначає профілактику адміністративних правопорушень як методологічно складне суспільне явище, яке охоплює багаторівневу систему заходів, що проводяться державними, недержавними органами та установами, громадськими формуваннями та окремими громадянами з метою виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень, для мінімізації або нейтралізації впливу діянь, що породжують правопорушення, пошуку шляхів, засобів ефективного впливу на потенційного правопорушника [97, с. 146].

На думку О. М. Ключова, профілактика правопорушень – багатогранне явище, яке він характеризує з декількох точок зору: як різноманітна за формами діяльність, яка спрямована на пошук шляхів, засобів та інших можливостей ефективного впливу на правопорушення; як вплив держави, суспільства та їх інститутів на негативні сторони соціального буття з метою усунення, послаблення та нейтралізації причин вчинення протиправних дій та умов, що сприяли їм, та ін. [98, с. 99–100].

Правовою основою превентивної діяльності Національної поліції України є Закон України «Про Національну поліцію» (ст. 23), а також КУпАП (ст. 6). Зокрема, згідно із ст. 6 КУпАП, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов,

які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України [9].

В цьому контексті слід зауважити, що попередження вчинення адміністративних правопорушень проявляється як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях. На загальнодержавному рівні розробляються відповідні державні концепції [93], на регіональному та місцевому – здійснюються конкретні заходи центральними та територіальними органи Національної поліції.

Важливість превентивної діяльності Н. В. Леско вбачає в тому, що послаблення або припинення роботи з попередження адміністративної деліктності у сучасних умовах означає загальне послаблення боротьби із злочинністю на усіх її напрямках. На думку науковця, чітка правова регламентація ґрунтується на глибоких знаннях практики і результатах наукових досліджень, є необхідною умовою попередження адміністративної деліктності [99, с. 232]. Погоджуючись з думкою науковця, вважаємо, що в Законі України «Про Національну поліцію» необхідно в окремій статті визначити види превентивних дій, які уповноважена здійснювати Національна поліція та її органи.

Самостійним видом адміністративного забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією є виявлення, припинення, розкриття та розгляд адміністративних правопорушень, що посягають на публічну безпеку і порядок, а також застосування у визначених КУпАП випадках адміністративних стягнень. Даний вид забезпечувальної діяльності здійснюється, як правило, на місцевому (безпосередньому) рівні.

В науковій літературі адміністративно-деліктну діяльність визначають як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації з розслідування, розгляду, прийняття рішень та винесення постанов, їх виконання з адміністративних справ деліктного характеру [100, с. 16]. Національна поліція є суб'єктом провадження в справах про адміністративні правопорушення, що визначені в ст. 222

КУпАП. Серед них значна кількість справ про правопорушення, що посягають на публічну безпеку і порядок.

Необхідно погодитись з думкою М. В. Завального про те, що спеціалізація сприяє не лише більш швидкому розгляду справ про адміністративні правопорушення, але й більш кваліфікованому з'ясуванню всіх обставин справи, що одночасно сприяє підвищенню відсотка виконання адміністративних стягнень [101, с. 369]. Оскільки Національна поліція – це головний орган, на який, згідно із Законом України «Про Національну поліцію», покладається підтримання публічної безпеки та порядку, то цілком обґрунтованим є надання їй широкого кола повноважень у сфері здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Науковець усіх працівників органів внутрішніх справ поділяє на три категорії: перша – це працівники, причетні до виявлення адміністративних проступків; вони застосовують у випадку необхідності заходи адміністративного примусу, здійснюють збір доказів по справі, але самостійно провадження не здійснюють, навіть на першій його стадії (порушення справи); друга – це особи, які порушують справу, проводять адміністративне розслідування, але після цього передають її за підвідомчістю; третя – це особи, які мають право розглядати справу та приймати по ній відповідне рішення [101, с. 370].

Що стосується Національної поліції України, то розподіл повноважень в даній сфері здійснюється наступним чином: 1) співробітники патрульної поліції виявляють, припиняють правопорушення, доставляють у визначених законодавством випадках правопорушників, охороняють місце події [87]; 2) співробітники патрульної поліції та інші поліцейські складають протоколи про адміністративні правопорушення відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП; 3) розгляд, розкриття, винесення рішення по справі про адміністративні правопорушення та застосування адміністративних стягнень здійснюють відповідно до ст. 222 КУпАП начальники лінійних пунктів Національної

поліції (якщо сума адміністративного штрафу не перевищує двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян); начальники або їх заступники районних, міських, районних у містах відділів (управлінь), відділень Національної поліції; начальники або заступники начальників відділення (відділу, управління, департаменту), командир або заступник командира окремого підрозділу відповідних уповноважених підрозділів Національної поліції; уповноважені працівники підрозділів патрульної служби Національної поліції, які мають спеціальні звання.

Ще одним видом адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі є здійснення охоронної діяльності відповідно до Закону України «Про охоронну діяльність» [65]. В структурі Національної поліції для виконання безпосередньо охоронних функцій утворюється поліція охорони. Між тим, необхідно зауважити, що охоронна діяльність здійснюється як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

Зокрема, на загальнодержавному рівні, відповідно до ч. 3 ст. 4 Закону України «Про охоронну діяльність», центральний орган виконавчої влади у сфері охоронної діяльності (нині це Міністерство внутрішніх справ України): затверджує ліцензійні умови провадження охоронної діяльності; затверджує порядок контролю за додержанням ліцензійних умов провадження охоронної діяльності; видає та переоформляє ліцензії на здійснення охоронної діяльності, видає дублікати таких ліцензій та приймає рішення про визнання їх недійсними; формує і веде ліцензійний реєстр [65]. На регіональному та місцевому рівні охоронну діяльність здійснює поліція охорони, що входить в структуру центрального управління або територіального відділу, шляхом: охорони майна громадян; охорони майна юридичних осіб; охорони фізичних осіб.

Контрольна діяльність за дотриманням громадянами, іншими фізичними та юридичними особами публічної безпеки та порядку в межах та

в порядку, визначеному законодавством, здійснюється Національною поліцією України на регіональному та місцевому рівнях.

Згідно з ч. 3 ст. 4 Закону України «Про охоронну діяльність», Національна поліція здійснює у межах своєї компетенції контроль за додержанням суб'єктами охоронної діяльності ліцензійних умов шляхом проведення планових та позапланових перевірок; приймає рішення про усунення недоліків, анулювання ліцензії на охоронну діяльність [65].

Порядок ліцензування суб'єктів охоронної діяльності визначено Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» від 15 квітня 2013 р. № 365 [102], а порядок здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов – на підставі Наказу «Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» від 9 серпня 2013 р. № 761 [103].

Національна поліція України також здійснює контрольні функції в інших сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, зокрема: контроль за дотриманням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми–сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування; контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів; контроль у межах своєї компетенції, визначеної законом, за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення [31].

Таким чином, в своїй діяльності Національна поліція застосовує різні види адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки і порядку на відповідних рівнях. Суб'єктом забезпечення публічної безпеки і порядку на загальнодержавному рівні, як правило, виступає Міністерство внутрішніх справ України; на регіональному – центральне управління Національної

поліції; на місцевому (безпосередньому) – територіальні органи поліції. За результатами проведеного дослідження необхідно також зауважити, що нормативно-правове регулювання в цій сфері потребує певного удосконалення. Зокрема, в Законі України «Про Національну поліцію» необхідно уточнити способи та шляхи виконання функцій у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

2.3. Форми та методи правоохоронної діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку

Правоохоронна діяльність Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку здійснюється у відповідних формах та за допомогою загальних та спеціальних адміністративно-правових методів. Для кожної форми правоохоронної діяльності застосовуються ті методи, які в найбільшій мірі забезпечують ефективність їх реалізації. Тому важливим завданням Національної поліції України в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку є оптимальне поєднання форм та методів правоохоронної діяльності.

Проведення ґрунтовного аналізу форм та методів правоохоронної діяльності Національної поліції потребує з'ясування змістовного значення таких категорій як «правоохоронна діяльність», «форма правоохоронної діяльності» та «метод правоохоронної діяльності».

У науковій літературі правоохоронна діяльність визначається як зумовлений потребами людини особливий вид соціальної діяльності, визначений нормами права і об'єктивною необхідністю впливу на суспільні відносини. Вона знаходить своє втілення в процесі функціонування правоохоронних органів, які мають попереджувати, запобігати правопорушенням і застосовувати державний примус або громадський вплив

на осіб, які порушили встановлений законом порядок у суспільстві [104, с. 165].

Науковці майже одностайно сходяться на тому, що правоохоронна діяльність в широкому сенсі притаманна всім без виключення державним органам, оскільки основною формою її реалізації є виконання правоохоронної функції держави.

В свою чергу, правоохоронна функція держави визначається як комплексний цілісний пріоритетний напрямок державної політики, спрямований на забезпечення відповідно до засад верховенства права та пріоритету прав людини охорони права і праввідносин, а також захисту основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку [105, с. 851].

У відношенні до діяльності Національної поліції слід зазначити, що її слід віднести до правоохоронних органів не тільки у широкому розумінні, але і у конкретному сенсі, оскільки згідно із ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» основним її призначенням є служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини [31]. Звідси слідує цілком логічний висновок про те, що правоохоронна діяльність Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку являє собою всю систему дій, які здійснює цей орган з метою виконання покладених на нього правоохоронних функцій. Між тим, необхідно враховувати, що ці дії можуть виражатися в різних формах.

Розкриваючи зміст категорії «форма», передусім звернемось до її словникового значення. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови вона визначається як: 1) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; 2) пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; 3) спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз; 4) видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи [5, с. 972].

В науці адміністративного права під формою управлінської діяльності розуміються способи зовнішнього вираження її змісту, а також зазначається, що державне управління виявляється в конкретних діях і взаємозв'язках органів і посадових осіб, завдяки яким управлінська діяльність набуває певних форм [50, с. 15]. Ю. П. Битяк з цього приводу уточнює, що функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, а форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність [106, с. 303]. Форма управлінської діяльності є способом зовнішнього вираження дій, що складають її зміст. Іншими словами, форма залежить від конкретних напрямків правоохоронної діяльності Національної поліції, оскільки саме вони, поєднуючись у систему дій, складають зміст цієї чи іншої форми.

Наприклад, С. М. Гусаров форму державного управління безпекою дорожнього руху визначив як правові та неправові конкретні дії уповноважених органів та їх посадових осіб, які здійснюються з метою створення сприятливих умов для реалізації суб'єктивних та спеціальних прав (відповідно – право переміщення, право управління транспортним засобом), для запобігання, припинення їхніх порушень і поновлення порушеного права [107, с. 92].

Необхідно погодитись з думкою А. В. Румянцевої-Козовник з приводу того, що формам діяльності органів внутрішніх справ притаманна універсальність, оскільки діяльність цих органів щодо реалізації їх завдань та функцій здійснюється в рамках тих форм, які визначено для них законом. Прийнято розподіляти форми адміністративної діяльності на безпосередньо організаційні, тобто ті, що не спричиняють правових наслідків; і суто правові, які спричиняють юридичні наслідки [108, с. 117].

Отже, форму правоохоронної діяльності Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку можна визначити як виражену зовні систему однорідних дій, об'єднаних за ознакою їх приналежності до

певного напрямку забезпечення органами Національної поліції публічної безпеки та порядку. Правоохоронна діяльність щодо забезпечення публічної безпеки та порядку здійснюється Національною поліцією у конкретних формах за допомогою відповідних адміністративно-правових методів.

Категорія «метод» означає: 1) спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; 2) прийом або систему прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності (науці, виробництві, тощо) [5, с. 671]. В спеціальній науковій літературі зазначається, що методи державного управління – це різноманітні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого впливу органів управління та їх посадових осіб на свідомість, волю і поведінку керованих суб'єктів. Методи відображають змістовий бік керівного впливу і, як правило, фіксуються в адміністративно-правових актах [109, с. 136].

Традиційно адміністративно-правові методи поділяються на методи переконання та примусу. Сучасні тенденції суспільного та державного розвитку свідчать про те, що найбільш ефективними є саме методи переконання. Однак, Національна поліція під час реалізації своїх функцій змушена звертатися до застосування також і методів примусу.

О. Ю. Салманова з цього приводу зауважує, що методи адміністративного примусу застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень, забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки і притягнення порушників до адміністративної відповідальності. Застосування адміністративного примусу слугує одним із вагомих факторів зміцнення законності, дисципліни і організованості на транспорті і в галузі дорожнього господарства, охорони порядку управління, встановленого в цій галузі [14, с. 31].

В адміністративній діяльності органів внутрішніх справ переконання має на меті: 1) виховання у громадян внутрішньої потреби і стійкої звички правомірної поведінки; 2) попередження протиправних вчинків;

3) позитивний соціально-реадаптаційний вплив на правопорушників [110, с. 145].

Разом з тим, як зазначає Я. О. Киркач, в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ переконання і примус виявляються в різноманітних варіантах, що дає підставу для виділення більш конкретних видів методів цієї діяльності. Так, за характером керуючого впливу виділяють організаційні методи (координація, узгодження, інструктування й ін.), психологічні методи (психологічне спонукання, мотивація, авторитет і ін.), адміністративні й економічні методи. Усі методи повинні відповідати чинному законодавству за змістом, цілеспрямованістю й організаційною формою [111, с. 230].

Отже, під методом правоохоронної діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку слід розуміти систему однорідних способів та засобів, які застосовуються в своїй правоохоронній діяльності органами поліції з метою досягнення високого рівня публічної безпеки та порядку в державі.

Переходячи безпосередньо до визначення конкретних форм та методів правоохоронної діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, слід звернутися до аналізу ст. 6 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», оскільки в ній визначені форми та методи участі громадян в охороні громадського порядку. В цій статті зазначається, що громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону проводять свою діяльність під контролем органів внутрішніх справ, підрозділів Державної прикордонної служби України шляхом: 1) спільного з працівниками органів внутрішніх справ, прикордонниками патрулювання; 2) проведення разом з прикордонниками огляду на маршрутах можливого руху порушників державного кордону, місць їх укриття, транспортних засобів, суміжної з державним кордоном місцевості з метою встановлення причин та умов перебування невідомих осіб; 3) участі у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами

правопорушень [17]. Отже, законодавець чітко не розмежовує форми та методи, і застосовуючи їх в назві статті, фактично розуміє під ними способи та напрямки здійснення охорони громадськими формуваннями, що мають конкретне зовнішнє вираження.

Подібний підхід спостерігаємо і в науковій літературі. Зокрема, О. М. Ключев, досліджуючи форми та методи профілактичної діяльності органів внутрішніх справ на місцевому рівні, дійшов висновку, що в практичній діяльності міліції щодо виконання завдань з профілактики правопорушень метод переконання реалізується в різних формах, які доцільно звести у такі групи: а) правове виховання; б) постійне інформування населення про стан правопорядку і боротьби із злочинністю; в) агітаційно-роз'яснювальна робота серед населення; г) критика антигромадських проявів; д) застосування заходів заохочення; е) робота з правопорушниками, особами з так званих груп ризику; є) поширення та популяризація передового досвіду боротьби з порушеннями громадського порядку, тощо [98, с. 101]. Відтак, за основу приймається метод профілактичної діяльності, який може виражатися у різних формах.

Частково застосовуючи вищенаведений підхід та виходячи зі змісту понять форми та методу, а також із визначених в даному дослідженні видів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та порядку, пропонуємо розглядати форми та методи здійснення кожного конкретного виду діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.

1. Участь у формуванні державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку здійснюється у таких формах:

– розробка проектів законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України з питань, що стосуються формування державної політики в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку;

- погодження проектів законів, інших актів законодавства з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, які надходять для погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади;

- узагальнення практики застосування законодавства з питань формування державної політики в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, розробка пропозицій щодо його удосконалення.

Слід вказати, що забезпечення публічної безпеки та порядку в означених формах здійснюється за допомогою спеціальних методів – імперативних методів адміністративно-правового регулювання.

2. Превентивна діяльність здійснюється Національною поліцією в таких формах:

- виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, які посягають на публічну безпеку та порядок, вжиття у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

- проведення моніторингу причин та умов, які сприяли вчиненню адміністративних правопорушень, що посягають на публічну безпеку та порядок;

- визначення стану публічної безпеки та порядку в державі або на конкретній території; розробка заходів для підтримання та підвищення рівня публічної безпеки та порядку;

- здійснення моніторингу оперативної обстановки в державі, вивчення, аналіз і узагальнення результатів та ефективності поліцейської діяльності, інформування у порядку та у спосіб, які передбачені законом, відповідних державних органів;

- цілодобове патрулювання території обслуговування з метою забезпечення належної охорони громадського порядку, громадської безпеки та контролю за дотриманням правил дорожнього руху, забезпечення його безпеки;

- вжиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення

адміністративного правопорушення, яке посягає на публічну безпеку і порядок;

- вжиття заходів із запобігання та припинення насильства в сім'ї;
- вимагання від громадян дотримання громадського порядку та від осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень.

3. Провадження у справах про адміністративні правопорушення Національною поліцією здійснюється у таких формах:

- самостійне виявлення правопорушень, що посягають на публічну безпеку та порядок під час патрулювання та в інших випадках, передбачених законодавством,

- припинення виявлених адміністративних правопорушень, що посягають на публічну безпеку та порядок, застосовуючи для цього передбачені законодавством права і повноваження;

- здійснення розгляду справи про адміністративні правопорушення, що посягають на публічну безпеку і порядок, застосування заходів адміністративного впливу до правопорушників у випадках та в спосіб, що передбачені законодавством;

- здійснення затримання особи та її доставлення, а також застосування інших заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на публічну безпеку і порядок, відповідно до законодавства;

- вжиття заходів щодо охорони та збереження місця події в первинному, незміненому стані до прибуття уповноважених осіб, з метою забезпечення подальшого розкриття адміністративного правопорушення.

4. Охоронна діяльність здійснюється Національною поліцією у формах:

- укладення договорів про охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності, а також технічні заходи охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами;

- використання пунктів централізованого спостереження, технічних засобів охорони, транспорту реагування, службових собак;
- контроль за станом майнової безпеки об'єкта охорони;
- запобігання загрозам особистій безпеці фізичної особи, яка охороняється;
- реагування в межах наданих законом повноважень на протиправні дії, пов'язані з посяганням на об'єкт охорони [65];
- здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про адміністративні правопорушення або події, що посягають на публічну безпеку та порядок;
- вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;
- здійснення у визначеному законом порядку приймання, зберігання та знищення вилученої, добровільно зданої або знайденої вогнепальної, газової, холодної та іншої зброї, боєприпасів, набоїв, вибухових речовин та пристроїв, наркотичних засобів або психотропних речовин;
- регулювання дорожнього руху;
- здійснення супроводження транспортних засобів у випадках, передбачених законом;
- видання відповідно до закону дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видання та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху;
- застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї у випадках і в порядку, передбачених законодавством.

5. Контрольна діяльність здійснюється органами поліції у формах:

- здійснення контролю за дотриманням фізичними і юридичними особами спеціальних правил і порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони,

боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система;

– здійснення перевірки у громадян при підозрі в учиненні ними правопорушень, які посягають на публічну безпеку і порядок, документів, що посвідчують їх особу, а також інших документів у передбачених законом випадках і спосіб;

– здійснення контролю за додержанням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі;

– здійснення контролю у межах компетенції, визначеної законом, за додержанням вимог режиму радіаційної безпеки в спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення;

– здійснення в установленому законодавством порядку особистого огляду, огляду речей і документів, транспортного засобу і вантажу.

Наведений список форм адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України не є вичерпним. Як бачимо, основними формами забезпечення є проведення перевірок в публічних місцях, візуальне спостереження за об'єктами охорони та захисту, складання протоколів про адміністративні правопорушення та здійснення провадження у справах про ці правопорушення, тощо.

Що стосується методів забезпечення публічної безпеки і порядку, то слід зазначити, що в своїй діяльності Національна поліція може застосовувати різні їх види.

Зокрема, як зазначає О. М. Бандурка, в діяльності органів внутрішніх справ активно застосовуються адміністративний та економічний методи. Адміністративний метод переважно пов'язаний з адміністративно-правовою формою діяльності, якою є правові акти управління, організаційно-розпорядчі заходи, засоби стимулювання і правового примусу, контроль, тощо. Економічний метод адміністративної діяльності органів внутрішніх справ не передбачає «адміністрування», проте, як такий, що

використовується державним органом, набуває обов'язкового характеру. Наслідки невиконання виявляються у матеріальних збитках, упущеній вигоді, грошових компенсаціях та ін. При цьому, для адміністративної діяльності органів внутрішніх справ характерні також методи субординації та координації [112, с. 27].

Застосування того чи іншого методу адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією залежить від ряду обставин, внутрішніх та зовнішніх умов. З цього приводу необхідно погодитись з О. Г. Стрельченко та Д. Ю. Островерховим, які вказують на те, що методи застосовуються в реальному процесі адміністративної діяльності. У зв'язку з цим, повинні враховуватися актуальні завдання, що стоять перед суб'єктом адміністративної діяльності, особливості та стан об'єкта та суб'єкта такої діяльності, характер і специфіка конкретної життєвої ситуації та інші зовнішні та внутрішні фактори [113, с. 108].

Методи переконання застосовуються органами поліції переважно в превентивній діяльності. При попередженні адміністративних та інших правопорушень, що посягають на публічну безпеку та порядок, Національна поліція може застосовувати такі види методів переконання: 1) проведення з громадянами роз'яснювальної та виховної роботи з метою попередження та недопущення вчинення адміністративних правопорушень; 2) здійснення поліцейського піклування щодо неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду; особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення; особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі, та ін.; 3) здійснення інформаційно-аналітичної роботи з метою визначення стану публічної безпеки і порядку з подальшою розробкою заходів щодо підтримання та підвищення їх рівня.

