

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КРИЩЕНКО АНДРІЙ ЄВГЕНОВИЧ

УДК: 351.745:3.08

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КЕРІВНИКА
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ОРГАНУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **А. Є. Крищенко**

Науковий керівник **Лошицький Михайло Васильович**, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Київ – 2019

АНОТАЦІЯ

Крищенко А. Є. Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2019.

Дисертацію присвячено аналізу адміністративно-правового статусу керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Визначено теоретичні основи статусу керівника поліції, зокрема, надано характеристику публічної безпеки і порядку як об'єкта діяльності поліції й управлінського впливу керівника її територіального органу. Розкрито поняття та зміст адміністративно-правового статусу керівника органу поліції і систему його нормативно-правового закріплення.

Здійснено аналіз чинного вітчизняного та міжнародного законодавства, а також практики його застосування, досліджено повноваження керівника органу Національної поліції, його діяльність щодо забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів. Вивчено питання взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічного порядку та безпеки в умовах мегаполісу й у сільській місцевості.

Розкрито природу адміністративно-правового статусу керівника територіального органу поліції, що поєднує елементи статусів фізичної особи - громадянина України, поліцейського як посадової особи та публічного службовця, зазначено недоцільність розподілу елементів адміністративно-правового статусу керівника на основні та додаткові, першочергові та другорядні.

Визначено роль керівника органу поліції у здійсненні контролю щодо забезпечення публічної безпеки та порядку. Конкретизовано чинники, що

впливають на якість забезпечення такого контролю на території, що обслуговується (розуміння громадянами своїх обов'язків; володіння керівником певними повноваженнями і діловими якостями; наявність у керівника відповідних ресурсів для впливу на ситуацію; своєчасне і в повному обсязі отримання керівником інформації і даних щодо змін оперативної обстановки).

Викладено авторське бачення ролі керівника в реалізації основних (адміністративної, профілактичної, превентивної, соціальної, оперативно-розшукової, кримінально-процесуальної, контрольної, виконавчої, охоронної) і додаткових (інформаційно-аналітичної, кадрової, матеріально-технічної, профорієнтаційної, взаємодії) функцій органу поліції. Теоретично заперечено одночасне використання в нормах законодавства термінів «публічна безпека і порядок» і «громадська безпека і порядок», щоб уникнути двозначності тлумачення (з внесенням відповідних змін до Закону України «Про Національну поліцію»).

Запропоновано зміни та доповнення до Закону України «Про Національну поліцію», нові редакції положень проектів законів України «Про публічний порядок» і «Про мирні зібрання». Серед організаційно-управлінських повноважень перспективними зазначено: підвищення обізнаності підлеглих щодо належного реагування в типових і нестандартних ситуаціях і забезпечення особистої безпеки; спільне планування і виконання завдань із забезпечення публічної безпеки та порядку органом поліції і населенням (територіальними громадами); оперативне маневрування силами і засобами в разі загострення оперативної обстановки; взаємодія з іншими правоохоронними органами, силами цивільного захисту, органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями тощо. Наголошено на важливості врахування принципу діяльності поліції, орієнтованої на потреби громад, в операційній та управлінській діяльності керівників територіальних органів поліції з орієнтацією на профілактичну діяльність, соціальну допомогу населенню. У цьому контексті запропоновано проект

«Поліцейський офіцер громади», метою якого є надання якісних поліцейських послуг у невеликих населених пунктах.

Доведено, що адміністративно-правовий статус керівника органу поліції поєднує ознаки кількох видів спеціальних статусів: поліцейського, оскільки кандидат на посаду керівника органу поліції має відповідати загальним умовам вступу на службу в поліцію; публічного службовця, адже служба в Національній поліції є різновидом публічної служби, і посадової особи, тобто особи з владними повноваженнями, яка здійснює адміністративно-розпорядчі й організаційно-господарські функції. Зазначені групи повноважень посідають чільне місце в структурі адміністративно-правового статусу керівника органу поліції. На прикладі роботи ГУ НП у місті Києві підтверджено провідну роль керівника під час забезпечення публічної безпеки і порядку, зокрема в разі ускладнень оперативної обстановки, шляхом залучення додаткових сил, до яких належать підрозділи патрульної поліції (тактико-оперативного реагування), поліції діалогу, дорожньої поліції, поліції охорони, а також особового складу закладів освіти.

Виокремлено особливості забезпечення публічної безпеки за участю груп швидкого реагування поліції в невеликих містах і селищах. Важливим напрямом управлінської діяльності керівника органу поліції є організація професійної підготовки підлеглих, у тому числі шляхом взаємодії із закладами освіти (залучення практиків до освітнього процесу, проведення спільних тренувань, командно-штабних навчань, комплексних вчень, квестів).

Серед факторів, що впливають на ефективність контролю з боку керівника органу поліції, найбільш впливовими визнано належне розуміння громадянами власних обов'язків щодо дотримання публічної безпеки і порядку, оволодіння керівником певними повноваженнями та діловими якостями, які дозволяли б йому здійснювати вплив на діяльність підлеглих, наявність у керівника ресурсів для впливу на ситуацію в разі її ускладнення, своєчасну та в повному обсязі поінформованість керівника щодо оперативної обстановки. Запропоновано

уніфікувати розподіл функціональних обов'язків працівників підрозділів превенції органів поліції на засадах зонально-лінійного принципу (реалізовано при формуванні посадових обов'язків працівників на рівні ГУ НП в м. Києві).

Оцінено практику взаємодії керівників органів поліції з очільниками служб превенції, поліції діалогу, спеціального реагування, підрозділів Національної гвардії, громадських формувань, територіальних громад, муніципальних служб. Сформульовано пропозиції щодо доцільності прямого підпорядкування керівнику територіального органу поліції однієї з ключових служб у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку – підрозділів патрульної поліції, що сприятиме об'єднанню підрозділів, які безпосередньо забезпечують публічну безпеку і порядок, в єдину структурно-організаційну одиницю під єдиним керівництвом.

Ключові слова: Національна поліція, територіальний орган поліції, керівник органу поліції, адміністративно-правовий статус, публічна безпека, публічний порядок, повноваження, контроль, взаємодія.

SUMMARY

Kryshchenko A. E. Administrative and legal status of the head of the National Police territorial office in the field of public security and order. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.07 - Administrative Law; Finance Law; Information Law. - National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2019.

The dissertation is devoted to the analysis of the administrative and legal status of the head of the territorial office of the National Police in the field of public security and order provision. The theoretical foundations of the status of the head of the police, in particular, the characteristic of public security and order as the object of police activity and management influence of the head of its territorial body are determined. The concept and content of the administrative and legal status of the head of the police body and the system of its legal consolidation are revealed.

The analysis of current domestic and international legislation, as well as the practice of its application is made. The powers of the head of the National Police and his activities to ensure public safety and order during mass events are investigated. The issue of interaction of the National Police with other subjects of ensuring public order and safety in the conditions of megapolis and countryside was studied.

The nature of the administrative and legal status of the head of the territorial police body, which combines elements of the status of a natural person - a citizen of Ukraine and a policeman, as an official and a public servant, is revealed. The inexpediency of the distribution of the elements of the administrative and legal status of the head for the basic and additional, priory and secondary ones are made.

The role of the head of the police body in the implementation of control over ensuring public safety and order was determined. The factors that influence the quality of control provision on the territory being serviced (how citizens understand their duties; possession of certain powers and business qualities by the leader; availability of the

appropriate resources for the leader to influence the situation, in time and full receipt of the information manager and data on operational changes).

The author's vision of the role of the head in the implementation of the main functions (administrative, preventive, social, searching, criminal-procedural, control, executive, guarding) and additional functions (analytical, personnel, technical, vocational guidance, interaction) of the police are given. In theory, the simultaneous usage of the terms "public security and order" and "common security and order" in the norms of legislation is denied, in order to avoid ambiguity of interpretation (with the introduction of appropriate amendments to the Law of Ukraine "On National Police").

The amendments and addenda to the Law of Ukraine "On National Police", new editions of the provisions of the draft laws of Ukraine "On Public Order" and "On Peaceful Meetings" were proposed. Among the organizational and managerial authority there also are: the increase of awareness of subordinates in order to properly respond in typical and non-standard situations and provide personal security; joint planning and execution of public safety and order by the police and population (territorial communities); operative maneuvering of forces and units in case of exacerbation of the operational situation; interaction with other law enforcement agencies, civil defense forces, local self-government bodies, public groups, etc. The importance of taking into account the principle of community-oriented police activity, operational and managerial activities of the heads of territorial police agencies with a focus on preventive activities, and social assistance to the population is emphasized. In this context, the proposed "Police Officer of the Community", which aims to provide high-quality police services in small settlements, is completely justifiable.

It is proved, that the administrative and legal status of the head of the police body combines signs of several types of special status: a police officer, since the candidate for the position of the head of the police body must meet the general conditions for entry into service in the police; a public servant, since the service at the National Police is a kind of public service, and an official, that is, a person with authority who carries out

administrative, organizational and economic functions. These groups of authorities occupy a central place in the structure of the administrative and legal status of the head of the police body. An example of the work of the National Police Directorate General in Kyiv confirmed the leading role of the leader in ensuring public safety and order, in particular, in case of complications of the operational situation, by involving additional forces, which include patrol police units (tactical and operational response), police of dialogue, the traffic police, the police guard, as well as the staff of educational institutions.

The peculiarities of providing public safety with the participation of groups of police emergency response in small towns and villages are considered. An important direction of the managerial activity of the head of the police body is the organization of training of subordinates, including training through interaction with educational institutions (involving practitioners in the educational process, conducting joint trainings, command-and-staff trainings, integrated teachings, quests).

Among the factors, influencing the effectiveness of control by the head of the police body, the proper understanding of citizens of their own responsibilities in respect of public safety and order, mastery of the manager certain powers and business qualities that would allow him to influence the activities of subordinates, the presence the leader of the resources to influence the situation in case of its complication, timely and in full knowledge of the manager on the operational situation are acknowledged the most influential. It is proposed to unify the division of functional duties of police units' employees on the basis of a zonal-linear principle (implemented during the formation of official duties at the level of the Main Directorate of the National Police in Kyiv).

The practice of interaction of police officers with the heads of preventive services, the police of dialogue, the special reaction units, National Guard units, public formations, territorial communities and municipal services was evaluated.

The proposals on appropriateness of direct submission to the head of the territorial police body are given. These are the key services in the field of public safety and order

maintenance. Units of the patrol police, which will facilitate the unification of units, will directly provide public security and order, into a single structural and organizational unit under the sole leadership.

Key words: national police, territorial police body, police chief, administrative and legal status, public security, public order, powers, control, interaction.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Крищенко А. Є. Забезпечення публічної безпеки і порядку як завдання Національної поліції України. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (13). С. 120–129.

2. Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 206–214.

3. Крищенко А. Є. Завдання та функції Національної поліції як учасника адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2 (103). С. 121–130.

4. Крищенко А. Є. Взаємодія Національної поліції з іншими суб'єктами у сфері забезпечення публічної безпеки. *Науковий вісник публічного приватного права*. 2017. № 4. С. 164–170.

5. Крищенко А. Є. Повноваження керівника територіального органу Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 4 (105). С. 186–198.

6. Крищенко А. Е. Административно-правовой статус руководителя территориального органа национальной полиции. *Право и закон*: 2017. № 1. С. 154–159;

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Крищенко А. Є. «Публічна безпека і порядок» – новий старий термін. *Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти*: матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 22 листоп. 2016 р.). Кривий Ріг, 2017. 293 с. С. 143–148.

8. Крищенко А. Є. Правові аспекти електронного декларування осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016 р.) / [ред. кол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. 478 с. С. 252–255.

9. Крищенко А. Є. Проблемні питання забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення міжнародного пісенного конкурсу «Євробачення-2017». *Формування національної правової системи України в контексті євроінтеграційних процесів*: матеріали наук.-практ. інтернет-конф. (Київ, 21 квіт. 2017 р.) / [ред. кол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 480 с. С. 252–255.

10. Крищенко А. Є. Розвиток та запровадження проблемно-орієнтованої поліцейської діяльності в Україні. *Проблемно-орієнтована поліція (Problem-Oriented policing Conference)*: матеріали 27 Міжнар. конф. (Х'юстон, штат Техас, 2–4 жовт. 2017 р.). Х'юстон, 2017. С. 84-86.

11. Крищенко А. Є. Нормативні аспекти реалізації права громадян на мирні зібрання. *Дотримання прав людини в діяльності національної поліції*: зб. тез круглого столу (Київ, 6 груд. 2017 р.): Київ: Навч.-наук. ін-т № 3 Нац. акад. внутр. справ, 2017. 71 с. С. 8–11.

12. Крищенко А. Є. Щодо визначення терміна «керівник територіального органу національної поліції». *Вплив інтеграційних тенденцій на розвиток національного права*: матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Одеса, 23 лют. 2018 р.) / за заг. ред. В. П. Маковія, О. Л. Зайцева. Одеса: Одес. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 187 с. С. 94–96.

13. Крищенко А. Є. та ін. Забезпечення публічної безпеки і порядку, виявлення та документування протиправних дій під час проведення масових

заходів в умовах ускладнення оперативної обстановки: метод рек. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. 45 с.

14. Крищенко А. Є. та ін. Забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення міжнародного пісенного конкурсу «Євробачення-2017»: метод. рек. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 61 с.

15. Крищенко А. Є. та ін. Припинення групових порушень публічного порядку підрозділами Національної поліції: метод. рек. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 28 с.

16. Крищенко А. Є. та ін. Міжнародний досвід залучення населення до співпраці з поліцією щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: аналіт. огляд. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 40 с.

17. Крищенко А. Є. та ін. Адміністративна діяльність керівника територіального органу Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: метод. рек. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 48 с.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	15
ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КЕРІВНИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ОРГАНУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ	27
1.1. Публічна безпека і порядок як об’єкт діяльності Національної поліції.....	27
1.2. Роль і місце керівника територіального органу в системі Національної поліції.....	49
1.3. Зміст адміністративно-правового статусу керівника територіального органу поліції та його нормативно-правове закріплення.....	65
Висновки до розділу 1.....	80
РОЗДІЛ 2. КЕРІВНИК ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ОРГАНУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК СУБ’ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ	83
2.1. Повноваження керівника територіального органу Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.....	83
2.2. Удосконалення контролю керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.....	101
2.3. Організація взаємодії керівника територіального органу Національної поліції з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.....	121
Висновки до розділу 2.....	154

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ОРГАНУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ.....	158
3.1. Імплементация досвіду діяльності поліції інших країн щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.....	158
3.2. Оптимізація діяльності керівника територіального органу поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.....	189
Висновки до розділу 3.....	206
ВИСНОВКИ.....	210
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	215
ДОДАТКИ.....	238

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ГУ НП	Головне управління Національної поліції
ЗМІ	Засоби масової інформації
КК	Кримінальний кодекс
КПК	Кримінальний процесуальний кодекс
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
НГУ	Національна гвардія України
НП	Національна поліція

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. На шляху реалізації проголошеного в Україні стратегічного курсу на європейську інтеграцію, упровадження задекларованих у нормах національного і міжнародного права гарантій охорони прав і свобод людини та громадянина пріоритетним є удосконалення засад забезпечення публічної безпеки і порядку органами Національної поліції, що набуває особливої гостроти у зв'язку з ускладненням криміногенної ситуації в окремих регіонах унаслідок воєнних дій.

З огляду на сталі тенденції до збільшення кількості публічних заходів та масових акцій в Україні впродовж 2015–2018 рр. (з 74 тис. до 86 тис.), що кореспондується зі збільшенням кількості їх учасників (з 19 до 28 млн осіб), створення умов належного виконання керівниками територіальних органів Національної поліції (далі – органів поліції) покладених на них функцій – одне з першочергових завдань реформ у правоохоронній галузі. Попри здійснювані останніми роками заходи та запроваджені інновації, спрямовані на кардинальні зміни застарілої практики «радянської доби», досі прослідковуються системні недоліки, притаманні управлінській ланці ще органів внутрішніх справ, зокрема бюрократизація, дублювання функцій, маніпулювання статистикою, репресивний нахил, послаблення превентивної ролі, дисбаланс у співвідношенні керівного та оперативного складу, втрата професіоналізму, протекціонізм та кон'юктурність в організаційно-кадровій роботі.

На діяльність керівників органів поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку об'єктивно впливають надзвичайні ситуації природного й техногенного характеру (лише 2018 р. трапилося 65 аварій і катастроф різного рівня; зафіксовано 455,8 тис. злочинів; розглянуто майже 100 тис. справ про адміністративні правопорушення цієї категорії; вилучено 1,8 тис. одиниць вогнепальної зброї, майже 200 тис. набоїв та 2 тис. гранат і вибухових пристроїв),

ускладнені умови забезпечення порядку під час проведення масових заходів, у тому числі політичного, спортивного та релігійного характеру.

Зазначені та інші дані свідчать про необхідність активізації діяльності органів поліції, покращення їх кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційно-управлінського, освітнього, наукового та інших видів забезпечення. Особливу роль у реалізації зазначених функцій відіграють керівники органів поліції, які мають досконало й комплексно володіти інформацією щодо оперативної обстановки на закріпленій території та бути здатними на неї впливати, здійснювати заходи щодо покращання криміногенної ситуації та якісного надання поліцейських послуг населенню. Водночас у роботі таких керівників існують проблеми, викликані недоліками законодавчого визначення їх адміністративно-правового статусу, що в комплексі стримує успіх проведених реформ.

Питання адміністративно-правового статусу керівників правоохоронних органів, зокрема поліції (органів внутрішніх справ), у тому числі у сфері охорони громадського (публічного) порядку, розглядали в різні періоди В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, О. В. Батраченко, О. І. Безпалова, В. М. Безчастний, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, І. Л. Бородін, С. М. Братусь, В. К. Гіжевський, І. П. Голосніченко, В. Л. Грохольський, С. М. Гусаров, О. В. Джафарова, О. І. Довгань, Є. В. Додін, О. Ю. Дрозд, І. В. Зозуля, Р. А. Калюжний, О. М. Ключев, В. В. Коваленко, М. В. Коваль, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, С. Ф. Константинов, О. В. Копан, В. В. Корнєєв, С. О. Кузніченко, О. В. Кузьменко, А. М. Куліш, Є. В. Курінний, М. В. Лошицький, В. В. Маліков, А. А. Манжула, Т. П. Мінка, О. М. Музичук, Ю. О. Небеський, О. В. Негодченко, В. І. Олефір, В. Ф. Опришко, О. І. Остапенко, В. М. Плішкін, А. М. Подоляка, Т. О. Проценко, Ю. І. Римаренко, А. О. Селіванов, Р. А. Сербин, В. Д. Сущенко, В. Г. Фатхутдінов, В. М. Шкарупа, Х. П. Ярмачі та ін.

Вагомий науковий вклад цих учених у розроблення зазначеної проблематики є беззаперечним, проте їх дослідження об'єктивно обмежувались попередніми

періодами розвитку законодавства та правозастосовної практики. В умовах реформування системи МВС України як цивільного органу європейського зразка та Національної поліції як основного виконавця заходів забезпечення безпеки населення особливого значення набули створення оптимальних адміністративно-правових засад діяльності керівників органів поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку з акцентуванням уваги на питаннях захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, верховенства закону, деполітизації, демілітаризації, децентралізації, підзвітності та прозорості в роботі, тісної співпраці з населенням та громадами. Зазначені обставини зумовили обрання теми дисертації, визначили об'єкт та предмет дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України (Указ Президента України № 92/2016), Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ (розпорядження Кабінету Міністрів України № 1118/2014), Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року (розпорядження Кабінету Міністрів України № 1023/2017), Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років (наказ МВС України № 275/2015), Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 роки (рішення Вченої ради НАВС від 26 грудня 2017 р., протокол № 28/1).

Тему дисертаційного дослідження затверджено на засіданні Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 29 жовтня 2015 р. (протокол № 20) та включено до переліку тем дисертаційних досліджень НАПрН України (реєстр. п. 594, 2016 р.).

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є комплексне розв'язання теоретичних і прикладних проблем адміністративно-правового статусу керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної

безпеки і порядку на основі аналізу законодавства й нормативних актів, наукових та історіографічних джерел, узагальнень практики правоохоронних органів в Україні та зарубіжного досвіду.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*:

- на основі аналізу доктринальних положень охарактеризувати публічну безпеку і порядок як об’єкт діяльності поліції та сферу управлінського впливу керівника її територіального органу;

- встановити особливості адміністративно-правового закріплення статусу керівника органу поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку;

- визначити поняття адміністративно-правового статусу керівника територіального органу поліції, розкрити зміст його елементів;

- окреслити повноваження керівника територіального органу поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку;

- розробити науково-практичні рекомендації з удосконалення контролю за забезпеченням публічної безпеки і порядку з боку керівника територіального органу поліції;

- охарактеризувати організаційно-правові засади взаємодії керівника територіального органу поліції з іншими суб’єктами у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку;

- виокремити особливості правового та організаційного забезпечення органами поліції інших країн публічної безпеки і порядку з оцінкою доцільності імплементації зарубіжного досвіду в Україні;

- запропонувати рекомендації з удосконалення законодавства та практики діяльності керівника територіального органу поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.

Об’єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у зв’язку з адміністративно-правовою діяльністю керівника територіального органу поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Предмет дослідження – адміністративно-правовий статус керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Методи дослідження. Основою методології дисертації є загальні та спеціальні методи, прийоми наукового пізнання, використання яких обумовлено метою, об'єктом і предметом дослідження. Серед загальнонаукових методів застосовано *діалектичний* та *історичний* – під час розкриття сутності поняття й етапів трансформації адміністративно-правового статусу керівника органу поліції (розділи 1–3); *аксіологічний* – для обґрунтування важливості нормативно-правових актів у діяльності керівника органу поліції як суб'єкта владних повноважень (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 3.2); *герменевтики* – у процесі дослідження нормативно-правових актів та інших джерел з їх подальшою інтерпретацією (розділ 1, підрозділи 2.1, 2.3, 3.1); *аналізу і синтезу* – з метою з'ясування сутності публічної безпеки і порядку як об'єкта діяльності поліції (підрозділ 2.1); *формально-логічні (індукція та дедукція)* – для конкретизації напрямів дослідження діяльності керівника органу поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку (розділи 1, 2, висновки); *правової компаративістики* – з метою порівняння стану забезпечення публічної безпеки і порядку поліції України та інших країн (підрозділ 3.1); *системно-структурний* – для розкриття змісту елементів статусу керівника органу поліції (підрозділи 1.3, 2.1); *соціологічний* – у процесі вивчення думки практиків, з'ясуванні рівня соціальної ефективності застосування правових норм та реалізації організаційних заходів з проблем, що розглядаються (розділи 1–3); *статистичний* – для узагальнення результатів, одержаних у процесі вивчення статистичних звітів й опрацюванні емпіричного матеріалу (розділи 1–3).

Емпіричну базу дослідження становлять систематизовані дані державної та відомчої статистичної звітності за 2015–2018 рр. щодо діяльності поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; зведені дані опитувань 100 керівників

територіальних органів поліції (Вінницька, Дніпропетровська, Житомирська, Закарпатська, Київська, Одеська, Львівська, Миколаївська, Рівненська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Черкаська, Чернігівська області та м. Київ); узагальнені матеріали вивчення 350 справ про адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і безпеку; офіційні звіти, інформаційні листи та аналітичні довідки МВС України, Національної поліції України, Генеральної прокуратури України, Державної судової адміністрації України, Служби безпеки України. Під час підготовки дисертації використано й власний практичний досвід роботи, у тому числі на керівних посадах в органах Національної поліції, а також результати безпосереднього ознайомлення з діяльністю органів поліції в Швеції, Данії, Нідерландах, Польщі та США.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших в Україні комплексних монографічних досліджень, у якому з урахуванням здобутків науковців, положень законодавства та правозастосовної практики здійснено комплексний аналіз адміністративно-правового статусу керівника територіального органу поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, розкрито суперечності його адміністративно-правового регулювання, а також зроблено спробу визначити шляхи їх подолання. У результаті проведеного дослідження сформульовано й обґрунтовано низку нових теоретичних висновків, пропозицій та рекомендацій, що мають важливе теоретичне й практичне значення. Зокрема:

вперше:

– сформульовано авторську дефініцію поняття «адміністративно-правового статусу керівника територіального органу поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку», під яким запропоновано розуміти сукупність визначених законом повноважень, необхідних для вирішення покладених на територіальний орган поліції завдань, забезпечення внутрішнього планування і контролю, а також відповідальність за належне виконання покладених на керівника обов’язків;

– розкрито сутність і зміст повноважень керівника територіального органу поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, які, залежно від рівня наукового узагальнення, пропонується поділяти на загальні, що надаються йому як працівнику поліції, та спеціальні, які покладаються на нього як на очільника юридичної особи публічного права; доведено, що на відміну від загальних, спеціальні повноваження не мають чіткого законодавчого закріплення та правової диференціації; визначено негативні наслідки такої законодавчої прогалини та обґрунтовано можливі шляхи її усунення;

– визначено структуру механізму організації діяльності керівника територіального органу поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку на території обслуговування, а також розкрито такі його основні структурні елементи: аналіз ситуації; планування; визначення та розстановка сил; контроль і надання допомоги; забезпечення взаємодії суб'єктів виконання; матеріально-технічне і фінансове забезпечення; оцінка результатів роботи і, за необхідності, внесення корективів;

удосконалено:

– змістове наповнення повноважень керівника територіального органу поліції щодо реалізації основних (адміністративна, профілактична (превентивна), соціальна, оперативно-розшукова, кримінальна процесуальна, контрольна, виконавча, охоронна) та додаткових (інформаційно-аналітична, кадрова, забезпечувальна, профорієнтаційна) функцій поліції; доведено необхідність удосконалення їх відомчої нормативно-правової регламентації;

– періодизацію законодавчої регламентації адміністративно-правового статусу керівника територіального органу поліції (органу внутрішніх справ) в Україні в різні часи у порівнянні з сучасною структурно-функціональною моделлю його діяльності;

– визначення поняття «публічне місце» як будь-якої будівлі, споруди або іншої ділянки території, яке доступне або відкрите для населення вільно, чи за

запрошенням, або за плату, постійно, періодично або час від часу, крім приватного або іншого простору, обмеження вільного доступу на яке передбачено законодавчо; обґрунтовано необхідність його офіційного закріплення в Законі України «Про Національну поліцію» (додаток В);

– розуміння природи адміністративно-правового статусу керівника територіального органу поліції як складної правової категорії, що органічно поєднує у собі елементи адміністративно-правових статусів фізичної особи – громадянина України, поліцейського як службової особи та публічного службовця; наголошено на єдності адміністративно-правового статусу керівника територіального органу поліції, а також на недоцільності поділу його елементів на основні та додаткові, першочергові та другорядні;

– систему та змістовне наповнення основних чинників, які впливають на якість забезпечення керівником територіального органу поліції публічної безпеки і порядку, до яких віднесено: належне розуміння громадянами власних обов’язків; рівень оволодіння керівником наданими йому повноваженнями та діловими якостями, необхідними для здійснення належного впливу на рівень публічної безпеки і порядку; наявність у розпорядженні керівника необхідних ресурсів для здійснення управлінського впливу; своєчасність та повнота одержання інформації щодо стану оперативної обстановки на території обслуговування;

– бачення системи повноважень керівника територіального органу поліції у сфері організації забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення мирних зібрань на території обслуговування; обґрунтовано необхідність коригування окремих положень проекту Закону України «Про мирні зібрання»;

дістало подальший розвиток:

– теоретичне заперечення одночасного використання в нормах законодавства термінів «публічна безпека і порядок» і «громадська безпека та порядок»; з метою уникнення двозначності тлумачення доведено необхідність

використання в Законі України «Про Національну поліцію» термінів «громадська безпека» і «громадський порядок» (додаток В);

– науково-теоретичне дослідження основних напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання повноважень керівника (заступників керівника) територіального органу поліції, зокрема у таких сферах, як здійснення моніторингу оперативної обстановки; вивчення, аналіз та узагальнення результатів й ефективності поліцейської діяльності; інформування органів державної влади, місцевого самоврядування, а також громадськості про результати діяльності поліції;

– аналіз правових та організаційних засад взаємодії керівника органу поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку в межах здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень та інших надзвичайних подій;

– дослідження форм і методів контролю з боку керівника органу поліції за дотриманням законності та правопорядку в публічних місцях, а також у спеціальних зонах (радіаційного забруднення, надзвичайної екологічної ситуації), в умовах правових режимів воєнного та надзвичайного стану;

– положення про доцільність встановлення прямого підпорядкування керівникам органів поліції однієї з ключових служб у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку – підрозділів патрульної поліції, з їх об'єднанням у єдину превентивну ланку.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки й пропозиції впроваджено (додаток Ж) у:

законотворчій діяльності – у процесі опрацювання проектів змін та доповнень до Закону України «Про Національну поліцію», окремих положень проекту Закону України «Про мирні зібрання», а також інших законодавчих актів, що регулюють як діяльність керівника органу поліції, так і питання організації

забезпечення публічної безпеки і порядку (довідка Інституту законодавства Верховної Ради України від 21 грудня 2018 р.);

правозастосуванні – для розроблення й удосконалення відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів з питань забезпечення публічної безпеки і порядку через покращення діяльності керівників органів поліції, підготовки низки цільових методичних рекомендацій практичного спрямування (акт Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України від 18 січня 2019 р.);

освітньому процесі – під час підготовки підручників, посібників, науково-методичних матеріалів та викладанні курсів «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність поліції», «Судові та правоохоронні органи України», інших навчальних дисциплін, зокрема в системі підвищення кваліфікації працівників підрозділів превентивної діяльності, патрульної поліції, керівників територіальних органів Національної поліції (акт Національної академії внутрішніх справ від 4 січня 2019 р.).