Методами примусу щодо забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією є: 1) застосування фізичних та спеціально-технічних

засобів впливу, зброї з метою припинення порушення публічної безпеки і порядку; 2) застосування адміністративних стягнень щодо осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, у порядку та в межах, передбачених законодавством; 3) звернення до порушників публічного порядку з вимогою припинити вчинення відповідних дій; 4) застосування до порушників заходів адміністративного припинення, тощо.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє дійти висновку, що правоохоронна діяльність Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку може здійснюватися у різноманітних формах за допомогою застосування методів примусу і переконання. Пріоритетне значення для забезпечення високого рівня публічної безпеки і порядку має превентивна діяльність поліції, яка здійснюється переважно за допомогою методів переконання. Тому в своїй діяльності Національна поліція повинна приділяти увагу підвищенню дієвості цих методів, вживати заходи для оптимального поєднання методів примусу і переконання. Це завдання цілком відповідає прийнятому нашою державою курсу в напрямку євроінтеграції та концепції реформування правоохоронних органів з метою формування Національної поліції як органу принципово нового типу, орієнтованого на служіння та захист людини та громадянина.

2.4. Координація та взаємодія Національної поліції України з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку в державі

Для ефективного виконання повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку Національна поліція України вступає у взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами. В своїй діяльності поліція може вдаватися до застосування методів координації, які використовуються з метою узгодження забезпечувальних дій з іншими правоохоронними органами, а також між різними структурними підрозділами

Національної поліції. Таким чином, взаємодія та координація є необхідною та важливою частиною роботи Національної поліції, в тому числі в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

З метою визначення основних способів та шляхів взаємодії Національної поліції з іншими державними, в тому числі правоохоронними, органами, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами у напрямку забезпечення публічної безпеки і порядку з'ясуємо зміст базових категорій «взаємодія» та «координація».

Взаємодія – це взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [5, с. 85]. В свою чергу, поняття «координація» походить від лат. «со» – спільно, *ordinatio* – погодження, узгодження, взаємопов'язування, упорядкування [114, с. 161].

В. В. Чумак, провівши аналіз різних наукових підходів до визначення досліджуваних понять, констатував, що, як правило, під час розкриття змісту поняття «взаємодія» науковці зазначають, що: 1) взаємодія полягає в узгодженні дій її суб'єктів за цілями, часом, місцем проведення, виконавцями і програмою; 2) для взаємодії необхідна наявність не менше двох суб'єктів; 3) під час взаємодії кожен із взаємодіючих суб'єктів (систем) діє в межах наданої йому законодавцем компетенції; 4) суб'єктів взаємодії об'єднує єдина мета щодо виконання спільних завдань [114, с. 162].

Що стосується категорії «координація», то, на думку О. М. Ключова, це сукупність дій, спрямованих на забезпечення упорядкованого функціонування суб'єкта й об'єкта управління, зокрема, узгодженої роботи всіх ланок системи та окремих працівників. На відміну від організації взаємодії, координація здійснюється суб'єктом управління, наділеним владними повноваженнями щодо об'єктів координуючої взаємодії [115, с. 78].

Між тим, деякі науковці вважають, що координація – це вид правовідносин взаємодії. Зокрема, І. М. Мінаєва зазначає, що при здійсненні взаємодії можна виділити два основних типи структурних зв'язків:

координаційні структурні зв'язки і субординаційні структурні зв'язки. Вертикальні стосунки – в яких один з учасників підпорядкований іншому, тобто даний вид відносин складається між супідрядними суб'єктами, коли один з них наділений повноваженнями впливати на інший, незалежно від волі останнього. Горизонтальні відносини складаються між учасниками, які не підпорядковані один одному (між не супідрядними суб'єктами) [116, с. 7]. Ми підтримуємо таку позицію і вважаємо, що взаємодія Національної поліції з іншими суб'єктами у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку здійснюється в декількох формах, однією з яких є координаційні правовідносини. Серед інших можна виділити правовідносини співробітництва, реординаційні правовідносини, тощо.

Ю. С. Назаров зазначає, що взаємодія органів внутрішніх справ з іншими суб'єктами системи профілактики адміністративних правопорушень характеризується вступом перших у різноманітні організаційні зв'язки. Ці зв'язки за розподілом повноважень щодо організації профілактичних заходів науковець пропонує поділити на такі: 1) зв'язки субординаційного та координаційного впливу на органи внутрішніх справ із метою налагодження взаємодії з іншими суб'єктами системи; 2) зв'язки співробітництва органів внутрішніх справ із державними, самоврядними органами та громадськими організаціями в профілактиці адміністративних правопорушень; 3) зв'язки організаційного впливу органів внутрішніх справ на інших суб'єктів профілактики адміністративних деліктів [117, с. 59].

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

двох груп правовідносин. Тобто в них завжди передбачається наявність керівного та підпорядкованого суб'єкта правовідносин.

Ю. С. Торкайло під взаємодією органів внутрішніх справ з державними органами та органами місцевого самоврядування розуміє врегульовану правовими та адміністративно-правовими нормами, погоджену за метою, часом і місцем необхідну спільну діяльність міліції і державних органів та органів місцевого самоврядування, за якої вони реалізують взаємний вплив один на одного і на суспільні відносини задля виявлення відхилень від встановлених норм і порушень принципів законності, ефективності спільної діяльності з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, запобігання правопорушенням, боротьби зі злочинністю [118, с. 188].

Виходячи з вищенаведеного визначення, можемо виділити такі характерні особливості правовідносин взаємодії в діяльності органів внутрішніх справ: 1) обов'язковим суб'єктом правовідносин виступають органи внутрішніх справ, які можуть займати рівноправне, підпорядковане або керівне становище; 2) ці правовідносини характеризуються зв'язками з іншими суб'єктами на різних територіальних рівнях, що виникають у сфері реалізації різних напрямків діяльності органів внутрішніх справ; 3) метою взаємодії органів внутрішніх справ з іншими суб'єктами правовідносин є підвищення ефективності виконуваних ними функцій, зокрема, шляхом об'єднання зусиль у відповідній сфері, інформаційного та технічного співробітництва, тощо.

Отже, взаємодія Національної поліції з іншими суб'єктами у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку – це вид правовідносин, в які вступають органи поліції різного рівня з правоохоронними органами, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями з метою підвищення ефективності діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та

порядку, шляхом організації і планування спільних заходів в цій сфері, об'єднання інформаційних, технічних, людських та інших ресурсів для спільного їх використання.

Розглянемо особливості взаємодії Національної поліції з різними суб'єктами у напрямку забезпечення публічної безпеки і порядку.

Так, правовою основою виникнення відносин взаємодії у діяльності Національної поліції є Закон України «Про Національну поліцію» [31], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [57], Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про патрульну службу Міністерства внутрішніх справ» [87] та ін.

Аналіз цих нормативно-правових актів дозволяє виділити такі форми взаємодії Національної поліції з іншими державними органами (в тому числі інших держав) у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку:

- здійснення в межах повноважень, передбачених законом, міжнародного співробітництва, участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань забезпечення публічної безпеки та порядку, а також забезпечення їх виконання;

- здійснення інформаційної взаємодії з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями;

- подання в межах компетенції запитів органам правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону, міжнародних договорів України, установчих актів та правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна;

- направлення звернень в межах своєї компетенції із запитами до органів правопорядку (правоохоронним органам) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону, міжнародних договорів України, установчих актів та правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна;

- організація приймання–передавання осіб, які перебувають під вартою на державному кордоні України або за її межами;
- використання баз (банків) даних інших державних органів, здійснення інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи, а також оброблення персональних даних у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку;
- забезпечення захисту державних і власних інтересів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- взаємодія з органами державної влади з питань соціального захисту та пенсійного забезпечення поліцейських, працівників Національної поліції та членів їх сімей;
- участь у визначенні основних напрямів розвитку науки і освіти з питань діяльності Національної поліції, в організації та проведенні відповідних науково-дослідних, дослідно-конструкторських, кримінологічних і соціологічних досліджень, а також у впровадженні їх результатів в освітній процес та практичну діяльність, тощо.

Свої особливості має взаємодія Національної поліції з органами місцевого самоврядування. Зокрема, як зазначає Є. В. Сергієнко, специфіка взаємовідносин у місцевому самоврядуванні полягає в тому, що територіальна громада – його первинний суб'єкт, основний носій самоврядних функцій і повноважень, одночасно є об'єктом управління, на котрий спрямовано організуючий і регулюючий вплив органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Як суб'єкт управління, сільська, селищна, міська громада безпосередньо вирішує питання місцевого значення через різноманітні механізми прямої демократії та інші форми участі в місцевому самоврядуванні, формує органи місцевого самоврядування та обирає його головних посадових осіб – сільських, селищних, міських голів; взаємодіє з іншими громадами [119, с. 280].

Згідно із ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері

взаємодії з правоохоронними органами (в тому числі Національною поліцією) щодо забезпечення публічної безпеки і порядку належать:

- 1) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України;
- 2) внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень;
- 3) сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи;
- 4) вирішення спільно з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ України питань щодо створення належних умов для служби особовому складу органів внутрішніх справ, тощо [120].

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

Між тим, слід зазначити, що реформування правоохоронних органів, зокрема, органів внутрішніх справ, спрямоване на формування принципового нового типу взаємовідносин цих органів із суспільством та громадянами. Так, згідно із ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію», діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад [31]. Національна поліція, реалізуючи підхід «міліція та громада», постійно співпрацює з населенням та громадськими організаціями з метою підвищення рівня громадської безпеки, запобігання вчиненню правопорушень та встановлення

довірливих відносин між міліцією та населенням. Діяльність поліції здійснюється на засадах партнерства з фізичними і юридичними особами та організаціями з метою вирішення проблем та підвищення довіри до органів Міністерства внутрішніх справ України [87].

Для забезпечення тісної взаємодії Національної поліції з громадськістю в усіх напрямках, в тому числі з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, при Міністерстві внутрішніх справ утворено Громадську раду у складі, затвердженому Наказом Міністерств внутрішніх справ від 8 вересня 2015 р. № 1083 [121], Експертну раду з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ [122; 123].

Основними повноваженнями Громадської ради відповідно до Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України є такі:

1) готує та подає Міністерству внутрішніх справ пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом;

2) готує та подає Міністерству внутрішніх справ пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю;

3) подає Міністерству внутрішніх справ обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких міністерство проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи міністерства;

4) проводить відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності Міністерства внутрішніх справ та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляє міністерства [124], тощо.

Консультації з громадськістю проводяться відповідно до затверджених Міністерством внутрішніх справ річних планів [125; 126].

Експертна рада з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ при Міністерстві внутрішніх справ України є постійно діючим дорадчим органом при Міністерстві внутрішніх справ України, створена для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій, надання допомоги Міністерству внутрішніх справ України в реалізації завдань міністерства у сфері дотримання прав людини, реформування органів внутрішніх справ, а також здійснює координацію недержавних організацій та експертів з представниками органів внутрішніх справ на цих напрямках [123].

Таким чином, взаємодія Національної поліції з громадськістю в різних сферах та напрямках її діяльності, в тому числі щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, здійснюється через відповідні громадські ради, які утворюються при Міністерстві внутрішніх справ, а також мають в майбутньому утворитися при центральних управліннях та територіальних відділах Національної поліції.

Разом з тим, для спільної з Національною поліцією охорони публічного порядку можуть утворюватися громадські формування відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Згідно із цим законом, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються на добровільних засадах за місцем роботи, навчання або проживання громадян. Рішення про створення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону приймається на зборах (конференціях) громадян. На збори можуть бути запрошені представники трудових колективів, навчальних закладів, правоохоронних органів та громадськості. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються у складі не менше ніж 10 осіб [17].

Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначено, що громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю над

Военною організацією держави та правоохоронними органами як через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, так і особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців або до іншого державного органу в порядку, визначеному законодавством України [127].

Основними формами взаємодії Національної поліції з громадянами та громадськими об'єднаннями в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку є: 1) проведення консультацій з громадськістю з питань нормативно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) подання представниками громадськості (громадською радою) пропозицій з питань, що стосуються підвищення ефективності заходів забезпечення публічної безпеки і порядку, удосконалення законодавства в цій сфері; 3) проведення експертизи нормативно-правових актів, що приймаються Національною поліцією з питань забезпечення публічної безпеки і порядку; 4) участь громадських формувань в охороні публічного порядку; 5) здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Окремого дослідження потребують відносини координації, в які Національна поліція України вступає переважно з правоохоронними органами, а також які виникають всередині поліції між різними структурними підрозділами.

Відповідно до Положення про патрульну службу Міністерства внутрішніх справ, під час виконання Національною поліцією покладених на неї завдань вона взаємодіє з органами та підрозділами внутрішніх справ України. Така взаємодія спрямована на вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням громадського порядку і безпеки, запобігання вчиненню правопорушень, зниженням рівня злочинності [87].

Значна роль у координаційних правовідносинах Національної поліції між її різними структурними підрозділами належить керівникам відповідних

підрозділів та керівнику поліції. Зокрема, згідно із Законом України «Про Національну поліцію», з цією метою керівник поліції у межах повноважень надає доручення, обов'язкові для виконання поліцейськими, державними службовцями і працівниками поліції; забезпечує дотримання визначеного Міністром внутрішніх справ України порядку обміну інформацією між Міністерством внутрішніх справ України і поліцією, тощо. Крім того, ст. 65 закону передбачена можливість тимчасового переміщення поліцейських на рівнозначні посади для більш ефективної служби, виходячи з інтересів служби [31].

Слід зауважити, що в Законі України «Про Національну поліцію» відсутні норми, якими визначалися б засади формування спільних робочих груп, інших форм координації в системі Національної поліції для спільного вирішення завдань щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.

Що стосується виникнення координаційних правовідносин Національної поліції з іншими правоохоронними органами, то слід зазначити, що дане питання регламентовано на рівні відомчих [128] та міжвідомчих галузевих наказів відповідних органів [129]. Однак, ці акти здебільшого стосуються координаційних правовідносин у сфері боротьби із злочинністю та корупцією, проведення спільних оперативно-службових заходів, тощо. Тому потребує розробки та затвердження нормативно-правовий акт, що стосується координації Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку в державі.

Необхідно згадати про утворення єдиної державної системи цивільного захисту відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» як сукупності органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту. Координаційним органом на загальнодержавному рівні в цій сфері виступає

Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій; на регіональному рівні – комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя [130].

Отже, правовідносини координації у діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку можуть бути горизонтальними та вертикальними. Під ними слід розуміти такий вид правовідносин, в які вступають Національна поліція України та її окремі структурні підрозділи між собою або з іншими правоохоронними органами (або 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.

Водночас, для удосконалення координаційних правовідносин, що виникають за участю Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, пропонуємо розробити та затвердити Положення про координацію діяльності Національної поліції та інших правоохоронних органів, їх окремих структурних підрозділів у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

2.5. Організаційні засоби забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі

Діяльність Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку в державі потребує належної організації. У зв'язку з цим, адміністративні правовідносини за участю Національної поліції слід розподілити на дві великі групи – внутрішньоорганізаційні та зовнішні. Значна частина організаційних дій складає зміст саме внутрішньоорганізаційних правовідносин, в які Національна поліція України

вступає з метою належного здійснення своїх основних повноважень, в тому числі щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.

Словникове значення поняття «організація» розкривається як: 1) внутрішня стійкість, погодженість взаємодії більш-менш диференційованих і автономних частин цілого; 2) сукупність процесів чи дій, що призводять до утворення й удосконалення взаємозв'язків між частинами цілого; 3) об'єднання людей, що спільно реалізують визначену програму чи мету, що діють на підставі визначених процедур і правил [131, с. 473]. В свою чергу, «засіб» тлумачиться як: 1) прийом, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб; 2) те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі [5, с. 172].

Отже, 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.

Д. В. Артем'єва, аналізуючи різноманітні підходи до розуміння категорії «забезпечення», дійшла висновку, що у юридичному значенні вона розглядається в двох аспектах, а саме: 1) унормування певного порядку діяльності суб'єктів суспільних відносин; 2) передбачена законом чи вироблена практикою сукупність заходів, спрямованих на удосконалення або покращення функціонування будь-чогось за певних умов [132, с. 94].

Що стосується смислової конструкції «організаційне забезпечення», то за означенням Г. В. Островерхової, це поняття не є усталеним в науковій літературі, воно використовується нарівні з інформаційним, фінансовим та іншими видами забезпечення, а також у поєднанні з методичним або економічним забезпеченням деякої діяльності. Вивчення теоретичних підходів до визначення категорії «організаційне забезпечення» дало змогу науковцю виділити три основні підходи: структурний, нормативний та процесний [133, с. 60]. Структурний підхід передбачає таке розуміння організаційного забезпечення, при якому увага акцентується на

документальному фіксуванні (плани, положення, накази, тощо) відповідних дій, що складають зміст організаційного забезпечення. Нормативний – визначає систему методів та засобів регламентації порядку реалізації тих чи інших дій. При процесному підході акцент зміщується на конкретні організаційні процедури, в яких знаходять свою реалізацію певним чином упорядковані дії суб'єктів.

Організаційне забезпечення діяльності правоохоронних органів, в число яких входить Національна поліція, як правило, здійснюється за допомогою таких засобів: 1) поточні, перспективні та оперативні робочі плани; 2) накази керівника відповідного структурного підрозділу; 3) накази керівника вищого управління (відділу); 4) посадові інструкції правоохоронців та положення про відповідні структурні підрозділи.

Під організаційними формами діяльності органів внутрішніх справ О. Ю. Прокопенко пропонує розуміти засновані на приписах нормативно-правових актів напрями діяльності цих органів, що мають допоміжний (обслуговуючий) характер і сприяють досягненню кінцевої мети – дотримання та зміцнення правопорядку в регіоні; їх здійснення жодним чином не зумовлює юридично значимих наслідків [134, с. 13].

Таким чином, організаційні засоби забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку можна визначити як регламентовану адміністративним законодавством систему повсякденних дій, що складають зміст внутрішньоадміністративної діяльності Національної поліції та її структурних підрозділів, які здійснюються з метою упорядкування, приведення у певну логічну послідовність виконуваних цим органом функцій, спрямованих на охорону та захист публічної безпеки та порядку в державі.

Охорона та захист публічної безпеки і порядку здійснюються за допомогою цілої системи організаційних дій, які виражаються ззовні в різних формах.

В. В. Маліков вважає, що за своїм змістом організація охорони громадського порядку містить у собі здійснення таких функцій:

- 1) визначення об'єктивно необхідних і науково обґрунтованих цілей і завдань органів внутрішніх справ по забезпеченню громадського порядку;
- 2) розробка й удосконалення структури апаратів і підрозділів охорони громадського порядку;
- 3) визначення функціональних обов'язків працівників апаратів підрозділів охорони громадського порядку, керівників органів внутрішніх справ по забезпеченню громадського порядку;
- 4) удосконалення роботи апаратів і підрозділів охорони громадського порядку на основі наукових принципів управління, впровадження передового досвіду, зміцнення законності;
- 5) кадрове, матеріально-технічне, організаційне і правове забезпечення апаратів і підрозділів охорони громадського порядку [95, с. 345].

В п. 5 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» детально регламентовані загальноорганізаційні дії цього органу, які реалізуються ним з метою упорядкування своєї зовнішньої діяльності. До них віднесено:

- 1) забезпечення здійснення заходів щодо запобігання корупції, порушенням законності, службової дисципліни і контроль за їх реалізацією в центральному органі управління Національної поліції, територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління;

- 2) здійснення добору кадрів для центрального органу управління Національної поліції та на керівні посади територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління, формування кадрового резерву на відповідні посади;

- 3) контролювання діяльності територіальних органів Національної поліції, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління;

4) забезпечення реалізації державної політики стосовно державної таємниці, захисту інформації з обмеженим доступом, контроль за їх збереженням у Національній поліції, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління;

5) забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;

6) організація діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил;

7) організація планово-фінансової роботи в центральному органі управління Національної поліції, її територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління, здійснення контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів;

8) забезпечення організації та ведення бухгалтерського обліку, а також подання необхідної звітності, тощо [57].

Що стосується організації забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією, то з цього приводу слід зазначити, що важливу роль в даному процесі відіграє керівник центрального управління, територіального відділу, а також начальник конкретного структурного підрозділу Національної поліції. На цьому, зокрема, наголошує С. Л. Яценко. Науковець зазначає, що спеціальний правовий статус керівників органів внутрішніх справ України є комплексною категорією, яка акумулює одночасно ознаки декількох видів спеціальних статусів: державного службовця, посадової особи і представника влади [136, с. 444].

Відповідно до Наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про патрульну службу Міністерства внутрішніх справ», організацію діяльності, контроль за діяльністю патрульної служби здійснює начальник Департаменту патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України. Права та обов'язки начальника патрульної служби

визначаються відповідним положенням. Начальник патрульної служби в межах повноважень, на основі та на виконання чинного законодавства видає накази організаційно-розпорядчого характеру і приймає рішення, організовує та контролює їх виконання [87].

Статтею 22 Закону України «Про Національну поліцію» на керівника поліції в сфері організації її діяльності покладаються наступні повноваження: 1) очолює поліцію та здійснює керівництво її діяльністю, забезпечує виконання покладених на неї завдань; 2) розподіляє обов'язки між своїми заступниками; 3) підписує накази поліції; 4) скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів поліції; 5) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату поліції; 6) приймає на службу та звільняє зі служби, призначає та звільняє з посад поліцейських відповідно до положень закону [31], тощо.

Отже, саме на керівника поліції покладається значна частина повноважень та відповідальність у сфері організації роботи підпорядкованого йому центрального управління, територіального відділу або іншого структурного підрозділу Національної поліції. У зв'язку з цим, до керівника поліції законодавством України висувають підвищені, в порівнянні з іншими співробітниками, кваліфікаційні вимоги.