Особистий внесок здобувача. Викладені в дисертації висновки й положення, що становлять її новизну, розроблені автором особисто. Під час обґрунтування окремих найважливіших положень дослідження використано фундаментальні та прикладні праці вчених з відповідним посиланням. В опублікованих у співавторстві методичних рекомендаціях особистий внесок дисертанта становить не менше 50,0 % матеріалу.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертації, висновки та рекомендації оприлюднено на таких міжнародних і всеукраїнських науково-практичних та науково-теоретичних конференціях (круглих столах): «Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти» (Кривий Ріг, 22 листопада 2016 р.); «Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі» (Київ, 9 грудня 2016 р.); «Формування національної правової системи України в контексті євроінтеграційних процесів» (Київ, 21 квітня 2017 р.); «Проблемно-

орієнтована поліція (Problem-Oriented policing Conference)» (Х'юстон, США, 2–4 жовтня 2017 р.); «Дотримання прав людини в діяльності Національної поліції» (Київ, 6 грудня 2017 р.); «Вплив інтеграційних тенденцій на розвиток національного права» (Одеса, 23 лютого 2018 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (207 найменувань на 24 сторінках) та семи додатків на 18 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 255 сторінок, з них загальний обсяг тексту – 199 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КЕРІВНИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ОРГАНУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

1.1. Публічна безпека і порядок як об'єкт діяльності Національної поліції

У складних сучасних умовах становлення державності в Україні роль та належна діяльність правоохоронних органів сьогодні відіграють важливу роль.

Сьогодні наша держава перебуває в складному становищі. Воєнний конфлікт на сході країни, крім інших сфер життєдіяльності, безпосередньо впливає не лише на публічну безпеку, а й на правопорядок. У зв'язку з цим, питання забезпечення і підтримання цієї сфери є надзвичайно актуальним.

Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» від 14 березня 2016 р. № 92/2016 підтримання публічної безпеки і порядку МВС України та Національною поліцією України визначено одним з основних напрямів розвитку складових сектору безпеки і порядку в державі [138].

Сучасне законодавство у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією потребує більш детального теоретичного вивчення, починаючи вже від самих термінів «публічна безпека» і «публічний порядок».

У межах будь-якого дослідження необхідно чітко розуміти, що є суб'єктом та об'єктом певної діяльності. Ґрунтуючись на загальновизнаних уявленнях, вважаємо, що суб'єктом діяльності можна визнати того, хто здійснює певну діяльність. У нашому випадку – це НП як орган, що реалізує притаманні їй завдання через своїх співробітників. Об'єкт – це те, на що спрямовано цю

діяльність, у межах дослідження об'єктом має виступати публічна безпека і порядок.

Сучасні тлумачення поняття «об'єкт» наведено в енциклопедичних джерелах. Так, у тлумачному словнику основних філософських термінів термін «об'єкт» [лат. *objectum* – предмет] тлумачиться як те, на що спрямована пізнавальна і перетворювальна діяльність людини (суб'єкта) [98, с. 187].

Великий тлумачний словник сучасної української мови під поняттям «об'єкт» розуміє пізнавальну дійсність, що існує поза свідомістю людини і незалежно від неї (філософ.), явище, предмет, особа, на які спрямовано певну діяльність, увагу тощо (предмет наукового та іншого дослідження, спеціальної зацікавленості, компетенції), явище, на яке спрямовано дію права (об'єкт права) [20, с. 803].

Об'єкт (пізнолат. *objectum* – предмет, від лат. *objicio* – кидаю вперед, протиставляю) – те, на що спрямовано активність (реальна та пізнавальна) суб'єкта. Об'єкт не тотожний об'єктивній реальності: по-перше, та частина останньої, яка не вступила у відношення із суб'єктом, не є об'єктом; по-друге, об'єктом може виступати і стан свідомості. Існують різні типи об'єктів і суб'єктно-об'єктних відносин. Об'єктом може бути фізична річ, що існує в просторі та часі, або об'єктивно-реальна ситуація [68].

Об'єктом публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів А. В. Долинний пропонує вважати публічні інтереси суспільства, а саме: умови життєдіяльності, звичний режим життя, духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності суспільства, а також права, свободи й інтереси людини та громадянина [27, с. 48].

У межах дисертаційного дослідження для визначення об'єкта діяльності НП необхідно чітко розуміти, що є публічною безпекою і порядком, адже діяльність НП спрямовано не лише на цю категорію правовідносин.

Із прийняттям 2 липня 2015 р. Верховною Радою України Закону України «Про Національну поліцію» № 580–VIII (далі – Закон) розпочалося масштабне реформування основної правоохоронної ланки – міліції. Разом з оновленою концепцією функціонування НП, регулювання правових засад організації та діяльності цього органу, статусу поліцейських, а також порядку проходження служби означеним Законом у теорію і практику діяльності НП законодавець увів і нову термінологію. Так, у Законі використано нові терміни «публічна безпека» і «порядок», але Законом не закріплено ні їх визначення, ні будь-яке інше їх пояснення.

Науковці І. В. Зозуля, О. І. Довгань вважають, що новостворена НП не призначена для забезпечення конституційно визначених «громадського порядку» та «громадської безпеки» [35, с. 85]. Водночас В. Г. Фатхутдінов більш категорично заявляє, що «можна говорити про нелегітимність діяльності поліції у сфері громадської безпеки, а відтак це формує правові підстави для визнання нелегітимності функціонування даного органу в цілому» [178].

У зв'язку з цим, логічним є з'ясування нормативно-правової засади поняття «публічна безпека», дослідження його змісту та формулювання його визначення.

Термін «публічна безпека і порядок» до прийняття Закону «Про Національну поліцію» раніше не застосовувався в законодавстві України, а отже, є новим для українського законодавства. Один раз цей термін вжито в нормі 11 наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження норм належності однострою поліцейських (у мирний час)» від 22 червня 2016 р. № 530 [126]. Іншого поширення вказаний термін у законодавстві України не отримав.

Водночас у Законі України «Про Національну поліцію» використано терміни «публічна безпека» і «публічний порядок», однак не розкрито їх змісту та визначення. У тлумачних словниках «публічний» визначається як такий, що 1) відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський [20, с. 1425]. Поняття

«безпека» трактується як стан захищеності, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує [20, с. 561]. «Порядок» – це державний, суспільний лад, устрій [20, с. 1411].

На думку Д. Г. Мулявки, під терміном «публічна безпека» слід розуміти стан захищеності суспільства і кожної окремої особи, інтересів, прав, свобод людини та громадянина. Публічний порядок – це стан, за якого кожна особа, державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи добровільно дотримуються правових і морально-етичних норм з метою досягнення публічної безпеки та добробуту [80, с. 172].

В. Г. Фатхутдінов констатував, що, незважаючи на важливість реформи правоохоронних органів загалом і поліції зокрема, поняття «публічна безпека» не стала частотним ні в назвах, ні в текстах нормативно-правових актів. Уживання терміна «публічна безпека» обмежене лише науковою сферою [177, с. 50].

Аналізуючи зміст Декларації про поліцію, прийнятої Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979), О. Ф. Кобзар робить висновок, що публічний порядок у цьому документі визначено як урегульований стан публічних суспільних відносин, що забезпечують належне функціонування держави, її структур, громадських формувань і громадян [45].

Як показали результатами розгляду інших нормативно-правових актів (ст. 34–36, 39, 92, 116, 138 Конституції України, глава 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку» Кодексу України про адміністративні правопорушення, розділи 9, 12 «Злочини проти громадської безпеки» та «Злочини проти громадського порядку та моральності» КК, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»), в аналогічному значенні раніше використовувалися терміни «громадська безпека» та «громадський порядок». Терміни «громадська безпека», «громадський порядок», «забезпечення громадського порядку» в новому Законі, навпаки, практично не застосовуються. Зміна термінології в нормативно-правових актах

сама по собі не є проблемою. Проблему становлять нові поняття, які потребують тлумачення, що під ними розуміти, та нормативно-правового закріплення визначень, що загалом може впливати на якість забезпечення публічної безпеки і порядку. Незрозуміло, чому законодавець відійшов від раніше вживаної термінології, але така ситуація породжує правову колізію в нормативному регламентуванні певних суспільних відносин та негативно позначається на правозастосуванні в цій сфері, адже поліцейський повинен чітко розуміти, наприклад, які дії слід вважати порушенням публічної безпеки і порядку.

У межах дослідження підлягає вивченню і структурна складова поняття «публічна безпека і порядок», саме так воно вживається в тексті Закону України «Про Національну поліцію». Чи це єдине поняття, яке повинно вживатись нерозривно, або це збіг, і на справді законодавцем закладено дві різних складові, два різних поняття «публічна безпека» та «публічний порядок», адже є приклади нормативного вживання обох випадків.

Для з'ясування співвідношення понять «публічна безпека» і «публічний порядок» доцільним є окреме дослідження термінів «безпека» і «порядок». Звернення до тлумачних словників дає підстави стверджувати, що ці слова мають різне змістовне навантаження.

Академічний тлумачний словник української мови під «порядком» розуміє усталений спосіб життя; побут; стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил; додержання правил, норм поведінки де-небудь; дисципліну.

Науковці під порядком розуміють: 1) стан урегульованості суспільних відносин нормами права, моралі, звичаями, правилами співжиття, нормами громадських організацій. Таким чином, упорядкованість суспільних відносин означає їх сформованість правовими та іншими нормами, 2) результат дотримання членами суспільства встановлених правил і норм поведінки. Такі правила і норми поведінки є загальноновизнаними та загальноприйнятими [49].

Поняття «безпека» у словнику тлумачиться як стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує.

Цей термін може характеризувати як стан захищеності найбільш загальних речей, так і стосуватися характеристики конкретних ситуацій, пов'язаних з особистістю та суспільством [173, с. 6].

На думку Н. В. Пелипенко, «безпека» – це своєчасне запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз [96, с. 137].

Під «безпекою» ж звичайно розуміють відсутність небезпеки, її попередження, стан, за якого не спричиняється й не може бути спричинена шкода, надійність, стабільність чого-небудь. У буквальному значенні громадська безпека – це безпека громади, усього суспільства [4, с. 45–55].

Отже, поняття «публічна безпека» і «публічний порядок» не є тотожними і мають різне смислове значення. У зв'язку з цим, вважаємо, що публічний порядок, насамперед, має характеризуватись публічною безпекою, яку повинні забезпечувати спеціальні органи виконавчої влади шляхом нагляду та застосування адміністративного примусу до осіб, які його порушують.

Незважаючи на те, що публічний порядок і публічна безпека – самостійні поняття, категорії, явища, між ними є тісний діалектичний взаємозв'язок. Так, недопущення масового безладдя створює умови, що перешкоджають можливим порушенням публічної безпеки. Водночас неухильне виконання правил, які сприяють забезпеченню публічної безпеки, гарантує надійне забезпечення публічного порядку.

Наприклад, заборона розпивання спиртних напоїв, гри в азартні ігри на борту літака попереджують можливі хуліганські проступки в особливих умовах [2, с. 21].

Будь-який злочин, адміністративний проступок впливають на публічну безпеку та порушують публічний порядок, якщо вони загрожують інтересам держави, або правам громадян. Тобто порушення публічної безпеки і порядку

автоматично означає порушення або прав людини, або встановлених державних інституцій. У зв'язку з цим, синтезуючим поняттям, що охоплює всю сферу правоохоронної діяльності НП, слід вважати саме публічну безпеку і порядок.

У цьому аспекті слушною вважаємо думку О. О. Панової стосовно того, що публічна безпека і порядок відіграють роль індикатора атмосфери спокою суспільства, вказують на рівень злочинності та ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [95].

Важливо звернути увагу і на змістовну складову поняття «публічна безпека і порядок», співвідношення її визначення та співвідношення з поняттями «громадська безпека» і «громадський порядок».

У Законі України «Про Національну поліцію» термін «публічна безпека і порядок» вживається 14 разів.

Цікавим є факт, що поруч із вживанням терміна «публічна безпека і порядок» у Законі України «Про Національну поліцію» неодноразово вживається і термін «громадський порядок» (ст. 45) [107].

І. В. Зозуля та О. І. Довгань вважають, що законодавець у Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580–VIII, вживаючи терміни «публічна безпека» та «громадська безпека», не тільки не ототожнює їх, а й відносить термін публічної безпеки до базових, оскільки саме її підтримує НП (п. 1 ст. 1), і, відповідно, її забезпечення є завданням поліції (пп. 1 п. 1 ст. 2) тощо. А термін громадської безпеки (громадського порядку) – до другорядних, технічних, реалізація яких відбувається застосуванням поліцією виключно спеціальних засобів, вилученням зброї, застосуванням засобів фото- і кінозйомки, відеозапису [35].

Академічний тлумачний словник української мови терміном «публічний» називає те, що відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, призначений для широкого відвідування, користування; громадський [160, с. 383].

Автори словника тлумачать «громадський» як такий, що виникає, відбувається в суспільстві або стосується суспільства, пов'язаний з ним; суспільний, належний усій громаді, усьому суспільству; колективний.

Учені наводять різне тлумачення понять «громадська безпека» та «громадський порядок». Одні вчені визначають громадську безпеку як систему зв'язків і відносин, що складаються відповідно до техніко-юридичних норм, під час використання об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для життя і здоров'я людей, майна державних та громадських організацій і громадян в разі настання особливих умов у зв'язку зі стихійними лихами або іншими надзвичайними обставинами [111, с. 78].

Громадською безпекою є врегульована система суспільних відносин, які забезпечують запобігання негативним проявам стихійних сил природи (повеней, землетрусів, епідемій, пожеж тощо), а також джерел підвищеної небезпеки [149, с. 5].

Формулювання коректного визначення поняття «громадський порядок» має не лише теоретичне, а й суто практичне значення, адже адекватне визначення цього поняття, його місця та значення в суспільстві необхідне для вирішення низки проблем правового регулювання суспільних відносин. Водночас чітке визначення необхідне для об'єктивності вирішення питання щодо рівня суспільної небезпеки посягання на громадський порядок та його правової кваліфікації [57].

Громадський порядок встановлюється з метою досягнення інтересів усього суспільства, задоволення спільних потреб у створенні обстановки спокою і безпеки нормального ритму праці, стосунків між людьми, виховання молоді в дусі моральних засад прийнятних для суспільства умов для відпочинку та задоволення побутових потреб. Громадський порядок передбачає, насамперед, повагу до законних прав та інтересів інших осіб, недопущення задоволення своїх інтересів на шкоду іншим людям державі та суспільству загалом [4, с. 44–55].

Громадський порядок – це наявність відповідних правил і норм поведінки, які поширюються на всіх членів суспільства, та результат їх дотримання [49].

У суспільних відносинах у сфері громадської безпеки термін «громадський» має таке саме значення, як і в понятті «громадський порядок», тобто той, що стосується невизначеної кількості осіб, кожного, хто потрапив до зони небезпеки.

А. В. Басов та О. І. Парубов зазначають, що зміст громадської безпеки містить ті суспільні відносини, які виникають під час реалізації правових і технічних норм, що спрямовані на забезпечення безпеки населення, а також пов'язані з попередженням небезпечних загроз для життя і здоров'я людей [10].

Як зазначає Р. С. Мельник, німецькі вчені під громадською безпекою розуміють певний стан суспільних відносин, який характеризується непорушністю:

- правопорядку;
- функціонування органів державної влади та самоврядування, а також інших установ, які виконують публічні функції;
- суб'єктивних прав та майнових благ окремих осіб (життя, здоров'я, свободи, гідність, майно тощо). Іншими словами, рівень громадської безпеки вимірюється рівнем дотримання приватними особами правових норм [76].

Суспільні відносини у сфері громадської безпеки, на думку В. Й. Развадовського, характеризуються такими ознаками: складаються з приводу забезпечення безпеки не лише невизначеної кількості осіб, а й невизначеного кола правоохоронюваних інтересів; гарантують безпеку інших суспільних цінностей (особи, власності тощо), створюючи навколо них своєрідну захисну оболонку, яка попереджає спричинення насильницької шкоди.

Порушення відносин громадської безпеки – вчинення відповідних правопорушень – полягає у заподіянні шкоди благам, які охороняються самостійними правовими нормами; відносини громадської безпеки спрямовані на

те, щоб попередити шкоду від джерел та видів діяльності, які становлять підвищену небезпеку для оточуючих (транспорт, виробництво, зброя, інші загальнонебезпечні предмети) [150, с. 40]. Громадська безпека включає в себе такі відносини, які попереджають або усувають шкідливі для життя та здоров'я людини наслідки, що можуть бути заподіяні в результаті дій людей або штучним чи природним джерелом підвищеної небезпеки.

Найважливішою рисою громадської безпеки є урегульованість дій конкретних осіб, які виконують відповідні операції з джерелами підвищеної небезпеки. Забезпечення громадської безпеки в таких випадках залежить від того, наскільки можливо нейтралізувати негативний вплив людини і техніки, наприклад, під час експлуатації автомобільного, залізничного, водного, морського і річкового транспорту, використання у виробництві технологічних процесів, у яких здійснюються електромагнітні та іонізуючі випромінювання, застосовуються хімічні речовини, технічні пристрої, що мають великі швидкості та потужності [32, с. 32–37].

Під громадською безпекою також розуміють сукупність суспільних відносин, пов'язаних з попередженням чи усуненням загрози для життя і здоров'я людей та їх майна, які можуть виникнути внаслідок дій людей або впливу негативних властивостей джерел підвищеної небезпеки [48, с. 305].

В. Г. Фатхутдинов, за результатами лінгвістичного аналізу нормативної бази «Законодавство» Верховної Ради України, констатує про наявність визначення терміна «громадська безпека» лише у двох нормативних актах [178]:

1) громадська безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки [135];

2) громадська безпека – стан захищеності інтересів людини, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних криміногенною ситуацією, стихійним лихом, катастрофами, аваріями і пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними ситуаціями [110].

Грунтуючись на вищенаведеному аналізі термінів «публічна безпека», «публічний порядок», «громадська безпека» і «громадський порядок», доходимо висновків, що:

1) терміни «безпека» і «порядок» є різними за своїм змістом, так само як і «публічна безпека» та «публічний порядок»;

2) під публічною безпекою розуміємо стан захищеності інтересів людини, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних криміногенною ситуацією, стихійним лихом, катастрофами, аваріями і пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними ситуаціями. Про публічний порядок йдеться тоді, коли рівень публічної безпеки перебуває в задовільних для цього суспільства межах;

3) уживання в Законі України «Про Національну поліцію» термінів «публічна безпека» і «публічний порядок» недоцільно, у зв'язку з відсутністю таких термінів в інших нормативно-правових актах, у тому числі в Конституції України, що призводить до розірвання кореспондуючого зв'язку понятійного апарату в законодавстві;

4) на сучасному етапі розвитку законодавчого поля вживання термінів «публічна безпека» і «публічний порядок» рівнозначно із «громадською безпекою» і «громадським порядком», до того ж цими термінами законодавець позначав один і той самий державний орган – НП;

5) для унормування законодавчої термінології шляхом внесення змін та доповнень до Закону України «Про Національну поліцію» пропонуємо замість терміна «публічна безпека і порядок» застосовувати раніше вживані терміни

«громадський порядок» та «громадська безпека» (в іншому разі необхідне внесення змін до понад як 5000 нормативно-правових актів) [178]. В обох випадках слід надати офіційне законодавче визначення цих термінів. Адже введення в законодавство терміна «публічна безпека і порядок» потребує щонайменше його наукового визначення та нормативного закріплення, оскільки відсутність офіційного визначення негативно впливає на правозастосування в цій сфері (додаток В).

Отже, в умовах сьогодення для дослідження слід використовувати законодавчо вживані терміни «публічна безпека» і «публічний порядок», але рівнозначно із законодавчо вживаними термінами «громадська безпека» і «громадський порядок» .

У результаті ознайомлення з положеннями основного нормативного документа, яким регламентовано діяльність НП, можна дійти висновків, що:

- публічна безпека і порядок закріплені як важлива сфера суспільного життя, що потребує певного забезпечення та підтримки з боку НП;
- НП є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері підтримання публічної безпеки і порядку (ст. 1 Закону, п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28 жовтня 2015 р. № 877 [107]);
- формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку здійснює Міністр внутрішніх справ України, зважаючи на пропозиції керівника поліції, та контролює її реалізацію поліцією;
- щодо публічної безпеки та порядку вживається як термін «забезпечення» (п. 1 ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 9, п. 1 ч. 1 ст. 16, п. 3 ч. 1 ст. 22, п. 10 та 26 ч. 1 ст. 23 Закону), так і термін «підтримання» (ч. 1 ст. 1);
- Закон не надає визначення термінів «забезпечення», «підтримання», «публічна безпека і порядок» та не розкриває їх зміст.

Терміни «забезпечення», «підтримання», «публічна безпека і порядок» використано й у тексті Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28 жовтня 2015 р. № 877 [107].

Великий тлумачний словник сучасної української мови під терміном «забезпечення» розуміє створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чогось, захист, охорону кого-, чого-небудь від небезпеки [20, с. 375].

«Підтримувати» означає продовжувати що-небудь, не давати припинитися, порушуватися, зникати тощо, зберігати, тримати в певному стані, у потрібному вигляді, виступати на захист чого-небудь [20, с. 968].

Вважаємо, що обидва терміни означають дію, що продовжується, спрямовані на збереження, захист та гарантування належного рівня публічної безпеки і порядку в державі. Отже, уживання цих термінів у спорідненому розумінні є допустимим.

У межах діяльності щодо забезпечення та підтримання публічної безпеки і порядку в теоретичному та прикладному значенні важливим є також визначення супутнього терміна «публічне місце».

У результаті огляду вітчизняного нормативного поля ми дійшли висновку, що означений термін хоча і згадується в ньому (наприклад, у ч. 1 п. 10 ст. 23 та ч. 1 п. 4 ст. 41 Закону), але відсутнє чітке його визначення. Схоже поняття – «громадське місце» визначено у ст. 1 Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» [127]. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 цього нормативного акта, громадське місце – це частина (частини) будь-якої будівлі, споруди, що доступна або відкрита для населення вільно чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично або час від часу, у тому числі під'їзди, а також підземні переходи, стадіони.

Аналіз наведеного визначення свідчить про те, що:

– тлумачення цього терміна наведено саме для Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення», що безпосередньо передбачено ст. 1 цього Закону;

– суть наведеного визначення не охоплює всіх можливих варіантів, у яких виникає необхідність забезпечення та підтримання публічної безпеки і порядку, отже, не може вживатися в діяльності НП у цій сфері.

У зв'язку з вищенаведеним, вважаємо за доцільне закріпити в Законі України «Про Національну поліцію» визначення терміна «публічне місце» у такому вигляді: «публічне місце – це будь-яка будівля, споруда або інше місце, яке доступне або відкрите для населення вільно, чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично або час від часу, крім приватного або іншого простору, обмеження вільного доступу на яке передбачено законодавчо».

Положенням про НП закріплено, що саме НП є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері підтримання публічної безпеки і порядку [107].

Забезпечення публічної безпеки і порядку НП України визначено одним з основних напрямів розвитку складових сектору безпеки і порядку в державі [138].

Для визначення завдань та функцій НП як учасника адміністративно-правових відносин щодо забезпечення публічної безпеки і порядку слід з'ясувати зміст таких основних понять, як «мета», «завдання» та «функція», що застосовуються в діяльності НП.

Термін «завдання» має декілька тлумачень і може вживатись у різних значеннях.

«Задача – це (иноск.) затрудненіє, загадка, предмет размышленія, трудно разрѣшимое. Задачу разрѣшить (иноск.) непонятное объяснить» [156].

Тлумачний словник С. І. Ожегова розкриває зміст цього терміна як те, що потребує виконання. Складне питання, проблема, що потребує дослідження та розв'язання (наукове завдання) [84].

Завдання – питання, що вимагає розв'язання, те, що задано для вирішення, розв'язання [172].

Також «завдання» розуміють та вживають у таких формах:

- 1) відображена у свідомості проблемна ситуація, яка містить дані та умови, що необхідні й достатні для її вирішення наявними знаннями і досвідом;
- 2) форма структурування і подання експериментального матеріалу в дослідженнях процесів пізнання та практичної діяльності;
- 3) одна з форм проектування змісту навчання [61].

Завдання може бути визначене як:

- 1) мета, поставлена перед вирішувачем;
- 2) ситуація, яка включає в себе і мету, і умови, у яких її має бути досягнуто;
- 3) словесне формулювання (знакова модель) проблемної ситуації (Р. А. Бал). Найбільше поширений другий спосіб формулювання (А. Н. Леонтьєв) [186].

О. К. Тихомиров зазначає, що завдання – це проблемна ситуація з явно заданою метою, яку необхідно досягти [170].

Завдання – це конкретизація шляхів вирішення проблемної ситуації. Завдання завжди виходить з мети і є засобом її реалізації [198].

Отже, термін «завдання» безпосередньо пов'язаний із загальною метою, на досягнення якої завдання має виконуватись.

У зв'язку з цим, заслуговує на увагу твердження О. В. Перевозчикова і В. Ф. Сухарева про те, що ланцюг «мета – завдання – функції» підпорядковується філософському закону «від загального до часткового», при якому часткове не може виходити за межі загального [99, с. 4].

Слушним є висновок О. С. Доценка, що поліція може здійснювати лише ті функції, які безпосередньо впливають з покладених на неї завдань [30, с. 133]. Завдання, відповідно до зазначеного правила, мають передбачатися метою.

Вважаємо, що лише відповідно до мети мають бути визначені завдання. І саме завдання слід вирішувати в процесі будь-якої діяльності для досягнення мети.

Отже, наявність поставленої мети діяльності дає змогу визначити завдання діяльності. Тобто саме мета визначає завдання, а не навпаки.

За результатами аналізу Закону України «Про Національну поліцію» [130] можна дійти висновку, що в ньому не узагальнено та не прописано мету діяльності НП, а про її призначення можна приймати рішення лише на підставі закріплених завдань, що є не цілком коректним.

Мета виступає як спосіб інтеграції різних дій у певну послідовність чи систему. Найбільш значне в античній філософії вчення про мету розвинув Арістотель, який тлумачив мету як «те, заради чого щось існує» [180].

Мета – те, до чого ми прагнемо, те, чого домагаємося, що хочемо отримати, у чому бажаємо досягти успіх [52]. Слід звернути увагу, що мету діяльності НП не прописано ні в Положенні про НП, ні в інших національних нормативно-правових актах. У зв'язку з цим, необхідно надати визначення мети діяльності НП та закріпити її офіційно.

Статтею 1 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що НП України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Цим визначенням закріплено, що поліція служить суспільству, але не визначено, для чого. Також забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку визначені як шляхи, а у ст. 2 Закону вже як завдання, до яких додається ще одне – надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги

особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Головне призначення поліції, вважає О. Климович, полягає у здійсненні охорони та захисту людини, її прав, свобод, особистої та майнової безпеки [44].

Можна констатувати, що діяльність поліції спрямована на забезпечення дотримання прав і свобод людини в суспільстві.

Вважаємо, що жодне із завдань, які стоять перед певною інституцією, зокрема перед Національною поліцією, не виконуються лише заради їх виконання, а спрямовані на досягнення бажаного загального результату.

Бажаним загальним результатом, а отже, і метою діяльності НП, на нашу думку, є забезпечення суспільних відносин у межах правового поля, участь у покращенні самого правового поля, що сприяє забезпеченню добробуту в суспільстві. І ця мета має досягатися через виконання поставлених перед нею завдань. Адже всі завдання, що стоять перед поліцією, так або інакше через охорону та захист прав і свобод громадян впливають на утримання або повернення відносин у суспільстві в межі правового поля, та як результат на загальний стан добробуту в державі, до високого рівня якого і потрібно прагнути.

Публічна безпека і порядок можуть і повинні виступати об'єктом діяльності НП [62], а їх забезпечення є проміжною метою такої діяльності і виступає як завдання до цієї діяльності. Це завдання НП має вирішувати законним шляхом, через виконання певних функцій, з урахуванням адміністративно-територіальних, демографічних, культурних, економічних та інших факторів, що впливають на рівень публічної безпеки і порядку.

Отже, пропонуємо закріпити ст.1 Закону України «Про Національну поліцію» в такій редакції: «Національна поліція України (далі – поліція) – це центральний орган виконавчої влади, мета діяльності якого полягає у сприянні забезпеченню добробуту в суспільстві через виконання поставлених перед ним завдань» (додаток В).

Завдання повинні визначатись лише разом з метою, формуватись та передбачатись нею. Саме з мети діяльності поліції щодо сприяння забезпеченню добробуту в суспільстві визначатимуться такі її завдання: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидія злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Важливим є і розуміння сутності функцій, що, на нашу думку, сприятиме чіткому розумінню шляхів до вирішення необхідних завдань, а також визначенню ролі та місця поліції в системі органів публічної влади.

Функція (лат. *functio* – здійснення, виконання) – багатозначний термін, що означає таке взаємовідношення між елементами, у якому зміна в одному спричиняє зміну в іншому [179, с. 263]. Функція – обов’язок, коло діяльності, призначення [171]. Функція – робота кого-, чого-небудь, обов’язок, коло діяльності когось, чогось, призначення, роль чого-небудь [20, с. 1560]. Функція – обов’язок, коло діяльності чого-небудь, що підлягає виконанню, робота [16]. Функція (робота) – діяльність, роль об’єкта в межах деякої системи; роль, значення (призначення) чого-небудь. Функція позначає приналежність до чого-небудь, що використовується для устремлінь, вирішення завдань, намірів, досягнення мети. (Adam Maria Gadomski, 1987) [199].

В аспекті адміністративно-правової науки функція є окремим видом виконавчо-розпорядчої діяльності. Функції відображають зміст діяльності суб’єкта, значною мірою характеризують його сутність та соціальне призначення. Дослідження функцій має прикладне значення, що зумовлено їх визначальним впливом на структуру та повноваження кожного конкретного органу виконавчої влади [146].

Отже, функції охоплюють сукупність способів, методів, прийомів і дій, за допомогою яких виконуються певні завдання і досягаються цілі. Функції поліції

реалізуються уповноваженими суб'єктами (посадовими особами), які несуть юридичну відповідальність за обґрунтованість і законність конкретних дій.

О. В. Батраченко наголошує на таких функціях (напрямках) державного управління публічною безпекою та порядком: 1) орієнтування системи забезпечення публічної безпеки та порядку (формування державної політики в цій сфері; створення відповідної нормативно-правової бази, удосконалення організаційної структури; узагальнення практики застосування адміністративного законодавства в цій сфері; затвердження стратегічних програм діяльності, затвердження планів роботи, тощо); 2) забезпечення системи (комплексне кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне й інше забезпечення життєдіяльності складових (структурних елементів) системи; прийняття рішень про заохочення та притягнення до відповідальності; підготовка сил і засобів; формування бази (банків) даних, тощо); 3) оперативне управління системою (здійснення постійного моніторингу впливу на публічну безпеку та порядок; прогнозування змін і потенційних загроз; розподіл обов'язків, тощо); 4) зовнішнє організаційне забезпечення системи (здійснення інформаційної взаємодії з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав і міжнародними організаціями; формування міжвідомчих груп та ін.); 5) публічна звітність і зовнішній контроль (організація ведення статистичної й іншої інформаційної звітності з приводу стану забезпечення публічної безпеки та порядку тощо) [12, с. 129–130].

Деякі автори як основні напрями діяльності органів поліції називають: 1) забезпечення особистої безпеки громадян; 2) охорону публічного порядку і забезпечення публічної безпеки; 3) захист власності від протиправних посягань; 4) запобігання і припинення злочинів і адміністративних правопорушень; 5) розкриття злочинів, у справах яких провадження досудового слідства не обов'язкове; 6) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 7) надання допомоги громадянам, посадовим особам, підприємствам, установам,

організаціям і громадським об'єднанням у здійсненні їх прав і законних інтересів тощо [86].

Закони України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» не розкривають переліку функцій, що притаманні діяльності поліції, хоча згадують про них (п. 3 ст. 20 та п. 2 ст. 4 відповідно), на відміну від Закону України «Про міліцію» [128], у якому в ч. 1 ст. 7 закріплювались для виконання такі функції: адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінальна процесуальна, виконавча, охоронна (на договірних засадах). Відповідно до п. 28 ст. 10 Закону України «Про міліцію», також виконувалась функція щодо державного захисту суддів, працівників суду, забезпечення безпеки учасників судового процесу. Пунктом 21 ст. 11 передбачалось виконання контрольних і профілактичних функцій.

На рівні Головного управління НП в м. Києві певний перелік функцій передбачено відповідним Положенням [104].

У п. 22 ст. 85 Конституції України закріплено, що визначення функцій Міністерства внутрішніх справ України належить саме до повноважень Верховної Ради України, отже, у Законі має бути закріплено функції.

На наш погляд, деякі функції, які було закріплено для міліції, за умови урахування особливостей сьогодення, є актуальними й нині, а отже, НП має виконувати їх у своїй діяльності. У зв'язку з цим, вважаємо, що поліція має виконувати такі основні функції: адміністративну, профілактичну (превентивну), соціальну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, контрольну, виконавчу, охоронну. В окрему групу можна виділити додаткові (внутрішні) функції НП, тобто ті, що дозволятимуть більш якісно забезпечувати виконання основних функцій поліції, сприяти її належній роботі, наприклад: інформаційно-аналітична, кадрова, матеріально-забезпечувальна, агітаційна (просвітницька), функція співробітництва тощо.

Вважаємо, що для належного забезпечення публічної безпеки і порядку НП має якісно виконувати всі згадані функції. Такий висновок ми пов'язуємо з досить широким колом суспільних відносин, що впливають на сферу публічної безпеки і порядку, підтримання яких на належному рівні залежать від багатьох факторів, що потребує максимального задіювання ресурсів у різних галузях діяльності поліції.

У результаті проведеного аналізу можна дійти висновків, що:

1) учинення кримінальних або адміністративних правопорушень безпосередньо впливає на рівень публічної безпеки і порядку. Ужиття заходів, спрямованих на усунення загроз публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального або адміністративного правопорушення, безпосередньо покладено на НП;

2) саме Голова НП бере безпосередню участь у реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку, у зв'язку з чим можна дійти висновку, що саме на керівників територіальних органів НП покладено аналогічні функції на території обслуговування, зокрема і через здійснення моніторингу оперативної обстановки, вивчення, аналіз та узагальнення результатів й ефективності поліцейської діяльності, відповідне інформування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також громадськості;

3) НП забезпечує публічну безпеку і порядок через ужиття заходів саме на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах й інших публічних місцях;

4) у законодавстві України відсутнє визначення терміна «публічне місце», яке можна застосовувати у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, але надано пропозицію щодо закріплення цього терміна, під яким запропоновано розуміти будь-яку будівлю, споруду або інше місце, яке доступне або відкрите для населення вільно, чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично або

час від часу, крім приватного або іншого простору, обмеження вільного доступу на яке передбачено законодавчо. Також під публічною безпекою запропоновано розуміти стан захищеності інтересів людини, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних криміногенною ситуацією, стихійним лихом, катастрофами, аваріями і пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними ситуаціями, а під публічним порядком – рівень, за якого публічна безпека перебуває в задовільних для цього суспільства межах;

5) публічна безпека і порядок можуть і повинні виступати об'єктом діяльності НП, а їх забезпечення і підтримання – одним із завдань НП. Об'єктом діяльності НП можуть бути й інші суспільні блага;

6) завдання щодо забезпечення і підтримання публічної безпеки і порядку повинні вирішуватись законним шляхом, через певні види діяльності Національної поліції з урахуванням адміністративно-територіальних, демографічних, культурних, економічних та інших факторів, що впливають на рівень публічної безпеки і порядку;

7) Закон України «Про Національну поліцію» та інші національні нормативно-правові акти не розкривають мету діяльності НП та не називають функцій, що притаманні її діяльності. як загалом, так і щодо забезпечення публічної безпеки і порядку зокрема, наголошено на необхідності визначення і нормативного закріплення загальної мети та функцій діяльності НП;

8) загальну мету діяльності НП ми визначили як сприяння забезпеченню добробуту в суспільстві через виконання поставлених перед нею завдань. У зв'язку з цим, запропоновано нову редакцію ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію»: «Національна поліція України (далі – поліція) – це центральний орган виконавчої влади, мета діяльності якого полягає у сприянні забезпеченню добробуту в суспільстві через виконання поставлених перед ним завдань»;

9) визначено такі основні функції поліції: адміністративна, профілактична (превентивна), соціальна, оперативно-розшукова, кримінальна процесуальна, контрольна, виконавча, охоронна. Вважаємо, що ці функції також має бути закріплено в Законі України «Про Національну поліцію»;

10) забезпечення публічної безпеки і порядку є проміжною метою діяльності НП та завданням цієї діяльності. Для належного забезпечення публічної безпеки і порядку необхідне пряме чи опосередковане якісне виконання всіх згаданих функцій.

1.2. Роль і місце керівника територіального органу в системі Національної поліції

У вересні 2014 р. оголошено про проведення реформ у системі МВС України, у результаті чого в 2015 р. міліцію трансформовано в кардинально новий правоохоронний орган – НП України. Це якісно нова державна структура, що створена для забезпечення охорони прав і свобод людини, боротьби з правопорушеннями, підтримання публічної безпеки і порядку в суспільстві.

У сучасних умовах створення та діяльності НП України роль керівника територіального органу поліції набуває особливого значення. Якість та ефективність забезпечення публічної безпеки і порядку в державі передусім залежать від умілого керівництва та управління підпорядкованими підрозділами НП.

Для визначення місця і ролі керівника територіального органу НП необхідно надати визначення поняття керівника.

У зв'язку з багатогранністю застосування терміна «керівник», науковці тлумачать його по-різному. Так, М. Д. Прищак та О. Й. Лесько розкривають поняття «керівник» (leader; manager; chief) як особу, на яку офіційно покладено функції управління організацією, колективом [116, с. 146]. Л. Є. Кисель вважає, що керівником є посадова особа, яку наділено адміністративною владою щодо очолюваного нею колективу і яка здійснює внутріорганізаційне управління ним [43].

Керівник – це особа, яка наділена правом прийняття рішень і виступає єдиначальником у межах наданих їй повноважень. Спільна праця людей, спрямована на досягнення конкретної мети, неможлива без відповідної організації їх діяльності. Сьогодні не може сподіватися на успіх той керівник, який бачить у підлеглих тільки виконавців [7, с. 138].

Деякі автори виокремлюють керівника в особливу категорію людей – організаторів багатьох конкретних форм економічних і соціальних відносин між людьми. На них покладену складну й делікатну функцію: на практиці узгодити, пов'язати в єдине ціле реальні суперечливі форми прояву інтересів держави, колективів, окремих працівників, а також і свої особисті інтереси. Він – частка, при цьому дуже важлива, системи управління, яка входить складовою частиною у більш велику систему соціальних відносин [67].

Водночас О. В. Батраченко зазначає про необхідність враховувати зважати на те, що формування організаційно-штатної структури НП здійснюється не тільки на законодавчому рівні, а й керівниками територіальних органів унаслідок виконання організаційно-штатної роботи [11, с. 77]. В. М. Плішкін наводить визначення організаційно-штатної роботи як діяльність, що спрямована на оптимальний розподіл й ефективне використання наявної штатної чисельності, ощадливе витрачання коштів, що виділяють органам НП для виконання покладених на них завдань та функцій [101, с. 286].

А. В. Микитась вважає, що видами організаційно-штатної роботи є: 1) розподіл та ефективне використання штатної чисельності; 2) удосконалення структури органів і підрозділів НП; 3) контроль за дотриманням штатної дисципліни; 4) ощадливе витрачання коштів, що виділяються [77, с. 44].

Вже згадуваний О. В. Батраченко наголошує, що до завдань керівника територіального органу належать правильна організація штатної структури, ефективне формування робочих та оперативних груп з урахуванням завдань і функцій, що перед ними ставляться, зважаючи на наявні ресурси.

Як правильно зазначає Д. О. Кулик, при формуванні організаційно-штатної структури органу виконавчої влади необхідно враховувати: 1) кількість державних службовців в органах виконавчої влади стосовно 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 [65, с. 217].

Організаційно-штатні апарати, на думку В. М. Плішкіна, повинні: 1) правильно враховувати оперативну обстановку та забезпечувати найбільш ефективну розстановку сил і засобів для виконання оперативно-службових та виробничих завдань; 2) виходити з необхідності суворішої економії державних коштів; 3) не допускати розпилення сил та засобів, забезпечувати зміцнення основних, провідних ланок НП; 4) сприяти впровадженню в практику НП передових досягнень науки і техніки, прогресивних форм і методів роботи; 5) враховувати зміни обстановки та умов роботи НП, оперативно вносити необхідні зміни до структури і розстановки сил та засобів [101, с. 286].

Наголошується, що ефективно сформована організаційно-штатна структура НП матиме важливе значення для якісного виконання покладених на неї функцій у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Частково це завдання

покладено на керівників територіальних органів, уповноважених забезпечувати дотримання публічної безпеки і порядку [11, с. 79].

Керівник територіального органу НП як особа, яка посідає важливе місце в системі управління підрозділами, виконує не тільки управлінську функцію, а й соціальну. Для її забезпечення він повинен володіти специфічними знаннями, уміннями, навичками для координації та керування підпорядкованими підрозділами.

Кандидати на керівні посади регіонального рівня проходять двоступеневу процедуру конкурсного відбору, що містить оцінку загальної компетенції та компетенції у спеціальних галузях. У межах загальної компетенції оцінюються такі якості, як знання професійних і етичних стандартів; комунікативні навички, особиста мотивація, уміння приймати необхідні рішення, творчий підхід та сприйнятливність до інновацій. Серед спеціальних якостей оцінюються лідерські якості кандидата, його вміння управляти персоналом і піклуватися про професійне зростання підлеглих, навички планування щоденної діяльності, елементи стратегічного мислення, толерантність до впровадження гендерної та етнічно-збалансованої кадрової політики [74].

Посаду начальника територіального органу НП включено до Переліку посад, пов'язаних з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки, на зайняття яких може проводитися закритий конкурс (додаток 19 до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби) відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог до професійної компетентності кандидата на зайняття вакантної посади державної служби за результатами оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків [113].

Правовідносини у сфері державного управління характеризуються наявністю зв'язків між державою та громадянином, що ґрунтуються на

законодавчому закріпленні прав, свобод та обов'язків громадян, а також прав й обов'язків представників державних органів [182].

У зв'язку з цим, місце керівника територіального органу НП має бути закріплено нормативно-правовими актами. У Законі України «Про Національну поліцію» майже три десятки разів згадується керівник. Зазначається, що керівник затверджує структуру центрального органу управління поліції, штатний розпис (штат), кошторис поліції, здійснює керівництво, має заступників, наділений повноваженнями в межах компетенції здійснювати, приймати певні рішення, організовувати, контролювати тощо. Водночас Закон України «Про Національну поліцію» чи інший нормативно-правовий акт не надають чіткого визначення керівника територіального органу НП. У ньому є лише територіальна градація самих органів НП, відповідно до якої вони утворюються як юридичні особи публічного права в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи в межах граничної чисельності поліції і коштів, визначених на її утримання (ст. 15). Також у ч. 5 вказаної статті зазначено, що керівники територіальних органів поліції призначаються на посади та звільняються з посад керівником поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України.

Щодо нормативного закріплення, то відповідно до ст. 2 Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» керівником є службова особа поліції, наділена правами та обов'язками з організації службової діяльності підлеглих їй поліцейських та інших працівників поліції і контролю за їхньою службовою діяльністю [121].

В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів зазначають, що до основних рис стилю роботи, які необхідно формувати в керівника НП, віднести мають належати: принциповість, науковий підхід; високий рівень професіоналізму,

почуття нового; діловитість; організаторські здібності; критичне ставлення до своєї роботи та до оцінки її результатів; висока вимогливість як до себе, так і до підлеглих у поєднанні з постійною турботою про оточуючих; почуття високої особистої відповідальності; єдність слова та діла; нетерпимість до проявів бюрократизму, формалізму, самозадоволення тощо [88, с. 126].

Т. Р. Мітчелл у дослідженні теорії та практики управління зазначає, що керівник повинен надавати перевагу системі винагород співробітників, ураховуючи їх індивідуальні потреби та особливості з метою їх подальшого ефективного мотивування [197, с. 158].

На думку О. М. Охотнікової, керівник має орієнтуватися на такі цінності, як самоконтроль, пошук поваги та визнання з метою активізації додаткових ресурсів організації і стабілізувати її позитивні тенденції, що є найбільш актуальним для сучасної України. Можливість їх реалізації значною мірою залежить від ступеня відповідальності керівника.

Кожному керівникові притаманна своя система цінностей, яка визначає дії та впливає на прийняття рішень. Особисті цінності також диктують суб'єктивне ранжирування важливості, якості або блага. Відносно управління організації цінності керівника визначають основні концепції під час вибору ним альтернативних варіантів дій та впливають на засіб прийняття організаційних рішень [92, с. 64–65].

Обов'язковою характерною рисою служби в органах поліції є наділення її службовців державно-владними повноваженнями. Ознакою влади є можливість владного суб'єкта нав'язувати іншим учасникам суспільних відносин свою волю для досягнення поставлених цілей.

Цілком логічно, що керівник територіального органу НП як владний суб'єкт також має певні права та обов'язки, що в сукупності для посадових осіб називається повноваженнями. Певною мірою у межах своєї компетенції він

приймає одноособові рішення і це може кореспондуватися з принципом єдиноначальності.

Загальне поняття єдиноначальності зводиться до розуміння його як «принципу і методу державного управління шляхом персонального вирішення керівником компетенції очолюваного ним органу та прийняття розпоряджень з її питань, що забезпечує повноту влади керівника та його особисту відповідальність за діяльність органу» [21].

Так, п. 4 додатку А до Декларації про поліцію встановлено обов'язок офіцера поліції виконувати накази, належним чином видані його ієрархічно вищим керівником, крім тих, про які він знає або повинен знати, що вони є протиправними [119]. Керівники мають нести повну відповідальність за накази, які вони віддають своїм підлеглим службовцям поліції в межах ієрархічних повноважень (Додаток до Рекомендації Рес (2001) 10 про Європейський кодекс поліцейської етики) [123]. Відповідно до п. 3 ст. 2 Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», керівник територіального органу НП вважається прямим керівником для поліцейських, які працюють у цьому органі.

Саме через реалізацію владних повноважень керівник може виконувати притаманні йому функції та забезпечувати належну діяльність підпорядкованого територіального органу НП.

Так, у соціологічному енциклопедичному словникові під функціями управління розуміється певна сукупність дій, які відображають специфіку управлінської діяльності, визначають напрями цілеспрямованого впливу на процес управління, а також ролі, що виконують відповідні елементи системи в її організації як цілого [161, с. 397].

На думку О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, Р. А. Калюжного, керівник територіального органу поліції повинен здійснювати свої функції такими методами і засобами, щоб вони були зрозумілими для колективу загалом і

окремим працівникам, урахувати те, що інтереси підлеглих не завжди збігаються з намірами керівників і навпаки. Функції керівника здійснюються безперервно і циклічно, залежно від обставин і завдань, вони мають охоплювати всі напрями діяльності органу поліції та окремих його підрозділів. Залежно від завдання, обсягів і часу виконання, функції керівника можуть поділятися на основні й допоміжні, постійні й тимчасові, внутрішні й зовнішні, але серед них немає другорядних [7, с. 149].

Керівник територіального органу поліції здійснює всі вищезгадані функції в процесі управління одночасно, безперервно, делегуючи частину їх своїм заступникам, начальникам служб. Це теж важливе управлінське рішення – у якому обсязі можливо делегувати свої організаторські функції. Там, де ця проблема вирішується правильно, особовий склад діє впевнено, злагоджено, ефективно [8, с. 189].

Керувати органом поліції – це постійна функція керівника поліції, займатись науковою організацією праці – допоміжна, очолювати міжрайонну пошукову групу, організовану наказом вищого керівника, – тимчасова, розроблювати графік чергування, виплачувати заробітну плату – внутрішня, функція зв'язку з населенням і засобами масової інформації (ЗМІ) – зовнішня. За робочий день начальник територіального відділу (відділення) поліції десятки разів може змінювати види своєї діяльності. Важливо, щоб ці зміни відбувалися плавно, безболісно для колективу, органічно поєднувались між собою [7, с. 149]. Керівник поліції одночасно організовує діяльність підлеглої системи на виконання різних завдань: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [130]. Залежно від завдань, які стоять перед

керівником, визначаються його функції у сфері організації, аналізу, прогнозування, контролю та обліку, підготовки персоналу тощо.

Функція прогнозування за своїм змістом являє собою виявлення і передбачення тенденцій, станів розвитку процесу, а також альтернативних шляхів його розвитку й термінів їхнього здійснення. Комплексне прогнозування складається з цільового (детального розроблення цілей), програмного (вироблення шляхів, заходів, умов досягнення цілей) та проектного (проектування майбутнього для вибору оптимальних варіантів) прогнозів.

Функції планування, підготовки та прийняття рішень реалізуються шляхом визначення загальних напрямів, шляхів, засобів і заходів щодо реалізації цілей діяльності [8, с. 258]. Управлінське рішення повинне відповідати низці вимог, а саме: бути обґрунтованим, об'єктивним, урахувати всі особливості ситуації, відповідати конкретним умовам, поставленим цілям і можливостям їх досягнення, вимогам законодавчих актів, наказів МВС, НП, інструкцій і настанов; прийматися в межах компетенції суб'єкта управління, тобто відповідати функціональним обов'язкам посадової особи, яка приймає їх; своєчасним; результатом творчої роботи: вимагати наукового підходу, бути лаконічним і послідовним, зрозумілим для виконавця і не суперечити раніше прийнятим рішенням або виключати їх [174, с. 16].

Функція організації передбачає узгодження даного рішення з усіма суб'єктами процесу управління, а також матеріально-технічне забезпечення можливості виконання даного рішення. Стосовно управління функція організації є процесом закріплення варіантів розподілу управлінської праці, побудови організаційної структури системи управління, формування стійкої сукупності всіх сторін діяльності.

Функція регулювання передбачає виконання поточних заходів щодо усунення відхилень від заданого режиму функціонування системи. Дана функція здійснюється на основі дотримання таких принципів: забезпечення

безпосередньої залежності величини стимулів від кінцевих результатів діяльності; зв'язок стимулів з метою діяльності; єдність інтересів суб'єктів та об'єктів процесу управління.

Функція обліку та оцінки передбачає комплексне вивчення з метою об'єктивної оцінки діяльності, виявлення причин стану, що склався, динаміки і закономірностей розвитку системи управління, виявлення взаємозв'язків стану об'єкта з різними чинниками, кількісної оцінки ефективності діяльності.

Функція контролю спрямована на забезпечення прогнозованого результату, стабільності й оптимальності функціонування системи. Дана функція складається із спостереження, вивчення, аналізу, діагностики та оцінки ефективності діяльності з метою прийняття на її основі управлінського рішення.

Інформаційно-аналітична функція являє собою збір, обробку, аналіз й оцінку керівником інформації з метою підвищення ефективності діяльності, вона містить у собі всі дії щодо оперування інформацією.

Організаційно-адміністративні функції передбачають здійснення таких методів і прийомів управління, які здатні забезпечити найвищу ефективність діяльності органу поліції. Начальник органу поліції спільно з відповідними службами розподіляє обов'язки між підлеглими, координує їх діяльність, здійснює підбір, навчання, розстановку і переміщення персоналу, видає накази і розпорядження, організує виконання поставлених перед системою завдань.

Роботу своїх підлеглих керівник постійно координує: налагоджує зв'язок і фактичну взаємодію між структурними підрозділами, тобто розподіляє діяльність, приводить окремі елементи системи в таке сполучення, яке б уможливило найбільш ефективне й оперативне досягнення поставленої мети.

За результатами перевірок діяльності територіальних органів головних управлінь НП в областях (м. Києві) виявлено прорахунки в роботі окремих керівників, зокрема щодо організації прийняття та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події (реагування на відповідні

звернення), організації діяльності чергових частин, взаємодії в межах компетенції з правоохоронними органами, центральними органами виконавчої влади, територіальними громадами та населенням тощо. Серед головних причин неналежного виконання відповідними керівниками своїх обов'язків та реалізації повноважень визнано незнання ними положень чинного законодавства, відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів.

Виховні функції керівника здійснюються в процесі його повсякденної діяльності. Керівник виховує і особистим прикладом, і навчанням, і контролем, методами переконання та примусу. Керівник постійно повинен мати на увазі виховне значення прийнятих ним управлінських рішень. Виховну функцію бажано здійснювати, враховуючи індивідуальний підхід, з метою позитивного впливу на конкретних працівників, корекції їх поведінки, свідомого відповідального ставлення до виконання покладених на них обов'язків. У жодному разі керівникові неприпустимо принижувати підлеглих, використовуючи своє становище, що, на жаль, дуже розповсюджено на практиці [8, с. 259–260].