Як вірно зауважує з цього приводу С. Л. Яценко, керівник в органах внутрішніх справ має виступати як менеджер, який, будучи професійним керуючим, має спеціальну підготовку з питань правоохоронної діяльності, правознавства, психології, соціології, менеджменту, педагогіки, володіє досвідом оперативно-розшукової діяльності, використовує сукупність принципів, методів, засобів, функцій і форм управління для організації ефективної спільної діяльності всього службового колективу [136, с. 10].

Керівником та заступниками керівника поліції, відповідно до ч. 5 ст. 21 Закону України «Про Національну поліцію», може бути призначена особа, яка: 1) відповідає загальним умовам вступу на службу в поліцію; 2) має вищу повну юридичну освіту; 3) має стаж роботи в галузі права не менш як сім

років; 4) має досвід роботи на керівних посадах не менш як п'ять років. При цьому, керівником, заступником керівника територіального органу поліції може бути призначена особа, яка має стаж роботи в галузі права не менш як п'ять років та досвід роботи на керівних посадах не менше одного року [31].

Водночас, слід зазначити, що певну систему організаційних дій здійснюють не лише керівники відповідних управлінь, відділів та підрозділів поліції, але і кожний поліцейський, оскільки їх діяльність пов'язана з постійним прийняттям управлінських рішень та їх реалізацією. Тому суб'єктом організації слід вважати абсолютно всіх поліцейських, незалежно від рівня посади, яку вони займають в структурі Національної поліції.

Аналізуючи чинне законодавство в сфері забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку, можна виділити наступну систему конкретних організаційних засобів (дій), що застосовуються керівниками поліції та іншими поліцейськими.

1. Збирання, обробка та моніторинг інформації, необхідної для виконання функцій із захисту та охорони публічної безпеки і порядку. Джерела інформації про вчинені адміністративні правопорушення можуть бути різноманітними – від повідомлень та заяв, що надходять від фізичних, юридичних осіб, до самостійного виявлення ознак адміністративних правопорушень під час патрулювання або проведення перевірок.

В Національній поліції ведеться облік адміністративних правопорушень відповідно до Наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з обліку адміністративних правопорушень» від 7 листопада 2012 р. № 1017. Згідно з даною інструкцією, облік адміністративних правопорушень здійснюється в органах внутрішніх справ України на підставі інформаційної картки про адміністративне правопорушення, крім порушень Правил дорожнього руху. В додатку до інструкції наведена форма відповідної картки [137].

Для збирання і обробки інформації, необхідної для оцінки стану публічної безпеки і порядку у відповідному регіоні, працівники органів

Національної поліції вивчають статистичну та іншу офіційну інформацію, подають інформаційні запити, тощо. Згідно з п. 6 Наказу Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію», з метою розгляду питань, що належать до компетенції Національної поліції, цей орган може залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, для участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) [57].

Неабияку роль в отриманні первинної інформації має робота з інформаційними базами даних. Відповідно до ст. 26 Закону України «Про Національну поліцію», поліція наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, стосовно: 1) осіб, щодо яких поліцейські здійснюють профілактичну роботу; 2) виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень, осіб, які їх учинили, руху кримінальних проваджень; обвинувачених, обвинувальний акт щодо яких направлено до суду; 3) розшуку підозрюваних, обвинувачених (підсудних) осіб, які ухиляються від відбування покарання або вироку суду; 4) розшуку безвісти зниклих, тощо. Поліція має безпосередній оперативний доступ до інформації та інформаційних ресурсів інших органів державної влади [31]. При цьому, поліцейські повинні обов'язково дотримуватися Закону України «Про захист персональних даних» [138].

Даний етап організації роботи Національної поліції має важливе значення для ефективного забезпечення публічної безпеки і порядку, оскільки повна та достовірна вихідна інформація необхідна для оптимального планування діяльності поліції.

2. Планування своєї діяльності – складання поточних, перспективних та робочих планів. Чинне законодавство України не визначає види планів, які складають органи Національної поліції, порядок їх формування. План – це різновид управлінського рішення, змістом якого є система взаємозв'язаних,

поєднаних загальною ціллю, конкретно визначених завдань та заходів, котрі потрібно здійснити у вказаній послідовності і у встановлені строки конкретно визначеним виконавцям. Метою управлінського планування є необхідність створити узгоджену структуру дій, сфокусованих на бажаних цілях [139, с. 59, 61]. Отже, планування необхідне для вироблення єдиної узгодженої програми дій окремих працівників Національної поліції та її структурних підрозділів.

3. Видання наказів безпосереднім або вищим керівником щодо залучення відповідного працівника (групи працівників) Національної поліції до конкретних заходів, спрямованих на охорону та захист публічної безпеки і порядку. Даний етап організації забезпечення публічної безпеки і порядку обумовлений тим, що саме на керівника покладаються повноваження щодо організації роботи своїх підлеглих. Основою формою розпорядчої діяльності керівника є видання наказів.

4. Розподіл функціональних обов'язків між різними поліцейськими щодо забезпечення публічної безпеки і порядку на відповідній території. На цьому ж етапі здійснюється формування груп патрулювання, розробляються графіки їх роботи.

5. Визначення форм та методів виконання покладених на поліцейських функцій щодо забезпечення публічної безпеки і порядку. Обрання форм та методів діяльності Національної поліції щодо охорони та захисту публічної безпеки і порядку залежить від наслідків попередніх етапів і передусім від вихідної інформації. Обрання конкретних форм та методів має здійснюватися у чіткій відповідності до вимог чинного законодавства і лише за наявності законних підстав. Це, зокрема, стосується таких видів діяльності як здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, застосування поліцейських заходів, тощо.

6. Оформлення результатів проведених заходів у формі, визначеній законодавством України (протоколи, звіти, постанови, тощо). Порядок

оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та інших матеріалів провадження у справах відповідної категорії визначається Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» від 6 листопада 2015 року. Відповідно до п. 2 цієї інструкції, протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка притягається до адміністративної відповідальності. За наявності свідків і потерпілих протокол про адміністративне правопорушення підписується також цими особами. У разі відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від підписання протоколу про адміністративне правопорушення в ньому робиться відповідний запис, який засвідчується підписами двох свідків. Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання, які долучаються до протоколу [74].

7. Формування та подання звітів щодо виконання відповідних заходів, спрямованих на охорону та захист публічної безпеки і порядку. З метою належного відстеження результатів роботи органів внутрішніх справ з виявлення адміністративних правопорушень та притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб складається звіт про адміністративну діяльність органів внутрішніх справ (форма № 1-АП (місячна)). Між тим, статистична інформація, яка узагальнюється в Міністерстві внутрішніх справ, стосується лише корупційних діянь та злочинів. Однак, інформація про адміністративні правопорушення, вчинені, виявлені, розкриті Національною поліцією, а також наслідки провадження у справах про адміністративні правопорушення, не формується.

8. Вивчення звітності керівниками відповідних управлінь та відділів Національної поліції, проведення їх моніторингу та аналізу. Аналітична робота є невід'ємною частиною організаційної діяльності Національної поліції, за результатами якої приймаються управлінські рішення.

9. Здійснення контролю безпосередніми або вищими керівниками структурних підрозділів Національної поліції. Адміністративні матеріали, оформлені поліцейським, протягом однієї доби надсилаються до підрозділів адміністративної практики для подальшої їх реєстрації та опрацювання. Особа, яка здійснює контроль за використанням бланків про адміністративне правопорушення та постанов про адміністративне правопорушення, одночасно здійснює перевірку правомірності оформлення адміністративних матеріалів [74].

10. Здійснення оцінки ефективності проведених поліцейськими заходів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на відповідній території. Така оцінка проводиться за результатами перевірок підпорядкованих структурних підрозділів, а також моніторингу іншої офіційної інформації. Водночас, на сучасному етапі реформування правоохоронних органів, зокрема, утворення Національної поліції, виникає потреба у розробці чітких критеріїв оцінки ефективності діяльності цього органу, в тому числі щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.

В 2015 р. була розроблена Концепція «100 днів якості Національної поліції України», відповідно до якої Національна поліція України відмовилася від статистичних методів оцінки роботи підрозділів і працівників. Кінцева оцінка якості роботи територіальних та структурних підрозділів Національної поліції, а також їхніх керівників і рядових працівників формуватиметься з урахуванням таких показників: 1) результати зовнішнього соціологічного опитування населення; 2) результати оцінки ефективності роботи поліції бізнес-середовищем; 3) результати внутрішнього опитування працівників Національної поліції; 4) оцінка результатів виконання пріоритетних завдань [140]. Ефективність такого методу оцінки можна визначити лише з часом. На рівні кожного територіального відділу та центрального управління Національної поліції необхідно розробити методику та критерії оцінки діяльності відповідного структурного підрозділу.

Як показує проведене дослідження, деякі організаційні засоби забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією потребують більш чіткого нормативно-правового врегулювання. Зокрема, це стосується планування діяльності поліції у відповідному напрямку, складання та узагальнення статистичної інформації, критеріїв оцінки ефективності діяльності Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. У зв'язку з цим, слід розробити єдину інструкцію з питань організації діяльності Національної поліції.

Висновки до розділу 2

1. Аргументовано, що організаційно-штатна структура Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку – це затверджена штатним розписом у відповідності та на основі адміністративного законодавства України, ієрархічно побудована за функціональним та територіальним принципами система управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, на які покладається виконання завдань та функцій у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

2. 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.

3. До рівнів адміністративно-правового забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку запропоновано віднести: 1) загальнодержавний рівень; 2) регіональний рівень; 3) місцевий або безпосередній рівень.

4. Доведено, 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 – попередження (профілактика) вчинення 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) здійснення охоронної діяльності; 5) контрольна діяльність за дотриманням громадянами, іншими фізичними та юридичними особами публічної безпеки та порядку в межах та в порядку, визначеному законодавством.

5. Встановлено, що форма правоохоронної діяльності Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку – це виражена зовні система однорідних дій, об'єднаних за ознакою їх приналежності до певного напрямку забезпечення органами Національної поліції публічної безпеки та порядку.

5. Визначено, що методом правоохоронної діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку є система однорідних способів та засобів, які застосовуються в своїй правоохоронній діяльності органами поліції з метою досягнення високого рівня публічної безпеки та порядку в державі.

6. Констатовано, що національна поліція може застосовувати такі види методів переконання: 1) проведення з громадянами роз'яснювальної та виховної роботи з метою попередження та недопущення вчинення адміністративних правопорушень; 2) здійснення поліцейського піклування щодо неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду; особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення; особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі, та ін.; 3) здійснення інформаційно-аналітичної роботи з метою визначення стану публічної безпеки і порядку з подальшою розробкою заходів щодо підтримання та підвищення їх рівня.

7. Обґрунтовано, що методами примусу щодо забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією є: 1) застосування фізичних та спеціально-технічних засобів впливу, зброї з метою припинення порушення публічної безпеки і порядку; 2) застосування адміністративних стягнень щодо осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, у порядку та в межах, передбачених законодавством; 3) звернення до порушників публічного порядку з вимогою припинити вчинення відповідних дій; 4) застосування до порушників заходів адміністративного припинення, тощо.

8. Взаємодія Національної поліції з іншими суб'єктами у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку визначена як вид правовідносин, в які вступають органи поліції різного рівня з правоохоронними органами, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями з метою підвищення ефективності діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, шляхом організації і планування спільних заходів в цій сфері, об'єднання інформаційних, технічних, людських та інших ресурсів для спільного їх використання.

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

10. Акцентовано увагу на тому, що формами взаємодії Національної поліції з громадянами та громадськими об'єднаннями в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку є: 1) проведення консультацій з громадськістю з питань нормативно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) подання представниками громадськості (громадською радою)

пропозицій з питань, що стосуються підвищення ефективності заходів забезпечення публічної безпеки і порядку, удосконалення законодавства в цій сфері; 3) проведення експертизи нормативно-правових актів, що приймаються Національною поліцією з питань забезпечення публічної безпеки і порядку; 4) участь громадських формувань в охороні публічного порядку; 5) здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

11. Підкреслюється, що координаційні правовідносини у сфері забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку – це такий вид правовідносин, в які вступає Національна поліція України та її окремі структурні підрозділи між собою або з іншими правоохоронними органами (або 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.

12. Аргументовано, що організаційні засоби забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку – це регламентована адміністративним законодавством система повсякденних дій, що складають зміст внутрішньоадміністративної діяльності Національної поліції та її структурних підрозділів, які здійснюються з метою упорядкування, приведення у певну логічну послідовність виконуваних цим органом функцій, спрямованих на охорону та захист публічної безпеки та порядку в державі.

13. Доведено, що організація забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку включає такі послідовні етапи: 1) збирання, обробка 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 оцінки ефективності заходів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на відповідній території.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

3.1. Удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі

Ефективність забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку залежить від стану адміністративно-правового регулювання в цій сфері. В умовах реформування правоохоронних органів проблема удосконалення адміністративного законодавства набуває особливої актуальності, оскільки саме в процесі становлення Національної поліції, в тому числі як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку, закладаються правові основи її функціонування.

Питання удосконалення адміністративного законодавства в сфері регулювання діяльності органів внутрішніх справ неодноразово становились предметом дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених. Так, О. М. Капля справедливо зазначав, що для досягнення цілей, які стоять перед органами внутрішніх справ України, необхідне виконання таких умов: 1) створення правової бази, яка виражає волю суспільства відносно міліції; 2) організація управління з боку вищої центральної влади, а також органів місцевого самоврядування; 3) соціальна довіра; 4) укомплектованість особовим складом і наявність у нього здібностей, адекватних завданням, що вирішуються; 5) достатнє фінансування і забезпечення необхідними засобами озброєння, зв'язку, транспорту, криміналістичної техніки, тощо [141, с. 187]. Всі ці зауваження можна вважати цілком справедливими і актуальними і сьогодні. Однак, утворення нового правоохоронного органу в особі Національної поліції призвело до необхідності узгодження положень різних актів

адміністративного законодавства із Законом України «Про Національну поліцію». Таким чином, для початку слід визначити основні недоліки та прогалини законодавчого регулювання діяльності Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку.

Аналізуючи положення КУпАП [9], Законів України «Про Національну поліцію» [31], «Про основи національної безпеки України» [1], «Про охоронну діяльність» [65] та інших нормативно-правових актів, можна дійти висновків, що на сучасному етапі формування Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку існують такі недоліки адміністративно-правового регулювання: 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 поняттях; 3) несформованість організаційно-штатної структури Національної поліції; відсутність в ній спеціального підрозділу, на який покладається забезпечення публічної безпеки і порядку; 4) відсутність в Законі України «Про Національну поліцію» визначення системи методів, засобів та процедури забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку; 5) відсутність спеціальних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, якими б визначались функції та повноваження Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; б) неврегульованість окремих процедурних питань у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, зокрема, планування, координації, взаємодії в цій сфері, тощо.

Розглянемо ці прогалини та недоліки більш детально та визначимо можливі шляхи їх подолання.

Як вже зазначалось раніше, терміни «публічна безпека» і «публічний порядок» фактично введені в правовий обіг нашої держави з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію». Однак, визначення цих понять законодавцем не наводиться. Між тим, в інших нормативно-правових актах

(КУпАП, Законах України «Про основи національної безпеки України», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» та ін.) застосовуються категорії «громадський порядок», «громадська безпека», «національна безпека».

З цього приводу В. Г. Фатхутдінов зазначає, що станом на 9 вересня 2015 року в жодному чинному нормативному акті не містилося визначення поняття «публічна безпека». Тому, на думку вченого, дане питання потребує свого негайного розв'язання, яке він пропонує вирішити одним із таких способів: 1) внесення змін та доповнень до вже прийнятого Закону України «Про Національну поліцію» і заміна невживаного в юридичній термінології для означення державної політики у сфері громадської безпеки терміну «публічна безпека» на термін «громадська безпека»; 2) внесення змін та доповнень в існуючий масив нормативно-правових актів (більше 5000), а також визначення даного поняття через доповнення Закону України «Про Національну поліцію» відповідною статтею щодо визначення термінів [142]. Причому, сам науковець найбільш правильним вважає саме перший спосіб. В. Г. Фатхутдінов вказує на помилковість законодавчої техніки, через що зроблено невдалу спробу уведення в науковий обіг поняття «державна політика у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку», яке не має жодного наукового обґрунтування, не може бути визнано легітимним ані з позицій коректності наукового формулювання, ані з позицій правозастосування і в цілому суперечить правовій концепції [142].

Звичайно, думка науковця не позбавлена сенсу і є обґрунтованою з позиції аналізу положень виключно внутрішньонаціонального законодавства. Однак, прийнятий Україною курс на європейську інтеграцію обумовлює необхідність врахування положень європейських правових актів.

Так, в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод одночасно застосовуються терміни «публічний» та «громадський». Зокрема, в ч. 2 ст. 9 зазначається, що свобода сповідувати свою релігію або переконання підлягає лише таким обмеженням, що встановлені законом і є

необхідними в демократичному суспільстві в інтересах *громадської* безпеки, для охорони *публічного* порядку, здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. В ч. 2 ст. 10 мова йде про те, що здійснення громадянами свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах *національної* безпеки, територіальної цілісності або *громадської* безпеки [60].

В Основоположних принципах застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку ООН від 1990 року, Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979) «Про Декларацію про поліцію» від 1979 року, Рекомендаціях Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам–учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» від 2001 року переважно застосовуються категорії «публічна безпека» та «публічний порядок» [59, с. 12–19]. Те ж спостерігається в законодавчих актах деяких країн Європейського Союзу.

В Законі «Про завдання і повноваження Баварської державної поліції» від 14 вересня 1990 року визначається, що поліція має завданням здійснення захисту від загальних чи, в окремому випадку, виниклих загроз для публічної безпеки чи порядку. Закон Республіки Польща «Про поліцію» від 6 квітня 1990 року передбачає, що поліція створюється як екіпіроване і озброєне формування, яке служить суспільству і призначене для охорони безпеки людей, а також для підтримання безпеки та публічного порядку [59, с. 59, 358].

Частково така ситуація пояснюється особливостями перекладу. Зокрема, в англійській та французькій мовах для означення понять «громадський», «публічний», «державний» та деяких інших застосовується єдиний термін «public», а в німецькій мові — «Öffentlichkeit» [143, с. 658; 144, с. 127]. Тож в законодавстві Європейського Союзу та деяких держав–

учасниць термінологічні конструкції «публічна безпека і порядок» та «громадська безпека і порядок» мають аналогічні значення.

Зважаючи на те, що особливістю української мови є існування двох різних смислових категорій – «громадський» та «публічний», необхідно на законодавчому рівні їх чітко розмежовувати. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «громадський» означає: 1) який виникає, відбувається в суспільстві або стосується суспільства, зв'язаний з ним; суспільний; 2) належний усій громаді, усьому суспільству; колективний; 3) який добровільно обслуговує різні сторони життя колективу [5, с. 213]. Порівнюючи тлумачне значення категорій «громадський» та «публічний», можна дійти висновку, що в одному із них вони є тотожними, але в цілому остання з них є більш широкою. Зокрема, публічний – це прилюдний, громадський, призначений для широкого застосування.

В зв'язку з цим, можемо не погодитись з думкою В. Г. Фатхутдінова з приводу того, що в Законі України «Про Національну поліцію» необхідно застосовувати саме термін «громадський» через те, що в протилежному випадку доведеться вносити відповідні зміни до більше ніж п'яти тисяч законодавчих актів. На нашу думку, з урахуванням європейського досвіду та сучасних політико-правових процесів, які відбуваються в нашій державі (формування громадянського суспільства, децентралізація влади та ін.), необхідна поступова відмова від вживання терміну «громадський» і заміна його на «публічний» як такий, при якому максимально наближені суспільні, державні та особисті інтереси, в яких відправною точкою є права та свободи людини і громадянина. Уявляється, що певний час ці терміни можуть застосовуватися в законодавстві України одночасно в такому співвідношенні: громадська безпека та порядок є складовим елементом публічної безпеки і порядку.

Отже, у контексті застосування поняття «публічна безпека і порядок» в Законі України «Про Національну поліцію» його слід розуміти як такий стан захищеності та упорядкованості важливих та необхідних для держави,

суспільства та кожної окремої особи інтересів, за яких кожна особа, державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи дотримуються правових та морально-етичних норм, культурних та інших соціальних правил, виконують відповідні приписи з метою досягнення загального добробуту.

Наступним недоліком сучасного стану адміністративного законодавства в сфері регулювання забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку є несформованість організаційно-штатної структури Національної поліції та відсутність в ній спеціального підрозділу, на який покладається забезпечення публічної безпеки і порядку.

О. Г. Циганов з цього приводу зауважував, що при запровадженні системи управління якістю в органах виконавчої влади, у тому числі і в органах внутрішніх справ, треба чітко визначити усі процеси та процедури, з яких складається діяльність цього органу, детально описати та документально закріпити їх структуру. Це включає: чітку регламентацію участі (повноважень) кожного з працівників органу влади у виконанні завдань, покладених на цей орган; чітке визначення послідовності дій і порядку взаємодії учасників у процесі виконання завдання; розроблення та нормативне закріплення стандартів усіх документів [145, с. 33].

Дана проблема не втратила своєї актуальності і з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію», оскільки в ньому, як і в попередньому Законі «Про міліцію», чітко не визначена внутрішня структура Національної поліції.

На думку В. М. Бесчастного, складником реформування органів внутрішніх справ є також структурна оптимізація, яка передбачає узгодження функцій, їх структури та чисельності на всіх рівнях із завданнями, що стоять перед органами правопорядку на сучасному етапі розвитку держави та суспільства. Науковець вважає, що внутрішня побудова структури Міністерства внутрішніх справ України повинна передбачати укрупнення підрозділів зі збереженням їх функціональності й одночасним виключенням

необґрунтованої розрізненості, дублювання і паралелізму в роботі ряду служб міністерства [146].

З урахуванням наведеного науковцем зауваження, вважаємо, що розділ III Закону України «Про Національну поліцію» необхідно доповнити окремою статтею, в якій визначити структуру Національної поліції на центральному та територіальному рівнях. На кожному з цих рівнів необхідно передбачити функціонування підрозділів поліції публічної безпеки і порядку, які мають бути утворені на місці підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення. Відповідно, потребує затвердження положення про ці підрозділи.

Крім того, варто погодитись з Ю. Д. Кунєвим з приводу того, що для удосконалення організаційних структур органів внутрішніх справ необхідна розробка нової інструкції стосовно організаційно-штатної роботи, де слід врахувати всі стадії впровадження нововведень щодо організаційної структури і навести методи, засоби і заходи здійснення цієї роботи, передбачити механізм здійснення вдосконалення організаційних структур [147, с. 14]. В новій інструкції слід врахувати положення нового Закону України «Про Національну поліцію», зокрема, в частині, що стосується кадрового забезпечення органів поліції, проведення атестації працівників цих органів, їх прав та обов'язків, тощо.

В контексті удосконалення структури Національної поліції обґрунтованою видається думка Ю. Ф. Кравченка про те, що органи внутрішніх справ як організаційна структура і соціальна інституція нічого не варті без наповнення їх відповідним кадровим складом [148, с. 17]. З цього приводу слід зауважити, що новий Закон України «Про Національну поліцію» значно підвищив ефективність кадрового забезпечення поліції. Зокрема, цим законом більш детально регламентовано питання добору на посаду поліцейського (порядок проведення конкурсної процедури, атестування поліцейських та ін.), загальні засади проходження служби в поліції (порядок призначення та звільнення з посади поліцейського,

проходження спеціальної післядипломної підготовки поліцейських, порядок присвоєння спеціальних звань, обрахування поліцейського стажу та ін.), контроль за діяльністю поліції (порядок подання поліцейських звітів, спільні проекти з громадськістю, тощо). Водночас, потребує уточнення методика підготовки поліцейських в різних сферах та напрямках діяльності щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, а також методика проведення оцінки ефективності такої діяльності. Ці методики слід визначити в підзаконних нормативно-правових актах.

Суттєвим недоліком адміністративного законодавства в сфері регулювання забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку є відсутність в Законі України «Про Національну поліцію» та інших актах визначення системи методів, засобів та процедур відповідного забезпечення.

Перш за все, слід звернути увагу на те, що одним із провідних видів діяльності Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку є участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення У зв'язку з цим, необхідно детальніше зупинитися на основних недоліках КУпАП та шляхах їх усунення.

Так, деякі науковці одностайно вказують на необхідність прийняття нової редакції КУпАП [149, с. 120; 150, с. 9; 151, с. 246; 152, с. 71–77; 153, с. 153]. Серед основних причин називають: застарілість положень КУпАП; їх невідповідність реаліям сьогодення та сучасним процесам суспільного та державного розвитку, тощо.

Дані пропозиції та зауваження є актуальними і своєчасними. Однак, розробка нового КУпАП потребує тривалого часу та детального вивчення всіх сторін та аспектів притягнення осіб до адміністративної відповідальності, діяльності органів та посадових осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, а також основних проблем, які виникають на кожному етапі провадження.

Що стосується недоліків КУпАП, які безпосередньо торкаються діяльності Національної поліції в сфері участі у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на публічну безпеку і порядок, то передусім необхідно проаналізувати відповідні практичні ситуації.

Наприклад, М. В. Лошицький на основі узагальнення судової практики дійшов висновку, що працівники органів внутрішніх справ під час складання протоколів про адміністративні правопорушення дуже часто не зазначають місця вчинення правопорушення та неповно або взагалі не викладають його суть; не завжди конкретизують форму вчинення правопорушення; відсутні пояснення правопорушника та ін. [154, с. 30]. Зауваження вченого підтверджуються власним аналізом деяких судових постанов в справах про адміністративні правопорушення досліджуваної категорії. Зокрема, Тернопільським міськрайонним судом Тернопільської області 27 листопада 2015 р. було розглянуто матеріали справи, які надійшли від Тернопільського районного відділення поліції Тернопільського відділу поліції Головного Управління національної поліції в Тернопільській області про притягнення до адміністративної за ст. 174 КУпАП (стрільба з вогнепальної, холодної металеві чи пневматичної зброї, пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії в населених пунктах і в не відведених для цього місцях або з порушенням установленого порядку). На підставі розглянутих матеріалів суддя дійшов висновку, що у представленому протоколі про адміністративне правопорушення серії ТЕ № 008062 від 25 листопада 2015 року не зазначено час вчинення адміністративного правопорушення, а також місце його вчинення, зокрема, вказано, що вчинено правопорушення в полі неподалік села, однак, не конкретизовано, якого саме села, тобто не зазначено, чи було воно вчинено в населеному пункті, чи в не відведеному для цього місці або чи у відведеному місці з порушенням установленого порядку. Не зазначено нормативно-

правовий акт, вимоги якого було порушено [155]. Зазначений недолік протоколу унеможливив подальший розгляд справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності, у зв'язку з чим матеріали були повернуті до відділу поліції для їх належного оформлення.

В іншій справі Бахмацьким районним судом Чернігівської області було розглянуто протокол серії ЧН № 013857 від 20 грудня 2015 року, який надійшов до суду від Бахмацького відділу поліції Головного управління Національної поліції в Чернігівській області, про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 174 КУпАП. В Постанові від 24 грудня 2015 р. суддя зазначив, що в протоколі про адміністративне правопорушення серії ЧН № 013857 від 20 грудня 2015 року не конкретизовано, до якого виду зброї належить рушниця, з якої здійснив постріл правопорушник, не вказано, за ким зареєстрована дана рушниця, тобто неповно викладена об'єктивна сторона вчиненого правопорушення; протокол вилучення не містить відомостей про те, де зберігається вилучена зброя, що має значення для вирішення справи, оскільки санкція ст. 174 КУпАП передбачає конфіскацію зброї [156]. Матеріали справи були також направлені на доопрацювання.

Таким чином, органами поліції допускаються деякі порушення при складанні протоколів по справах про адміністративні правопорушення, що посягають на публічний порядок і безпеку, які переважно виражаються у неповноті змісту протоколу: невизначені об'єктивної сторони вчиненого правопорушення, відсутності повного опису предмета або знаряддя вчинення правопорушення, тощо.

Справедливо зазначити, що в переважній більшості випадків працівники Національної поліції оформлюють протоколи про адміністративні правопорушення у справах досліджуваної категорії належним чином [157; 158; 159]. У зв'язку з цим, необхідно вказати, що важливим кроком в напрямку підвищення ефективності діяльності Національної поліції щодо складання протоколів про адміністративні

правопорушення стало затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції від 6 листопада 2015 р. [74]. В цій інструкції детально регламентовано порядок складання протоколу про адміністративні правопорушення, розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також визначається порядок контролю за дотриманням законодавства під час оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення.

Окрім правильності оформлення протоколу та інших матеріалів справи про адміністративні правопорушення, важливе значення для підвищення ефективності процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку і порядок, має чітке регулювання всіх етапів цієї процедури.

Так, О. П. Нагорний пропонує закріпити в КУпАП України вичерпний перелік підстав для затримання особи, підозрюваної у вчиненні адміністративного правопорушення, і викласти його в наступній редакції: «Підстави для адміністративного затримання особи, підозрюваної у вчиненні адміністративного правопорушення: 1) коли ця особа захоплена при вчиненні адміністративного правопорушення чи безпосередньо після його вчинення; 2) коли очевидці, у тому числі і потерпілі, прямо вкажуть на дану особу як на порушника; 3) коли на підозрюваному чи на його одязі, при ньому, а також у його житлі будуть виявлені явні сліди правопорушення. За наявності інших даних, які дають підстави підозрювати особу у вчиненні адміністративного правопорушення, вона може бути затримана лише в тому випадку, якщо ця особа замірялася на втечу, чи коли вона не має постійного місця проживання, або коли не встановлена особа підозрюваного» [160, с. 15]. Дана пропозиція є слушною і заслуговує на схвалення, оскільки в ст. 261 КУпАП, якою визначена процедура адміністративного затримання, не регламентовані підстави та умови такого затримання. Для того, щоб органи поліції могли застосувати до правопорушника адміністративне затримання, інші заходи

впливу, щоб припинити вчинення правопорушення або виявити особу правопорушника, їм надаються спеціальні повноваження.

Зокрема, ч. 2 ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що поліція для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення також застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу, визначені цим законом [31]. Досить спірним є положення ч. 3 та 4 ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до яких поліція може застосовувати інші заходи, визначені окремими законами, а також що поліцейський зобов'язаний пред'явити особі документ, який посвідчує його повноваження, лише в разі, якщо його неможливо ідентифікувати за зовнішніми ознаками.

Недосконалість такого формулювання полягає в тому, що, по-перше, всі поліцейські заходи пов'язані із обмеженням особистої свободи та волі громадян в більшій або меншій мірі. Тому вони повинні бути уніфікованими в одному законодавчому акті, щоб кожний громадянин міг розуміти, які поліцейські заходи і в яких випадках до нього можуть бути застосовані. По-друге, «зовнішні ознаки», за якими можливо ідентифікувати поліцейського, хоча чітко і прописані в ст. 20 Закону України «Про Національну поліцію» та в Постанові Кабінету Міністрів України «Про однострій поліцейських» від 30 вересня 2015 р. № 823 [69], однак, їх наявність не дає можливості перевірити наявність у поліцейського відповідних повноважень. Тому, на нашу думку, пред'явлення відповідного документа, що засвідчує наявність повноважень, повинно бути обов'язковим.

Забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку є окремим напрямком діяльності цього органу, який займає значну частину його функціональних обов'язків. У зв'язку з цим, відсутність спеціальних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, якими б визначались функції та повноваження Національної поліції (як і інших

органів) у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку є одним із суттєвих недоліків адміністративно-правового регулювання.

Основним шляхом вдосконалення правового регулювання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, на думку О. П. Нагорного, як передумови реформування служб, що її здійснюють, є найповніше врегулювання відносин громадського порядку нормами адміністративного права шляхом розробки проекту і затвердження Закону України «Про охорону громадського порядку» [160, с. 16]. З даною точкою зору можна погодитись, однак, з урахуванням формулювання завдань та функцій Національної поліції, що містяться в ст.ст. 1 та 2 Закону України «Про Національну поліцію», закону доцільно присвоїти назву «Про охорону публічної безпеки і порядку». В ньому необхідно 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.

Слушною видається також пропозиція О. Г. Яреми, який вважає, що існує потреба впровадження та оновлення технічних засобів візуального контролю для вдосконалення форм та методів організації та тактики діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку; переходу до несення служби з охорони громадського порядку на різних об'єктах у формі патрулювання в місцях, де немає постійного зосередження великої кількості громадян; оптимізації розрахунку потреби сил і засобів на кожному об'єкті патрулювання, тощо [161, с. 13]. Оновлення технічних засобів та удосконалення методики забезпечення публічної безпеки і порядку є необхідним кроком на шляху реформування не тільки правоохоронних органів, але і всієї системи державного управління сферою забезпечення публічної безпеки і порядку.

У зв'язку з цим, слід зазначити, що на сьогодні чинною є Концепція Державної цільової правоохоронної програми встановлення сучасних систем безпеки, застосування засобів зовнішнього контролю (спостереження) та швидкого реагування на період до 2016 року, згідно з якою основними шляхами розв'язання проблем, пов'язаних з охороною громадського порядку, визначені: розроблення та запровадження єдиних стандартів функціонування апаратних і програмних засобів систем безпеки; забезпечення матеріально-технічними засобами центрів із збирання, оброблення та захисту інформації; закупівля матеріально-технічних засобів для забезпечення готовності сил (підрозділів правоохоронних органів), які залучаються до швидкого реагування; розроблення та налагодження виробництва вітчизняних приладів зовнішнього контролю (спостереження) та засобів швидкого реагування, тощо [94]. Удосконалення та модернізація технічних засобів, які використовуються органами поліції для забезпечення публічної безпеки і порядку, має здійснюватися на основі відповідних урядових концепцій, які потребують розробки на наступні періоди.

Одним з недоліків адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку, є неврегульованість окремих процедурних питань: планування, координація, взаємодія, тощо. Усунення даного недоліку можливе шляхом внесення відповідних доповнень до Закону України «Про Національну поліцію», але більш детальна регламентація окремих процедурних питань має міститися у відповідних галузевих та міжгалузевих підзаконних нормативних актах.

Окремо слід зупинитися на пропозиціях вчених, які пов'язані з більш узагальненими питаннями удосконалення системи забезпечення публічної безпеки і порядку. Так, необхідно погодитись з думкою Ю. С. Небеського, що для повного забезпечення управлінської діяльності у сфері охорони громадського порядку є необхідним комплексний підхід, зокрема, вплив норм конституційного, адміністративного, кримінального, трудового, фінансового та інших галузей права, що дозволить охопити всі сторони

діяльності щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки й боротьби з правопорушеннями [162, с. 94]. Вчений справедливо зауважує, що забезпечення громадського порядку та безпеки є завданням не однієї, а декількох галузей права, оскільки тільки такий підхід сприятиме врахуванню всіх аспектів даної проблеми і дозволить досягти найбільш ефективного результату на шляху її вирішення.

Для усунення прогалин у законодавстві України щодо нормативно-правового закріплення прав і свобод людини та громадянина, їх правових гарантій, а також діяльності правоохоронних органів щодо їх забезпечення, Б. І. Стахура пропонує доповнити та внести зміни до Конституції України, в яких повинні бути визначені принципи діяльності органів виконавчої влади, зокрема, і органів внутрішніх справ, щодо забезпечення прав та свобод людини; міститися узагальнений перелік прав і свобод, їх конституційні гарантії, процедура їх забезпечення, порядок відновлення [163, с. 50]. З цього приводу зазначимо, що в Конституції України наведено широкий перелік прав та свобод людини і громадянина, крім того, зазначається, що він не є вичерпним. Тому, визначати в Основному Законі нашої держави додаткові права недоцільно. Водночас, можна погодитись з думкою науковця щодо необхідності регламентації загального правового статусу правоохоронних органів, в тому числі Національної поліції, в Конституції України.

Ю. В. Фомін запропонував перелік принципів та стандартів, які мають визначати основи побудови та діяльності органів внутрішніх справ України як елемента публічної адміністрації: верховенства права; законності; демократії; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівності (заборони дискримінації); заборони зловживання владою; справедливості; етичності; професіоналізму; розумного проміжку часу для прийняття рішень (своєчасності); захисту даних та поваги приватної інформації; дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів; прозорості; відкритості для зовнішньої перевірки, прозорості для перевірок та нагляду; спрощення організації діяльності органів внутрішніх справ, адміністративних

процедур та вимог щодо оформлення документів; доступності адміністративної влади та адміністративних послуг, електронного урядування та використання електронної пошти; ефективності та результативності; взаємної відповідальності держави і людини [54, с. 195–196]. Деякі із запропонованих принципів видаються цілком обґрунтованими і можуть бути внесені до Розділу II Закону України «Про Національну поліцію», зокрема, принципи пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівності (заборони дискримінації); заборони зловживання владою, тощо.

Слушним є зауваження І. П. Петрова, який вказує на неврегульованість питання щодо нормотворчої діяльності органів Міністерства внутрішніх справ України. Для вирішення цього недоліку науковець пропонує в Інструкції про порядок розробки і прийняття відомчих нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України чітко визначити: усі види відомчих нормативно-правових актів, які приймаються в міністерстві; чітко вказати, у яких випадках видаються накази, інструкції, положення, правила, настанови, розпорядження, і здійснити їх тлумачення; вимоги, які стосуються нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України; межі між ними та предметом їх регулювання; ієрархію актів різного виду всередині масиву відомчих нормативно-правових актів Міністерств внутрішніх справ; юридично обґрунтовані і значущі стандарти, які визначають зміст і форму правового акта [164, с. 179]. В контексті досліджуваної проблематики доцільно також доповнити Закон України «Про Національну поліцію» актами, які може виносити Національна поліція, зокрема: протоколи, постанови, положення, інструкції, тощо.

Отже, проведений вище аналіз дозволяє запропонувати такі шляхи удосконалення адміністративного законодавства в сфері регулювання забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку:

- 1) внести відповідні зміни і доповнення до Закону України «Про Національну поліцію»:

– доповнити статтею щодо визначення термінів, в якій публічну безпеку і порядок сформулювати як такий стан захищеності та упорядкованості важливих та необхідних для держави, суспільства та кожної окремої особи інтересів, за яких кожна особа, державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи дотримуються правових та морально-етичних норм, культурних та інших соціальних правил, виконують відповідні приписи з метою досягнення загального добробуту;

– доповнити статтею про зміст діяльності Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, який складають такі дії: патрулювання публічних місць та інших об'єктів; охорона різних об'єктів на договірних засадах; виявлення адміністративних правопорушень та здійснення провадження у справах про ці правопорушення у порядку та межах повноважень, визначених законодавством України; реагування на заяви і повідомлення громадян, інших фізичних та юридичних осіб; виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушення, вжиття заходів щодо їх усунення, тощо;

– утворити в складі Національної поліції адміністративну поліцію та в окремій статті визначити, що її основними повноваженнями є: виявлення адміністративних правопорушень, складання протоколів про адміністративні правопорушення, здійснення провадження у справах про ці правопорушення, накладення стягнень та виконання постанов;

– доповнити статтею про види актів, які можуть видаватися Національною поліцією у зв'язку з виконанням своїх обов'язків: положення, інструкції, протоколи, постанови, акти обстеження, акти огляду, повідомлення, запрошення, вимоги;

2) прийняти Закон України «Про охорону публічної безпеки і порядку», в якому визначити загальні засади охорони публічної безпеки і порядку, принципи та гарантії в цій сфері, коло суб'єктів охорони та розподіл між ними функціональних обов'язків;

3) розробити ряд підзаконних нормативно-правових актів:

- Інструкцію з питань організації діяльності Національної поліції, в якій визначити порядок планування діяльності поліції у відповідному напрямку, складання та узагальнення статистичної інформації, критерії оцінки ефективності діяльності Національної поліції в 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 слід врегулювати питання, пов'язані з принципами, порядком взаємодії, координації діяльності Національної поліції в напрямку забезпечення публічної безпеки і порядку, способи прийняття спільних рішень, тощо.

3.2. Зарубіжний досвід забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку в державі та можливості його використання в Україні

Визначаючи шляхи удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку в Україні, не можна оминати увагою зарубіжний досвід в цій сфері. Його врахування є необхідним при розробці правової концепції підвищення ефективності діяльності Національної поліції України в означеному напрямку, оскільки це дозволить не тільки комплексно підійти до вирішення цього завдання, але і передбачити можливі результати від впровадження тих чи інших конкретних заходів, зокрема, уникнути практичних помилок, обрати найбільш оптимальний варіант організації діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.

Характерно, що в більшості зарубіжних країн публічний порядок і безпека та, відповідно, заходи по їх підтриманню визнаються важливою складовою концепції загальнонаціональної безпеки, у зв'язку з чим не тільки

на національному, але і на міжнародному рівнях плануються та розробляються заходи щодо їх забезпечення [38, с. 14].

Вивчаючи зарубіжний досвід забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку, необхідно виходити з можливості розподілу іноземних держав на три основні групи: 1) країни Європейського Союзу (далі – країни ЄС); 2) країни пострадянського простору; 3) США та інші зарубіжні країни. Охарактеризуємо законодавство, що регулює поліцейську діяльність зарубіжних країн кожної групи.

Так, законодавство Федеративної Республіки Німеччина (далі – ФРН) в досліджуваній сфері складається з декількох базових законів загальнодержавного та регіонального значення – «Про чиновників Федеральної поліції» від 1976 р., «Про організацію Баварської державної поліції» від 1976 р., «Про завдання і повноваження Баварської державної поліції» від 1990 р.

Відповідно до Закону «Про організацію Баварської державної поліції», до поліції віднесено всі поліцейські сили Республіки Баварія. Ст. 3 уточнює, що кожен чиновник поліції, задіяний на службі публічної безпеки, уповноважений на виконання завдань поліції на всій території держави. В структурі поліції утворюється Служба адміністративної поліції, яка виконує центральні адміністративні завдання поліції. В окремій статті досліджуваного закону зазначено, що службові інстанції поліції повинні співпрацювати між собою та з іншими установами, завданням яких є попередження загроз для публічної безпеки та порядку, та інформувати органи забезпечення безпеки про стан безпеки [59, с. 57].

Повноваження поліції, в тому числі в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку в Баварській Республіці, визначені Законом «Про завдання і повноваження Баварської державної поліції». Згідно із ст. 11, поліція може вживати заходи, необхідні для подолання існуючої у конкретному випадку загрози для публічної безпеки чи порядку (загрози), якщо в інших статтях не передбачені особливі повноваження поліції. Захід у цьому розумінні поліція

може, зокрема, застосувати тоді, коли це є необхідним, щоб: 1) припинити чи запобігти вчиненню карних порушень, порушень порядку чи антиконституційних діянь; 2) усунути наслідки, що з'явилися через такі діяння; 3) подолати загрози чи усунути наслідки, які загрожують порушеннями чи порушують життя, здоров'я чи свободу особи чи об'єктів, збереження яких видається необхідним у публічних інтересах [59, с. 60].

Отже, законодавство про поліцію ФРН досить детально регламентує повноваження поліцейських органів у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку (яке визнано основним званням діяльності поліції), а також передбачає формування спеціальної служби, яка здійснює адміністративну діяльність у цій сфері, – адміністративної поліції.

Сучасна поліцейська система Франції являє собою складний апарат з власною структурою, що покликаний захищати інтереси адміністрації. Більшість функцій у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку виконує жандармерія. Адміністративна поліція займається попередженням правопорушень і виконує інші профілактичні функції [165, с. 464].