О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, крім основних функцій управління, виділяють також низку специфічних (спеціальних) функцій керівника територіального органу поліції, що стосуються управління у повсякденній діяльності, та з метою якісного кадрового забезпечення органів поліції. До них належать:

- підвищення ефективності системи управління шляхом упровадження новітніх методів і форм роботи з кадрами;
- модернізація інформаційного й аналітичного забезпечення кадрової роботи (вивчення та аналіз стану роботи з відбору, розстановки, зміцнення і збереження кадрів);
- удосконалення нормативно-правової бази роботи з персоналом;

- розвиток сучасної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів (створення резерву кадрів, проведення службового атестування);
- психологічне забезпечення службової діяльності особового складу;
- реформування системи діяльності з питань зміцнення дисципліни та законності, духовно-моральних основ служби в органах поліції [8, с. 260].

На думку О. М. Бандурки й В. М. Бевзенка, керівник органу поліції виконує значні представницькі функції, оскільки, по суті, є громадським діячем, бере участь у різних нарадах і конференціях, у роботі різних виборних органів, підтримує зв'язки з громадськими організаціями, спільно з ними розробляє рішення щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, профілактики правопорушень, з різних соціальних питань і самим таким чином виконує громадські функції. Усі функції щодо управління системою керівник поліції повинен виконувати своєчасно і комплексно [7, с. 152].

Отже, особа керівника територіального органу поліції поєднує в собі низку елементів. Це особа, яка перебуває на службі в держави, призначається від імені державного органу уповноваженим на те вищим керівником за певною процедурою. Вона наділена правами та обов'язками щодо здійснення організації, координації та контролю діяльності підпорядкованого підрозділу відповідно до поставлених завдань. Керівник несе як персональну відповідальність, так і за підлеглий підрозділ.

У зв'язку з цим, пропонуємо під керівником територіального органу НП розуміти призначену керівником НП посадову особу, яка відповідно до своїх повноважень має забезпечувати належне функціонування ввіреного їй територіального органу.

Керівник територіального органу НП як посадова особа здобуває свій статус з моменту призначення на посаду, тобто юридичного встановлення можливості реалізації посадових прав та обов'язків, а також ужиття до нього

заходів відповідальності. Керівник втрачає правовий статус з моменту закінчення державно-службових відносин, тобто припинення державної служби в правоохоронному органі (наприклад, після звільнення, виходу на пенсію тощо) [188, с. 93].

Відповідно до вимог ст. 47 Закону України «Про Національну поліцію», призначення на посади поліцейських здійснюють посадові особи органів (закладів, установ) поліції згідно з номенклатурою посад, яку затверджує МВС України. Керівники територіальних органів поліції, відповідно до переліку посад НП України, призначаються та звільняються Головою НП України за погодженням з Міністром внутрішніх справ України, відповідно до наказу МВС України «Про номенклатуру посад Національної поліції України» від 15 червня 2018 р. № 511 [131].

Специфіка посади обумовлює вимоги до керівника територіального органу НП як до суб'єкта управління.

Організація процесу управління, як і будь-яка організація взагалі, припускає розподіл і закріплення робіт по етапах, регламентування і нормування їхньої послідовності й термінів, встановлення міри дисциплінарних стягнень, введення обов'язкових вимог здійснення процесу управління [89].

В адміністративній діяльності поліції, а отже, і керівника територіального органу поліції, традиційно виділяють два основні напрями. Перший напрям вважається внутрішньосистемною або організаційною, а другий – позасистемною адміністративною діяльністю (виходить за межі системи і пов'язана з регулюванням відносин у суспільстві) [2, с. 7].

Адміністративна діяльність керівника територіального органу, що здійснюється всередині підрозділу НП, спрямована на організацію та взаємодію конкретних служб, складається з визначення структури апаратів, підбору та розстановки основних і додаткових (приданих) сил, планування, прийняття

рішень, контролю та перевірки виконання розпоряджень і вказівок з метою успішного вирішення завдань зовнішньої адміністративної діяльності.

Внутрішньосистемними формами адміністративної діяльності поліції деякі науковці називають проведення організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних операцій. Організаційні заходи є необхідними елементами управлінської діяльності у сфері правоохоронної діяльності. Наприклад, проведення службових нарад, інструктажів, організація взаємодії між підрозділами та співробітниками, розповсюдження передового досвіду. Сутність матеріально-технічних заходів полягає у створенні нормальних умов для роботи органів поліції. Ці дії є передумовою прийняття управлінського рішення при здійсненні правозастосовної чи нормотворчої діяльності (збір та обробка інформації, статистична звітність, діловодство) [64, с. 13].

Взаємодія з підлеглими керівниками територіальних органів НП також є дуже важливою, адже завдяки цьому можливо здійснювати контроль та вплив на стан забезпечення публічної безпеки і порядку на адміністративно-територіальній ділянці через корегування діяльності підлеглого керівника.

Адміністративна діяльність керівника територіального органу поліції зовнішнього спрямування має виявлятися в організації запобігання вчинення порушень публічного порядку, службі нарядів НП з охорони правопорядку, забезпеченні дотримання норм і правил, що регулюють поведінку учасників громадських відносин. Така діяльність спрямована на забезпечення недоторканності тих суспільних відносин, що стосуються життя і здоров'я громадян, захисту та забезпечення реалізації їх прав, свобод, законних інтересів, створення необхідних умов для нормальної діяльності органів публічної адміністрації тощо [42, с. 124].

Отже, саме в особі керівника поєднуються обидва організаційних напрями – внутрішньосистемна та позасистемна адміністративна діяльність органу НП.

Саме від дій цієї посадової особи залежатиме ефективність діяльності територіального органу НП загалом.

З метою дослідження можливості впливу керівника територіального органу НП на стан публічної безпеки і порядку логічним є дослідження тих сил, які підпорядковуються керівнику.

У зв'язку з означеним завданням, слушною є думка О. О. Панової, яка досліджувала сили, що мають у своєму розпорядженні органи НП для виконання завдань із забезпечення публічної безпеки. Так, сили органів НП, що залучаються до забезпечення публічної безпеки, учена поділяє на основні, додаткові та сили, які залучаються за рахунок органів і підрозділів з інших регіонів. Такий розподіл органічно поєднується з поділом, передбаченим п. 2 розділу 4 Інструкції про порядок переведення органів НП України на посилений варіант службової діяльності (затверджена наказом МВС України від 10 грудня 2015 р. № 1560) [37].

Конкретизуючи це питання, О. О. Панова поділила сили органів НП залежно від їх функцій із забезпечення публічної безпеки, тобто, чи є вони головними (основними) або додатковими. До основних сил органів НП, що беруть участь у забезпеченні публічної безпеки, дослідниця віднесла службу превентивної діяльності, яка безпосередньо створена для забезпечення публічної безпеки; поліцію особливого призначення і підрозділи патрульної служби поліції.

До основних сил були віднесені також спеціальні моторизовані військові частини НГУ. До додаткових сил, що беруть участь у забезпеченні публічної безпеки, були віднесені ті, для яких це завдання не є основним, а лише додатковим. До них належать, насамперед, сили державної служби охорони, що мають відповідні повноваження із забезпечення безпеки. Проте проблема надійного забезпечення публічної безпеки обумовлює систематичне залучення інших сил, а саме: співробітників апаратів МВС, ГУ НП, незалежно від лінії їх

роботи, особовий склад вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, а також пожежні частини і підрозділи [93].

Але, якщо досліджувати це питання щодо можливості безпосереднього задіявання керівником територіального органу НП сил, що беруть участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку, то цей поділ буде дещо змінюватися. Отже, на прикладі м. Києва, вважаємо, що до основних підрозділів у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, які є в розпорядженні керівника територіального підрозділу НП, мають належати:

1) Управління превентивної діяльності Головного управління Національної поліції (ГУ НП) у м. Києві, яке є структурним підрозділом апарату ГУ НП у м. Києві, до якого входять: відділ охорони публічного порядку; відділ масових і охоронних заходів; відділ дільничних офіцерів поліції; відділ превентивної комунікації; відділ ювенальної превенції; відділ контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи;

2) Управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування, що здійснює координацію, аналіз, планування, контроль та узгодження діяльності структурних підрозділів апарату ГУ та територіальних (відокремлених) структурних підрозділів ГУ НП у м. Києві з питань забезпечення публічної безпеки і порядку;

3) Управління Корпусу оперативно-раптової дії;

4) Полк поліції особливого призначення № 1;

5) Полк патрульної служби поліції особливого призначення «Київ».

Саме силами означених підрозділів сьогодні успішно здійснюється забезпечення як профілактичної діяльності, так і діяльності щодо безпосереднього «фізичного» забезпечення публічної безпеки і порядку в більшості випадків.

У зв'язку з цим, ураховуючи кількісний склад, повноваження і технічні можливості вищенаведених сил, можна констатувати, що керівник територіального органу НП має необхідні можливості для забезпечення публічної безпеки і порядку та швидкого реагування на зміну оперативної обстановки в більшості випадків.

1.3. Зміст адміністративно-правового статусу керівника територіального органу поліції та його нормативно-правове закріплення

Практична реалізація реформ в Україні помітна більшою мірою через реформування правоохоронного блоку, насамперед, це пов'язано зі створенням НП України. Саме правоохоронні органи уособлюють собою нові взаємини між людиною і державою, застосовуючи переважно не каральні, а сервісні функції.

У зв'язку з тим, що підтримання публічної безпеки і порядку МВС України та НП України визначено одним з головних напрямів розвитку складових сектору безпеки і порядку в державі [138], фігура керівника територіального органу НП у цьому напрямі є важливою, адже саме ця посадова особа безпосередньо керує діяльністю ввірених сил НП на території обслуговування, завдяки чому суттєво впливає на стан забезпечення публічної безпеки і порядку в цьому районі.

Статтею 3 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що правовою основою діяльності поліції є Конституція України, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Закон України «Про Національну поліцію», інші закони України, акти Президента України та постанови Верховної Ради України, прийняті відповідно до Конституції та законів України, акти Кабінету Міністрів України, а також видані відповідно до них акти МВС України, інші нормативно-правові акти. Національна поліція України як центральний орган виконавчої влади може

видавати нормативно-правові акти, наприклад наказ НП України «Про затвердження Положення про Головне управління Національної поліції у м. Києві» від 6 листопада 2015 р. № 27 [104], які також покладаються в основу діяльності відповідних органів та підрозділів.

Уся нормативно-правова база, що регламентує діяльність НП, так або інакше регламентує і діяльність керівника територіального органу НП, адже по-перше, керівник також є поліцейським, по-друге, саме в межах цих нормативно-правових актів керівник має здійснювати відповідне керівництво підлеглими.

Можна вважати, що правовою основою діяльності поліції загалом та діяльності керівників територіальних органів НП зокрема є також Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП), Кримінальний кодекс (КК) України, КПК, закони України «Про Національну поліцію», «Про звернення громадян», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», «Про попередження насильства в сім'ї», «Про дорожній рух», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та низка інших нормативно-правових документів, що визначають межі компетенції поліції в різних сферах суспільного життя.

Закони не можуть повністю врегулювати всі різноманітні відносини, які виникають у процесі адміністративної діяльності поліції. Тому важливе значення має нормотворча діяльність МВС України як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади з питань формування державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, надання поліцейських послуг, безпеки дорожнього руху [64, с. 16].

Під час дослідження адміністративно-правового статусу керівника територіального органу НП доцільним видається визначення поняття адміністративно-правового статусу та його структури.

Укладачі великого юридичного словника адміністративно-правовий статус фізичних та юридичних осіб (індивідуальних суб'єктів і організацій) тлумачать як сукупність їх прав та обов'язків, що регулюються адміністративно-правовими нормами та реалізуються в адміністративно-правових відносинах. Елементами адміністративно-правового статусу є їх адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність, а також права, обов'язки і відповідальність цих суб'єктів, передбачені нормами адміністративного права [17, с. 138].

Логічним є те, що саме норми адміністративного права опосередковують більшість управлінських відносин, визначаючи таким чином і відповідний адміністративно-правовий статус їх учасників.

Термін «адміністративно-правовий статус» можна розуміти як певну систему можливостей особистості, що визначають його правове становище в державі. Змістом правового статусу П. М. Рабінович називає «комплекс прав і юридичних обов'язків особи» [148, с. 74].

На думку С. Л. Курила, під адміністративно-правовим статусом слід розуміти положення в системі суспільних відносин і механізмі державного управління, що визначається державою шляхом закріплення в нормах адміністративного законодавства їх завдань, функцій, повноважень і відповідальності, які реалізуються відповідними суб'єктами через певні адміністративно-правові (управлінські) відносини [66].

Т. О. Коломоець розглядає адміністративно-правовий статус як сукупність суб'єктивних прав та обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним суб'єктом [47, с. 64].

У. І. Ляхович звертає увагу на те, що адміністративно-правовий статус державного службовця є частиною його загального правового статусу, який визначає місце і призначення державного службовця [72].

Л. В. Крупнова стверджує, що до складу адміністративно-правового статусу працівника державної виконавчої служби мають належати права, обов'язки та відповідальність [63].

У понятті адміністративно-правового статусу державного службовця О. В. Литвин звертає увагу на визначений чинним законодавством перелік суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, гарантій їх реалізації, а також обмежень [70].

А. М. Авторгов зауважує, що адміністративно-правовий статус державного виконавця виражається сукупністю нормативно визначених прав й обов'язків, правосуб'єктності, компетенції та відповідальності [1].

Н. О. Армаш вважає, що адміністративно-правовий статус посади керівника органу виконавчої влади є поняттям, зміст якого завжди виражається в сукупності нормативно визначених прав та обов'язків, характеризується специфічним обов'язком нести відповідальність у зв'язку з виконанням своїх повноважень і положенням посади керівника в системі управління [5].

Г. А. Балика розглядає адміністративно-правовий статус як комплексне явище, що складається з декількох складових. Головним елементом названо компетенцію, що містить повноваження (права та обов'язки) і предмети відання. Додатковими елементами адміністративно-правового статусу є завдання, функції, організація і порядок діяльності, відповідальність, взаємодія [6, с. 28].

На думку Н. В. Янюк, адміністративно-правовий статус посадової особи структурно включає в себе: 1) службові повноваження (обов'язки і права, які встановлюють межі здійснюваних посадовими особами управлінських функцій); 2) юридичну відповідальність, що перебуває у прямій залежності від особливостей посадових обов'язків і прав, 3) соціально правові гарантії, які створює держава для належної реалізації повноважень посадовими особами [187].

Усі зазначені погляди вважаємо доцільними, але під час розгляду адміністративно-правового статусу будь-якого суб'єкта не можна виділяти

елементи в основні й додаткові, головні та другорядні, адже всі вони є важливими і невід'ємними складовими одного цілого, необхідними частинами певного комплексного правового становища певного суб'єкта. На нашу думку, без будь-якої однієї частини повноцінна й ефективна діяльність того чи іншого суб'єкта буде неможливою.

Досліджуючи адміністративно-правовий статус керівників територіальних органів НП, необхідно зважати на те, що вони є не просто фізичними особами-громадянами України, а, насамперед, посадовими особами та державними службовцями, що обумовлює особливості їх адміністративно-правового статусу.

Адміністративно-правовий статус посадової особи, вважає В. В. Мозоль, можна поділити на загальний і спеціальний. Загальний адміністративно-правовий статус є однаковим для посадових осіб певного виду служби, водночас як спеціальний адміністративно-правовий статус обумовлений специфікою покладених на особу службових завдань і функцій відповідно до посади, що заміщується [78, с. 59].

Слушною є думка Ю. Н. Старілова і Н. В. Янюк, які констатують, що адміністративно-правовий статус посадової особи виступає диференційованою і комплексною системою, яка має вертикальну і горизонтальну структуру, що дає можливість охарактеризувати місце людини в службовій ієрархії. Вертикальний розподіл виражається через позицію посади в службовій ієрархії і визначає відносини посадової особи в порядку службової підлеглості. Горизонтальний розподіл адміністративно-правового статусу обумовлено видом діяльності та змістом службових завдань, що виконуються [187, с. 84].

У випадку з керівниками територіальних органів НП можна констатувати, що така структура також прослідковується. Керівники територіальних органів можуть працювати як в одній горизонтальній площині, наприклад керівники міських відділів НП, так і в чіткій вертикальній ієрархії, підпорядковуючись один одному, наприклад міський та обласний рівні.

Для визначення адміністративно-правового статусу керівника територіального органу НП України слід також враховувати, що:

- НП є центральним органом виконавчої влади, належить до системи правоохоронних органів;
- служба в НП вважається державною службою;
- керівник територіального органу НП є посадовою (службовою) особою і поліцейським.

Ці положення підтверджено нормативно. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію», НП України є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримки публічної безпеки та порядку.

Згідно з ч. 1 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

1) надання адміністративних послуг – відповідно до ст. 2, 16, 22 Закону України «Про Національну поліцію» НП надає поліцейські послуги населенню;

2) здійснення державного нагляду (контролю) – НП здійснює контроль у сфері дотримання правил дорожнього руху (п. 11 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»), у сфері опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування (п. 17 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»), у сфері дотримання спеціальних правил і порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту тощо (п. 21 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»);

3) управління об'єктами державної власності – у ч. 2 ст. 105 Закону України «Про Національну поліцію» закріплено, що майно поліції є державною власністю і належить на праві оперативного управління. Органи поліції здійснюють володіння, користування і розпорядження майном у передбаченому законом порядку;

4) унесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують і координують їх діяльність – відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію», глава поліції вносить на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері забезпечення громадської безпеки та порядку, охорони і захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання поліцейських послуг;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України (ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» передбачені завдання поліції) [141].

У науковій літературі зазначається, що поліцейські органи – це органи виконавчої влади, спеціально уповноважені на проведення поліцейської діяльності – особливого виду державно-управлінської діяльності, яка здійснюється із застосуванням державного (адміністративного) примусу, включаючи правообмежувальні заходи і крайню форму примусу – легітимне насильство, тобто передбачене законодавством застосування сили в широкому розумінні цього поняття: фізичної сили, спеціальних засобів і зброї [23].

Як зазначено вище, органи НП є не тільки органами виконавчої влади, а й належать до системи правоохоронних органів, що також впливає на адміністративно-правовий статус як самого територіального органу НП, так і його керівника.

Національна поліція України є правоохоронним органом і належить до системи органів, які очолює МВС України.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», органи НП належать до правоохоронних, хоча сам перелік цих органів не є вичерпним [120].

Служба в правоохоронних органах, за визначенням Т. А. Пузанова, є діяльністю, що здійснюється за дорученням і від імені держави, відповідно до посадових повноважень, з метою практичного здійснення покладених на них

нормативно-правовими актами обов'язків щодо забезпечення надійної охорони громадського порядку і безпеки та боротьби з різними видами правопорушень [147, с. 104].

Важливим елементом, що характеризує адміністративно-правовий статус керівника територіального органу НП, є те, що служба в НП є державною службою. Але чи є керівник територіального органу НП державним службовцем відповідно до українського законодавства, на даний момент є дискусійним питанням.

Державна служба порівняно з іншими видами службової діяльності має такі характерні особливості:

- 1) здійснення фінансового та матеріально-технічного забезпечення державної служби, як правило, за рахунок коштів Державного бюджету;
- 2) пред'явлення особливих вимог до рівня освіти, володіння навичками і практичним досвідом та інші вимоги до претендента на посаду в системі органів державної служби;
- 3) поширення на державних службовців законодавства про попередження корупції, а значить, і вимог, що пред'являються до політичної нейтральності, несумісності тощо;
- 4) наділення державних службовців владними повноваженнями у сфері та межах, визначених законодавством;
- 5) поширення на державних службовців особливих соціальних та інших гарантій, необхідних для здійснення їх діяльності, захисту прав та інтересів їх членів і сімей тощо [69].

Відповідно до змісту ст. 59 Закону України «Про Національну поліцію», служба в поліції є державною службою особливого характеру, що також підтверджується й іншими нормами українського законодавства.

Так, на думку Ю. В. Ковбасюка та О. Ю. Оболенського, державна служба – це один з основних видів діяльності держави, пов'язаної з регулюванням усіх

аспектів роботи державних службовців та формування кадрового потенціалу управління державою. Державна служба має бути однією з таких професій, для якої невідмінними є професійні навички, уміння і знання, переконання, спеціальна освіта службовців. Виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має гарантувати сталість і стабільність державно-службових відносин, добробут суспільства і силу держави, бездоганність й ефективність управлінської діяльності, її незалежність від можливих політичних змін [25, с. 37–38].

На особливості служби в Національній поліції у своєму дослідженні звертав увагу Д. Л. Лемеш. Учений зауважував, що в Законі України «Про державну службу» чітко не визначено, чи поширюється його дія на службу в органах поліції. Зокрема, згідно з п. 2 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про державну службу», дія закону поширюється на державних службовців міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Водночас п. 17 ч. 3 цієї ж статті визначає, що дія закону не поширюється на осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом. Статтею 80 Закону України «Про Національну поліцію» визначено види спеціальних звань, які може бути присвоєно поліцейським. Унаслідок цього, як обґрунтовано вважає вчений, існує колізія двох норм ст. 4 Закону України «Про державну службу», згідно з якими на НП, з одного боку, як на центральний орган виконавчої влади, поширюється дія наведеного закону, а з іншого, як на службовців поліції, яким присвоюються спеціальні звання, така дія не поширюється. Д. Л. Лемеш робить висновок, що дія Закону України «Про державну службу» поширюється на службу в органах поліції та пріоритетну силу в даному випадку має спеціальний Закон «Про Національну поліцію», у якому в ч. 1 ст. 59 закріплено, що служба в поліції є державною службою.

Учений вважає, що створення нового державного органу – НП, зумовило виникнення нового виду державної служби – служби в органах поліції і, відповідно, нового виду державних службовців – поліцейських [69, с. 27].

Ми поділяємо думку І. Л. Олійника, що в межах державних установ «керівник – посадова особа» – це державний службовець, що обіймає певну посаду, який діє відповідно до посадових інструкцій, головна функція якого – контроль, має у своєму підпорядкуванні службовців, наділений державно-владними повноваженнями, несе за невиконання або неналежне виконання ними своїх повноважень юридичну відповідальність [85, с. 221].

Справедливою є думка Н. О. Армаш, відповідно до якої під терміном «керівник органу виконавчої влади» потрібно розуміти не особистість керівника як фізичної особи, а «посаду», що виступає структурною одиницею державного органу, і на яку покладено встановлені нормативними актами службові (посадові) повноваження [5, с. 6].

Як вважає Д. Л. Лемаш, до структури адміністративно-правового статусу працівника поліції України мають належати такі елементи:

- 1) порядок зайняття посади працівника поліції, кваліфікаційні вимоги до кандидата на відповідну посаду;
- 2) принципи і гарантії проходження служби на посаді співробітника поліції;
- 3) повноваження, функції і юридична відповідальність співробітника поліції;
- 4) підстави звільнення з посади працівника поліції [69].

Для формування адміністративно-правового статусу керівника територіального органу НП вартою уваги є думка С. Л. Яценка, згідно з якою в адміністративному праві сформовані ознаки посадової (службової) особи, відповідно до яких керівник територіального органу НП повинен:

- бути громадянином України, обіймати постійно або тимчасово керівну посаду в органах НП і виконувати відповідні повноваження згідно з нормативними правовими актами. У разі прийняття на службу принести присягу;
- реалізовувати владні повноваження, здійснювати організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські функції, виконуючи волю держави і суспільства, забезпечувати права і законні інтереси громадян й організацій, задовольняючи державні та громадські інтереси. Реалізуючи свій особистий потенціал, керівник територіального органу НП як посадова особа покликаний вирішувати покладені на нього завдання, оскільки є стороною, яка зобов'язана служити як державній владі, так і суб'єктам приватного права;
- виконувати посадові функції в межах функцій НП;
- чітко дотримуватися вимог, закріплених у наказах, розпорядженнях, інструкціях, положеннях і правилах МВС України, вимагати від своїх підлеглих їх виконання;
- представляти в зовнішніх правовідносинах (з непідлеглими суб'єктами) державний орган, у якому служить;
- мати права, обов'язки, обмеження і заборони по службі відповідно до чинного законодавства;
- за необхідності застосовувати до своїх підлеглих примусові заходи, накладати дисциплінарні стягнення;
- виконувати управлінські (керівні) функції, стосовно підлеглих, шляхом видання адміністративних актів розпорядчого характеру, обов'язкових для виконання, які забезпечують реалізацію наданих йому повноважень;
- здійснювати контрольно-наглядові повноваження у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності підпорядкованих органів НП;
- бути суб'єктом юридичної відповідальності (адміністративної, дисциплінарної, кримінальної, цивільно-правової) [188].

Характеристика адміністративно-правового статусу посад керівників органів виконавчої влади тісно пов'язана з умовами заміщення посад керівників органів виконавчої влади та особливості їх відповідальності [5, с. 12].

Умови та порядок проведення конкурсу на службу в поліцію і / або зайняття вакантної посади регламентуються відповідним наказом МВС України «Про затвердження типового порядку проведення конкурсу на службу в поліцію і/або зайняття вакантної посади» від 25 грудня 2015 р. № 1631 [168].

Переможці конкурсу надають кадровій службі передбачені законодавством документи, необхідні для проведення спеціальної перевірки згідно з Указом Президента України «Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» від 25 січня 2012 р. № 33.

Керівник територіального органу НП, насамперед, є поліцейським. Згідно зі ст. 17 і ч. 1, 3 ст. 49 Закону України «Про Національну поліцію», кандидат на посаду керівника територіального органу НП повинен відповідати загальним умовам вступу на службу в поліцію: наявність громадянства України і відсутність громадянства іншої держави; володіння державною мовою; належний стан здоров'я і рівень фізичної підготовки; згода взяти на себе зобов'язання дотримуватися певні обмеження і прийняти Присягу поліцейського; не бути звільненим з попередніх посад на підставі Закону України «Про очищення влади», відсутність обставин, передбачених ч. 2 ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію»².

Крім цього, відповідно до ч. 7 ст. 15 Закону України «Про Національну поліцію», до кандидата на посаду керівника територіального органу поліції додатково висуваються такі вимоги: повна вища юридична освіта; стаж роботи в галузі права не менше п'яти років; досвід роботи на керівних посадах не менше одного року.

Адміністративно-правовий статус посади керівника органу виконавчої влади є поняттям, зміст якого завжди виражається в сукупності нормативно визначених прав та обов'язків, характеризується специфічними зобов'язаннями нести відповідальність у зв'язку з виконанням своїх повноважень і положенням посади керівника в системі управління.

Не менш важливим елементом адміністративно-правового статусу керівника територіального органу НП є те, що він підлягає кримінальній, адміністративній, цивільно-правовій та дисциплінарній відповідальності.

Згідно з п. 1 ст. 3 Закону України «Про дисциплінарний статут», керівник несе відповідальність не лише за власні дії або бездіяльність, а й за дотримання підлеглими службової дисципліни.

Підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до них заохочень, відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про Національну поліцію», визначаються Дисциплінарним статутом НП України, ст. 13 якого передбачає певні види дисциплінарних стягнень, аж до звільнення зі служби в поліції [121].

Важливим є повноваження керівника органу поліції щодо застосування заходів відповідальності. Так, з метою належної організації заходів, спрямованих на зміцнення службової дисципліни в підпорядкованих підрозділах, запобігання надзвичайним подіям за участю поліцейських керівники територіальних органів приймають рішення про призначення та проведення службових розслідувань за фактами порушення поліцейськими службової дисципліни [137].

Відповідно до Положення про дисциплінарні комісії в НП України, керівник територіального органу НП як службова особа, яка наділена повноваженнями із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення, за письмовим наказом може створювати дисциплінарну комісію, одночасно з прийняттям рішення про призначення службового розслідування.