Повноваження поліції Французької республіки у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку визначено Законом Франції «Про посилення безпеки і захисту свободи особи» від 1981 р. [166, с. 602]. Законодавство досить детально регламентує діяльність поліції у сфері боротьби зі злочинністю та охорони публічного порядку. Особливо це стосується реалізації функцій судової поліції – сукупності повноважень та діяльності з констатації порушень будь-яких заборонних норм, забезпечених кримінально-правовою санкцією, збирання доказів і передачі правопорушників судовій владі [167, с. 142].

У Великобританії законодавство в досліджуваній сфері представлено Законом Сполученого Королівства «Про поліцію» від 1996 р. Як зазначає М. В. Лошицький, в діяльності британської поліції домінуючою є функція із забезпечення публічної безпеки, а функції з охорони громадського порядку виконує кожен поліцейський незалежно від звання і посади [168, с. 158].

Водночас, робота поліції Великобританії по охороні публічного порядку, та безпеки не належить до адміністративної діяльності [169, с. 8].

Таким чином, термінологія, яка застосовується в поліцейському законодавстві Великобританії, є близькою до тієї, що вживається в новому Законі України «Про Національну поліцію». Однак, за своїм змістом діяльність з охорони публічного порядку та безпеки у Великобританії не належить до адміністративної, оскільки здійснюється всіма підрозділами та службами поліції. Відзначимо, що Закон «Про поліцію» детально регламентує питання планування діяльності поліції, її структуру, співпрацю з іншими державними установами в сфері охорони публічного порядку та безпеки.

Зокрема, в ст. 6А зазначається, що кожен орган поліції повинен до початку кожного відповідного трирічного періоду видавати план («трирічний стратегічний план»), яким визначається середньострокова і довгострокова стратегія поліцейської діяльності у цій зоні протягом даного періоду часу. Передбачається також планування діяльності місцевої поліції. Ст. 23 регламентовано, якщо старші офіцери кількох сил поліції вважають, що будь-які поліцейські функції можуть виконуватися більш ефективно або результативно у разі спільних дій цих сил, вони мають право за ухвали органів поліції, що утримують такі сили, укласти у цих цілях договір [59, с. 241–242, 250]. Тобто взаємодія між різними силами (службами, відділами) поліції здійснюється у формі співробітництва на договірній основі. Це є специфічною рисою діяльності поліції Великобританії.

Свої особливості має функціонування поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку в Королівстві Бельгії, де поліцейське законодавство представлене низкою законів, зокрема, Законами Королівства Бельгії «Про діяльність поліції» від 1992 р., «Про організацію інтегрованої поліцейської служби поліції, структурованої на два рівні» від 1998 р., «Про дисциплінарний статут персоналу поліцейських служб» від 1999 р.

Статтею 1 Закону «Про діяльність поліції» регламентовано, що при виконанні завдань адміністративної або судової поліції служби поліції

забезпечують дотримання і сприяють захисту індивідуальних свобод і прав, а також демократичному розвитку суспільства. Крім того, підкреслюється, що будь-які заходи примусу (поліцейські заходи) можуть застосовуватися виключно у відповідності, на підставі та у порядку, що визначені законодавством [59, с. 113]. Характерно, що в даному законі окремий розділ присвячений питанню координації та керівництву операціями, що застосовуються органами поліції.

Статтею 14 Закону Королівства Бельгія «Про діяльність поліції» визначено зміст діяльності органів поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку. При виконанні завдань адміністративної поліції служби поліції дбають про підтримання публічного порядку, зокрема, про дотримання законів і вимог поліцейських статутів, здійснюють запобігання порушенням та забезпечують захист осіб і майна. З цією метою вони забезпечують загальний нагляд і проводять контроль у місцях, до яких вони мають доступ на законних підставах, подають звіти про виконання завдань компетентним органам, а також передають інформацію, зібрану при виконанні завдань, здійснюють заходи адміністративної поліції, вживають матеріальні заходи адміністративної поліції, які належать до їхніх повноважень, та підтримують зв'язок між собою та з компетентними адміністративними органами [59, с. 119]. Також органи поліції здійснюють нагляд за душевнохворими, за засудженими, яким змінений порядок виконання покарання у вигляді позбавлення волі, за засудженими, щодо яких ухвалене рішення про зупинення виконання покарання, стежать за дотриманням вимог законодавства щодо в'їзду на територію країни, перебування на ній, влаштування та видворення іноземців, тощо.

Отже, в Королівстві Бельгія, як і в більшості країн ЄС, утворюється спеціальний відділ поліції – адміністративна поліція, до основних завдань якої належить забезпечення та підтримання публічної безпеки і порядку.

У Португальській Республіці з метою охорони публічної безпеки утворюється поліція публічної безпеки, яка функціонує у відповідності до Закону «Про організацію поліції публічної безпеки» від 2007 р. Згідно із ст. 1

цього закону, місія поліції публічної безпеки полягає у забезпеченні демократичної законності, внутрішньої безпеки та прав громадян у відповідності до Конституції і законів. Характерно, що поліція публічної безпеки є підзвітною перед членом Уряду, який відповідає за внутрішню адміністрацію, а організація цієї поліції є єдиною по всій території держави [59, с. 202]. Такий спосіб організації поліції сприяє виробленню єдиного по всій території держави підходу в сфері охорони публічної безпеки, а також підпорядкуванню єдиним правилам її забезпечення.

Статтею 32 Закону Португальської Республіки «Про організацію поліції публічної безпеки» визначені завдання поліції публічної безпеки, основними з яких є: (а) гарантувати умови безпеки, які дають можливість для реалізації прав і свобод, поваги до гарантій для громадян, а також можливість повноцінного функціонування демократичних інститутів у відповідності до засад легальності та діяльності правової держави; (b) гарантувати публічний спокій та порядок, безпеку та захист осіб і майна; (c) забезпечувати загальне запобігання злочинності у взаємодії з іншими силами і службами безпеки; (d) запобігати вчиненню інших дій, що суперечать закону та встановленим правилам [59, с. 202].

Таким чином, поліцейське законодавство Португальської Республіки передбачає утворення розгалуженої системи поліції публічної безпеки як самостійної організації, що має єдиний центр управління, єдині повноваження та функції.

В Польщі також запроваджено централізовану модель управління поліцією. Взаємодія ієрархічних щаблів «поліцейських драбин» (організаційних одиниць і організаційних ланок) ґрунтується на дотриманні принципів галузевої спеціалізації та субординації [170, с. 393].

Основними завданнями поліції Польщі у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону Республіки Польща «Про поліцію» від 6 квітня 1996 р., є: 1) охорона життя та здоров'я людей, а також майна від протиправних посягань, що загрожують цим благам; 2) охорона

безпеки та публічного порядку, у тому числі забезпечення спокою у публічних місцях, а також у засобах публічного транспорту та публічного сполучення, у дорожньому русі та на водоймах, призначених для загального користування; 3) ініціювання та організація заходів, що мають на меті запобігання вчиненню злочинів та проступків, а також криміногенним явищам, та співпраця у цій галузі з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також громадськими організаціями, тощо [59, с. 358].

В Республіці Польща практикується залучення до виконання обов'язків поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку різних громадських формувань. З цього приводу О. С. Проневич зазначає, що засновані на волонтерських засадах громадські квазіполіцейські формування (добровільні поліцейські служби, варти безпеки, громадянські сторожі) є дієвою формою самоорганізації населення та альтернативою неконтрольованим об'єднанням громадян [170, с. 395].

Підсумовуючи досвід правового регулювання поліцейської діяльності в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку в країнах ЄС, можна зробити такі узагальнюючі висновки: 1) в цих державах застосовуються терміни «публічна безпека» і «публічний порядок»; 2) в більшості країн ЄС для виконання функцій охорони публічної безпеки і порядку створюється спеціальний поліцейський орган – адміністративна поліція (ФРН, Французька Республіка та ін.), поліція публічної безпеки (Португальська Республіка); виключенням є поліція Великобританії, де повноваження в даній сфері виконують всі відділи та органи поліції; 3) поліцейське законодавство цих держав детально регламентує (як правило, в декількох законодавчих актах) питання повноваження поліцейських органів у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, планування діяльності поліції, її структуру, співпрацю з іншими державними установами в сфері охорони публічного порядку та безпеки, порядок взаємодії між різними поліцейськими силами.

Наступна група іноземних держав, досвід яких може бути корисним для застосування в законодавстві України, що регламентує забезпечення

Національною поліцією публічної безпеки і порядку, є держави пострадянського простору.

Так, в ст. 1 Закону Російської Федерації (далі – РФ) «Про поліцію» зазначається, що поліція призначена для захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян Російської Федерації, іноземних громадян, осіб без громадянства, для протидії злочинності, охорони громадського порядку, власності та для забезпечення громадської безпеки. Стаття 10 цього закону присвячена визначенню засад взаємодії і співпраці поліції при здійсненні своєї діяльності. Зокрема, вказується, що поліція взаємодіє з іншими правоохоронними органами, державними і муніципальними органами, громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами. Поліція при виконанні покладених на неї обов'язків може використовувати можливості державних і муніципальних органів, громадських об'єднань та організацій у порядку, встановленому законодавством Російської Федерації [171].

В цілому поліцейське законодавство РФ дуже близьке за змістом до відповідного законодавства України. Однак, в ньому більш детально регламентуються питання взаємодії поліції з іншими правоохоронними органами, державними органами, а також питання державного контролю за діяльністю поліції.

В Республіці Білорусь (далі – РБ) діє Закон «Про органи внутрішніх справ», згідно з яким органи внутрішніх справ – це державні правоохоронні органи, що здійснюють боротьбу зі злочинністю, охорону громадського порядку і забезпечують громадську безпеку відповідно до завдань, покладених на них цим законом та іншими законодавчими актами Республіки Білорусь [172]. Характерно, що в РБ для охорони громадського порядку і безпеки утворюється міліція громадської безпеки. РБ залишається однією з небагатьох держав, де збереглася назва «міліція».

Зокрема, відповідно до ст. 16 Закону РБ «Про органи внутрішніх справ», міліція громадської безпеки вирішує завдання забезпечення особистої і майнової безпеки громадян, громадської безпеки, охорони громадського

порядку, профілактики, виявлення, припинення злочинів, адміністративних правопорушень, розшуку осіб, які їх вчинили, та інших осіб у випадках, передбачених законодавчими актами Республіки Білорусь. До складу міліції громадської безпеки входять оперативно-чергові служби, служба дільничних інспекторів міліції, інспекції у справах неповнолітніх, стройові підрозділи міліції, державна автомобільна інспекція, дорожньо-патрульна служба, підрозділи, призначені для утримання осіб, які вчинили злочини, адміністративні правопорушення, а також інші підрозділи, необхідні для здійснення діяльності міліції громадської безпеки [172].

Таким чином, система міліції громадської безпеки РБ є досить розгалуженою, яка організована відповідно до основних напрямків її діяльності в сфері охорони громадської безпеки і порядку.

В Республіці Казахстан (далі – РК) в 2011 році було прийнято Закон «Про правоохоронну службу». Згідно з п. 7 ст. 1, правоохоронний орган – державний орган, що забезпечує дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, який реалізує політику держави з протидії злочинності та іншим правопорушенням у відповідності зі своєю компетенцією, наділений спеціальними повноваженнями щодо забезпечення законності і підтримки громадського порядку, виявлення, попередження, припинення, розслідування правопорушень, виконання судових рішень у кримінальних справах. До правоохоронних органів віднесено органи прокуратури, внутрішніх справ, антикорупційну службу і службу економічних розслідувань, що здійснюють свою діяльність відповідно до законодавчих актів Республіки Казахстан [173]. Цим законодавчим актом здебільшого визначаються загальні засади та спеціальні умови прийняття та проходження служби в правоохоронних органах.

Поряд із Законом «Про правоохоронну службу», в РК прийнято Закон «Про органи внутрішніх справ Республіки Казахстан» від 23 квітня 2014 р. Згідно із ст. 1 цього закону, органи внутрішніх справ, покликані служити

народу Казахстану, в цілях забезпечення громадської безпеки здійснюють наступні завдання: 1) профілактику правопорушень; 2) охорону громадського порядку; 3) боротьбу зі злочинністю; 4) виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень. В системі органів внутрішніх справ РК утворюється поліція, яка складається з кримінальної поліції, адміністративної поліції, підрозділів слідства, дізнання та інших підрозділів. Адміністративна поліція складається з підрозділів дільничних інспекторів поліції, у справах неповнолітніх, захисту жінок від насильства, контролю у сфері обороту цивільної й службової зброї, дорожньо-патрульної, міграційної, природоохоронної поліції, спеціальних установ, інших підрозділів, які здійснюють охорону громадського порядку [174]. Отже, в РК основну частину функцій щодо забезпечення громадської безпеки і порядку виконує адміністративна поліція.

В Республіці Молдова діє Закон «Про діяльність поліції та статус поліцейського» від 27 грудня 2012 р. № 320. Згідно із ст. 2, поліція є спеціалізованою публічною установою держави в підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ, призначеною для захисту прав і основних свобод людини за допомогою діяльності з підтримки, забезпечення та відновлення громадського порядку та безпеки, щодо попередження, розслідування та розкриття злочинів та правопорушень. В структурі поліції утворюється поліція громадського порядку, основним призначенням якої є підтримка, забезпечення та відновлення громадського порядку і безпеки, забезпечення безпеки людей, попередження злочинів та правопорушень, констатація правопорушень і застосування покарань за них відповідно до законодавства [175].

Характерно, що в ст. 21 зазначеного закону досить детально регламентовано зміст діяльності поліції в сфері підтримання, забезпечення і відновлення громадського порядку та безпеки, захисту прав і законних інтересів людини і спільноти. Зокрема, до функцій поліції Республіки Молдова в даному напрямку її діяльності віднесено:

а) здійснення заходів щодо підтримання громадського порядку та безпеки, забезпечення безпеки людей, щодо встановлення та припинення діянь, які посягають на життя, свободу, здоров'я і цілісність людини, на приватну чи публічну власність, а також на інші законні інтереси спільноти;

б) здійснення заходів щодо забезпечення громадського порядку при проведенні зборів, культурно-спортивних та інших подібних заходів, а також по відновленню громадського порядку у випадках, передбачених чинним законодавством;

в) здійснення нагляду і контролю руху на автомобільних дорогах загального користування, за винятком випадків, передбачених законом, співпраця з іншими органами публічної влади, установами, громадськими об'єднаннями, неурядовими організаціями з метою вдосконалення організації та систематизації руху, забезпечення належного технічного стану автотранспортних засобів;

г) виконання завдань із забезпечення громадського порядку в ході офіційних візитів або заходів за участю високопоставлених державних діячів;

д) забезпечення відповідно до закону охорони особливо важливих об'єктів, майна і цінностей, перелік яких затверджується Урядом, тощо [175].

Також в Законі Республіки Молдова «Про діяльність поліції та статус поліцейського» визначено правовий статус поліцейського як посадової особи поліції, зокрема, його права та обов'язки, порядок та підстави застосування поліцейських примусових та превентивних заходів, тощо.

В Республіці Вірменія завдання поліції полягають у забезпеченні відповідно до закону: 1) безпеки людини у випадках, передбачених законом; 2) профілактики, попередження і припинення злочинів та адміністративних правопорушень; 3) виявлення та розкриття злочинів, попереднього слідства по кримінальній справі; 4) охорони громадського порядку та громадської безпеки; 5) рівного захисту всіх форм власності; 6) надання допомоги фізичним і юридичним особам у захисті їх прав та інтересів у межах, передбачених відповідним законом. Визначається, що поліція зобов'язана забезпечувати

охорону громадського порядку на вулицях, площах, у парках і на залізничних станціях, в аеропортах, виборчих дільницях, інших громадських місцях, в ході судових засідань (за клопотанням судів). При забезпеченні громадського порядку службовці поліції зобов'язані носити форму встановленого виду, на якій в її видимій частині прикріплюються відмітні знаки, що дають можливість ідентифікації особи службовця поліції [176]. В окремій статті також регламентовано обов'язки поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, обов'язки поліції в умовах надзвичайних ситуацій, при охороні майна, тощо.

Досліджуючи законодавство постсоціалістичних держав у сфері регулювання забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку, можна дійти висновку, що в законах про поліцію лише в загальних рисах визначаються питання здійснення цим органом охорони публічної безпеки і порядку (виключення складає Закон Республіки Молдова «Про поліцейську діяльність та статус поліцейського», де розкрито зміст відповідної діяльності). Більш детальна регламентація міститься у підзаконних правових актах – як правило, наказах міністрів внутрішніх справ.

Так, наприклад, питання забезпечення безпеки дорожнього руху в РК визначаються Інструкцією органів внутрішніх справ Республіки Казахстан щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, затвердженою Наказом Міністра внутрішніх справ РК від 16 квітня 2014 р. № 219 [177]. Подібні нормативно-правові акти діють і в інших зарубіжних державах.

Отже, особливостями адміністративно-правового регулювання діяльності поліції (в РБ – міліції) в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку в пострадянських державах є: 1) в законодавчих актах цих держав застосовується поняття «громадська» (рос. «общественный») безпека і порядок; 2) поліція (міліція) визначається як орган, покликаний передусім забезпечувати громадський порядок та безпеку; 3) в структурі поліції (міліції) для виконання функцій з охорони громадського порядку та безпеки утворюється адміністративна поліція (РК), поліція громадського порядку (в Республіці

Молдова) або міліція громадської безпеки (РБ); 4) законодавство представлено, як правило, законом про поліцію, в якому лише в загальних рисах визначається функціонування поліції щодо забезпечення громадської безпеки і порядку, та рядом підзаконних нормативних актів. Показовим є досвід Республіки Молдова – в законі про поліцію детально регламентовано дії, повноваження та функції поліції, які складають зміст діяльності із забезпечення громадської безпеки і порядку; 5) значна увага в законах про поліцію приділяється питанням взаємодії з іншими органами, громадськими формуваннями, тощо.

Переходячи до аналізу досвіду зарубіжних країн третьої групи, передусім звернемось до розгляду системи організації діяльності поліції США щодо забезпечення публічної безпеки і порядку. У зв'язку з цим, слід зазначити, що вище були розглянуті переважно централізовані або змішані моделі організації системи забезпечення публічної безпеки і порядку поліцією. Специфічною рисою американської моделі є її повна децентралізація. Ця особливість безпосередньо впливає на порядок правового регулювання діяльності поліції в США.

Зокрема, як зазначає К. Л. Яковлев, вся діяльність поліції штатів, міст і округів, відповідно до поправки 10 Конституції США, регламентується конституціями і законами штатів, а також виданими на їх основі нормативними правовими актами місцевого самоврядування. Характерними прикладами таких актів є міський поліцейський ордонанс, Клятва поліцейського і Моральний кодекс співробітника правоохоронного округу. Американська модель сил забезпечення внутрішньої безпеки складається з двох самостійних підсистем: основної (федеральної) і базової (суб'єктів федерації), які незалежні одна від одної [178, с. 110].

Що стосується охорони публічного порядку і безпеки, то в деяких джерелах [179, с. 19] зазначається, що основну частину функцій в цій сфері виконують поліцейські управління в містах і шерифські управління в графствах. Федеральна поліція як орган охорони публічного порядку в США не

функціонує. В свою чергу, місцеві управління поліції включають поліцейські органи місцевого самоврядування та муніципальні органи поліції.

Поліцейські органи місцевого самоврядування беруть на себе основний тягар виконання правоохоронних функцій. Саме на цьому рівні реалізується найбільший обсяг роботи органів охорони правопорядку. Муніципальні органи поліції і органи поліції місцевого самоврядування створюються відповідно до нормативних актів штатів, які надають місцевій владі право на самоврядування і також право засновувати місцеві органи поліції [180, с. 105]. У структурі поліції штатів є наступні поліцейські служби: дорожньої поліції; патрульно-постова; карного розшуку; охорони вищих посадових осіб штатів і режимних об'єктів; інформаційно-криміналістична [181].

Певні особливості має система організації управління поліції Нью-Йорка. Управління очолює комісар поліції, який є цивільним службовцем та призначається мером Нью-Йорка. Комісар поліції обирає собі заступників і помічників. Управління ділиться на вісім відділів, шість з яких пов'язані з виконанням поліцейських функцій. Крім відділів, існують спеціалізовані підрозділи (наприклад, Компстат). Адміністрація управління підрозділяється на штат цивільних службовців та атестованих службовців – співробітників поліції [180, с. 105].

Особливостями законодавчого регулювання діяльності поліції США в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку можна вважати такі:

- 1) децентралізація системи організації поліції та, відповідно, системи законодавства, що регламентує її діяльність;
- 2) покладення основної та більшої частини функцій з охорони публічного порядку та безпеки на місцеву поліцію, представлену муніципальною та поліцією місцевого самоврядування;
- 3) надання органам місцевого самоврядування права самостійно визначати кількість та структуру поліцейських органів, що функціонують на їх території;
- 4) основною формою діяльності місцевої поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку є патрулювання та охорона об'єктів.

Розглянемо також досвід деяких інших зарубіжних країн, який може виявитись корисним для України, зокрема, Японії та Ізраїлю.

Так, в Ізраїлі діяльність поліції регламентується Законом «Про поліцію» 1971 р. Згідно із ст. 3 цього закону, зазначається, що поліція Ізраїлю займається виявленням та запобіганням правопорушенням, розшуком та затриманням злочинців, надійною охороною заарештованих, підтримкою громадського порядку, охороною безпеки, життя і майна громадян [182]. З цього приводу В. Л. Фільштейн зазначає, що Міністерство внутрішньої безпеки та Національна поліція Ізраїлю діють як правоохоронні органи, а їх метою є забезпечення належного громадського порядку, громадської безпеки, боротьба із правопорушеннями. До завдань Міністерства внутрішньої безпеки Ізраїлю, як керівного органу Національної поліції Ізраїлю, належать: стратегічне планування у сфері охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби із правопорушеннями на всій території країни, здійснення матеріально-технічного та кадрового забезпечення Національної поліції Ізраїлю [56, с. 9–10].