У разі проведення службового розслідування за відомостями про порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини і громадянина, за рішенням керівника територіального органу НП, до складу дисциплінарних комісій можуть також включатися представники громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Але їх загальна кількість у складі дисциплінарної комісії не може становити більше трьох осіб [106].

За результатами службового розслідування при встановленні наявності в діях (бездіяльності) поліцейського дисциплінарного проступку, враховуючи характер проступку, обставини, за яких він був учинений, особу порушника, ступінь його вини, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, попередню поведінку поліцейського, його ставлення до служби, керівник територіального органу НП приймає рішення про притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності [115].

У разі надходження до керівника органу поліції вищого рівня скарги на рішення, дії чи бездіяльність поліцейського, стосовно якого є висновок службового розслідування, якщо в ньому містяться відомості, які не були досліджені під час проведення службового розслідування, чи безпосереднього виявлення таких відомостей уповноважений керівник органу поліції вищого рівня призначає нове службове розслідування за такими відомостями, проведення якого доручається дисциплінарній комісії органу поліції вищого рівня [115].

У разі призначення службового розслідування стосовно керівника територіального органу НП України до складу дисциплінарної комісії можуть включатися працівники МВС України із числа кандидатур, запропонованих Міністром внутрішніх справ України [106].

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію», п. 4 Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до НП [114, оцінка рівня довіри населення щодо ефективності діяльності органів та підрозділів НП

здійснюється за такими індикаторами: 1) стан злочинності, 2) результативність діяльності органів та недоліки поліцейської діяльності, 3) довіра до поліції та стосунки з населенням [118].

У ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» законодавець передбачив механізм дієвого впливу на керівників органів (підрозділів) поліції через прийняття Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською та Севастопольською міськими, обласними, районними та міськими радами резолюції недовіри. Таку резолюцію недовіри вони мають право застосувати за результатами оцінки діяльності органу поліції на відповідній території, і яка автоматично призводить до звільнення керівника органу (підрозділу) поліції із займаної посади.

Отже, адміністративно-правовий статус керівника територіального органу НП має суто комплексний характер, який поєднує одночасно ознаки кількох видів спеціальних статусів: поліцейського, державного службовця і посадової особи. Чільне місце в структурі адміністративно-правового статусу керівника територіального органу НП посідають повноваження саме посадової особи, тобто особи, яка здійснює адміністративно-розпорядчі та організаційно-господарські функції. Такі повноваження повинні являти собою сукупність службових прав і посадових обов'язків, передбачених конкретною посадою, які спрямовані на реалізацію завдань територіального органу НП. Важливим є також інститут відповідальності керівника територіального органу за неналежне виконання його повноважень.

На нашу думку, під адміністративно-правовим статусом керівника територіального органу НП слід розуміти закріплений нормами права його статус у системі суспільних відносин, пов'язаних з діяльністю територіального органу НП, що спрямований на вирішення завдань, які стоять перед підрозділом, а також забезпечення внутрішнього планування і контролю за діяльністю підпорядкованих співробітників.

Висновки до розділу 1

На основі вивчення правової літератури, законодавства та правозастосовної практики проаналізовано підходи до висвітлення проблем визначення адміністративно-правового статусу керівника органу поліції, стан досліджень зазначеної проблематики в контексті розвитку предмета науки адміністративного (поліцейського) права.

Визначено й охарактеризовано категорії «публічна безпека» і «публічний порядок». Доведено, що їх забезпечення належить до основних повноважень поліції шляхом ужиття комплексу профілактичних, превентивних, адміністративних, примусових, дозвільних, контрольних та інших заходів (процедур) на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, а також інших публічних місцях. Наголошено на правовій невизначеності терміна «публічне місце», що призводить до проблем у сфері правозастосування, унеможлиблює реалізацію повною мірою поліцейських заходів. Позначається і відсутність системності в діяльності територіальних органів поліції та інших служб та їх взаємодії між собою, що не сприяє формуванню узгоджених підходів стосовно виконання покладених на поліцію завдань.

Констатовано, що на рівень публічної безпеки і порядку на території обслуговування органу поліції безпосередньо впливають криміногенна ситуація (насамперед стан вуличної злочинності), ступінь громадянської активності населення, стан запровадження сучасних інформаційно-технічних систем (зокрема у межах програми «Безпечне місто»), якість профілактичної роботи та взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування і територіальними громадами. Окремо проаналізовано повноваження Міністра внутрішніх справ (щодо взаємовідносин з поліцією) та керівника поліції (його заступників) стосовно реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і

порядку, утворення (ліквідації, реорганізації) територіальних органів як юридичних осіб публічного права, призначення та звільнення з посад їх керівників, а також розподілу бюджетних коштів відповідного цільового спрямування.

Здійснено аналіз нормативно-правових актів, що регламентують статус і повноваження керівника як поліцейського та службової особи, яка забезпечує належне функціонування ввіреного їй органу.

Розглянуто засади внутрішньої (організаційної) та зовнішньої (що виходить за межі системи і пов'язана з регулюванням відносин у суспільстві) адміністративної діяльності керівника органу поліції. Зроблено висновок, що від поєднання керівником обох (організаційного і функціонального) напрямів діяльності залежить ефективність діяльності органу поліції загалом.

Охарактеризовано наявні в підпорядкуванні керівника органу поліції сили та засоби, які може бути використано для забезпечення публічної безпеки і порядку. Зазначено, що в оновленому правовому полі для забезпечення публічного порядку на території обслуговування від керівників очікується якісно новий рівень взаємодії підрозділів патрульної поліції, превентивних служб, оперативних підрозділів, органів досудового розслідування та уповноважених осіб інших підпорядкованих сил. За результатами перевірок діяльності органів головних управлінь НП в областях (м. Києві) виявлено прорахунки в роботі окремих керівників, зокрема щодо організації прийняття та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події з реагуванням на відповідні звернення (42,0 %), організації діяльності чергових частин (28,0 %), взаємодії у межах компетенції з правоохоронними органами, центральними органами виконавчої влади, територіальними громадами та населенням (22,0 %). Серед причин неналежного виконання відповідними керівниками своїх обов'язків та реалізації повноважень головною визнано незнання ними положень законодавства, відомчих нормативно-правових актів (додаток Б).

Підтверджено, що адміністративно-правовий статус керівника територіального органу поліції поєднує одночасно ознаки спеціальних статусів поліцейського, публічного службовця і службової особи, яка здійснює адміністративно-розпорядчі та організаційно-господарські функції. Зазначені повноваження становлять сукупність службових прав і посадових обов'язків, які передбачені конкретною посадою, регламентовані законами, підзаконними нормативними актами, у тому числі відомчими наказами, розпорядженнями, інструкціями тощо і спрямовані на реалізацію завдань територіального органу поліції.

Важливим є повноваження керівника органу поліції щодо застосування заходів відповідальності. У зв'язку з цим, проаналізовано положення Дисциплінарного статуту НП (Закон України № 2337/2018) та відповідних відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів, спрямованих на його реалізацію (наказ МВС № 893/2018) щодо підстав і порядку притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, застосування заохочень та проведення службових розслідувань. Акцентовано увагу на особливостях урегулювання нормами адміністративного, кримінального, цивільного законодавства положень, що визначають відповідальність керівника за рішення, дії і бездіяльність підлеглих, унаслідок яких порушено права громадян, завдано шкоду фізичній чи юридичній особі.

РОЗДІЛ 2

КЕРІВНИК ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ОРГАНУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

2.1. Повноваження керівника територіального органу Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку

Процес забезпечення будь-чого завжди пов'язаний із вчиненням певних дій, у випадку з посадовою особою має йтися про її повноваження, реалізуючи які, посадова особа може впливати на певний процес, зокрема і на забезпечення публічної безпеки і порядку.

Під повноваженнями прийнято розуміти право, надане кому-небудь для здійснення чогось [20, с. 1000], права, надані особі або підприємству органами влади [160].

Вікіпедія тлумачить термін «повноваження» як офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ. Повноваження в теорії управління опосередковують владні відносини між керівним і підлеглим учасниками цих відносин (тобто це право керування). Повноваження є одночасно і правом, і обов'язком. Особа, яка володіє повноваженням, має певні додаткові можливості, проте не може використовувати їх на свій розсуд, а тільки у формально визначений спосіб. Тому можна стверджувати, що повноваження є обов'язком здійснити (реалізувати, застосувати) конкретне суб'єктивне право [199].

Якісне визначення повноважень керівників у НП набуває ще більшої актуальності у зв'язку з чіткою регламентацією положення п. 4 ст. 3 безумовно виконувати накази керівників, віддані (видані) в межах наданих їм повноважень та відповідно до закону.

Вважаємо, що повноваження керівника територіального органу НП можна умовно поділити на дві групи:

1) загальні повноваження, притаманні керівнику як працівнику поліції, передбачені ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію». Щодо забезпечення публічної безпеки і порядку у п. 10 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» чітко прописано, що поліцейський вживає 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. Самі заходи передбачені ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію».

Для виконання покладених повноважень та з метою запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення поліцейський має право застосовувати в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу (ст. ст. 31 та 42 Закону України «Про Національну поліцію» відповідно). Отже, закон чітко передбачає повноваження щодо забезпечення публічної безпеки і порядку як поліцейського, але не передбачає таких повноважень, як керівника територіального органу, відповідального за забезпечення публічної безпеки і порядку;

2) спеціальні повноваження, що притаманні особі як керівнику.

До них можуть належати також повноваження керівника щодо представлення інтересів органу у взаємостосунках із своїм керівництвом та іншими суб'єктами, з якими відбувається взаємодія.

Як зазначено вище, чільне місце в структурі правового статусу керівника територіального органу НП посідають повноваження саме посадової особи, тобто особи, яка здійснює адміністративно-розпорядчі та організаційно-господарські функції. Тобто в структурі повноважень керівника більш важливими є спеціальні повноваження, що притаманні тільки даній посаді і спрямовані на реалізацію завдань територіального органу НП.

Слушною є думка О. В. Петришина, який вважає, що специфіка діяльності та правового статусу зазначеної категорії службовців полягає у «здійсненні внутрішньо-організаційного, на основі прямого підпорядкування, управління відповідним колективом» [97, с. 32].

Відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, суб'єкт владних повноважень повинен використовувати їх на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку [46].

Повноваження керівника територіального органу НП у Законі України «Про Національну поліцію» окремо не визначені, на відміну від повноважень керівника поліції, які передбачені у ст. 22 згаданого нормативного акта.

Згідно із Законом України «Про Національну поліцію», керівник територіального органу призначається на посаду керівником НП за погодженням з Міністром внутрішніх справ України (ч. 5 ст. 15, п. 11 ч. 1 ст. 22); є підконтрольним керівнику НП та виконує його доручення (п. 1, 9 ч. 1 ст. 22); призначає та звільняє з посад заступників керівників територіальних органів поліції (ч. 6 ст. 15); забезпечує виконання покладених на територіальний орган поліції завдань, виконання поліцією територіального органу Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, а також наказів і доручень Міністра внутрішніх справ

України з питань, що належать до сфери діяльності поліції (п. 2 ч. 1 ст. 22); видає відомчі акти в межах підконтрольного територіального органу (п. 8 ч. 1 ст. 22); має право на укладення від імені поліції контракту про проходження служби з особами, які згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами призначаються на посади їхніми наказами (п. 4 ч. 3 ст. 63).

Доцільним є закріплення діяльності територіального органу НП України відповідним Положенням. Наприклад, у м. Києві таке положення закріплено наказом НП України «Про затвердження Положення про Головне управління Національної поліції у м. Києві» від 6 листопада 2015 р. № 27 з останніми змінами [117].

Саме цей наказ (п. 5) закріплює певні повноваження, згідно з якими керівник ГУ НП:

1) очолює ГУ НП, здійснює загальне керівництво діяльністю ГУ НП відповідно до законодавства України, організовує і спрямовує роботу структурних підрозділів ГУ НП;

2) представляє ГУ НП у взаємовідносинах з підрозділами та органами НП України, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, громадянами, об'єднаннями громадян та міжнародними організаціями;

3) організовує виконання ГУ НП планових заходів, наказів НП України, доручень Голови поліції та Міністра внутрішніх справ України з питань, що належать до компетенції ГУ НП;

4) вносить на розгляд Голови поліції пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у визначених законом сферах надання поліцейських послуг;

5) інформує Голову поліції про стан забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на території міста Києва;

6) координує діяльність підрозділів поліції, які залучаються до забезпечення публічної безпеки і порядку на території міста Києва;

7) опрацьовує і вносить на розгляд Голови поліції пропозиції щодо ефективного використання сил та засобів під час забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на території міста Києва;

8) підписує обов'язкові до виконання поліцейськими, державними службовцями, іншими працівниками накази та доручення ГУ НП, контролює їх виконання;

9) забезпечує виконання відповідно до повноважень запитів органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до законодавства України, міжнародних договорів, установчих актів та правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна;

10) організовує (за погодженням з Головою поліції або особою, яка виконує його обов'язки) заслуховування керівників територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів поліції з питань протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на території міста Києва;

11) звітує перед Головою поліції про виконання планів роботи ГУ НП та покладених на нього завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності структурних підрозділів ГУ НП;

12) подає на затвердження Голові поліції плани роботи ГУ НП;

13) затверджує положення про структурні підрозділи ГУ НП;

14) призначає на посади та звільняє з посад заступників керівника ГУ НП, керівників структурних підрозділів ГУ НП;

15) забезпечує охорону державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом і здійснює контроль за їх збереженням;

16) розподіляє і затверджує функціональні обов'язки заступників керівника ГУ НП, а також начальників структурних підрозділів ГУ НП;

17) призначає на посади, звільняє з посад поліцейських, державних службовців та інших працівників ГУ НП;

18) вирішує в установленому законодавством України порядку питання про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських, державних службовців та інших працівників ГУ НП;

19) звертається в установленому порядку до Голови поліції щодо відзначення поліцейських, державних службовців та інших працівників ГУ НП державними нагородами;

20) присвоює у визначеному законодавством України порядку спеціальні звання поліції та ранги державних службовців;

21) організовує добір, розстановку та професійне навчання поліцейських ГУ НП;

22) організовує роботу з питань соціального захисту працівників ГУ НП;

23) у межах повноважень підписує від імені ГУ НП листи, звернення, повідомлення та інші документи;

24) подає Голові поліції пропозиції щодо структури та штатної чисельності ГУ НП;

25) подає на затвердження Голові поліції проект кошторису ГУ НП;

26) виконує повноваження керівника державної служби в ГУ НП відповідно до законодавства про державну службу;

27) організовує та контролює діяльність юридичного підрозділу ГУ НП;

28) утворює комісії, робочі та експертні групи;

29) скликає та проводить наради з питань, що належать до компетенції ГУ НП;

30) забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку в ГУ НП у встановленому законодавством України порядку;

31) несе персональну відповідальність за організацію роботи зі зміцнення дисципліни та законності в ГУ НП та підпорядкованих йому підрозділах;

32) здійснює інші повноваження, передбачені законодавством України, для виконання покладених на ГУ НП завдань.

Окремі повноваження закріплені у відомчих наказах. Так, наказом МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності» від 10 грудня 2015 р. № 156 закріплено повноваження начальників відповідних органів поліції у межах території юрисдикції шляхом видання наказу і доведення його до відома здійснювати переведення підпорядкованих поліцейських на посилений варіант службової діяльності [40].

Відповідно до цієї Інструкції керівник територіального органу НП має право:

– приймати рішення щодо переведення на посилений варіант: начальники ГУ НП в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях, місті Києві або особи, які виконують їх обов'язки, – стосовно поліцейських, які проходять службу в апараті ГУ НП та відповідних підрозділах територіальних органів НПУ на території обслуговування або в окремих районах, населених пунктах – до 15 діб; начальники відділів, відділень поліції в районах, містах, районах у містах або особи, які виконують їх обов'язки, – щодо підпорядкованих поліцейських – до 10 діб;

– начальники ГУ НП, начальники відділів, відділень поліції в районах, містах, районах у містах або особи, які виконують їх обов'язки, – продовжувати зазначені строки посиленого варіанта до 5 діб;

– начальники ГУ НП або особи, які виконують їх обов'язки – виділяти додаткові сили та зведені загони у розпорядження начальників відділів, відділень поліції в районах, містах, районах у містах;

– начальники ГУ НП або особи, які виконують їх обов’язки – на оперативне підпорядкування поліцейських, які проходять службу в регіональних підрозділах міжрегіональних територіальних органів поліції, на час запровадження посиленого варіанта несення служби;

– тимчасово відмінити вихідні дні для поліцейських та відкликати їх із відпусток;

– припиняти здійснення відряджень або відкликати з них поліцейських;

– встановлювати для поліцейських (крім добових нарядів) несення служби понад установлену тривалість робочого часу, а також у вихідні та святкові дні, але не більше 12-годинного робочого дня та шестиденного робочого тижня;

– переводити поліцейських на їх компактне розміщення у службових приміщеннях поліції або в гуртожитках, готелях та інших приміщеннях для тимчасового проживання з дотриманням санітарно-гігієнічних норм;

– безпосередньо управляти залученими силами та засобами, організовувати взаємодію, збирати, аналізувати оперативну інформацію та обмінюватися нею.

Керівники, які мають право введення посиленого варіанта, відповідають за обґрунтованість його введення.

Наказом МВС України «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку» (абз. 2 п. 6) від 10 серпня 2016 р. № 773 закріплено повноваження начальників відповідних органів поліції у межах території юрисдикції погоджувати План залучення сил та засобів військової частини до служби з охорони громадського порядку [112].

Наказом МВС України «Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських» від 25 грудня 2015 р. № 1631 на керівників територіальних органів покладені повноваження щодо участі у формуванні складу поліцейських комісій (розд. 2), їх організації (розд. 4) та забезпечення діяльності (розд. 5) [132].

Крім цього, для забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час проведення масових заходів, а заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, а також проведення спільних заходів з метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць, начальники головних управлінь НП в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях і місті Києві можуть подати письмовий запит на ім'я начальника територіального управління НГУ про виділення сил та засобів Національної гвардії України (НГУ) в межах області, де дислокується військова частина НГУ (абз. 4 п. 6).

У разі раптового загострення оперативної обстановки керівники ГУ НП в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях і місті Києві з метою своєчасного реагування на загрози публічній (громадській) безпеці і порядку або припинення їх порушення мають звернутися до начальника територіального управління НГУ в межах його зони відповідальності (оперативного реагування) з усним запитом про залучення сил та засобів військових частин НГУ. Запит у найкоротший строк (не пізніше 24 годин з початку несення служби) оформляється письмово та надсилається в установленому порядку до територіального управління НГУ (п. 8).

Під час виконання завдань щодо стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення особовий склад військових частин (підрозділів) НГУ перебуває в оперативному підпорядкуванні саме керівника органу поліції або особи, яка виконує його обов'язки. З урахуванням оперативної обстановки район виконання завдань (маршрут патрулювання, пост, квадрат) визначається керівником (заступником керівника) органу поліції за погодженням з командиром (заступником командира) військової частини НГУ (п. 10) [112].

До спеціальних повноважень, що притаманні керівнику територіальних органів НП мають належати обов'язки начальника, передбачені ст. 3 Закону

України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», відповідно до якої керівник несе відповідальність за дотримання підлеглими службової дисципліни. З метою забезпечення дотримання службової дисципліни керівник зобов'язаний: створити умови, необхідні для виконання підлеглими обов'язків поліцейського; поважати честь і гідність підлеглих, не допускати порушень їхніх прав та соціальних гарантій; розвивати у підлеглих розумну ініціативу та самостійність під час виконання ними обов'язків поліцейського; сприяти підвищенню підлеглими рівня кваліфікації, достатнього для виконання службових повноважень; вивчати індивідуальні та професійні якості підлеглих, забезпечуючи прозорість і об'єктивність в оцінюванні їхньої службової діяльності; забезпечити сприятливий стан морально-психологічного клімату в колективі, своєчасно вчиняти дії із запобігання порушенню службової дисципліни підлеглими та виникненню конфліктів між ними; контролювати дотримання підлеглими службової дисципліни, аналізувати її стан та об'єктивно доповідати про це безпосередньому керівникові, проводити профілактичну роботу із зміцнення службової дисципліни та запобігання вчиненню підлеглими правопорушень; у разі виявлення порушення підлеглим службової дисципліни вжити заходів для припинення такого порушення та застосувати дисциплінарне стягнення до порушника або порушити клопотання про застосування стягнення уповноваженим керівником.

Крім цього, керівник територіального органу НП може впливати на продуктивність роботи підлеглих шляхом застосування заохочень [121].

Під час забезпечення публічної безпеки і порядку важливим є дотримання працівниками поліції певних вимог, передбачених відповідними нормативно-правовими актами, а від керівника територіального органу НП вимагається організувати належну діяльність своїх підлеглих через, по-перше, вивчення таких положень підлеглими, по-друге, контроль за виконанням вимог цих положень, по-третє, належну організацію роботи та розстановку сил і засобів у кожній

конкретній ситуації, по-четверте, відповідне реагування на якість роботи підлеглими (може виражатися у виді заохочень, покарань, змінах в організації діяльності тощо).

Вважаємо, що найвпливовішим елементом реагування на якість роботи підлеглих є діяльність керівника в межах дисциплінарних проваджень. Об'єктивності в цьому напрямі може надати використання сучасних технологій, наприклад поліграфа. Можливість його використання в НП передбачена ст. 50 Закону України «Про Національну поліцію», а більш детальної регламентації вона набула в наказі МВС «Про затвердження Інструкції про порядок використання поліграфів у Національній поліції України» від 13 листопада 2017 р. № 920, у якому передбачено порядок опитування осіб з використанням поліграфа в Національній поліції України, у тому числі при вирішенні кадрових питань та проведення службових розслідувань [39].

До нормативно-правових актів, що регламентують забезпечення публічної безпеки і порядку, мають належати такі: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Основоположні принципи застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку (ООН, 1990 р.), Керівні принципи по свободі мирних зібрань ОБСЄ (2007 р.), Закон України «Про Національну поліцію», Правила етичної поведінки поліцейських (затверджені наказом МВС України від 9 листопада 2016 р. № 1179), постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку та Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань» від 20 грудня 2017 №1024, «Про однострій поліцейських» від 30 вересня 2015 р. № 823 тощо.

Безпосередні права та обов'язки як посадових осіб загалом, так і керівників територіальних органів НП максимально конкретно має бути прописано в їх посадових інструкціях.

Посадова інструкція – це документ, який регламентує організаційно-правовий статус працівників і визначає їх конкретні завдання та обов’язки, права, повноваження, відповідальність, знання та кваліфікацію, які необхідні для забезпечення ефективної роботи працівників [60].

Посадові інструкції мають бути затверджені вищим керівником та відповідати вимогам певних нормативно-правових актів. Водночас посадова інструкція не містить алгоритму дій керівників щодо забезпечення публічної безпеки і порядку в різних ситуаціях.

У зв’язку з цим, ми позитивно оцінюємо бажання укладачів Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України максимально регламентувати дії посадових осіб шляхом розроблення деталізованих нормативно-правових актів, настанов, рекомендацій, інструкцій, що передбачають усі можливі варіанти поведінки персоналу в стандартних та нештатних ситуаціях. Для спрощення застосування такі нормативні акти планується звести в один комплексний документ (за прикладом європейських кодексів поведінки поліції *Police Code of Conduct*) [166].

За сучасним кримінальним процесуальним законодавством повноваження керівника територіального органу НП практично не торкаються кримінальних проваджень.

Начальник територіального органу НП, відповідно до ч. 5 ст. 246 Кримінального процесуального кодексу (КПК) України, має право лише продовжити строк проведення негласної слідчої (розшукової) дії до дванадцяти місяців, якщо негласна слідча (розшукова) дія проводиться за рішенням слідчого. Інших повноважень у сфері кримінальних проваджень КПК України не передбачає. Отже, можна констатувати факт практично повного виведення сфери кримінального розслідування з-під впливу керівників територіальних органів НП.

Утім факти учинення на території обслуговування тяжких та особливо тяжких злочинів, а також ефективність їх розкриття мають значний вплив на

рівень публічної безпеки і порядку, що потребує від осіб, які здійснюють кримінальне провадження, дієвих заходів у цьому напрямі. З таким становищем ніяк не узгоджується сучасний рівень навантаження на слідчих. Одним з варіантів покращення ситуації є запровадження інституту дізнавачів та виведення категорії кримінальних проступків з підслідності слідчих. Адже саме на категорію злочинів невеликої тяжкості або середньої тяжкості припадає близько 50,0 % всіх справ, що перебувають у провадженні. У зв'язку із цим, слід підтримати проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень, яким запроваджується спрощений порядок досудового розслідування у формі дізнання всіх кримінальних правопорушень невеликої тяжкості, що, безумовно, сприятиме зменшенню навантаження на органи досудового слідства.

Відповідно до ст. 38 КПК України, органами, що здійснюють дізнання, є й органи НП. У зв'язку з цим, прийняття означеного проекту Закону додатково наділяє керівника територіального органу (органу дізнання) певними повноваженнями, а саме: визначати дізнавача, який здійснюватиме дізнання; відсторонювати дізнавача від проведення дізнання за ініціативою прокурора або з власної ініціативи та призначати іншого дізнавача за наявності підстав, передбачених КПК України в разі його відводу (самовідводу) або неефективного дізнання; ознайомлюватися з матеріалами дізнання, давати дізнавачеві письмові вказівки; вживати заходів щодо усунення порушень вимог законодавства у випадку їх допущення дізнавачем; здійснювати інші повноваження, передбачені КПК України.

Слід також наголосити на необхідності приведення нормативно-правового поля у відповідність з положеннями нового законодавства шляхом розроблення проектів відомчих актів щодо імплементації інституту кримінальних проступків з визначенням правового статусу дізнавача та керівника органу дізнання. Доцільно

також буде систематизувати типові повноваження керівника територіального органу НП в єдиному відомчому нормативно-правовому акті.

Також вважаємо, що одним з найважливіших напрямів діяльності керівника є формування у своїх підлеглих належних працівнику НП якостей, серед яких важливу роль відіграють знання у сфері дотримання прав людини та основоположних свобод.

Дотримання законності та прав людини в діяльності НП полягає у знанні та виконанні положень нормативно-правових актів, які визначають повсякденну діяльність поліцейських. При цьому міжнародно-правові засади цих принципів рядовим поліцейським менше відомі, хоча вони мають важливе значення у визначенні пріоритетів поліцейської діяльності. Одним із найважливіших міжнародних стандартів прав людини, які мають важливе значення для поліцейської діяльності, є Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод, прийнята у 1950 р. та ратифікована в Україні з 1997 р. Ця конвенція та протоколи до неї, які розширюють її зміст та є її невід'ємною частиною, важливі передусім тим, що встановлюють конкретний механізм гарантування та захисту прав, що зазначені в документі [64, с. 37–38].

До найважливіших прав, що належать людині, закріплені Конвенцією, а відповідно, і підлягають опануванню всіма працівниками НП, слід віднести: право на життя (ст. 2 та протокол 6 до Конвенції); заборона катування (ст. 3); право на свободу та особисту недоторканність (ст. 5); право на відсутність покарання без закону (ст. 7); право на повагу до приватного і сімейного життя (ст. 8); свобода думки, совісті і релігії (ст. 9); свобода вираження поглядів (ст. 10); свобода зібрань та об'єднання (ст. 11); право на ефективний засіб юридичного захисту (ст. 13); заборона дискримінації (ст. 14); право власності (ст. 1 протоколу 1 до Конвенції); відсутність подвійного покарання за одне діяння (протокол 7 до Конвенції) тощо.

Забезпечення внутрішньої комунікації і навчання працівників органів системи МВС з питань дотримання та забезпечення прав людини і основних свобод як невід'ємної частини їх професійного навчання – один із необхідних кроків, які плануються керівництвом, у тому числі НП, передбачені Стратегією розвитку органів внутрішніх справ України [166] та пов'язане із захистом прав людини і громадянина.

У зв'язку з реалізацією цього завдання, на керівників територіальних (міжрегіональних) органів НП України покладено повноваження щодо забезпечення організації роботи з навчання особового складу підпорядкованих органів і підрозділів поліції [108].

Положення про організацію службової підготовки працівників НП України визначає порядок планування, проведення та обліку занять, здійснення контролю знань, умінь та навичок осіб молодшого, середнього та вищого складу НП України. Службова підготовка – система заходів, спрямованих на закріплення та оновлення необхідних знань, умінь та навичок працівника поліції з урахуванням специфіки та профілю його службової діяльності [86].

Підтвердженням важливості діяльності керівників територіальних органів поліції у сприянні професійному навчанню працівників підпорядкованих підрозділів як безпосередньо під час організації службової підготовки, так і шляхом взаємодії із закладами освіти в межах підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації є результати опитування. Так, 85,0 % опитаних вважають, що особлива увага керівників повинна приділятися проведенню з підлеглими занять у межах службової підготовки, оскільки саме такі заняття сприяють закріпленню та оновленню необхідних знань, умінь і навичок працівників з урахуванням оперативної обстановки, специфіки та профілю оперативно-службової діяльності (додаток Б).

Головне управління НП у м. Києві має практику залучення до проведення занять досвідчених працівників різних підрозділів (особлива увага приділяється службам превенції із запрошенням фахівців органів прокуратури і науковців).

Важливим елементом проведення занять у межах службової підготовки є забезпечення навчальними матеріалами. Так, здобувач у межах Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затвердженого наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275, та основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 роки, у складі авторських колективів брав участь у підготовці науково-методичних матеріалів щодо особливостей забезпечення публічної безпеки і порядку в різних умовах. Також визнано практично доцільним спільну підготовку та апробацію на практиці методичних рекомендацій щодо особливостей забезпечення публічної безпеки і порядку в різних умовах (ГУ НП в м. Києві спільно із закладами вищої освіти МВС України щороку розробляють понад десяти таких рекомендацій).

У сфері професійної підготовки та наставництва здобувачем під час розробки стратегічного плану «Створення моделі ефективного управління поліції у м. Києві» зазначено аспекти, на які може впливати керівник: залучення кваліфікованих експертів до проведення тренінгів; створення умов для проведення навчання на території органу НП; розвиток системи професійної підготовки та наставництва (удосконалення поліцейських навичок); сприяння у здобуванні профільної освіти та покращенні методів роботи.

Отже, цей напрям діяльності, а також система курсів підвищення кваліфікації при навчальних закладах із специфічними умовами навчання, мають позитивний вплив на покращення знань поліцейських щодо основних прав людини та формування відповідної поваги до них, що повинно позначатися на якості повсякденної поліцейської діяльності. Але зазначений результат буде можливим у разі, якщо заняття не будуть відбуватися формально та зводиться до

банального оголошення вказівок і розпоряджень керівництва. Така думка підтверджує важливість порушених питань щодо підвищення кваліфікації керівників територіальних органів НП. Так, під час проведення анкетування керівників різного рівня підрозділів НП важливим було з'ясування питання щодо проходження ними навчання / підвищення кваліфікації. Так, 94,0 % респондентів зазначили, що проходили підвищення кваліфікації у Національній академії внутрішніх справ та брали участь у тренінгах, круглих столах та інших наукових заходах (додаток Б). Деякі керівники проходили тренінги із забезпечення публічного порядку (за скандинавською моделлю та згідно з найкращими європейськими практиками в межах Проекту підтримки реформи поліції в Україні).

Нестабільна політична, економічна ситуація в нашій державі, часті масові заходи, передусім у м. Києві, вимагають від керівника територіального органу НП максимального, прямого чи опосередкованого задіювання, крім основних сил (розглянуті у пп. 1.2), й інших, не основних сил (оперативні підрозділи, дільничні, патрульні тощо) до охорони публічної безпеки і порядку. Таке задіювання в сучасних умовах є необхідним, але має певні недоліки, що виявляються у зниженні якості роботи за основними для цих підрозділів напрямками, унаслідок чого можуть з'являтися прогалини в забезпеченні публічної безпеки і порядку в подальшому саме по лінії діяльності цих служб.

Повноваженнями керівника територіального органу поліції не передбачено прямий вплив на діяльність певних сил у структурі НП, які також відіграють важливу роль у забезпеченні публічної безпеки і порядку на відповідній території. До них слід віднести працівників патрульної поліції, дорожньої поліції (входять до складу патрульної поліції), підрозділів тактично-оперативного реагування (входять до складу патрульної поліції), поліції діалогу, поліції охорони та особовий склад вищих навчальних закладів зі специфічними умовами

навчання тощо. Задіювання цих сил керівником територіального органу поліції можливе через взаємодію.

Але, на жаль, одна з ключових служб у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку – підрозділи патрульної поліції, сьогодні виведені з прямого підпорядкування керівників територіальних органів НП [105], що може позначитися на оперативності реагування на порушення публічної безпеки і порядку, якості сумісної роботи з працівниками територіального органу.

Незважаючи на відсутність повноважень стосовно прямого впливу на патрульну поліцію щодо питань забезпечення публічної безпеки і порядку, важливим вже є те, що працівники патрульної поліції під час виконання своїх службових обов'язків безперервно перебувають на території обслуговування та постійно контактують з населенням, чого не відбувається в невеликих містах і селищах, у яких у межах держави кожен змінює заступас на службу майже 900 груп швидкого реагування.

За результатами опитувань, більшість керівників (72,0 %) зазначають дисонанс у діяльності зазначених підрозділів, у тому числі неузгодженість щодо розстановки сил і засобів на території обслуговування (додаток Б).

Отже, щодо можливості безпосереднього задіювання керівником територіального органу НП сил, які беруть участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку, ми не можемо віднести до основних підрозділи патрульної поліції, тактично-оперативного реагування, поліції охорони та особовий склад вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, адже на них не може розповсюджуватись прямий вплив керівника територіального органу – лише опосередкований, через необхідність узгодження з іншими керівниками.

Прикладом є доручення НП України «Про забезпечення публічної безпеки і порядку під час заходів з відзначення 27-ї річниці незалежності України» від 6 серпня 2018 р. № 9146/04/20-2018, у якому перед начальниками ГУ НП в областях поставлено завдання щодо розроблення операційних планів

забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення заходів з погодженням керівниками управлінь патрульної поліції в областях Департаменту патрульної поліції [124].

У зв'язку з цим, з метою більш ефективного забезпечення публічної безпеки і порядку, пропонуємо нормативно передбачити підпорядкування керівникам територіальних органів поліції одного з ключових суб'єктів у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку – підрозділів патрульної поліції. Результатом реалізації цієї пропозиції має стати об'єднання підрозділів превентивного блоку в єдину структурно-організаційну одиницю під єдиним керівництвом.

2.2. Удосконалення контролю керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку

Контролювання процесів, що входять до сфери управління, є невід'ємною складовою діяльності керівника будь-якого рівня. У зв'язку з цим, важливим є розуміння того, що саме вважається контролем.

Під контролем розуміють перевірку, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [160].

У теорії термін «контроль» тлумачиться як одна з основних функцій системи управління. Контроль здійснюється на основі спостереження за поведінкою керованої системи з метою забезпечення оптимального її функціонування (вимірювання досягнутих результатів і співвіднесення їх з очікуваними результатами). На основі даних контролю здійснюється адаптація системи, тобто прийняття оптимальних управлінських рішень [51].

Контролювання рівня публічної безпеки і порядку на ввіреній адміністративно-територіальній дільниці слід вважати одним з пріоритетних завдань діяльності керівника територіального органу поліції.

Об'єктом контролю у нашому випадку слід вважати ступінь забезпечення публічної безпеки і порядку.

За даними ГУ НП у м. Києві, протягом 2018 р. у столиці відбулося понад 3658 масових заходів громадсько-політичного, спортивного та інших видів спрямування, у яких взяло участь понад 2 611 496 громадян, для забезпечення публічної безпеки і порядку під час їх проведення було залучено 238 137 поліцейських та 214 607 військовослужбовців НГУ. Для забезпечення публічної безпеки і порядку в столиці під час проведення масових заходів залучається в середньому понад 400 поліцейських, які змушені відволікатися від виконання службових обов'язків з профілактики та протидії кримінальним правопорушенням, в окремих випадках кількість особового складу становить до шести тисяч, у тому числі військовослужбовців НГУ [29].

Отже, питання контролю керівником територіального органу НП стану публічної безпеки і порядку, передусім під час проведення масових заходів, набувають виняткової актуальності.

Слід погодитись із складовими п'ятиелементного виду управлінського контролю, що наведені Е. Гутенбергом, до яких належать: 1) наявні стандарти; 2) інформаційне забезпечення; 3) оцінка відхилень від стандартів; 4) корегування відхилень; 5) комунікаційні зв'язки [195].

Вважаємо, що у питаннях забезпечення публічної безпеки і порядку НП стандартами слід вважати такий стан захищеності інтересів людини, суспільства й держави від факторів, на які має впливати НП, який би за наявних обставин вважався схваленим цим суспільством.

Ця категорія по суті є досить абстрактною та важко підлягає вимірюванню. У зв'язку з цим, для визначення її стану та можливості надання об'єктивної

оцінки ситуації доцільно визначити єдині індикатори та їх граничні значення загрози публічної безпеки і порядку. Такими індикаторами можуть бути, наприклад, визначення криміногенної ситуації (кількість злочинів на 100 осіб у рік), рівень довіри населення тощо.

Здійсненню якісного оперативного контролю керівником територіального органу за станом публічної безпеки і порядку може сприяти покращення внутрішньої комунікації під час проведення певних операцій із застосуванням сил поліції. У цьому питанні має бути корисним досвід поліції Швеції, у якій для з'ясування рівня напруженості ситуації використовують «барометр стану».

Барометр стану дозволяє швидко визначити стан публічної безпеки і порядку в певний час, у певному місці. Барометр стану розділено на три рівні: зелений, жовтий та червоний. Зелений вказує на спокійний стан, жовтий – на невизначений, червоний – на загрозовий.

Ця градація використовується для того, щоб визначити, яким є стан у певному місці в певний час, наприклад час, коли надійшло повідомлення або отримано інформацію про це. Насамперед, оцінку стану здійснює та людина, яка є відповідальною за дії у відповідному місці, наприклад, командувач поліцейської операції, підрозділу або групи, але цією особою може бути, наприклад, виконавець особливих доручень, якщо йдеться про більш обмежену зону дії. Повідомлення про забарвлення стану повинно доповнюватися та супроводжуватися більш конкретним описом ситуації, наприклад, яка кількість осіб присутня в певній зоні або на певному місці та що вони роблять.

Зелений стан свідчить про те, що стан на місці спокійний і не відбувається або немає нічого, що вказувало би на якесь миттєве погіршення ситуації з правопорядком.

Жовтий стан вказує на те, що ситуація невизначена або неясна. Це, наприклад, може обумовлюватися тим, що ситуація з правопорядком змінюється

в напрямі виникнення або ескалації конфлікту, погіршується. Це зумовлено факторами, які можуть миттєво вплинути на ситуацію та погіршити її.

Червоний стан свідчить про те, що відбуваються значні сутички, спалахи насильства, конфлікт у самому розпалі. Те, що окремі особи вже почали наносити травми, побої та ушкодження іншим, застосовують силу, або почали кидати окремі предмети у своїх супротивників, опонентів, або навіть поліцейських, не повинно розглядатися як червоний стан. Але якщо учасники усієї демонстрації або значна їх частина (значні їхні групи) почали численні бійки, тобто наносити один одному численні побої та ушкодження, або пішли на штурм із застосуванням сили/насильства або в наступ, то це вказує на червоний стан. Стан може бути червоним навіть тоді, коли поліція вважає, що вони зможуть втримати ситуацію під контролем та упоратися з нею.

Ці три рівні барометру стану не слід плутати з оцінкою картини загрози, яка здійснюється перед або під час проведення події, публічного заходу, свята тощо. Оцінка картини загрози повідомляється за 5-бальною шкалою, тобто, має п'ять рівнів. При цьому «одиниця» свідчить про повну відсутність загрози, а «п'ятірка» – про надзвичайно високий рівень виникнення загрози. Картина загроза також повідомляється на підставі двох параметрів, ризик та небезпека/серйозність. Ризик означає оцінений ризик виникнення загрозової ситуації або того, що стануться небезпечні події або випадки. Небезпека/серйозність вказує на те, якими масштабними можуть бути, за оцінками поліції, негативні наслідки в разі, якщо ці небезпечні події матимуть місце.

Це означає, що картина загрози перед проведенням певного масового заходу, свята або публічної події може бути повідомлена як 4-4, але під час їхнього проведення не відбувається нічого особливого, не виникає жодної з оцінених загроз, унаслідок чого зберігається зелений стан [87, с. 33–35].

Належне інформаційне забезпечення керівника є важливим елементом у системі контролю, адже дає можливість отримувати відомості про стан об'єкта контролю. Інформація має бути актуальною та надійною. Можна виокремити два основні канали інформаційного забезпечення керівників НП: формалізований (ним циркулює регламентована за формою, змістом і часом надання інформація з достатнім ступенем достовірності) і стихійний (ним керівникам хаотично надходить величезна кількість найрізноманітніших відомостей, які не завжди об'єктивно відбивають справжній стан речей: телефонні дзвінки, усні звернення або відповіді, службові записки, ЗМІ тощо) [184]. Обидва канали важливі та мають використовувати керівники територіальних органів НП під час здійснення контролю публічної безпеки і порядку.

У проведеному нами опитуванні 93,0 % керівників територіальних органів поліції констатували, що зазвичай їм бракує інформації про проведення публічного заходу, а вчасне та повне інформування уможливить більш якісне й ефективне забезпечення публічної безпеки і порядок порядку (додаток Б).

Через процес порівняння наявної ситуації із стандартними значеннями керівник може робити певні висновки щодо рівня відхилень стану об'єкта контролю від бажаного та прогнозувати шляхи до його унормування.

Процес корегування відхилень пов'язаний з безпосереднім реагуванням керівником на наявні відхилення від бажаного стану об'єкту контролю і виражається, насамперед, у задіюванні відповідних сил та засобів через видання певних розпоряджень.

Комунікаційні зв'язки передбачають наявність своєчасного і точного інформаційного взаємозв'язку між кожним елементом управлінського контролю, адже без цієї складової система управлінського контролю втратить свою ефективність [157, с. 52].

Як зазначено вище, одним з важливих елементів здійснення дієвого контролю певного процесу є наявність у суб'єкта контролю вчасної та повної

інформації про умови протікання цього процесу. Не є виключенням і процес забезпечення публічної безпеки і порядку, передусім під час проведення масових заходів.

Тривалий час питання організації і проведення мирних заходів регулювалися Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 р. № 930 [136], який 8 вересня 2016 р. Рішенням Конституційного Суду [154] визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним). Зазначеним Указом визначені осіб, повноважених звертатися до виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з повідомленням про проведення мирного заходу, вимоги до змісту такого повідомлення, вимоги щодо забезпечення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад умов проведення мирного заходу тощо.

Відповідно до Конституції України про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, слід завчасно сповіщати органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Але вимоги щодо порядку організації і проведення мирних заходів, строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, документів, які має бути долучено до заяви про проведення мирного заходу, тощо нині законом не врегульовані, що призводить до невчасного, неналежного інформування підрозділів НП або взагалі його відсутності, позначається на ефективності дій керівника територіального органу НП та на рівні публічної безпеки і порядку.

Щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій – масових мирних зібрань необхідно враховувати правову позицію Конституційного Суду України, яку він висловив у своєму Рішенні від 19 квітня 2001 р. № 4-рп (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). У п. 2

мотивувальної частини Рішення зазначено, що проводити збори, мітинги, походи і демонстрації громадяни можуть за умови обов'язкового завчасного сповіщення про це органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Таке сповіщення має здійснюватися громадянами через організаторів масових зібрань. Завчасне сповіщення відповідних органів про проведення тих чи інших масових зібрань – це строк від дня такого сповіщення до дати проведення масового зібрання. Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби, згідно з частиною другою ст. 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань. У будь якому випадку цей строк не має бути меншим ніж один день, адже відповідно до ч. 2 ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України позовна заява, яка надійшла в день проведення заходів або після цього, залишається без розгляду [155].

Частиною другою ст. 39 Конституції України також чітко визначені суб'єкт і випадки, за яких можливе обмеження права на мирні зібрання. Тобто обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися лише судом і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Частинами 1 та 5 ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо). Суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів,

мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У постанові суду зазначається спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання [46].

Така небезпека не має бути уявною. Органи виконавчої влади й місцевого самоврядування повинні не лише повідомити про реальні загрози, які можуть виникнути у зв'язку з проведенням зібрання, а й надати суду докази, які стали підставою для такого висновку. Суди, застосовуючи передбачені законом обмеження, повинні надавати перевагу тим заходам обмеження, які найменше впливатимуть на реалізацію права, гарантованого законом. Заборона на проведення мирного зібрання є найсуворішим заходом, який застосовується в разі неможливості держави забезпечити реалізацію права на таке зібрання [167].

Ефективність контролю щодо забезпечення публічної безпеки і порядку передбачає розуміння видів масових заходів та ознак, що їх характеризують.

У широкому розумінні масовий захід визначається як організована дія (сукупність дій або явищ соціального життя) за участю великих мас людей, який проводиться в публічному місці у визначеному державою порядку з метою задоволення політичних, духовних, фізичних та інших потреб громадян.

Усі зібрання громадян, залежно від поставленої перед ними мети та методів їх проведення, можуть бути поділені на кілька категорій: збори, мітинги, вуличні походи та демонстрації [165].

Поняття «масові заходи» включає такі характерні ознаки:

- наявність великої маси людей;
- організованість дій;
- наявність цілей або однієї конкретно визначеної мети;
- наявність громадських місць;
- регламентація порядку проведення масових заходів.

За змістом масові заходи поділяються на:

- суспільно-політичні (збори, мітинги, демонстрації, вуличні походи, пікетування, страйки);

- культурно-просвітницькі (молодіжні фестивалі, народні гуляння, національні свята, міжнародні виставки, концерти популярних виконавців тощо);

- спортивні (олімпіади, міжнародні змагання з різних видів спорту тощо);
- релігійні;

за масштабом:

- міжнародні;

- республіканські;

- регіональні;

- місцеві;

за способом виникнення:

- попередньо організовані;

- спонтанні;

за суб'єктами організації і проведення:

- організовані державними органами;

- громадськими об'єднаннями, включаючи міжнародні;

- релігійні організації;

за місцем проведення:

- у будинках, спорудах;

- на відкритій місцевості (зокрема на водній акваторії) [64, с. 213].

Не маючи змоги безпосередньо керувати масовими заходами чи організовувати їх проведення, перед поліцією виникають умови, коли проблема підготовленості до забезпечення є вкрай гострою. Законодавча база України не дає змоги адміністративно визначати основні складові організації і проведення масових заходів (час початку, місце проведення, кількість учасників, тривалість проведення тощо). Фактично масові заходи можуть відбуватися в будь-якому місці й у будь-який час. Тому вивчення здатності забезпечення підтримання

законності та правопорядку в будь-якому місці й у будь-який час є першочерговим завданням у проблематиці діяльності НП. Ця здатність складається не тільки з наявних сил і засобів щодо силового підтримання правопорядку, а й з готовності особового складу виконувати весь комплекс завдань щодо забезпечення масових заходів (дія в критичних ситуаціях, відвернення можливих катастроф, урегулювання стосунків, застосування сили без перевищення своїх повноважень, використання спеціальної техніки та засобів тощо) [22, с. 53].

У зв'язку з цим, з метою здійснення належного контролю щодо забезпечення публічної безпеки і порядку важливо зважати на такі чинники:

- характер заходу, що проводиться; склад учасників масового заходу;
- динаміка і різкі зміни подій, що відбуваються; швидка зміна оперативної обстановки; вплив фактора натовпу;
- особливості місця проведення масового заходу (розташування об'єктів, конфігурація вулиць тощо);
- особливості організації руху транспорту в місцях проведення масового заходу та поблизу;
- погодні умови на момент проведення масового заходу;
- особливості функціонування підприємств та установ під час проведення масового заходу;
- інші чинники.

Серед особливостей управління організаційно-функціональною системою забезпечення масових заходів М. В. Возник називає такі: необхідність прийняття радикальних рішень в умовах обмеженого часу як під час підготовки, так і під час проведення масових заходів; брак сил і засобів, необхідних для вирішення низки завдань, пов'язаних зі стримуванням учасників масового заходу (силового регулювання поведінки натовпу) та вирішенням низки інших завдань у ситуаціях слабо контрольованої поведінки людей; практична обмеженість законом та

правова невизначеність (законодавча неврегульованість питань щодо забезпечення масових заходів) [22, с. 53].

При отриманні інформації про проведення масового заходу чи акції вважаємо доцільною таку послідовність дій керівництва територіального органу поліції: терміново поінформувати керівництво центрального органу управління поліцією; забезпечити вивчення повідомлень організаторів про місце, час і масштаб (чисельність) масового заходу, причини й мету його проведення; провести прогнозування (моделювання) обстановки у взаємодії з представниками місцевих органів влади та самоврядування, інших правоохоронних органів; необхідний діалог з організаторами або уповноваженими особами, які проводять масові заходи, з метою уникнення можливих порушень публічного порядку та сприяння органам місцевого самоврядування у вирішенні проблемних питань і вимог, що висувають громадяни.

Необхідно запровадити в практику постійне вивчення та аналіз ситуації на території обслуговування із залученням оперативних працівників, дільничних офіцерів поліції, працівників патрульної поліції, інших служб, які безпосередньо взаємодіють із населенням, для виявлення намірів громадян щодо проведення прямих та провокаційних дій, які можуть порушити публічну безпеку і порядок під час масових заходів, встановлення причин та можливих шляхів їх розв'язання.

Відповідно до проведеного опитування, для ефективного контролю рівня публічної безпеки і порядку з боку керівника територіального органу НП на підвідомчій території має бути дотримано таких умов:

1) належне розуміння громадянами власних обов'язків щодо дотримання публічної безпеки і порядку. Такі обов'язки закріплено в Конституції, законах України та інших нормативно-правових актах, а відповідальність за їх порушення передбачена КУпАП, КК тощо (92,0 %);

2) керівник територіального органу НП має володіти певними повноваженнями та діловими якостями, які уможливають здійснення впливу на діяльність підлеглих (88,0 %). Якщо перше залежить від законодавців та вищих посадових осіб, то ділові якості – безпосередньо від самої особи;

3) у керівника мають бути наявні підготовлені ресурси для впливу на ситуацію з публічною безпекою та порядком (75,0 %). Ресурсами слід вважати наявні в територіальному органі підпорядковані сили та засоби, які керівник може задіювати для врегулювання цих питань; сили та засоби, які керівник може залучити/запросити з інших територіальних підрозділів; можливості, які керівник може отримати в результаті взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю з питань забезпечення публічної безпеки і порядку;

4) своєчасна наявність інформації, початкових даних щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, яка включає відомості про можливі порушення публічної безпеки і порядку під час проведення мирних зібрань, умови їх проведення, відомості, пов'язані з виникненням екстремальних ситуацій тощо (73,0 %) – додаток Б.

А. В. Долинний правильно зазначає, що серед видів забезпечення НП України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів варто виокремити такий критерій, як режим забезпечення, відповідно до якого доцільно розрізняти повсякденне й посилене забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів [27, с. 87].

Якщо повсякденне забезпечення публічної безпеки і порядку є постійною діяльністю підрозділів НП щодо підтримання їх рівня, яку може коригувати керівник та забезпечувати підлеглі в звичайному режимі, то посилений варіант пов'язаний із суттєвим ускладненням оперативної обстановки та вимагає задіювання значних сил і засобів НП.

Згідно з наказом МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності» від 10 грудня 2015 р. № 1560, посилений варіант службової діяльності являє собою комплекс організаційно-правових, превентивних, профілактичних, оперативних та інших заходів, пов'язаних з особливим режимом виконання службових завдань і залученням значної кількості поліцейських з метою швидкої стабілізації оперативної обстановки, якщо наявними силами і засобами, що безпосередньо залучені до забезпечення публічної безпеки і порядку в повсякденному режимі несення служби, їх неможливо виконати. Причому посилений варіант може бути оголошений як для всіх працівників органів поліції, так і для її окремого органу або відокремленого підрозділу за наявності реальної загрози безпеці або життю громадян, усунення якої є одним з основних завдань НП, зокрема, у випадках:

1) повідомлення про обставини (події), що можуть призвести чи призвели до загострення оперативної обстановки, можуть створити чи створили загрозу життю (здоров'ю) громадян, їх конституційним правам і свободам;

2) виникнення масових заворушень, що супроводжуються обмеженням певних прав і свобод людини;

3) виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення особливо важливих об'єктів або окремих місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

4) учинення терористичних актів;

5) виникнення тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, що створюють загрозу життю і здоров'ю значної кількості населення;

6) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства [37].

Посилений варіант може бути введено на території держави або в окремих її регіонах чи населених пунктах до введення в установленому порядку надзвичайного стану за наявності реальної загрози безпеці або життю громадян, усунення якої є одним з головних завдань НП України. Рішення щодо переведення на посилений варіант можуть приймати залежно від території охоплення:

1) Голова НП України або особа, яка виконує його обов'язки, – стосовно всіх поліцейських як у масштабі держави, так і в окремих її регіонах – до 20 діб;

2) начальники ГУ НП в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях, місті Києві або особи, які виконують їх обов'язки, – стосовно поліцейських, які проходять службу в апараті ГУ НП та відповідних підрозділах територіальних органів НП України на території обслуговування або в окремих районах, населених пунктах – до 15 діб;

3) начальники відділів, відділень поліції в районах, містах, районах у містах або особи, які виконують їх обов'язки, – щодо підпорядкованих поліцейських – до 10 діб.

Залежно від обставин, що склалися, посилений варіант може бути оголошено як для всіх працівників органів поліції, так і для її окремого органу або відокремленого підрозділу. Поліцейські, які проходять службу в регіональних підрозділах міжрегіональних територіальних органів поліції, на час запровадження посиленого варіанта перебувають в оперативному підпорядкуванні ГУ НП. Їх функціональне використання визначається начальником відповідного ГУ НП за погодженням з керівниками зазначених вище органів (п. 1 розд. 3 Інструкції).

Залежно від обставин, за яких було введено сили, що залучаються, мають поділятися на три групи: перша – основні сили; друга – додаткові сили, що виділяються за рахунок відокремлених підрозділів того самого регіону; третя – сили, які залучаються за рахунок ГУ НП інших регіонів (зведені загони).

Виділення додаткових сил та зведених загонів з інших регіонів у підпорядкування начальників ГУ НП здійснюється за наказом Голови НП України або особи, яка виконує його обов'язки.