Основними функціями поліції, визначеними Законом «Про поліцію», є:

- 1) запобігання актам терору з боку ворожих елементів і організацій шляхом патрулювання, перевірок, пошуків та інформування громадян з метою підвищення їх пильності;
- 2) реагування на повідомлення громадян про підозрілі предмети, перевірка цих предметів і демонтаж вибухових пристроїв;
- 3) порятунок й евакуація постраждалих в терористичних актах, огляд місцевості в пошуках інших вибухових пристроїв, видалення сторонніх з місця події, затримання підозрюваних;
- 4) організація охорони при муніципалітетах, районних радах і в сільськогосподарському секторі;
- 5) організація діяльності добровольців – цивільних патрульних загонів та їх розподіл на посади, пов'язані з охороною та забезпеченням безпеки в звичайних та екстремальних умовах;
- 6) відповідальність за охорону навчальних закладів; охорона громадського порядку, тощо [183, с. 12–13].

Отже, основним призначенням поліції Ізраїлю, так само як і Національної поліції України, є охорона та захист публічної безпеки і порядку шляхом виконання покладених на неї функцій. Аналіз типових функцій Національної поліції Ізраїлю дозволяє стверджувати, що вони також є подібними до функцій поліції України, однак, в Законі «Про поліцію» Ізраїлю ці функції регламентовані більш детально.

В Японії, як зазначає М. Ф. Криштанович, до поразки у Другій світовій війні існувала жорстко централізована система, однак, у перші повоєнні роки тут розпочався стрімкий процес децентралізації управління різними галузями суспільного життя. У 1948 р. парламент Японії ухвалив новий закон про поліцію, чим започаткував докорінне реформування поліцейської системи на засадах децентралізації, внаслідок чого паралельно з державними поліцейськими органами центрального та регіонального рівнів було додатково створено дві нові поліцейські служби: міську поліцію та сільську поліцію. Основною ланкою поліційної системи в країні є патрульна служба, яка становить приблизно 40% від загальної чисельності всього особового складу японської поліції [184, с. 64].

На сьогоднішній день поліцейська система Японії заснована на мережі управлінь, які розміщені в кожній префектурі. Префектуральні управління забезпечують несення патрульної служби, безпеку на дорозі, діяльність кримінальної поліції та інші функції. Префектури також розділені на райони, де створені відділи поліції і опорні пункти поліції. У свою чергу, районні відділи поліції поділяються на сектори, які виконують певні функції: прийняття заяв про крадіжки і знахідки, надання консультацій щодо проблем безпеки та порядку, боротьба з комп'ютерними злочинами, робота з неповнолітніми і розшук загублених дітей, видача дозволу на торгівлю вживаними товарами [185, с. 28].

Отже, характерною відмінністю поліції Японії є децентралізована система організації цього органу. На відміну від США, вона має єдиний центр управління – Національне поліцейське управління. Однак, це не заважає

місцевій та сільській поліції користуватися широкими повноваженнями та виконувати розгалужену систему функцій щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.

На основі проведеного аналізу зарубіжного законодавства в сфері регулювання діяльності поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку можна запропонувати такі способи його застосування у відповідному законодавстві України:

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 вирішення у відповідному регіоні;

2) більш активне залучення громадських та інших цивільних формувань до забезпечення публічної безпеки та порядку нарівні з поліцією;

3) запровадження системи планування діяльності Національної поліції України на всіх рівнях; закріплення у Законі України «Про Національну поліцію» основних засад розробки перспективних та поточних планів на відповідних територіях.

Особливо важливим для України є врахування європейського досвіду, оскільки прийнятий нашою державою курс на євроінтеграцію зобов'язує Україну привести національне законодавство у відповідність до європейських стандартів і норм. Показовим є досвід держав ЄС щодо організації єдиного інформаційного простору в органах поліції всіх рівнів, детальної регламентації взаємодії різних структурних підрозділів поліцейських органів, а також співробітництва з іншими державними органами.

3.3. Адміністративно-правові форми оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі

Визначення ефективності забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі є важливим елементом державного управління системою публічної безпеки і порядку. Саме рівень ефективності є визначальним фактором для прийняття відповідних управлінських рішень, зокрема, щодо планування заходів, спрямованих на забезпечення публічної безпеки і порядку, щодо структури та штатної чисельності органів поліції, які залучаються до виконання завдань в цій сфері, щодо удосконалення та модернізації методів та засобів забезпечення публічної безпеки і порядку, тощо.

Складність оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку полягає в тому, що, на відміну від оцінювання індивідуальних результатів роботи кожного окремо взятого поліцейського, тут слід враховувати інші фактори, які можуть впливати на результативність функціонування Національної поліції. Це, зокрема, вихідний стан публічної безпеки і порядку в регіоні та державі, спосіб організації поліцейських підрозділів, оптимальність їх структури, ефективність командної роботи, тощо.

Для визначення адміністративно-правових форм оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку необхідно розібратися із змістом таких категорій як «ефективність», «критерії ефективності», «оцінювання ефективності». Діяльність Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку належить до одного з напрямків державного управління. Відтак, слід з'ясувати відповідні категорії у системному зв'язку з державним управлінням.

В тлумачному словнику категорія «ефективність» визначається як: 1) диференційована та багаторівнева характеристика, яка, водночас, зберігає свою відносність стосовно проголошених цілей; 2) співвідношення між продуктом та ресурсами, які пішли на його створення, з огляду на результат, тобто зв'язок із ресурсами, продуктом і цілями, але обов'язково і з ефектом, причому останній досягається за межами діяльності, процесу творення товару чи послуги, саме в процесі його споживання [5, с. 1647]. Отже, основний зміст категорії «ефективність» розкривається через співвідношення завдань, результатів та затрачених на це засобів (ресурсів). Результати управлінської діяльності, яка не передбачає утворення (виробництва) матеріального об'єкта, необхідно оцінювати з урахуванням певних особливостей вимірювання її ефективності.

В науковій літературі пропонуються різні визначення категорії «ефективність державного управління». Так, на думку А. Ф. Мельника, О. Ю. Оболенського та ін., ефективність управління (в тому числі державного) – це результат, співставлений із витратами на його досягнення (причому витрати включають як прямі витрати на систему управління, так і витрати на реалізацію управлінських рішень) [186, с. 230–237]. Звичайно, запропонований науковцями підхід до оцінювання ефективності державного управління видається дещо широким та абстрактним і потребує більш чіткої конкретизації, але сутність ефективності в цілому розкрита.

О. К. Ткачова справедливо зазначає, що ефективність державного управління – це не просто співвідношення між результатами і затратами, а досягнення соціально значущих результатів при суспільно виправданих затратах. Ефективність державного управління – це комплексне поняття, яке залежить від багатьох факторів, зокрема, економічних, соціальних, політичних, організаційних, тощо. Тому науковець вважає необхідними запровадження індивідуального підходу до кожного об'єкта управління і розробку індивідуальної системи критеріїв та показників оцінювання ефективності функціонування об'єкта державного управління [187, с. 36]. З

думкою науковця, безперечно, слід погодитись, оскільки неможливо розробити абсолютно для всіх органів державного управління, навіть для тих, що належать до однієї ланки (наприклад, правоохоронні органи), універсальні критерії оцінки ефективності. Адже перед кожним органом стоять власні завдання, і тому оцінювати ефективність їх результатів однаково не представляється можливим. Однак, необхідним завданням на сучасному етапі державного розвитку є розробка єдиних критеріїв оцінки ефективності державної політики.

Ефективність системи управління органів внутрішніх справ М. Д. Мартинов визначав як вплив керуючої системи на керовану з метою досягнення високих результатів в їх оперативно-службовій діяльності. Характерно, що науковець підкреслив необхідність розмежування таких категорій як «ефективність» та «ефект». На думку науковця, ефективність, на відміну від ефекту, враховує не тільки результат діяльності (прогнозований, запланований, досягнутий, бажаний), але і розглядає умови, за яких він досягнутий [188, с. 290–291]. Дане зауваження є цілком доречним та потребує врахування при розробці конкретних критеріїв ефективності, що є більш широким поняттям за «ефект».

В. В. Маліков надав визначення ефективності діяльності підрозділів міліції громадської безпеки щодо охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян як співвідношення між фактичним результатом їх діяльності (узгодженість дій суб'єктів охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, кількість складених адміністративних протоколів, затриманих порушників громадського порядку, проведених зустрічей з населенням та представниками громадських формувань, тощо) та тими цілями і завданнями, які стоять перед зазначеними підрозділами у сфері охорони громадського порядку [189, с. 189]. Науковець при формулюванні цього визначення виходив із широкого розуміння поняття «ефективність». Більш вузький (конкретний) підхід передбачає виділення декількох окремих елементів

ефективності, зокрема, ресурсозберігаюча, економічна, соціальна, цільова складова, тощо.

Отже, можемо виділити такі ознаки ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку в державі: 1) є частиною загальної ефективності діяльності Національної поліції; 2) відображає фактичний стан організації та управління роботою поліції у відповідному напрямку, при якому досягаються поставлені цілі та виконуються відповідні завдання в поєднанні з найбільш оптимальною затратою ресурсів (фінансових, кадрових та ін.); 3) на ефективність впливають різні фактори економічного, соціального, правового, організаційного та іншого характеру. Тому при її оцінці необхідно комплексно підходити до визначення критеріїв.

Ефективність забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі можна визначити як такий рівень якісних та кількісних результатів діяльності поліції, що виражаються у досягненні належного стану захищеності життєво важливих інтересів, що входять у зміст публічної безпеки і порядку, шляхом оптимального використання методів, засобів та ресурсів для цих цілей.

Для оцінювання ефективності державного управління застосовуються відповідні критерії та методи їх аналізу.

Під критеріями в управлінні розуміють мірила оцінки, найбільш суттєві, часто комплексні показники, які дозволяють визначити, класифікувати, оцінити ті чи інші суттєві аспекти управлінської діяльності, охарактеризувати ту чи іншу якість управління [190, с. 309]. На думку М. Д. Шаргородського, критерії ефективності – це спроможність правового засобу сприяти досягненню цілей і завдавати об'єктивний вплив на суспільні відносини [191, с. 57–58]. Тобто ефективним можна вважати такий засіб досягнення цілей, який позитивно впливає на результативність певної діяльності, що обумовлює виникнення соціального, економічного або іншого ефекту.

Оцінювання ефективності можливо здійснювати за допомогою різних методів. О. К. Ткачова зазначає, що сутнісні моделі оцінювання ефективності управлінської діяльності включають: 1) оцінювання за цілями (досягнення мети та оцінка впливу); 2) оцінювання за результатами (моніторинг результатів); 3) оцінювання за системними компонентами (модель всебічної оцінки); 4) оцінювання за інтересами клієнтів (оцінка якості наданих державних послуг); 5) оцінювання за інтересами стейкхолдерів (задоволення інтересів усіх зацікавлених сторін) [187, с. 34]. Всебічна оцінка ефективності потребує комплексного підходу, який враховує різні сторони ефективності та дозволяє більш точно виявити проблемні моменти.

Для визначення ефективності органу публічної влади, на думку В. М. Сороко, необхідно поняття ефективності спроектувати на простір і результати його діяльності, визначити ціннісні аспекти для її оцінки. Комплекс ціннісних орієнтацій для проведення оцінки може включати визначення: суб'єкта оцінки, зацікавленого в результатах аналізу діяльності органу публічної влади; локального предмета оцінки: функції, послуги чи іншого аспекту адміністративно-управлінської діяльності; рівня аналізу якостей, послуг чи продуктів діяльності; індикаторів та показників, які використовуються у сфері чи галузі, для регулювання результативності; цільової спрямованості дослідження; часового інтервалу оцінки; меж чи стандартів для встановлення достатності діяльності [192, с. 14].

В контексті даного дослідження нас цікавлять адміністративно-правові форми оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку.

Як зазначає Л. І. Лисакова, оцінюванню, яке реалізується через адміністративні методи, притаманні адміністративно-правові засоби, серед яких організація постійних і тимчасових комісій, проведення ревізій, планових і позапланових перевірок, інспектування, моніторинг для відстеження ходу діяльності, тощо. Сюди ж, на думку науковця, відноситься аудит адміністративної діяльності, який головним чином розглядає ступінь

дотримання правил і нормативів, а не впливи, відповідність ситуації, ефективність [193, с. 3].

Для визначення конкретних адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності поліції в досліджуваному напрямку звернемось до аналізу положень Закону України «Про Національну поліцію» та деяких інших законодавчих актів.

Так, відповідно до ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію», з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. Такий звіт повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями. Крім того, керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють [31].

В Міністерстві внутрішніх справ України узагальнюється та оприлюднюється інформація про злочинність, пов'язану з торгівлею людьми (щомісячно) [194], про стан протидії корупції (щорічно) [195]. Також деяка статистична інформація щодо діяльності органів поліції формується в Генеральній прокуратурі, зокрема: щомісячна інформація про основні показники роботи органів досудового розслідування [196], про стан і структуру злочинності у державі за відповідний рік [197], тощо.

Основною (а на сьогодні єдиною) формою постійного оцінювання діяльності Національної поліції є моніторинг статистичної інформації, яка переважно заснована на кількісних показниках. Між тим, якісні критерії оцінювання, а також показники ефективності такого напрямку діяльності як

забезпечення публічної безпеки та порядку законодавством взагалі не визначені.

Характерно, що згідно із ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, районні та міські ради мають право за результатами оцінки діяльності органу поліції на території відповідно Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, відповідної області, району або міста своїм рішенням прийняти резолюцію недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади. У рішенні про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції мають бути зазначені мотиви для його прийняття з посиланням на обставини, що їх обґрунтовують [31]. Зважаючи на серйозність наслідків прийняття резолюції недовіри, важливим є чітке визначення конкретних критеріїв, за якими відповідні органи можуть оцінювати діяльність Національної поліції.

В Концепції «100 днів якості Національної поліції України» ключовими показниками оцінювання роботи Національної поліції були визначені: динаміка довіри населення до територіальних управлінь Національної поліції; оцінка громадянами почуття власної безпеки в районі проживання; оцінка рівня корупції у підрозділах поліції; рівень задоволеності потерпілих і свідків злочинів роботою поліції при їх виклику і первинному контакті на місці події; оцінка оперативності реагування поліції на повідомлення про злочини, ефективності роботи з протидії злочинності [140].

Оцінювання ефективності діяльності Національної поліції на підставі методів соціологічного опитування є достатньо результативним. На нашу думку, запровадження відповідних критеріїв ефективності, які будуть застосовуватися для оцінювання роботи поліції на постійній основі, є необхідним та важливим заходом.

Вивчаючи критерії оцінювання діяльності патрульної служби, О. В. Джафарова зауважила, що громадська думка сприяє формуванню

позитивного іміджу працівника патрульної служби й органу в цілому; залученню громадськості до правоохоронної діяльності; висвітленню діяльності підрозділу патрульної служби; пошуку нових підходів у питаннях боротьби зі злочинністю та попередження і припинення адміністративних правопорушень; налагодженню взаємодії підрозділу патрульної служби та громадськості на основі взаємодовіри та взаємоповаги [198, с. 268].

За даними деяких інформаційних ресурсів, за результатами проведених соціологічних опитувань в окремих регіонах України (в містах Києві та Львові) щодо оцінки діяльності нової поліції отримані досить позитивні результати. Так, у м. Київ рівень довіри населення до поліції зріс до 85% [199], в той час як у м. Львів цей показник склав 72,2% [200]. На жаль, офіційних статистичних досліджень в масштабах всієї держави щодо визначення рівня задоволення громадян роботою нової поліції поки що не проводилось.

Крім використання соціологічних методів оцінювання, Концепція «100 днів якості Національної поліції України» передбачала опитування самих співробітників поліції. Ключовими факторами вивчення ефективності діяльності Національної поліції за цим методом були: оцінка роботи колег у рамках підрозділу за ключовими параметрами – ініціативність, оперативність, відповідність цінностям, тощо; оцінка роботи вищого керівництва структурних та територіальних підрозділів, їх зусиль по забезпеченню нормальних умов роботи поліцейських; оцінка рівня співпраці структурних підрозділів поліції; оцінка мотивації співробітників [140]. Концепція «100 днів якості Національної поліції України», як слідує із назви, – тимчасовий документ. Тому після закінчення часу, відведеного на реалізацію цієї концепції, Національна поліція України, як в цілому, так і в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, потребуватиме нових програм оцінювання її діяльності.

В науковій літературі існує думка, що оцінка ефективності роботи відповідних правоохоронних органів передбачає вирішення таких основних

завдань: 1) визначення кількісних характеристик; 2) формування кількісних показників ефективності роботи за різноманітними напрямками. При цьому, здійснюється оцінка різноманітних аспектів діяльності органу або його окремого підрозділу. Склад оцінок може бути розширений чи звужений залежно від цілей аналізу; 3) формування узагальненої оцінки діяльності органу або підрозділу. На цьому етапі здійснюється порівняння різноманітних однотипних підрозділів або органів та ранжування їх за ефективністю роботи [201, с. 41–42]. Даний алгоритм, безперечно, має свої переваги. Однак, можна побачити, що в ньому застосовуються виключно кількісні показники оціни ефективності, що, на нашу думку, не відповідає завданням повного та всебічного визначення результативності діяльності досліджуваного органу.

Розробляючи якісні показники оцінки забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку в державі, необхідно звернутися до міжнародних стандартів (індексів оцінки).

Зокрема, в 1996 році було запроваджено Міжнародні індекси – GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) – оцінювання якості діяльності держави. Індекс оцінює якість держави в шести вимірах – право голосу і підзвітність, політична стабільність і відсутність насильства, якість нормативного регулювання економіки, дотримання принципу верховенства закону, сприйняття корупції в суспільстві і, власне, ефективність управління (якість державних послуг і бюрократії, компетенція держслужбовців, рівень незалежності державної служби від політичного тиску і довіра суспільства до інститутів виконавчої влади). Оцінки проводяться регулярно раз на два роки [202, с. 16–17]. Характерно, що згідно з індексом GRICS, Україна за такими показниками якості роботи органів державного управління, як якість державних послуг, підзвітність, якість політики регулювання, верховенство закону, а також контроль за корупцією, знаходиться в нижній частині рейтингу [203].

Інший показник – Індекс конкурентоспроможності зростання, підтримуваний Всесвітнім економічним форумом, включає оцінку якості суспільних інститутів. З 2006 р. він включає 9 компонентів, за якими стан суспільних інститутів експертно оцінюється за такими параметрами як: забезпечення права власності, стан етики і рівень корупції, неправомірний вплив (фаворитизм та ін.), ефективність уряду. Ці та подібні індекси базуються на експертних оцінках і дають порівняльну характеристику різних сторін функціонування державних систем. Вони не призначені для прийняття управлінських рішень, але сигналізують про наявність проблем у тій чи іншій області і необхідність серйозної модернізації [202, с. 17].

Звертаючись до досвіду окремих іноземних держав в цій сфері, зазначимо, що, наприклад, у Великобританії оцінка ефективності роботи поліцейських підрозділів входить у систему оцінки послуг, наданих населенню органами публічної влади. Застосовується тринадцять критеріїв: ступінь задоволення отримувача поліцейських послуг щодо поведження персоналу поліції, вжитих заходів, тощо; відсоток населення, задоволеного якістю роботи місцевої поліції; ступінь задоволеності загальною якістю наданих поліцією послуг; загальний стан безпеки на відповідній території; стан злочинності у розрізі за видами вчинюваних злочинів; показник негативних наслідків вчинених злочинів та інших протиправних діянь (кількість людських жертв, розмір матеріальних збитків, тощо); рівень побоювання злочинності; відсоток часу, який офіцери поліції провели на активній службі, тощо [204]. За кожним із тринадцяти напрямків оцінки діяльності поліції здійснюється визначення результатів за декількома критеріями.

В Шотландії використовується чотири напрями оцінки: якість наданих послуг; відчуття захищеності та безпека громади; кримінальне правосуддя та боротьба зі злочинністю; ефективність управління та діяльності [204].

Таким чином, в розвинених європейських країнах чітко налагоджена система оцінки та контролю ефективності роботи поліцейських органів. В

процесі такої оцінки визначальну роль відіграє якість наданих поліцейських послуг, яка визначається на основі опитування користувачів відповідних послуг.

На думку Д. В. Олійника, подальше підвищення ефективності діяльності органів державного управління в Україні нерозривно пов'язане з удосконаленням системи внутрішньоорганізаційного управління і контролю. З огляду на це, науковець пропонує забезпечити: 1) максимальну прозорість діяльності органів державного управління; 2) використання надійних методів оцінки на усіх рівнях державного управління; 3) упровадження в діяльність всіх управлінських структур сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, що сприятимуть отриманню оперативної та об'єктивної інформації про результати роботи усіх рівнів управління як з боку органів вищого рівня, так і з боку громадян; 4) залучення громадян до оцінки і процесу вдосконалення діяльності органів державного управління [205, с. 280–281].

В. Г. Фатхутдінов вважає, що важливе значення при оцінюванні діяльності державних органів щодо забезпечення громадської безпеки має якісне кадрове забезпечення. Оцінка кадрового потенціалу, на його думку, має стати невід'ємною частиною оцінювання ефективності забезпечення безпеки і порядку в державі. Система щорічного оцінювання кадрів громадської безпеки має відповідати таким вимогам: забезпечувати єдиний підхід та послідовне впровадження оцінювання діяльності працівників для забезпечення сталості, прозорості та справедливості обраного підходу; систему планування має бути приведено у відповідність до пріоритетів як основи для оцінювання результатів діяльності; оцінювання результатів діяльності кадрів громадської безпеки має здійснюватися на основі критеріїв досягнення очікуваних результатів і стратегічних цілей системи органів внутрішніх справ; оцінювання діяльності має здійснюватися на основі чітких критеріїв оцінки та усталених форм бланків [206, с. 356–357], тощо.