За умов введення в дію посиленого варіанта службової діяльності в комплексі завдань із забезпечення публічної безпеки і порядку має бути передбачено:

- 1) встановлення добового чергування керівництва поліції;
- 2) посилення добових нарядів чергових частин та слідчо-оперативних груп, створення груп документування або збільшення їх чисельності;
- 3) забезпечення чергування поліцейських у кількості, необхідній для виконання поставлених службових завдань;
- 4) розгортання додаткових контрольно-пропускних пунктів, маршрутів та постів, інших нарядів згідно з типовими планами або залежно від обстановки, що склалася;
- 5) посилення охорони важливих об'єктів, у тому числі об'єктів спеціальних установ поліції та прилеглих до них територій, та осіб, які в них утримуються;
- 6) максимальне відпрацювання території, що обслуговується, а також залучення для забезпечення публічної безпеки і порядку додаткових сил та засобів;
- 7) перевірка протипожежного стану об'єктів системи поліції, готовності протипожежних засобів;
- 8) формування (за необхідності) зведених загонів у разі загрози виникнення або виникнення групових порушень публічної безпеки і порядку чи масових заворушень;
- 9) створення мобільного резерву сил і засобів;
- 10) обов'язкова перевірка наявності, стану, додержання порядку збереження зброї, боєприпасів, вибухових, сильнодіючих, отруйних речовин, спеціальних засобів, посилений контроль за їх видачею [37].

З огляду на досвід діяльності органів НП, О. О. Панова слушно стверджує, що процес організації та забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів можна поділити на три етапи:

1) підготовчий, який починається з моменту отримання завдання на підтримання публічної безпеки і порядку під час проведення масового заходу. Цей етап передбачає з'ясування характеру та особливостей масового заходу, проведення оцінки оперативної обстановки, розроблення плану організації забезпечення публічної безпеки і порядку, створення відповідних органів управління, проведення рекогносцировки місцевості, здійснення підготовки особового складу й технічних засобів до несення служби, проведення заключного інструктажу з відповідальними особами з уточненням їх функціональних обов'язків. Причому план забезпечення публічної безпеки і порядку повинен містити інформацію щодо змісту, програми заходу, місця, часу його проведення, оперативної інформації; підготовчих, організаційно-практичних та оперативних заходів; складу, графіку роботи оперативного штабу (робочої групи), виїзних штабів на об'єктах проведення заходів; загального розрахунку сил та засобів, що залучаються від конкретного органу, підрозділу; території проведення заходу (зони, сектори, ділянки) та їх закріплення за певними нарядами; чисельності нарядів та від яких органів і підрозділів, вищих навчальних закладів вони залучаються; вихідних даних та позивних старших (керівників) нарядів, часу виставлення нарядів; чисельності та місця розташування загальних резервів на випадок непередбачених обставин; дій нарядів при виникненні непередбачених обставин; конкретних завдань начальникам структурних підрозділів, керівництву міських чи районних органів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку під час масового заходу; організації управління силами та засобами (контролю за дотриманням розрахунку сил та засобів, відповідальної особи, на яку покладається загальне керівництво всіма нарядами; картки (схеми) зв'язку, заходів з контролю [91, с. 17]. На інструктажах із використанням схеми території

роз'яснюються програма проведення масового заходу, маршрути, напрямки руху людей, стоянки транспорту; проводиться ознайомлення зі зразками перепусток/квитків, які дають право проходу/проїзду, уточнюються ділянки підтримання публічного порядку, пункти керування, резерв, медичні пункти, санітарні вузли, тощо. Також керівництво повинно володіти основними положеннями нормативно-правових актів, якими регламентуються обов'язки й права поліції, визначаються відповідальність за порушення правопорядку організаторами та учасниками масових акцій. Крім інструктажів, доцільно провести відповідні репетиції і тренування, відпрацювати тактичні прийоми під час несення служби за умов ускладненої обстановки тощо. Але, на жаль, не завжди є можливість це здійснити внаслідок відсутності часу та значного навантаження на особовий склад НП;

2) виконавчий, що охоплює дії нарядів і керування ними безпосередньо у процесі проведення масового заходу. Під час виконавчого етапу здійснюється безпосередня діяльність особового складу органів поліції із забезпечення публічної безпеки і порядку. На даному етапі підготовленість нарядів, організаційні здібності керівників органів НП, знання основ тактики підтримання публічної безпеки й порядку, уміння здійснювати оперативне управління підрозділами та нарядами в різних ситуаціях уже застосовується практично. Зокрема, для забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів акумулюється фактично необхідна кількість сил і засобів (особовий склад органів і підрозділів НП України, а також особовий склад підрозділів НГУ, вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, які залучаються додатково за необхідності), причому наряди вводяться в дію по мірі здійснення заходу, а з плином потреби в них за розпорядженням начальника оперативного штабу знімаються та виводяться в резерв;

3) заключний, який полягає у згортанні сил і засобів, зосередженні їх у призначених місцях, знятті встановлених режимних обмежень, прибутті

особового складу на місце розміщення органу (підрозділу) НП, підбиття підсумків роботи [94, с. 43–44].

До заключного етапу доцільно також включити процес забезпечення проведення ефективних розслідувань щодо кожного випадку надмірного застосування сили до учасників мирних заходів та їх затримання.

У процесі контролю керівнику територіального органу НП щодо забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів слід враховувати тактичні особливості таких основних видів нарядів, що найчастіше створюються для несення служби:

1) патруль – рухомий наряд у складі двох, трьох працівників поліції; до складу наряду можуть залучатися як поліцейські, так і військовослужбовці НГУ; входить до складу патрульної групи;

2) патрульна група – наряд у складі двох або більше патрулів під керівництвом старшого групи, які несуть службу на зовнішньому периметрі території, де відбуваються масові заходи;

3) пост охорони порядку (спостереження) – визначене місце або ділянка місцевості, де працівники поліції виконують покладені на них обов'язки; пост, як правило, виставляється на кордоні території проведення масового заходу з метою нагляду як за поведінкою, пересуванням учасників заходу, так і за перекриттям (пропуском) руху в найбільш уразливих місцях;

4) патруль для нагляду за дорожнім рухом – наряд для забезпечення контролю за безпекою руху автотранспорту та учасників (пішоходів) у межах території проведення масового заходу;

5) контрольно-пропускний пункт – виставляється для забезпечення пропускного режиму або обмеження руху транспорту і пішоходів у конкретному місці проведення масового заходу, як правило, при урочистих масових та спортивно-видовищних заходах (наприклад, під час параду);

6) наряд супроводження – призначений для забезпечення охорони публічного порядку та безпеки під час організованого збору учасників масового заходу, здійснення ними вуличного походу та їх евакуації;

7) заслін, поліцейський ланцюжок – наряд, який виконує завдання з блокування (перекриття) окремих напрямків або певної ділянки місцевості, де проводиться масовий захід;

8) група застосування спеціальних засобів – наряд, який виконує завдання із запобігання та припинення групових порушень громадського порядку, масових заворушень, випадків групового хуліганства тощо, які можуть виникнути під час проведення масового заходу;

9) група фіксації, документування можливих правопорушень – забезпечує фіксацію подій, пов'язаних з проведенням масових заходів; складається із штатних працівників дізнання, інших служб і підрозділів;

10) резерв – наряд, призначений для вирішення завдань, що раптово виникають під час проведення масового заходу, посилення певних нарядів або їх заміни; як правило, зосереджується поблизу найбільш уразливих місць проведення масового заходу;

11) оперативно-пошукові групи – для розкриття та припинення злочинів по гарячих слідах; складаються з працівників оперативних служб (карного розшуку, оперативної служби, тощо);

12) група забезпечення – для надання допомоги основним силам у забезпеченні охорони публічного порядку та безпеки; складається з працівників патрульної служби, відомчої медичної служби тощо;

13) група розбору із затриманими правопорушниками; складається з фахівців оперативних підрозділів та слідства [91, с. 17–21].

А. В. Долинний зазначає, що такі підрозділи під час проведення масового заходу можуть встановлювати пропускний режим з обмеженням руху транспорту й пішоходів у прилеглий до зони масових заходів території та пішоходів у зоні

масових заворушень, реалізовувати заходи адміністративного попередження, застосовувати передбачені законодавством санкції до правопорушників, заходи примусу, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», здійснювати маневр силами і засобами, використовувати резерв, забезпечувати постійне виконання наказів і команд, взаємодію всіх зацікавлених суб'єктів. У більшості випадків під час проведення масових заходів доцільно обмежити доступ осіб, які перебувають у стані сп'яніння, мають предмети, що можна використати для завдання тілесних ушкоджень. Крім того, має бути забезпечено проїзд (відведення проїзду) автотранспорту, безперешкодний прохід місцевих жителів до своїх помешкань, а працівників установ, підприємств, організацій – до місця роботи; охорону важливих об'єктів, розташованих поблизу проведення заходу; поступову (планомірну) евакуацію визначеними шляхами учасників і глядачів заходу після його завершення, організовану посадку та безпечний проїзд комунальним транспортом [27].

Під час забезпечення масових заходів з великою кількістю учасників доцільно використовувати спеціальні кінні підрозділи для охорони публічної безпеки і порядку.

Отже, основними видами забезпечення НП України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів є:

- 1) відповідно до режиму забезпечення: повсякденне й посилене забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів;
- 2) за етапами забезпечення: підготовчий, виконавчий та заключний;
- 3) за видами сил, що задіюються (три групи): основні сили; додаткові сили, що виділяються за рахунок відокремлених підрозділів того самого регіону; сили, які залучаються за рахунок ГУ НП інших регіонів (зведені загони).

Керівники територіальних органів НП мають достатньо повноважень для ефективного контролю щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, навіть

при ускладненні оперативної обстановки та практично в будь якій ситуації. Якість контролю залежатиме від професійної компетентності керівника.

Для ефективного контролю рівня публічної безпеки і порядку з боку керівника територіального органу НП на підвідомчій території важливими є не лише дії підрозділів НП щодо усунення наслідків протиправних дій громадян, а й проведення превентивних заходів та дотримання певних умов.

Відповідно до Концепції першочергових заходів реформування системи МВС, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р, окремим напрямом діяльності є розроблення алгоритму дій під час охорони мирних зібрань з метою забезпечення права громадян на свободу слова, вираження поглядів та переконань [166].

2.3. Організація взаємодії керівника територіального органу Національної поліції з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю щодо забезпечення публічної безпеки і порядку

Налагодження належної взаємодії поліції з іншими правоохоронними органами як на державному, так і на міжнародному рівні, у тому числі шляхом спільного виконання завдань та для координації спільних дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій, передбачено Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» від 14 березня 2016 р. № 92/2016 як один з обов'язкових елементів створення ефективного правоохоронного відомства європейського зразка [138].

Пріоритетним напрямом діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронних органів є захист конституційних прав і свобод

громадян, забезпечення публічної безпеки та порядку, що полягає у визначенні та реалізації комплексних заходів, спрямованих на усунення причин і умов, що сприяють правопорушенням, координації спільних зусиль діяльності в цьому напрямі, широкого залучення до цієї роботи представників громадянського суспільства. В умовах реформування системи публічної безпеки в державі, суттєвого скорочення штатної чисельності правоохоронних структур нагальною є необхідність удосконалення їх технічного оснащення, об'єднання зусиль силових відомств, координації їх дій з діяльністю органів влади та інститутів громадянського суспільства. Належне забезпечення публічної безпеки і порядку можливе тільки у випадку ефективної взаємодії НП з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю [151].

Слушною є думка В. А. Євтушка стосовно того, що проблема організації взаємодії між правоохоронними органами неодноразово розглядалась як на міжвідомчих нарадах, так і в працях науковців, оскільки процес розвитку та реформування правоохоронних органів України нерозривно пов'язаний зі здійсненням співпраці між їх структурними складниками під час виконання оперативно-службових завдань. Необхідність взаємодії між правоохоронними органами є нагальною потребою, а необхідність її організації – однією з найважливіших вимог до діяльності керівників цих органів на будь-якому рівні – від структурного підрозділу до відомства [31, с. 32].

Вирішенню різних аспектів проблем діяльності публічної безпеки та вдосконаленню діяльності правоохоронних органів щодо її забезпечення присвячено роботи вчених О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, О. В. Батраченка, О. І. Безпалової, М. В. Возника, О. С. Доценка, С. Ю. Жили, А. Т. Комзюка, В. В. Левицької, М. В. Лошицького, О. С. Проневич, В. Г. Фатхутдінова та ін. Водночас, ураховуючи сучасні тенденції реформування правоохоронних органів та незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, чимало питань зазначеної проблеми й дотепер залишаються недостатньо дослідженими або

частково розглянуто в межах більш широкої адміністративно-правової проблематики. У зв'язку з цим, виникає потреба в удосконаленні діяльності керівника територіального органу НП щодо взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Взаємодія – це процес спільної діяльності двох або більше суб'єктів, які здійснюють вплив один на одного, що змінює якісні характеристики діяльності кожного з них, та який в умовах взаємозв'язку пов'язує їх між собою для досягнення спільної мети. Як правильно визначає О. В. Батраченко, взаємодія НП з іншими суб'єктами у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку – це вид правовідносин, у 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 НП 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 [11, с. 103–104].

Зважаючи на думку У. В. Рамазанової, можна стверджувати, що взаємодія НП України з іншими суб'єктами у сфері забезпечення публічної безпеки виявляється в процесі взаємовпливу й використання можливостей один одного для забезпечення публічної безпеки. Ознаками зазначеної взаємодії є такі: по-перше, взаємодія між предметами (явищами) виникає там і тоді, де і коли їх взаємозв'язок об'єднано спільною метою; по-друге, взаємодія виявляється не тільки в безперервному впливі один на одного, а й у використанні взаємодіючими сторонами можливостей один одного для досягнення власних цілей [152, с. 70].

А. В. Долинний цілком обґрунтовано визначає таких суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів:

1) Президент України – як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина здійснює загальне керівництво у сфері публічної безпеки і порядку;

2) Верховна Рада України – у межах повноважень, закріплених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи публічної безпеки, формуючи законодавчу базу в цій сфері;

3) Кабінет Міністрів України – як вищий орган у системі органів виконавчої влади вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, публічної безпеки і порядку й боротьби із злочинністю;

4) Міністр внутрішніх справ України – забезпечує 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 контролює її реалізацію поліцією;

5) НП України – є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку;

6) НГУ – виконує завдання із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки тощо;

7) судові органи – здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоди публічній безпеці й порядку під час масових заходів;

8) місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування – забезпечують вирішення питань у сфері публічної безпеки на місцях у межах наданої компетенції;

9) громадські формування з охорони громадського порядку – беруть участь в охороні громадського порядку, сприяючи органам місцевого самоврядування,

правоохоронним органам та органам виконавчої влади в запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства від протиправних посягань тощо;

10) громадяни, громадські об'єднання – привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у сфері публічної безпеки і порядку, у законний спосіб і законними засобами захищають власні та суспільні інтереси;

11) інші організатори та учасники масових заходів [27, с. 64].

У Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, затвердженій Кабінетом Міністрів України 22 жовтня 2014 р., уперше на державному рівні визнано необхідність встановлення виключно партнерських засад взаємодії поліції з громадами, неможливим виконання завдань із забезпечення правопорядку без активної допомоги з боку населення. Тому основним пріоритетом у роботі МВС визначено встановлення виключно партнерських засад взаємодії з громадами в межах загальновизнаної у світі моделі «community policing» [166].

Відповідно до 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 вчинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад [130].

Органи НП під час залучення населення до забезпечення публічної безпеки і порядку та профілактики правопорушень повинні керуватись Конституцією України. Згідно зі ст. 36 Основного Закону, громадянам України надається право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для захисту своїх прав і свобод, а також задоволення політичних, економічних, соціальних,

культурних та інших інтересів. Водночас у ст. 27 Конституції України визначено, що кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань [50].

Позитивним прикладом партнерства поліції і громадськості є спільна діяльність з громадськими формуваннями, які вже тривалий час функціонують на підставі Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». І ці формування можна вважати суттєвим резервом у сприянні роботі працівників правоохоронних органів у забезпеченні публічної безпеки і порядку в країні.

Головним управлінням НП України, відповідно до ст. 6 вищенаведеного Закону, протягом 2016–2018 рр. погоджено статuti громадських формувань з охорони громадського порядку: «Муніципальна варта» (200 членів), «Київська міська варта» (292 члени), «Самооборона міста Києва» (462 члени), «Захист та безпека» (64 члени) та «Служба охорони громадського порядку» (32 члени). У 2017 р. зареєстровано та здійснює свою діяльність громадське формування з охорони громадського порядку «Муніципальна варта», на сьогодні чисельність формування становить понад 200 чоловік, більшість з яких є учасниками АТО та колишніми військовослужбовцями. Члени громадського формування проходять навчання з правової та спеціальної підготовки на базі тренінгового центру ГУ НП у м. Києві. Громадське формування «Муніципальна варта» залучається до охорони публічної безпеки і порядку під час масових заходів на території м. Києва.

Процес взаємодії органів поліції в особі керівника територіального органу поліції є одним із факторів успішного виконання завдань щодо забезпечення публічної безпеки і порядку. Важко переоцінити допомогу, яку надають громадські формувань з охорони громадського порядку, позитивний вплив констатують 100 респондентів (100 % опитуваних) – додаток Б.

Але, незважаючи на позитивний вплив такої взаємодії, зазначається, що керівники органів поліції зазвичай не реалізують належну взаємодію з населенням щодо залучення представників громадських формувань до охорони публічного порядку, передусім у разі ускладнення оперативної обстановки. У зв'язку з цим, ця діяльність потребує додаткового стимулювання, одним з таких способів можна зазначити корегування повноважень та посилення ролі заступників начальника ГУ НП, територіального органу поліції щодо цього питання.

Взаємодія громадських організацій з НП України визначається як передбачена законами та підзаконними актами, узгоджена за своїми цілями, завданнями діяльність усіх суб'єктів щодо попередження правопорушень, яка спрямована на недопущення виникнення причин та умов правопорушень, їх профілактику, налагодження зв'язків з населенням і громадськістю, розроблення спільних заходів з профілактики правопорушень у країні з найменшими витратами сил, засобів і часу [152, с. 69].

Громадські формування з охорони громадського порядку створюються відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» як громадські об'єднання на добровільних засадах з метою сприяння правоохоронним органам у запобіганні та припиненні кримінальних і адміністративних правопорушень, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних ситуацій [169].

Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» визначає правові, організаційні та фінансові засади щодо участі населення в забезпеченні публічної безпеки і державного кордону, порядок створення та організацію діяльності громадських формувань. Закон встановлює, що громадські формування з охорони громадського порядку діють у взаємодії з

органами виконавчої влади, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань. Цим Законом визначені повноваження органів державної влади, у тому числі НП, щодо залучення населення до протидії протиправним вчинкам, організації взаємодії між ними, порядку здійснення нагляду і контролю за діяльністю громадських формувань тощо. Закон визначає статус і роль громадських формувань, що виконують завдання у сфері охорони громадського порядку, порядок їх створення та реєстрації, форми й методи роботи таких формувань, регулює питання набуття громадянами членства, встановлює обов'язки і права членів цих об'єднань, а також визначає засади правових гарантій і соціального захисту осіб, залучених до охорони громадського порядку тощо [140].

Метою створення таких громадських формувань є сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні кримінальних і адміністративних правопорушень, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних ситуацій [169].

Для ефективного залучення громадських формувань необхідно розуміти їх основні завдання у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», такими завданнями є: надання допомоги органам НП у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам; інформування органів НП про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань; сприяння органам НП у виявленні й розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян

від злочинних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх.

У разі виникнення надзвичайних ситуацій громадські формування можуть надавати невідкладну допомогу особам, які потерпіли від нещасних випадків чи правопорушень, та брати участь у рятуванні людей і майна, підтриманні громадського порядку в разі стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Згідно зі ст. 10 цього Закону, з метою охорони громадської безпеки і порядку члени громадських формувань мають право:

1) брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку разом з поліцейськими, а в сільській місцевості – самостійно шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу НП;

2) уживати спільно з поліцейськими заходів щодо припинення адміністративних правопорушень і злочинів;

3) взаємодіяти з іншими органами громадської самодіяльності, що беруть участь у заходах, спрямованих на ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень і злочинів; надання допомоги в боротьбі зі злочинами у сфері економіки, податкового законодавства, а також пияцтвом, наркоманією, порушеннями правил торгівлі та у сфері благоустрою території міст, інших населених пунктів; охорону природи і пам'яток історії та культури; забезпечення безпеки дорожнього руху;

4) вносити до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, пропозиції щодо запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню;

5) підтримувати зв'язки з відповідними громадськими організаціями інших країн з метою обміну досвідом роботи [140].

Керівник територіального органу НП при залученні громадян до охорони громадського порядку і профілактики правопорушень має здійснювати контроль

щодо дотримання вимог цього Закону, якими визначено, що членами громадських формувань можуть бути громадяни України, які досягли 18-річного віку, виявили бажання брати участь у зміцненні правопорядку та здатні за своїми діловими, моральними якостями і станом здоров'я виконувати на добровільних засадах взяті на себе зобов'язання. Члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону можуть брати участь у забезпеченні правопорядку та охороні державного кордону за місцем реєстрації цих об'єднань та лише після проходження відповідної правової і спеціальної підготовки в органах НП й одержання в органі місцевого самоврядування посвідчення члена громадського формування і нарукавної пов'язки. Підготовка членів зазначених громадських формувань здійснюється в порядку, що встановлюється МВС України [140].

Встановлюючи порядок залучення населення до забезпечення громадської безпеки, порядку та профілактики правопорушень, Закон окреслює чіткий обсяг умов виконання такої роботи та повноважень як членів громадських формувань, так і органів виконавчої влади й НП.

Так, громадські формування з охорони громадського порядку можуть створюватися на засадах громадської самодіяльності у вигляді: зведених загонів, громадських формувань; спеціалізованих загонів (груп) сприяння НП та Державній прикордонній службі України; асоціацій громадських формувань [59, с. 197–198].

Для виконання завдань із забезпечення публічної безпеки і порядку громадські формування, відповідно до ст. 10 цього Закону, мають право брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку разом з поліцейськими, а в сільській місцевості – самостійно шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу НП.

Взаємодія поліції та громадськості під час забезпечення публічної безпеки і порядку здійснюється в певних формах. Під формами розуміються способи її

зовнішнього вираження, у яких виявляється зміст цієї взаємодії. Найчастіше це спільні патрулювання, рейди, обходи, огляди; спільне планування заходів щодо охорони публічного порядку і боротьби з правопорушеннями; узгодження конкретних самостійних заходів, таких як: лекції, бесіди, рейди, огляди тощо; інструктаж поліцейськими членів громадської правоохоронної організації; спільний аналіз оперативної обстановки; інформування поліції про виявлені причин та умови, що сприяли порушенню публічного порядку, спільні наради, семінари і збори; навчання представників громадськості техніці забезпечення публічної безпеки і порядку, профілактичній роботі тощо [2, с. 30].

Спектр заходів, які в тісній взаємодії з працівниками поліції можуть виконувати представники громадських формувань, досить широкий: патрулювання житлових масивів і селищ; участь у розшуку зниклих безвісти; участь у розшуку та затриманні підозрюваних у вчиненні злочину; спільне проведення профілактичних, просвітницьких, виховних заходів серед різних категорій населення; робота з особами та підлітками з «групи ризику»; робота з жертвами насильства, у тому числі насильства в сім'ї тощо [26, с. 16].

Відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», громадські формування з охорони громадського порядку проводять свою діяльність під контролем органів НП шляхом:

- спільного з поліцейськими патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, у місцях компактного проживання громадян, розташування підприємств, установ, організацій, навчальних закладів; участі в забезпеченні безпеки і порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування;

- участі в заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень [140].

Проте форми участі членів громадських формувань у забезпеченні публічної безпеки і порядку є більш різноманітними, їх можна систематизувати за такими напрямками:

1. Інформаційно-аналітична, організаційна та кадрова робота.

Залучення членів громадського формування до цього напрямку роботи має на меті створення необхідних організаційно-управлінських умов для результативного функціонування формування та надання інформаційної допомоги працівникам поліції у профілактиці правопорушень.

Особливість цього напрямку роботи передбачає залучення членів громадського формування до проведення аналізу стану правопорушень (злочинності) та визначення дієвих заходів щодо протидії протиправним вчинкам; розроблення аналітичних і статистичних документів та форм звітності про роботу громадського формування; вивчення, узагальнення та поширення наявного позитивного досвіду роботи; аналіз звернень громадян, вивчення громадської думки щодо покращення роботи патрульних поліцейських і громадських формувань; аналіз роботи громадського формування з виявлення і вивчення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень, розроблення заходів щодо їх усунення, а також заходів, спрямованих на забезпечення безпеки дорожнього руху; планування роботи громадського формування, а також заходів щодо взаємодії органів НП та громадських формувань; надання пропозицій щодо удосконалення діяльності громадських формувань, проведення профілактичних заходів стосовно конкретних видів правопорушень (злочинів) та осіб, які їх вчинили; підготовка підсумкових звітів щодо проведеної формуванням роботи за визначений проміжок часу; розроблення механізму оперативного інформування поліції про вчинені правопорушення (злочини); визначення основних форм і методів роботи громадського формування, спеціалізації їх членів за окремими напрямками; складання переліку типових дій члена громадського формування на

місці вчинення злочину (правопорушення); організація занять, наставництва над новими членами, прийнятими до складу громадського формування; участь у спільних конференціях, нарадах, семінарах, заняттях з підвищення рівня професійної підготовки; ознайомлення та вивчення нормативно-правових актів і змін, що внесено до них, якими регулюються питання участі громадян у правоохоронній діяльності; робота із залучення громадян до участі в діяльності, пов'язаній із забезпеченням публічної безпеки і порядку та профілактикою правопорушень тощо.

2. Забезпечення публічної безпеки і порядку, профілактика правопорушень.

Даний напрям передбачає безпосередню участь членів громадського формування в забезпеченні публічної безпеки і порядку й полягає в їх залученні до таких видів правоохоронної діяльності: патрулювання в межах закріпленої за формуваннями території та за визначеними маршрутами; виставлення постів, де цього вимагає оперативна обстановка або в місцях проведення масових заходів; проведення рейдів з виявлення правопорушень та осіб, які їх вчиняють; перевірка місць концентрації (знаходження) кримінального елементу; обстеження і виявлення відкритих горищ, підвалів будинків, де можуть зосереджуватись правопорушники, особи без певного місця проживання, жебраки, безпритульні діти; здійснення заходів, спрямованих на попередження дорожньо-транспортних пригод; охорона територій дачних кооперативів, садово-городніх товариств, присадибних ділянок тощо; надання допомоги поліцейським у припиненні правопорушень і доставляння правопорушників до органу НП; підтримка і здійснення взаємозв'язку патрульних поліції з членами формувань, які безпосередньо залучені до виконання завдань з охорони публічної безпеки і порядку; обов'язки із забезпечення публічної безпеки і порядку під час патрулювання; нагляд за рухом транспортних засобів і дотриманням громадянами нормативно-правових актів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху, здійснення контролю за технічним станом транспортних

засобів, охороною навколишнього середовища; охорона місця вчинення злочину або місць виникнення аварійних ситуацій, аварій, стихійних лих, пожеж, виявлення свідків та потерпілих, ужиття заходів щодо надання останнім негайної медичної допомоги та відповідних заходів щодо запобігання шкідливим наслідкам при виникненні надзвичайних ситуацій; припинення правопорушень, що вчиняються на ґрунті сімейно-побутових стосунків; як понятих при проведенні окремих слідчих дій.

3. Індивідуально-профілактична робота, що полягає у виявленні правопорушників, причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, ужитті до правопорушників безпосередніх заходів профілактичного впливу та контролю за їх поведінкою.