Цілком погоджуємося з думкою науковців і пропонуємо розробити систему оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку в державі та окремих її регіонах, засновану на таких критеріях:

1) стан публічної безпеки і порядку в регіоні та державі в цілому. Даний показник можливо виміряти, застосовуючи підхід «від зворотного», який полягає у визначенні стану злочинності та кількості вчинених правопорушень у розрізі їх видів, співставленні результатів та динаміки в кожному регіоні та державі в цілому. Оцінюючи даний критерій ефективності, можна з'ясувати вихідне та поточне становище предмета діяльності Національної поліції, проблемні моменти у даній сфері, тощо;

2) стан управління та організації діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку. Даний показник сигналізує про якість управлінського потенціалу в органах поліції. Він має оцінюватися як на місцевому, обласному, так і на загальнодержавному рівні. Найбільш підходящою формою оцінювання ефективності управління поліцейськими органами є проведення аналізу результатів діяльності відповідного керівника (індивідуальне оцінювання – атестування) з одночасним проведенням опитування (у формі анкетування) підлеглих співробітників щодо діяльності їх керівника. З метою більшої ефективності анкетування має проводитись анонімно. Для кожного рівня управління необхідна розробка питань для анкетування з урахуванням особливостей завдань, що стоять перед керівником відповідного рівня;

3) кількісні та якісні результати діяльності Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Їх вимірювання можливе за допомогою запровадження відповідних форм статистичної звітності; проведення аналізу цих звітів та співставлення результатів, а також анкетування осіб, які зверталися до органів поліції або іншим чином взаємодіяли з ними. Таке анкетування дозволить виявити якісні характеристики роботи поліції;

4) оцінка кадрового потенціалу. Основною формою вимірювання даного показника є проведення атестування. Згідно із Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських» від 17 листопада 2015 р. № 1465, атестаційні комісії при прийнятті рішень стосовно поліцейського повинні враховувати такі критерії: 1) повноту виконання функціональних обов'язків (посадових інструкцій); 2) показники службової діяльності; 3) рівень теоретичних знань та професійних якостей; 4) оцінки з професійної і фізичної підготовки; 5) наявність заохочень; 6) наявність дисциплінарних стягнень; 7) результати тестування; 8) результати тестування на поліграфі (у разі проходження) [73];

5) рівень довіри населення до Національної поліції та її співробітників. Цей критерій можливо виміряти лише шляхом проведення соціологічних досліджень в даній сфері. Для адекватної оцінки рівня довіри населення до поліцейських органів важливе значення має правильно та однозначно ставити питання в анкетах, зачіпати різні аспекти діяльності поліції, з різних сторін підходити до оцінювання результатів роботи Національної поліції. Характерно, що для отримання достовірних результатів оцінювання показники вищенаведених критеріїв необхідно аналізувати окремо, у динаміці, і що найбільш важливо – у комплексі та системному взаємозв'язку між собою.

Отже, до адміністративно-правових форм оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку належать: 1) моніторинг звітів щодо діяльності поліції у відповідній сфері; 2) проведення атестування поліцейських, в тому числі тих, які займають керівні посади; 3) проведення опитування серед співробітників поліцейських органів у формі анкетування для визначення проблем та недоліків організації роботи у підрозділах, оцінки методів керівництва, визначення клімату в робочому колективі; 4) проведення анкетування користувачів поліцейських послуг (заявників, потерпілих від правопорушень, правопорушників, тощо) з

метою визначення якісних характеристик діяльності поліції та її окремих підрозділів; 5) вивчення громадської думки, рівня довіри населення (соціологічні дослідження).

В Законі України «Про Національну поліцію» пропонуємо закріпити загальні питання оцінювання ефективності діяльності Національної поліції України за кожним з напрямків її діяльності (що визначені в ст. 4 закону). Зокрема, необхідно доповнити статтею «Порядок оцінки ефективності забезпечення публічної безпеки і порядку», визначити критерії оцінювання ефективності даного виду діяльності, описати в загальному вигляді методику та форми оцінювання. Конкретизація методики та порядку проведення оцінювання в цій сфері має міститись у Наказі Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження методики та порядку проведення оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку в державі». На рівні територіальних та центральних управлінь Національної поліції варто також розробити подібну, але адаптовану під особливості їх діяльності, методику.

Запровадження запропонованих вище заходів дозволить зробити значний крок вперед на шляху до формування комплексної загальнодержавної методики оцінювання ефективності роботи Національної поліції. Це, в свою чергу, сприятиме своєчасному здійсненню контролю за якістю та ефективністю діяльності цього органу, визначенню необхідної структури, штатної чисельності Національної поліції та її окремих підрозділів, напрямків додаткової підготовки поліцейських та керівників.

Висновки до розділу 3

1. Аргументовано, що на сучасному етапі формування Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку виявлені такі недоліки адміністративно-правового регулювання: 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 поняттях; 3) несформованість організаційно-штатної структури Національної поліції; відсутність в ній спеціального підрозділу, на який покладається забезпечення публічної безпеки і порядку; 4) відсутність в Законі України «Про Національну поліцію» визначення системи методів, засобів та процедури забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку; 5) відсутність спеціальних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, якими б визначались функції та повноваження Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; 6) неврегульованість окремих процедурних питань в цій сфері.

2. Для удосконалення структури Національної поліції запропоновано утворити в її складі адміністративну поліцію та в окремій статті визначити, що її основними повноваженнями є: виявлення адміністративних правопорушень, складання протоколів про адміністративні правопорушення, здійснення провадження у справах про ці правопорушення, накладення стягнень та виконання постанов.

3. Обґрунтована необхідність прийняття Закону України «Про охорону публічної безпеки і порядку», в якому доцільно 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.

4. 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 оцінки ефективності діяльності Національної поліції в 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 слід 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.

5. В зарубіжних країнах ЄС виявлені такі особливості регулювання забезпечення публічної безпеки і порядку поліцією: 1) в цих державах застосовуються терміни «публічна безпека» і «публічний порядок»; 2) в більшості країн ЄС для виконання функцій охорони публічної безпеки і порядку створюється спеціальний поліцейський орган – адміністративна поліція (ФРН, Французька Республіка та ін.), поліція публічної безпеки (Португальська Республіка); виключенням є поліція Великобританії, де повноваження в даній сфері виконують всі відділи та органи поліції; 3) поліцейське законодавство цих держав детально регламентує (як правило, в декількох законодавчих актах) повноваження поліцейських органів у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, планування діяльності поліції, її структуру, співпрацю з іншими державними установами в сфері охорони публічного порядку та безпеки, порядок взаємодії між різними поліцейськими силами, тощо.

6. Особливостями адміністративно-правового регулювання діяльності поліції (в РБ – міліції) в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку в пострадянських державах є: 1) в законодавчих актах цих держав застосовується поняття «громадська» (рос. «общественный») безпека і порядок; 2) поліція (міліція) визначається як орган, покликаний передусім забезпечувати громадський порядок та безпеку; 3) в структурі поліції (міліції) для виконання функцій з охорони громадського порядку та безпеки утворюється адміністративна поліція (РК), поліція громадського порядку (в

Республіці Молдова) або міліція громадської безпеки (РБ); 4) законодавство представлено, як правило, законом про поліцію, в якому лише в загальних рисах визначається функціонування поліції щодо забезпечення громадської безпеки і порядку, та рядом підзаконних нормативних актів; 5) значна увага в законах про поліцію приділяється питанням взаємодії з іншими органами, громадськими формуваннями, тощо.

7. Особливостями законодавчого регулювання діяльності поліції США в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку можна вважати такі: 1) децентралізація системи організації поліції та, відповідно, системи законодавства, що регламентує її діяльність; 2) покладення основної та більшої частини функцій з охорони публічного порядку та безпеки на місцеву поліцію, представлену муніципальною та поліцією місцевого самоврядування; 3) надання органам місцевого самоврядування права самостійно визначати кількість та структуру поліцейських органів, що функціонують на їх території; 4) основною формою діяльності місцевої поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку є патрулювання та охорона об'єктів.

8. На основі проведеного аналізу зарубіжного законодавства в сфері регулювання діяльності поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку запропоновано такі способи його застосування у законодавстві України: 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 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; закріплення у Законі України «Про Національну поліцію»

основних засад розробки перспективних та поточних планів на відповідних територіях.

9. Доведено, що ефективність забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі – це такий рівень якісних та кількісних результатів діяльності поліції, що виражаються у досягненні належного стану захищеності життєво важливих інтересів, які входять у зміст публічної безпеки і порядку, шляхом оптимального використання методів, засобів та ресурсів для цих цілей.

10. Встановлено, 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 в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; 4) оцінка кадрового потенціалу; 5) рівень довіри населення до Національної поліції та її співробітників.

11. Констатовано, що до адміністративно-правових форм оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку належать: 1) моніторинг звітів щодо діяльності поліції у відповідній сфері; 2) проведення атестування поліцейських, в тому числі тих, які займають керівні посади; 3) проведення опитування серед співробітників поліцейських органів у формі анкетування для визначення проблем та недоліків організації роботи у підрозділах, оцінки методів керівництва, визначення клімату в робочому колективі; 4) проведення анкетування користувачів поліцейських послуг (заявників, потерпілих від правопорушень, правопорушників, тощо) з метою визначення якісних характеристик діяльності поліції та її окремих підрозділів; 5) вивчення громадської думки, рівня довіри населення.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено 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 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.

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, дотримання 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, в тому числі 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 (або 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, обробка 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / під ред. Ю. С. Шемшученка та ін. – К. : Укр.енцикл., 1998. – Т. 1: А-Г. – 672 с.
3. Хилько О. Л. Теоретичні підходи до визначення сутності поняття «національна безпека» / О. Л. Халько // Вісник СевГТУ. – 2003. – Вип. 50: Політологія. – С. 185–194.
4. Глазова О. В. Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники / О. В. Глазова // Наукові праці. – 2011. – Вип. 143. – Т. 155. – С. 42–46.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К., Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
6. Словник української мови : в 11 т. / ред. колег. І. К. Білодід (голова) [та ін.]. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 5. – 832 с.
7. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук [та ін.] ; ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.
8. Сервецький І. В. Деякі проблеми тлумачення поняття охорони громадського порядку / І. В. Сервецький, О. В. Сапрун // Юридична наука. – 2013. – № 7. – С. 63–70.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
10. Подоляка А. М. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення / А. М. Подоляка // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 2. – С. 54–60.

11. Онищук О. О. Громадський порядок як провідний напрям адміністративної діяльності міліції громадської безпеки в сучасних умовах / О. О. Онищук // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України : Серія «Право». – 2010. – Вип. 156. – С. 232–237.

12. Маліков В. В. Сутність та зміст громадського порядку / В. В. Маліков // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2005. – Вип. 30. – С. 60–65.

13. Ярмакі Х. П. Сутність та зміст громадського порядку і його охорони / Х. П. Ярмакі // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 75. – С. 84–91.

14. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Салманова Олена Юріївна. – Х., 2002. – 232 с.

15. Плохой І. І. Поняття громадського порядку / І. І. Плохой // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 500–505.

16. Цвігун Д. П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Цвігун Дмитро Петрович. – К., 2002. – 169 с.

17. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

18. Легенченко М. О. Поняття охорони та захисту права та їх співвідношення / М. О. Легенченко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 6-1. – Т. 1. – С. 169–172.

19. Стукаленко О. В. Співвідношення понять «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правовий захист» / О. В. Стукаленко // Юридичні науки. – 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=46468>.

20. Вавженчук С. Я. Співвідношення понять «захист» та «охорона» трудових прав в чинному законодавстві / С. Я. Вавженчук // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 45–49.
21. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
22. Про захист суспільної моралі : Закон України від 20.11.2003 № 1296-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 14. – Ст. 192.
23. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 17. – Ст. 594.
24. Словник української мови : в 11 т. / ред. колег. І. К. Білодід (голова) [та ін.]. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 3. – 941 с.
25. Перегуда Є. В. Політологія : навчальний посібник / Є. В. Перегуда, В. Ф. Панібудьласка, В. Л. Семко та ін. – К. : КНУБА, 2011. – 216 с.
26. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2011. – 730 с.
27. Ліпкан В. А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : монографія / В. А. Ліпкан. – К. : Текст, 2003. – 600 с.
28. Яблонська А. Є. Забезпечення громадської безпеки органами внутрішніх справ / А. Є. Яблонська, О. О. Мислива // Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 29 трав. 2015 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – 244 с.
29. Стахов А. И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации : автореф. дисс. доктора юр. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право / А. И. Стахов. – М., 2007. – 34 с.
30. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : автореф. дис. канд. юр. наук : спец.

12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є. І. Білокур. – О., 2015. – 27 с.

31. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

32. Словарь-справочник менеджера / под ред. М. Г. Лапусты. – М. : ИНФРА-М, 1996. – 412 с.

33. Державне управління в Україні : навчальний посібник / За загальною редакцією В. Б. Авер'янова. – К. : ТОВ «СОМИ», 1999. – 136 с.

34. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління / В. П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10–14.

35. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

36. Ткач М. П. Проблеми визначення поняття державного управління / М. П. Ткач // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1 (6). – С. 59–63.

37. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 43. – Ст. 1353.

38. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало, В. О. Паливода, С. В. Дрьомов, С. В. Сьомін. – К. : НІСД, 2015. – 58 с.

39. Ситник Г. П. Актуальні напрями підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах державотворення/ Г. П. Ситник // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – Вип. 1. – С. 42–52.

40. Криштанович М. Ф. Місце і роль органів внутрішніх справ у системі забезпечення національної безпеки України / М. Ф. Криштанович // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – № 2. – С. 144–151.

41. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка : 80000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова; Российская АН. Российский фонд культуры. – 3-е изд., стереотипное. – М. : Азъ, 1996. – 928 с.

42. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А. В. Панчишин // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 95–98.

43. Бандурка О. О. Державна податкова служба в Україні: система, правовий статус, модернізація / О. О. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 234 с.

44. Шестаков С. В. Адміністративно-правовий статус працівника міліції : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Шестаков Сергій Володимирович. – Х., 2003. – 205 с.

45. Василенко В. М. Адміністративно-правовий статус працівників ветеринарної міліції : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Василенко Віктор Михайлович. – Х., 2009. – 184 с.

46. Коломієць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломієць. – К. : Юрінком-Інтер, 2011. – 576 с.

47. Бригінець О. О. Адміністративно-правовий статус Державної податкової служби України : дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Бригінець Олександр Олексійович. – Ірпінь, 2011. – 220 с.

48. Хряпинський А. П. Адміністративно-правовий статус державної архітектурно-будівельної інспекції України / А. П. Хряпинський // Право і безпека. – 2012. – № 5 (47). – С. 110–116.

49. Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави : автореф. .. дис. доктора

юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г. О. Пономаренко. – Х., 2008. – 19 с.

50. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний [та ін.); відповід. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. – 584 с.

51. Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): дис. ... доктора юр. наук : 12.00.07 / Ковальська Віта Володимирівна. – К., 2008. – 422 с.

52. Ковалів М. В. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади / М. В. Ковалів, І. В. Стахура // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2014. – № 807. – С. 22–26.

53. Єлаго О. І. Органи внутрішніх справ як суб'єкт забезпечення громадської безпеки / О. І. Єлаго // Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 29 трав. 2015 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – 244 с.

54. Фомін О. В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади : дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Фомін Юрій Володимирович. – Х., 2012. – 227 с.

55. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. № 834 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 84. – Ст. 2814.

56. Фільштейн В. Л. Організаційно-правові засади діяльності Національної поліції держави Ізраїль (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і

процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Л. Фільштейн. – К., 2009. – 22 с.

57. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877 // Урядовий портал. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248607704>.

58. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27.06.2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.

59. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. редакцією О.А. Банчука. – К. : Москаленко О.М., 2013. – 588 с.

60. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Міжнародний документ Ради Європи від 04.11.1950 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13, 32. – Ст. 270.

61. Теремецький В. І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування / В. І. Теремецький // Держава та регіони. Серія «Право». – 2012. – № 1 (35). – С. 50–54.

62. Галуцько В. В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання / В. В. Галуцько, О. М. Єщук // ACTUAL PROBLEMS OF CORRUPTION PREVENTION AND COUNTERACTION. – 2011. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua>.

63. Про державну службу : Закон України від 31.12.2015 № 889-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.

64. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

65. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 2. – Ст. 8.

66. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

67. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

68. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 89. – Ст. 2972.

69. Про однострій поліцейських : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 № 823 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 83. – Ст. 2750.

70. Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 988 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 255.

71. Про грошове забезпечення поліцейських, відряджених до державних органів, установ та організацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2015 № 910 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 90. – Ст. 3038.

72. Про забезпечення охорони судів, інших органів та установ судової системи, а також установ судових експертиз : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.11.2015 № 906 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 90. – Ст. 3042.

73. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 17.11.2015 № 1465 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 90. – Ст. 3073.

74. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 № 1376 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 99. – Ст. 3405.

75. Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції : спільний Наказ Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства охорони здоров'я України від 09.11.2015 № 1452/735 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 88. – Ст. 2965.

76. Кулик Д. О. Характеристика організаційно-штатної структури сучасного інституту державної служби / Д. О. Кулик // Форум права. – 2013. – № 14. – С. 215–219.

77. Балабанова Л. В. Управління персоналом : навч. посібник / Л. В. Балабанова, О. В. Сардак. – Донецьк : ДонДУЕТ, 2006. – 471 с.

78. Рубцов В. П. Державне управління та державні установи : навч. посіб. [для дистанційного навчання] / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська; за ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна – К. : Ун-т «Україна», 2008. – 440 с.

79. Основи управління в органах і підрозділах МНС України : навч. посібн. / за ред. канд. психол. наук, доцента В. П. Садкового. – Х. : УЦ-ЗУ, КП «Міська друкарня», 2009. – 370 с.

80. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – Ст. 522.

81. Зозуля І. В. Реформування системи МВС України: організаційно-правові аспекти реструктуризації його центрального апарату, територіальних у областях і транспортних підрозділів та міськрайлінорганів / І. В. Зозуля // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 112–132.

82. Банчук О. А. Закон про поліцію: 29 зауважень з боку Європи / О. А. Банчук // Європейська правда. – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/09/22/7038450/>.

83. Про поліцію і поліцейську діяльність : проект закону від 27.01.2015 реєстр. № 1692-1 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53719.

84. Питання реформування органів внутрішніх справ України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 96. – С. 2767.

85. Функції та структура Національної поліції : інфографіка від 29 жовтня 2015 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.lviv.ua/news/2015/10/29/funktsiyi-ta-struktura-natsionalnoyi-politsiyi-infografika>.

86. Про затвердження Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 08.05.2014 № 447 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 37. – Ст. 1006.

87. Про затвердження Положення про патрульну службу Міністерства внутрішніх справ : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 2 липня 2015 р. № 796 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 54. – Ст. 1767.

88. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29.07.1991 № 114 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF/page>.

89. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.

90. Микитась А. В. Проблеми класифікації видів організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ / А. В. Микитась // Право та державне управління. – 2013. – № 1 (10). – С. 44–47.

91. Словник української мови : в 11 т. / ред. колег. І. К. Білодід (голова) [та ін.]. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 8. – 991 с.

92. Криштанович М. Ф. Нормативно-правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення національної безпеки України / М. Ф. Криштанович // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 1 (20). – С. 164–175.

93. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1209-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 93. – Ст. 3389.

94. Про схвалення Концепції Державної цільової правоохоронної програми встановлення сучасних систем безпеки, застосування засобів зовнішнього контролю (спостереження) та швидкого реагування на період до 2016 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.02.2013 № 51-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 11. – Ст. 425.

95. Маліков В. В. Організація охорони громадського порядку підрозділами міліції / В. В. Маліков // Публічне право. – 2013. – № 1 (9). – С. 239–246.

96. Про затвердження Програми профілактики правопорушень та забезпечення громадської безпеки в Запорізькій області, розвитку матеріально-технічної бази органів і підрозділів внутрішніх справ, прокуратури, Управління Служби безпеки України в Запорізькій області, спеціалізованих підрозділів міліції Внутрішніх військ МВС України, Управління податкової міліції Державної податкової служби у Запорізькій області на 2012–2016 роки : Рішення Запорізької обласної ради від 23.02.2012 № 9 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.zp.ua/content/dvadcyat-persha-sesiya-shostogo-sklykannya>.

97. Комарницька І. І. Поняття та особливості профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності / І. І. Комарницька // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 1. – С. 145–147.

98. Ключев О. М. Форми та методи профілактичної діяльності органів внутрішніх справ на місцевому рівні / О. М. Ключев // Форум права. – 2007. – № 1. – С. 99–103.

99. Леско Н. В. Проблеми правового регулювання профілактики правопорушень в Україні / Н. В. Леско // Видавництво Львівської політехніки. – 2014. – С. 231–235.

100. Гнатюк С. С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури : монографія / С. С. Гнатюк. – Львів : ЛьвДУВС, 2011. – 156 с.

101. Завальний М. В. Органи внутрішніх справ як суб'єкт адміністративно-деліктного провадження / М. В. Завальний // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 366–371.

102. Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15.04.2013 № 365 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 40. – Ст. 1436.

103. Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 9 серпня 2013 р. № 761 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 70. – Ст. 2599.

104. Кобзар О. Ф. Правоохоронна діяльність: теоретико-правовий аналіз / О. Ф. Кобзар // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 3. – С. 162–165.

105. Соколенко О. Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності / О. Л. Соколенко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 847–851.

106. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко [та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

107. Гусаров С. М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення

безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Гусаров Сергій Миколайович. – Х., 2002. – 183 с.

108. Румянцева-Козовник А. В. Форми та методи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ з охорони прав дитини / А. В. Румянцева-Козовник // Європейські перспективи. – 2014. — № 3. – С. 116–122.

109. Поярков В. О. Адміністративно-правові методи діяльності суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави / В. О. Поярков // Наукові праці МАУП. – 2014. – Вип. 42 (3). – С. 136–140.

110. Теорія держави та права : підручник / Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний, Ю. В. Кривицький та ін.; за заг. ред. Є. О. Гіди. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. – 576 с.

111. Киркач Я. О. Охорона громадського порядку в населених пунктах курортної зони в період сезонного відпочинку громадян: теоретико-правовий аспект / Я. О. Киркач // Вчені записки Тавричного національного університету ім. В. І. Вернадського. – 2007. – Т. 20 (59). – № 2. – С. 220–226.

112. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, «Еспада», 2000. – 368 с.

113. Стрельченко О. Г. Адміністративно-правові методи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ / О. Г. Стрельченко, Д. Ю. Островерхов // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – Вип. 1. – Т. 3. – С. 107–111.

114. Чумак В. В. Взаємодія та координація між суб'єктами охорони державного кордону / В. В. Чумак // Право і безпека. – 2011. – № 2 (39). – С. 161–165.

115. Ключев О. М. Проблеми розмежування понять «координація» і «взаємодія» в управлінській науці та практичній діяльності органів внутрішніх справ / О. М. Ключев // Право і безпека. – 2011. – № 3 (40). – С. 76–80.

116. Мінаєва І. М. Форми взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні / І. М. Мінаєва. // Державне будівництво. – 2010. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/06.pdf>.

117. Назар Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : монографія / Ю. С. Назар. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 160 с.

118. Торкайло Ю. С. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ з інституціями держави та структурами громадянського суспільства : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Торкайло Юрій Семенович. — Х., 2012. — 219 с.

119. Сергієнко Є. В. Структура та класифікація механізмів взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування / Є. В. Сергієнко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. – 2012. – Вип. 2 – С. 278–290

120. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

121. Про затвердження складу Громадської ради : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 08.09.2015 № 1083 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1627117>.

122. Про утворення Експертної ради з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ при Міністерстві внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.04.2014 № 305 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1163729>.

123. Положення про Експертну раду з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ при Міністерстві

внутрішніх справ України : схвалено Експертною радою з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ при Міністерстві внутрішніх справ України та погоджено Міністром внутрішніх справ України в квітні 2014 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1163778>.

124. Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ : Наказ Міністерства внутрішніх справ від 04.12.2015 № 1543 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1739632>.

125. Про затвердження орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю у Міністерстві внутрішніх справ України на 2015 р. : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 26.12.2014 № 1407 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1289206>.

126. Про затвердження орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю у Міністерстві внутрішніх справ України на 2016 р. : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21.12.2015 № 1601 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1763048>.

127. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

128. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції : Наказ Генерального прокурора України від 16.01.2013 № 1/1 гн // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

129. Про затвердження Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією : спільний Наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ

України, Служби безпеки України та ін. від 26.04.2012 № 43/375 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP12037.html.

130. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 8. – Ст. 245.

131. Большая советская энциклопедия. – [3-е изд.]. – М. : Сов. энциклопедия, 1974. – Т. 18. – 1346 с.

132. Артем'єва Д. В. Поняття та основні напрямки інформаційного забезпечення діяльності міліції громадської безпеки / Д. В. Артем'єва // Право і безпека. – 2010. – № 4 (36). – С. 93–96.

133. Островерхова Г. В. Сутність і структура організаційного забезпечення інноваційної діяльності / Г. В. Островерхова // Вісник Нац. техн. ун-ту «ХПІ» : зб. наук. пр. Темат. вип. : Технічний прогрес і ефективність виробництва. – Х. : НТУ «ХПІ». – 2012. – № 6. – С. 59–67.

134. Прокопенко О. Ю. Поняття організаційних форм діяльності органів внутрішніх справ як суб'єкта забезпечення правопорядку в регіоні / О. Ю. Прокопенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2015. – Вип. 35. – Ч. 1. Т. 3. – С. 10–13.

135. Яценко С. Л. Адміністративно-правовий статус керівника в органах внутрішніх справ України / С. Л. Яценко // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 442–449.

136. Яценко С. Л. Адміністративно-правові засади діяльності керівника в органах внутрішніх справ України : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Л. Яценко. – К., 2009. – 20 с.

137. Про затвердження Інструкції з обліку адміністративних правопорушень : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 листопада 2012 р. № 1017 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 99. – Ст. 4025.

138. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.

139. Основи управління в органах внутрішніх справ України (схеми, визначення, поняття, принципи, основні засади) : наочний посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2007. – 190 с.

140. Концепція 100 днів якості Національної поліції України від 2015 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1714126>.

141. Капля О. М. Органи внутрішніх справ України в умовах її інтеграції в Європейський Союз : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Капля Олександр Миколайович. – К., 2007. – 213 с.

142. Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміну «публічна безпека» в Законі України «Про Національну поліцію України» / В. Г. Фатхутдінов // Глобальна організація Союзницького лідерства. – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-ta-kontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini/>.

143. Англо-український та українсько-англійський словник / під ред. Н. В. Щербакової. – К. : Фолио, 2008. – 795 с.

144. Англійсько-французько-німецько-український словник термінології Європейського Союзу / під ред. В. Єрмоленка. – К. : К.І.С., 2007. – 226 с.

145. Циганов О. Г. Регламентация діяльності органів внутрішніх справ як необхідна умова якісного та ефективного виконання їхніх завдань / О. Г. Циганов // Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи : зб. матеріалів наук.-

практ. конф. / упоряд.: В. В. Столбова, О. Г. Циганов ; за ред. О. Н. Ярмиша. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – С. 29–34.

146. Бесчастний В. М. Актуальні питання реформування МВС України / В. М. Бесчастний // Віче. – 2011. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2379/>.

147. Кунєв Ю. Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. Д. Кунєв. – Х., 2001. – 19 с.

148. Кравченко Ю. Ф. Актуальні проблеми реформування органів України (організаційно-правові аспекти) : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. Ф. Кравченко. – Х., 1998. – 21 с.

149. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний підхід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–120.

150. Герасименко Е. С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Е. С. Герасименко. – К., 2000. – 16 с.

151. Лозинський Ю. Р. Перспективні шляхи вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність / Ю. Р. Лозинський // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 4. – С. 245–248.

152. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія / Д. М. Лук'янець. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.

153. Ящук О. В. Законодавство України про адміністративну відповідальність: сучасний стан і перспективні положення його розвитку / О. В. Ящук // Юридична наука. – 2011. – № 2. – С. 150–154.

154. Лошицький М. В. Актуальні питання вдосконалення законодавства з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення органами внутрішніх справ / М. В. Лошицький, Т. П. Мінка // Наукові праці НУ ОЮА. – 2015. – № 2. – С. 27–38.

155. Постанова Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області від 27.11.2015 у справі № 607/18275/15-п : Єдиний державний реєстр судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/53923874>.

156. Постанова Бахмацького районного суду Чернігівської області від 24.12.2015 у справі № 728/2891/15-п : Єдиний державний реєстр судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54577449>.

157. Постанова Лановецького районного суду Тернопільської області від 23.11.2015 у справі № 602/1158/15-п : Єдиний державний реєстр судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/53711761>.

158. Постанова Татарбунарського районного суду Одеської області від 13.11.2015 у справі № 515/2066/15-п : Єдиний державний реєстр судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/53431820>.

159. Постанова Вовчанського районного суду Харківської області від 18.11.2015 у справі № 617/2003/15-п : Єдиний державний реєстр судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/53569589>.

160. Нагорний О. П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. П. Нагорний. – К., 2003. – 22 с.

161. Ярема О. Г. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ на залізничному транспорті у сфері охорони громадського

порядку : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Г. Ярема. – Львів, 2008. – 19 с.

162. Небеський Ю. С. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Небеський Юрій Сергійович. – Луганськ, 2009. – 221 с.

163. Стахура Б. І. Роль органів внутрішніх справ у забезпеченні прав, свобод та обов'язків людини і громадянина / Б. І. Стахура // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2015. – Вип. 30. – Т. 1. – С. 48–51.

164. Петрова І. П. Нормативно-правове регулювання організації і діяльності міліції України : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Петрова Ірина Павлівна. – Ірпінь, 2004. – 214 с.

165. Соболев Є. Ю. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи / Є. Ю. Соболев, С. С. Коломойцев // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 461–466.

166. Білоконь М. В. Державне управління у сфері охорони громадського порядку : монографія / М. В. Білоконь. – Х. : НУВС, 2004. – 700 с.

167. Шишкарєв С. Н. Полицейская система Франции : дисс. ... канд. юр. наук : 12.00.14 / Шишкарєв Сергей Николаевич. – М., 2001. – 166 с.

168. Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Лошицький Михайло Васильович. – К., 2002. – 181 с.

169. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, Канади, США та Франції) : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. О. Заросило. – К., 2002. – 21 с.

170. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... доктора юр. наук : 12.00.07 / Проневич Олексій Станіславович. – Х., 2011. – 445 с.

171. О полиции : Федеральный закон РФ от 07.02.2011 № 3-ФЗ // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/.

172. Об органах внутренних дел : Закон Республики Беларусь от 17.07.2007 № 263-З // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://kodeksy-by.com/zakon_rb_ob_organah_vnutrennih_del.htm.

173. О правоохранительной службе : Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30916594#sub_id=10000.

174. Об органах внутренних дел Республики Казахстан : Закон Республики Казахстан от 23.04.2014 № 199-V ЗРК // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mvd.gov.kz/portal/page/portal/mvd/mvd_page/mvd_norm_baza_current/mvd_norm_baza_zakon/ovd_kaz.pdf.

175. О деятельности полиции и статусе полицейского : Закон Республики Молдова от 27.12.2012 № 320 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lex.justice.md/ru/346886/>.

176. О полиции : Закон Республики Армения от 16.05.2001 № ЗР-177 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=29396.

177. Об утверждении Инструкции органов внутренних дел Республики Казахстан : Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 16.04.2014 № 219 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31565749.

178. Яковлев К. Л. Государственно-правовые основы организации правоохранительных органов зарубежных стран : монография / К. Л. Яковлев, Е. И. Яковлева, О. Н. Яковлева. – М. : ИНФРА, 2011. – 160 с.

179. Современные Соединенные Штаты Америки. Энциклопедический словарь / под ред. В. М. Медкова. – М. : НОРМА, 1988. – 542 с.

180. Курлович П. Н. Полиция в правоохранительной системе США / П. Н. Курлович // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2013. – № 12. – С. 104–110.

181. Быков А. В. Кто в США отвечает за обеспечение внутренней безопасности в стране? / А. В. Быков, М. И. Прохорова. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.psj.ru/saver_magazines/detail.php?ID=11481

182. О полиции // Полиция Израиля : [офіц. сайт]. – 06.07.2014. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.police.gov.il/RusArticlePage.aspx?aid=38>.

183. Гусаров С. М. Досвід організації роботи поліції Ізраїлю та можливості його застосування в Україні / С. М. Гусаров // Вісник ХНУВС. – 2015. – № 3 (70). – С. 11–21.

184. Криштанович М. Ф. Зарубіжний досвід державного управління діяльністю поліції і можливість його використання в Україні / М. Ф. Криштанович // Збірний наукових праць «Ефективність державного управління». – 2012. – Вип. 32. – С. 59–66.

185. Баранник П. Д. Организация деятельности полиции: региональный аспект / П. Д. Баранник // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 24–32.

186. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за заг. ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. — 582 с.

187. Ткачова О. К. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання / О. К. Ткачова // Вісник Національної академії державного управління. – 2013. – № 2. – С. 30–37.

188. Мартинов М. Д. Сучасні проблеми організації діяльності органів внутрішніх справ України та шляхи їх вирішення / М. Д. Мартинов // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 290–296.

189. Маліков В. В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення громадського порядку в Україні / В. В. Маліков // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. – 2014. – № 9-2. – Т. 1. – С. 92–94.

190. Энциклопедия государственного управления в России : в 4 т. / под общ. ред. В. К. Егорова.; отв. ред. И. Н. Барциц / Том II. Ж – Л. Отв. ред. И. Н. Барциц. – М. : Изд-во РАГС, 2005. – 352 с.

191. Шаргородский М. Д. Наказание, его цели и эффективность / М. Д. Шаргородский. – Л. : Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1973. – 160 с.

192. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2012. – 260 с.

193. Лисакова Л. І. Класифікація видів оцінювання державно-управлінської діяльності / Л. І. Лисакова // Державне управління і місцеве самоврядування. – 2009. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009-02/Lysakova.pdf.

194. Про злочинність, пов'язану з торгівлею людьми : щомісячна інформація Міністерства внутрішніх справ України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/ua/statistic>.

195. Звіт про стан протидії корупції за 2014 р. : Статистична інформація Міністерства внутрішніх справ України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/1054677>.

196. Основні показники роботи органів досудового розслідування за січень 2015 р. : Статистична інформація Генеральної прокуратури України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=112169&libid=100820&c=edit&_c=fo.

197. Інформація про стан законності у державі за відповідний рік : Статистична інформація Генеральної прокуратури України // [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?dir_id=110465&libid=#.

198. Джафарова О. В. Створення підрозділів патрульної служби МВС України як чинник реформування міліції громадської безпеки / О. В. Джафарова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2006. – Вип. 35. – С. 265–270.

199. Новини патрульної поліції — жовтень 2015 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.112.ua/polityka/za-dva-misiatsi-v-kyievi-bulo-zvilнено-28-patruľnykh-politseyskykh-avakov-262513.html>.

200. Після запровадження нової поліції у Львові рівень довіри до правоохоронних органів продовжує стабільно зростати : Інформація «Active Group». – жовтень 2015 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://new.activegroup.com.ua/?p=553>.

201. Яковлев С. В. Інформаційно-аналітичний підхід до оцінки ефективності роботи підрозділів органів внутрішніх справ / С. В. Яковлев, К. Е. Петров, О. А. Боцюра // Вісник ХНУВС. – 1998. – № 3–4. – С. 40–52.

202. Клименко А. В. Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки / А. В. Клименко // Научный эксперт. – 2007. – № 4. – С. 5–19.

203. Соколов А. В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління / А. В. Соколов // Державне управління. – 2014. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.m.nauka.com.ua/?op=1&j=derzhavne-upravlinnya-udoskonalennya-ta-rozvytok&s=ua&z=901>.

204. Бугайчук К. Л. Критерії оцінки роботи органів поліції окремих країн / К. Л. Бугайчук // Національна громадська платформа «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність». – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://police-reform.org/articles/kriteriyi_ocinki_roboti_organiv_policiyi_okremih_krayin.

205. Олійник Д. В. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління / Д. В. Олійник // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 34 – С. 275–283

206. Фатхутдінов В. Г. Перспективні напрямки розвитку системи оцінки кадрів громадської безпеки / В. Г. Фатхутдінов // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – Вип. 2. – С. 353–358.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, доцент
А.М. Ключко

«23» лютого 2017 р.

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Комісія у складі:

декана факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук **Колотіка А.С.** (голова);
начальника відділу організації освітнього процесу Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук **Рязанцевої І. М.**;

завідувача кафедри адміністративної діяльності ОВС факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора **Безпалової О.І.**;

завідувача кафедри адміністративного права та процесу Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора **Салманової О.Ю.**

склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження здобувача кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету **Батраченка Олега Вікторовича** «Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право, використовуються в освітньому процесі Харківського національного університету внутрішніх справ при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право і процес», «Судові та правоохоронні органи», «Адміністративна діяльність Національної поліції України», «Правозастосовна діяльність поліції».

Внесені автором до зазначених лекційних матеріалів доповнення підготовлені на достатньому теоретичному та методичному рівні та ґрунтуються на результатах проведеного автором глибокого дослідження чинного законодавства, практики діяльності органів Національної поліції України, у зв'язку з чим можуть бути впроваджені в освітній процес Харківського національного університету внутрішніх справ, а також використані у науково-дослідній роботі слухачів та курсантів.

В якості наукових джерел в лекціях рекомендовано такі *публікації*:

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., ТЗ. – 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 / О.В. Батраченко // Форум права. – 2016. – № 2. – С. 5–10. – Режим доступу: 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 // *Leges et vita* (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.

Члени комісії:



А.С. Колотік

І.М. Рязанцева

О.І. Безпалова

О.Ю. Салманова



ЗАТВЕРДЖУЮ

Тимчасово виконуючий обов'язки
начальника Головного управління
Національної поліції в Сумській області
полковник поліції

О.О. Григорюк

30. 03 2017 року

АКТ

впровадження у діяльність Головного управління Національної поліції в Сумській області
результатів дисертаційного дослідження Батрачено Олега Вікторовича на тему:
«Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо
забезпечення публічної безпеки і порядку»

30. 03 2017 року

м. Суми

Комісія в складі:

Головуючого: заступника начальника слідчого управління ГУНП в Сумській області
підполковника поліції Скребця С.В.

та членів комісії:

- начальника відділу розслідування злочинів загальнокримінальної спрямованості слідчого управління ГУНП підполковника поліції Теличка В.Д.
- заступника начальника відділу розслідування злочинів у сфері господарської та службової діяльності слідчого управління ГУНП майора поліції Породька С.В.

склали цей акт з приводу впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувач навчально-наукового інституту права Сумського державного університету Батраченко Олег Вікторовича за темою «Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку».

Результати наукової роботи з питань адміністративно-правових засад діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, що виконав Батрачено О.В. у межах дослідження, використовувалися при розробці звітів інформаційних, рекомендаційних документів Головного управління Національної поліції Сумській області, згідно компетенції.

Голова комісії:

Члени комісії:



С.В. Скребець

В.Д. Теличко

С.В. Породько

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Відповідальний секретар
Кримінологічної асоціації України
доктор юридичних наук, професор



О. М. Литвинов

16 лютого 2017 року

А К Т

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету Батраченка Олега Вікторовича «Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право у наукову діяльність Кримінологічної асоціації України

Комісія у складі:

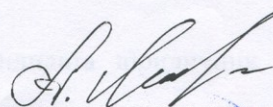
1. Яценка А. М. – доктора юридичних наук, доцента, члена Кримінологічної асоціації України
2. Володавської О. С. – кандидата юридичних наук, доцента, члена Кримінологічної асоціації України
3. Цвіркун Н. Ю. – кандидата юридичних наук, члена Кримінологічної асоціації України

цим актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження здобувача кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету Батраченка Олега Вікторовича «Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право, використовуються у наукових дослідженнях Кримінологічної асоціації України.

Зокрем: а) при розкритті особливостей публічної безпеки і порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони і захисту; б) при встановленні структури адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки і порядку; в) при узагальненні форм та методів правоохоронної діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; г) при наданні консультативно-дорадчої допомоги щодо супроводження правотворчого процесу органів Національної поліції України; д) при розробці пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення чинного національного законодавства та розроблення нових нормативно-правових актів з питань правоохоронної діяльності органів Національної поліції України.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження Батраченка Олега Вікторовича в наукову діяльність Кримінологічної асоціації України забезпечило розширення науково-методичного інструментарію експертно-кримінологічного дослідження нормативно-правових актів та їх проектів з питань правоохоронної діяльності органів Національної поліції України.

Члени комісії:



(А. М. Яценко)

ПІДПИС ЗАСИДІТЕЛЯ
Факультет №1 ХНУВС



(О. С. Володавська)

(Н. Ю. Цвіркун)

« 16 » лютого 2017 року

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
Сумського державного університету
В.Д. Карпуша
«03» _____ 2017 р.

АКТ

про впровадження у навчальний процес результатів дисертаційного дослідження Батраченко Олега Вікторовича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Комісія у складі:

Голова – завідувачий кафедри АГПФЕБ, д.ю.н., доцент Бурбика М.М.

Члени комісії – к.ю.н., доцент кафедри АГПФЕБ Солонар А.В.;

- к.ю.н., доцент кафедри АГПФЕБ Резнік О.М.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Батраченко О.В. на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку» і їх використання в навчальному процесі з дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи», кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства і кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету.

Висновок: комісія вважає, що результати проведеного Батраченком О.В. дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і

порядку» отримані на основі ґрунтовного аналізу та вивчення теоретико-правових засад діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, мають комплексний характер та використовуються при проведенні лекцій, семінарських і практичних занять кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства і кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету зі студентами при вивченні дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи».

Акт виконаний у 2-х примірниках.

Голова комісії



М.М. Бурбика

Члени комісії

А.В. Солонар

О.М. Резнік

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет



Проректор з наукової роботи
Сумського державного університету
А.М. Черноус
_____ 2017 р.

АКТ

про впровадження у наукову діяльність результатів дисертаційного дослідження Батраченко Олега Вікторовича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Комісія у складі:

Голова – завідуючий кафедри АГПФЕБ, д.ю.н., доцент Бурбика М.М.

Члени комісії – к.ю.н., доцент кафедри АГПФЕБ Солонар А.В.;

– к.ю.н., доцент кафедри АГПФЕБ Резнік О.М.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Батраченко О.В. на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку» та їх використання у науково-дослідницькій роботі «Удосконалення системи правоохоронних органів щодо забезпечення фінансово-економічної безпеки України» (№ 0116u006814).

Висновок: комісія вважає, що результати проведеного Батраченком О.В. дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку» отримані на основі ґрунтовного аналізу та вивчення теоретико-правових засад діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної

безпеки і порядку, мають ґрунтовний та аргументований характер та використовуються при проведенні наукових досліджень у науково-дослідницькій роботі «Удосконалення системи правоохоронних органів щодо забезпечення фінансово-економічної безпеки України» (№ 0116u006814)

Акт складений у 2-х примірниках.

Голова комісії

М.М. Бурбика

Члени комісії

А.В. Солонар

О.М. Резнік