Поліцейські можуть залучати членів громадських формувань до проведення індивідуально-профілактичної роботи серед таких категорій правопорушників: осіб, які умовно засуджені до позбавлення волі з відстрочкою виконання вироку або до мір покарання, не пов'язаних з позбавленням волі; звільнених з місць позбавлення волі або знятих з обліку спецкомендатур; осіб, які схильні до вчинення правопорушень, у тому числі тих, які належать до так званої «групи ризику» (наркомани, токсикомани, особи, які зловживають спиртними напоями); осіб, схильних до вчинення правопорушень на ґрунті сімейно-побутових стосунків, хворих на венеричні хвороби; тих, які займаються комерційним сексом; осіб, які втягують неповнолітніх до злочинної або іншої протиправної діяльності; злісних порушники Правил дорожнього руху; осіб, які ухиляються від сплати аліментів; осіб, які не виконують свій батьківський обов'язок стосовно належного виховання та утримання дітей; неповнолітніх правопорушників, у тому числі тих, які ухиляються від роботи чи навчання тощо.

З метою забезпечення дієвого індивідуально-профілактичного впливу на правопорушника члени громадських формувань залучаються до проведення індивідуальних профілактичних бесід з особами, схильними до вчинення

правопорушень, з неповнолітніми правопорушниками; проведення роз'яснювальної роботи серед батьків неповнолітніх правопорушників; доставляння (спільно з поліцейськими) правопорушників до органу НП; перевірки поведінки осіб, які перебувають на обліку в органах внутрішніх справ, за місцем проживання чи роботи (навчання); роз'яснення правопорушникам чинних норм законодавства, інших нормативно-правових актів та відповідальності за вчинення протиправних дій; роз'яснення доставленим до органів НП правопорушникам можливих наслідків їх подальшої протиправної поведінки; надання консультації і допомоги особам, звільненим з місць позбавлення волі, щодо питань працевлаштування, реєстрації тощо.

4. Агітаційно-пропагандистська робота, до проведення якої залучаються члени громадських формувань: організація зустрічей у трудових колективах, закладах освіти, за місцем проживання громадян для роз'яснення норм чинного законодавства щодо участі населення в забезпеченні публічної безпеки і порядку, профілактики правопорушень; організація лекцій, «круглих столів», зустрічей, бесід з обговорення питань щодо участі громадян у попередженні правопорушень та удосконалення діяльності громадських формувань стосовно забезпечення публічної безпеки і порядку; висвітлення у ЗМІ досвіду роботи кращих громадських формувань щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, профілактики правопорушень; підготовка і розповсюдження рекомендацій для населення щодо застосування можливих форм і методів протидії антигромадським вчинкам; ознайомлення населення зі станом правопорушень та результатами спільної роботи громадських формувань і НП шляхом випуску стінних газет, плакатів, фотовітрин, тематичних листівок, а також з використанням офіційних друкованих ЗМІ, можливостей телебачення, у тому числі кабельного, радіомовлення; проведення агітаційної роботи з виявлення бажаючих з числа добровольців співпрацювати з органами НП; інформування

населення про стан безпеки руху, дорожні пригоди, причини їх виникнення та заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху тощо [79, с. 31].

Повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань мають організовуватись, спрямовуватись і контролюватись відповідними органами НП (ч. 3 ст. 3) [140].

Яскравим прикладом взаємодії поліції та громади є впровадження у 2018 р. пілотного проекту (експерименту) «Створення моделі ефективного управління поліції у м. Києві» на базі Голосіївського управління поліції. Завдяки ініційованій, плідній та послідовній роботі укладено Меморандум про співпрацю у сфері взаємодії поліції та громади між ГУ НП у м. Києві та громадською організацією «Київ мрії». Метою Меморандуму є тісна співпраця та взаємодія поліції з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства, шляхом розвитку, використання та популяризації багатофункціональної інтерактивної інтернет-платформи <http://bezpechne.community>, до складу якої входять сервіси «Запитай поліцейського», «Електронний кабінет дільничного» та ін.

Керівники територіальних органів НП мають сприяти громадським формуванням в охороні громадського порядку, розглядати пропозиції громадських формувань щодо поліпшення стану громадського порядку та вживати в межах своєї компетенції відповідних заходів. Разом із місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в межах своєї компетенції здійснювати координацію і контроль за діяльністю громадських формувань, заслуховувати повідомлення та звіти керівників зазначених формувань.

Отже, саме на керівника територіального органу НП покладається функція безпосереднього контролю за діяльністю таких громадських формувань на відповідній території, а отже, і відповідальність за їх дії.

Здійснення контролю за діяльністю громадських формувань можливе і шляхом спостереження за проведенням громадськими формуваннями заходів, вимагання та аналізу необхідних документів й отримання пояснень.

Такий контроль вбачається більш актуальним у сільській місцевості, адже саме там громадські формування можуть брати участь у забезпеченні публічного порядку самостійно, шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу НП.

Саме від територіальних органів НП залежить якість проведення відповідної правової та спеціальної підготовки громадських формувань з охорони громадського порядку, інструктажів та оперативного надання відповідної інформації (крім таємної), залучення їх членів до правового навчання та ознайомлення з формами й методами боротьби з правопорушеннями.

Вплив органів НП на якість проведення своєї діяльності громадськими формуваннями з охорони громадського порядку може виражатись у наданні на договірних засадах громадським формуванням на період їх чергування або проведення цільових заходів мобільних радіотехнічних і спеціальних засобів та інших предметів екіпіровки нарядів.

Керівник територіального органу НП за активну участь у забезпеченні охорони публічної безпеки і порядку може заохочувати членів громадського формування з охорони громадського порядку шляхом оголошення подяки, видачі цінного подарунка чи грошової винагороди або сприяння висвітленню цих вчинків у засобах масової інформації тощо.

Окремі громадяни, виконуючи конституційний обов'язок і користуючись наданими правами, добровільно беруть участь у подальшому зміцненні правопорядку як під час обговорення відповідних законопроектів, так і безпосередньо в межах прав, наданих їм відповідними нормативними актами, в охороні публічного порядку та ведуть боротьбу зі злочинністю як громадські помічники поліції.

За результатами дослідження, 84,0 % респондентів вважають, що в організації роботи підрозділів поліції щодо забезпечення публічної безпеки та взаємодії з населенням існують певні недоліки, а саме: відсутність оптимального залучення громадян та громадських формувань до охорони публічного порядку та забезпечення безпеки громадян (60,0 % респондентів), конструктивних пропозицій з боку зазначених підрозділів щодо підвищення ефективності діяльності громадських формувань (27,0 % респондентів), систематичного моніторингу результатів такої взаємодії (13,0 % респондентів) – додаток Б.

У зв'язку з цим, виникає потреба в розширенні межі такої взаємодії. Необхідно, щоб керівники територіальних органів особисто та через працівників органів превентивної діяльності поліції звертали увагу на думку населення стосовно проблем, пов'язаних із забезпеченням публічної безпеки, та шляхів її вирішення, усвідомлювали цінність і важливість деяких аргументів громадян щодо заходів, спрямованих на охорону публічного порядку та забезпечення безпеки громадян.

Важливою формою взаємодії НП та громадських формувань з охорони публічної безпеки є громадський контроль. Головні напрями адміністративно-правового регулювання громадського контролю за забезпеченням публічної безпеки мають знайти своє закріплення в Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», а саме:

1) відносини правоохоронних органів з громадою повинні стати одним із базових орієнтирів у підготовці Концепції з реформування правоохоронних органів;

2) імплементація принципу субсидіарності – організаційний та правовий принцип, за яким завдання повинні вирішуватися на найнижчому та віддаленому від центру рівні, на якому їх вирішення є можливим та ефективним;

3) зміна акцентів і пріоритетів з боротьби на профілактику злочинності. Першочерговим заходом у даному напрямі є розроблення нормативних актів з

питань покращення співпраці з населенням та місцевими громадами, пошуку спільних ефективних форм і методів роботи щодо забезпечення публічної безпеки та боротьби зі злочинністю [176, с. 329].

Згідно з Інструкцією з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, дільничний офіцер поліції проводить відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією й органами місцевого самоврядування і населенням. Інформує про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території. Також дільничні офіцери мають право залучати громадян, за їх згодою, для надання допомоги поліції в забезпеченні публічної безпеки [38].

Відповідно до законодавства, функції контролю за діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку покладено на підрозділи НП, але результати норм Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» показали певну неузгодженість. Так, у ч. 3 ст. 3 цього Закону зазначено, що повсякденна (оперативна) діяльність громадських формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами НП. Згідно з ч. 1 ст. 16, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції спільно з органами НП здійснюють координацію та контроль за діяльністю громадських формувань, заслуховують повідомлення і звіти керівників зазначених формувань.

Водночас у ст. 20 Закону констатовано, що контроль за діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом. У цій же статті зазначено, що контроль за дотриманням вимог положення (статуту) громадських формувань здійснюють органи, які проводять їх реєстрацію. Родове поняття «контроль», що використовується в ст. 16 та 20, містить у собі й поняття «повсякденний контроль». Тому важко

встановити як межі контрольних повноважень зазначених суб'єктів, так і розмежувати компетенцію останніх у здійсненні контрольної функції. У цьому випадку керівникам територіальних органів НП рекомендується під час надання допомоги громадським формуванням у підготовці статуту чітко визначити й розмежувати функції контролю між місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування і НП. Аналогічного вирішення потребують і питання щодо розмежування координаційної та організаційної функцій між зазначеними суб'єктами [58, с. 39].

Керівники територіальних органів НП з питань забезпечення публічної безпеки і порядку можуть взаємодіяти з громадськими формуваннями в таких формах: проведення нарад за участю керівників громадських формувань, на яких розробляються та погоджуються спільні заходи із забезпечення публічної безпеки і порядку на територіях обслуговування; заслуховування керівників громадських формувань щодо участі їх членів у заходах із забезпечення публічної безпеки і порядку, проведенні спільних з НП профілактичних рейдів та інших відпрацювань територій населених пунктів; проведення звірок фактичної кількості громадських формувань із забезпечення публічної безпеки і порядку та їх членів із зареєстрованими; розгляд стану матеріально-технічного забезпечення та заохочення кращих членів громадських формувань; вирішення питань щодо відновлення, створення нових та припинення діяльності громадських формувань із забезпечення публічної безпеки і порядку тощо.

Під час таких заходів можна акцентувати увагу на пропаганді необхідності забезпечення публічної безпеки і порядку та боротьби з правопорушеннями; роз'ясненні переваг громадських формувань на шляху досягнення поставленої мети; допомозі в оформленні необхідних статутних документів; визначенні спеціалізації діяльності формування, особливостей його функціонування, компетенції, а також перспектив діяльності створеного формування; висвітленні

наявного досвіду роботи в боротьбі з правопорушеннями та організації навчання і підготовки громадян до належного виконання покладених на них завдань.

Важливим інструментом залучення населення до участі в забезпеченні публічної безпеки і порядку, а також профілактики правопорушень слугує система заохочень, що визначена нормативно-правовими актами. Так, Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» за активну участь громадян у правоохоронній діяльності передбачає такі види заохочень: подяка, цінний подарунок та грошова винагорода. Право надання цих видів заохочень мають органи НП, інші органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Додатково Закон надає право підприємствам, установам та організаціям за поданням керівних органів громадських формувань заохочувати членів цих об'єднань пільговими путівками до санаторію або будинку відпочинку, додатково сплачуваною відпусткою терміном до п'яти діб та іншими видами заохочень і пільг, визначених зборами трудового колективу, за рахунок власних коштів [140].

Загалом система заохочень членів громадських формувань, а також пропорційне застосування кожного виду заохочення та правильний відбір кандидатів на заохочення мають відігравати важливу роль у справі залучення населення до охорони публічної безпеки і порядку та надає можливість поліцейським залучати до співпраці більш широкі верстви населення, що має урізноманітнити і збагатити практику боротьби з правопорушеннями [79].

З метою удосконалення напрямів взаємодії НП з громадськістю керівникам територіальних органів НП необхідно:

- уживати заходів щодо покращення взаємовідносин населення та поліції на засадах партнерства;
- підвищувати рівень професійної компетентності поліцейських, що уможливить вплив на громадську думку про загальну роботу поліції;
- покращувати взаємодію з органами місцевого самоврядування;

- залучати громадян та громадські об'єднання до профілактики правопорушень;

- розвивати «громадські консультації», що сприятиме кращій поінформованості суспільства про пріоритети поліцейської діяльності та формування громадської думки щодо актуальних проблем у правоохоронній сфері [175, с. 20–21].

Ми поділяємо думку О. П. Костюшка стосовно того, що ефективність діяльності громадських формувань із забезпечення публічної безпеки і порядку була б значно вищою, якщо усунути такі причини: формальне ставлення до виконання Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», недооцінка ними важливості залучення громадян до забезпечення публічної безпеки і порядку на даному етапі розбудови держави, що зменшує роль громадських формувань у справі реагування на негативні зміни в стані оперативної обстановки на місцях; низький рівень взаємодії органів НП з громадськими формуваннями в забезпеченні публічної безпеки і порядку; практично невжиття органами НП спільно з органами державної влади і місцевого самоврядування необхідних заходів щодо створення та відновлення діяльності громадських формувань із забезпечення публічної безпеки і порядку на підприємствах, установах, організаціях, у закладах освіти, а також матеріально-технічного забезпечення їх діяльності; наявність порушень посадовими особами державних органів, окремих підприємств, установ та організацій вимог Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» у частині добровільного волевиявлення особи щодо участі її в громадському формуванні правоохоронної спрямованості, оскільки відомі випадки, коли працівників примушували вступати у громадські формування, а також вважали членами громадських формувань без їх відома. З метою підвищення рівня правової та спеціальної обізнаності необхідно уніфікувати процес навчання членів громадських формувань, розробити

необхідні програми щодо їх підготовки; на рівні Кабінету Міністрів України та МВС України чітко визначити механізм морального й матеріального заохочення найкращих членів формувань за визначні досягнення в забезпеченні публічної безпеки і порядку [59, с. 207–208].

Головними завданнями з активізації ефективності взаємодії між поліцією і громадськими формуваннями є такі: підвищення довіри населення до патрульної поліції; покращення стану комунікативної та загальної культури патрульних поліції; сприяння об'єктивному інформуванню населення про діяльність патрульних поліції за допомогою ЗМІ; ретельна перевірка фактів і матеріалів, які публікуються чи демонструються в мас-медіа; створення позитивного іміджу шляхом підвищення рівня професійної компетентності та покращення результатів діяльності поліцейських; забезпечення безпосереднього діалогу між поліцією та громадськими формуваннями під час особистих зустрічей громадян із керівниками підрозділів НП; проведення активної профілактичної, виховної, просвітницької роботи серед різних верств населення з метою запобігання злочинності, а також формування в різних категорій громадян відчуття особистої причетності до правового порядку в суспільстві, підвищення рівня самосвідомості кожного члена суспільства; залучення найактивніших громадян до співпраці; передбачення в чинному законодавстві матеріально-технічного забезпечення громадських формувань і винагород особам за допомогу органам правопорядку й виконання конкретних правоохоронних завдань [13].

На думку більшості респондентів (71,0 %), одним із факторів, що впливатимуть на покращення результатів діяльності громадських формувань є матеріальне стимулювання громадських формувань та їх членів, надання різних пільг та заохочення за інформацію, що сприяє припиненню та розкриттю злочинів, затриманню злочинців (додаток Б). Це можна вирішити шляхом створення відповідного фонду. Доцільно розглянути питання щодо створення єдиного координаційного центру, фінансування якого відбуватиметься за кошти

місцевого бюджету, що здійснюватиме координацію роботи громадських формувань, права і обов'язки їх членів.

Основним нормативним актом, що регулює процес взаємодії поліції та інших державних органів, є Закон України «Про Національну поліцію» [130], у ст. 5 якого зазначено, що поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів.

Форми взаємодії НП з іншими суб'єктами частково визначені в Положенні про патрульну службу [109], а саме: здійснення в межах повноважень, передбачених законом, міжнародного співробітництва; участь у розробленні проектів та укладанні 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; 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; взаємодія з органами державної влади з питань соціального захисту та пенсійного забезпечення поліцейських, працівників НП та членів їх сімей тощо.

Плідна співпраця з питань забезпечення публічної безпеки і порядку має відбуватися між НП та НГУ. Відповідно до Порядку організації взаємодії НГУ та НП України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку [112], взаємодія між цими двома органами здійснюється шляхом:

- а) спільного патрулювання нарядами вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських та річкових портів, інших публічних (громадських) місць;
- б) забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових та спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за

участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона; в) проведення спільних заходів з метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць.

Частина 2 ст. 9 Закону України «Про Національну поліцію» вимагає від поліції «Забезпечення постійного інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку», а ч. 6 цієї ж статті передбачає, що «проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України» [130]. Частиною 1 ст. 5 цього Закону закріплено положення, що «Поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів», а в ч. 2 ст. 89 зазначено про співпрацю та взаємодію поліції з громадськістю як необхідну умову ефективної роботи поліції: «співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності такої діяльності» [130].

Взаємодія НП з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування переважно побудована за принципом рівноправної, спільної участі в розробленні та впровадженні заходів, спрямованих на підтримання та підвищення рівня публічної безпеки та порядку. Реформування правоохоронних органів, зокрема НП, спрямоване на формування принципово нового типу взаємовідносин цих органів із суспільством та громадянами [11, с. 106].

На думку А. В. Сергєєва, у межах повноважень, визначених законодавством, органи НП зобов'язані: забезпечувати виконання

загальнообов'язкових рішень місцевих рад, прийнятих ними відповідно до своєї компетенції, з питань охорони публічного порядку та правил торгівлі у невстановлених місцях; виконувати запити органів місцевого самоврядування про наявність документів, що їх цікавлять, видавати копії документів і архівних довідок [158, с. 95].

Взаємодія поліції з органами місцевого самоврядування має відбуватися в межах закону, співпраця, що має спільну мету – підтримання належного стану публічного порядку, насамперед на вулицях та в інших публічних місцях, зниження рівня вуличної злочинності, залучення до спільних заходів усе більшої кількості населення, збільшення кількості громадських формувань з охорони публічного порядку, підвищення ефективності їх роботи – є нагальною потребою сьогодення.

Відповідно до ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сприяння діяльності НП, а також вирішення спільно з відповідними органами НП питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських є одним з повноважень сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Керівники органів НП на пленарних засіданнях мають інформувати сільські, селищні, міські ради про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території (ст. 26) [129].

Так, наприклад, заступник Голови НП – начальник ГУ НП у м. Києві щоквартально звітує на засіданнях постійної комісії Київської міської ради з питань дотримання законності, правопорядку та запобігання корупції. У звітуваннях акцентується увага на основних напрямках роботи поліції Києва з підтримання правопорядку, забезпечення законних прав та інтересів громадян;

інформується про стан оперативної обстановки в Києві, рівень злочинності за період звітування, робляться висновки.

Відповідно до пріоритетів діяльності поліції, ГУНП України у м. Києві разом з Київською міською державною адміністрацією розробили та затвердили міську цільову комплексну програму профілактики та протидії злочинності в місті Києві «Безпечна столиця» на 2016–2018 роки (рішення КМР від 14 квітня 2016 р. № 334/334). У Києві за 10 місяців 2018 р. кількість правопорушень зменшилася на 13,0 % порівняно із відповідним періодом минулого року, а їхнє розкриття вдалось збільшити на понад 25,0 % (додаток 3). Про це йшлося 22 листопада 2018 р. під час розширеного засідання Колегії Київської міської державної адміністрації [153].

В результаті позитивного досвіду співпраці правоохоронних органів, органів державної та місцевої влади щодо підвищення загального рівня правопорядку і безпеки у столиці було розроблено та затверджено міську цільову програму «Безпечна столиця» на 2019–2021 роки (рішення Київської міської ради від 18 грудня 2018 р. № 462/6513) з метою зменшення кількості злочинів проти життя та здоров'я киян, підвищення рівня розкриття тяжких та особливо тяжких злочинів, забезпечення належного рівня публічної безпеки та порядку, профілактики правопорушень серед неповнолітніх та молоді. З упевненістю можна стверджувати, що ці та багато інших заходів не лише підвищать рівень безпеки мешканців, а й рівень довіри населення до поліції та міської влади

Саме з органами місцевого самоврядування слід обговорювати й вирішувати питання узгодження концепцій, цільових програм та ініціювання розгляду актуальних питань із забезпечення публічної безпеки і порядку на засіданнях координаційних нарад та спільної групи з питань координації роботи правоохоронних органів. Важливими є обговорення та створення умов, у тому числі матеріальних, для належного функціонування кінологічних центрів поліції, реалізації проектів на зразок «Безпечна столиця», «Цунамі» (система

централізованого управління нарядами поліції), «Гарпун» (автоматизований облік та фіксація пересування автошляхами міста та країни викраденого автотранспорту з подальшим інформуванням авто патрулів), «Астра» (автоматизована фіксація порушень правил дорожнього руху), забезпечення програмними модулями запису та аналізу телефонних розмов для центрів обслуговування запитів служби «102» НП, забезпечення пально-мастильними матеріалами тощо.

Закон «Про Національну поліцію» містить низку детальних положень щодо звітності керівників територіальних органів поліції перед відповідними органами місцевого самоврядування. По-перше, керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах має обговорюватись діяльність поліції, визначатись поточні проблеми та обиратись найефективніші способи їх вирішення. По-друге, за результатами оцінки діяльності поліції відповідні місцеві ради, у кількості не менше двох третіх від свого складу, можуть висловити недовіру керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади. Ініціювати процедуру висловлення недовіри керівнику територіального органу поліції можуть не лише депутати місцевої ради, а й поліцейська комісія, і громадські активісти. Для цього вони можуть направити на адресу місцевої ради звернення з викладенням відповідної інформації, яка буде свідчити про системне незадовільне виконання обов'язків органом поліції або його співробітниками, або про недотримання органом поліції пріоритетів у діяльності, визначених поліцейською комісією [9, с. 16].

Також громадськість може бути залучена до розгляду скарг на поліцейських лише шляхом отримання відповідної згоди від керівництва

конкретного органу поліції в межах взаємодії з місцевим населенням та для підвищення рівня довіри до діяльності поліції. Отже, ступінь залучення представників громадськості до вказаної сфери багато в чому залежить від активності територіальної громади, осередків громадських організацій та окремих активістів. Так само відповідне звернення про залучення громадськості до участі в розгляд скарг на поліцейських може бути направлено і місцевою радою [9, с. 19].

Взаємодія може виражатись у спільному плануванні й проведенні роз'яснювальних та освітньо-виховних заходів у загальноосвітніх закладах, в закладах освіти профілактичних лекції з роз'яснення чинного законодавства України щодо відповідальності неповнолітніх за злочини, правопорушення, запобігання проявам ксенофобії, расової, етнічної, статевої дискримінації тощо, що впливає на правове виховання населення, передусім молоді, та на профілактичну ситуацію у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

У цьому контексті доцільною є програма «Школа і поліція», яка проводиться на виконання завдань положень Концепції першочергових заходів реформування системи МВС України, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118, Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393, і положень Угоди про партнерство між МВС України та МОН України від 29 лютого 2016 р. у довузівських навчальних закладах міст Івано-Франківська, Львова, Одеси та Києва. Цю програму запроваджено з метою профілактики правопорушень серед дітей та забезпечення безпечного освітнього середовища.

З метою недопущення протиправної поведінки в дитячому середовищі з початку 2018/2019 навчального року на виконання листа Департаменту превентивної діяльності НП України «Про організацію співпраці поліцейських ювенальної превенції із ЗВО МВС» від 17 вересня 2018 р. № 4998/20/9/02-2018,

ГУ НП у м. Києві організовано співпрацю з Національною академією внутрішніх справ щодо проведення профілактичних заходів з учнями загальноосвітніх закладів у сфері забезпечення прав, інтересів та безпеки дітей, запобігання правопорушенням, недопущення фактів жорстокого поводження у шкільному середовищі.

Доцільним також є проведення спільних заходів із комунальними підприємствами населеного пункту. Наприклад, ГУНП у м. Києві з метою належного реагування і попередження крадіжок, обладнання ліній електропередач, спільно з працівниками комунального підприємства «Київміськесвітло» постійно здійснює перевірку стану зовнішнього освітлення вулиць та прибудинкових територій. Про узагальнені результати роботи та отриману інформацію постійно інформуються відповідні структурні підрозділи Київської міської державної адміністрації.

Корисним вважаємо проведення спільних профілактичних операцій, наприклад «Візит», під час якої здійснюється обхід максимальної кількості помешкань громадян та вручення візитних карток дільничних офіцерів поліції, пам'яток-порад щодо запобігання злочинам. Разом з цим актуальним є організація та супроводження інформаційно-профілактичної бесіди з мешканцями щодо попередження квартирних крадіжок та інших злочинів, обстеження будинків житлового сектору на предмет виявлення відкритих горищ, підвалів, інших технічних приміщень, а також непрацюючих ліфтів, неосвітлених під'їздів тощо. Про їх результати також доцільно інформувати відповідні органи. Так, під час проведення цих заходів у м. Києві протягом 2016–2017 рр. виявлено 100 відкритих горищ, 125 підвалів, 2 об'єкти ліфтового господарства, 12 інших технічних приміщень, а також 166 неосвітлених під'їздів та 33 непрацюючих ліфтів, про що до районних державних адміністрацій та житлових органів внесено пропозиції про усунення недоліків у технічній цілісності житлових споруд, ужиття заходів з усунення причин і умов, що сприяють учиненню

кримінальних правопорушень [41]. Розміщення інформації про контактні телефони дільничних інспекторів у кожному під'їзді житлових будинків Києва, висвітлення у відомчих телепроектах, на веб-сайтах державних адміністрацій, райдержадміністрацій та на шпальтах столичних друкованих ЗМІ також є дієвим заходом у популяризації діяльності НП.

Керівнику доцільно акцентувати увагу підлеглих на проведенні роботи із суб'єктами підприємницької діяльності, керівництвом комунальних підприємств, організацій з утримання житла, органами самоорганізації населення щодо можливості встановлення систем тривожного сповіщення на постах консьєржів та систем відеонагляду житлових будинків з метою протидії пограбуванням та крадіжкам з житлових будинків і поблизу них, у тому числі з автомобілів, доцільності обладнання під'їздів житлових будинків системами контролю доступу (домофонами), облаштування вікон перших та других поверхів будинків, що розташовані у криміногенних районах, ґратами для унеможливлення проникнення сторонніх осіб у приміщення. Під час такої роботи необхідно надавати інформацію стосовно послуг поліції охорони.

Корисним є проведення профілактичної роботи з певними групами населення, наприклад членами клубів, фанатів спортивних команд, зокрема футбольних, волейбольних тощо, з метою попередження порушень публічної безпеки та порядку, наприклад, при проведенні спортивних заходів.

Громадськість також має впливати на діяльність НП через власну пильність та інформування правоохоронних органів про події що впливають на рівень публічної безпеки і порядку, які вже сталися або можуть статися. Також громадяни впливають на якість особового складу НП через участь у поліцейських комісіях центрального органу управління поліції і територіальних органів поліції [132].

Керівник територіального органу поліції визначає кандидатури представників поліцейської комісії з числа працівників відповідного органу

поліції, а також (за згодою) з числа депутатів місцевих рад, працівників МВС, апарату НП, громадських, правозахисних організацій, проектів міжнародної технічної допомоги, громадськості та ЗМІ [9, с. 6].

Згідно зі ст. 86 Закону «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.

Відповідно до закону, керівники територіальних органів поліції зобов'язані також 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. Крім того, з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції керівники територіальних органів повинні систематично інформувати громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень. Якщо таке оприлюднення інформації не відбувається або здійснюється у неповному обсязі, це є підставою для надсилання відповідної скарги на дії (бездіяльність) керівника територіального органу поліції до центрального апарату НП [9].

Отже, шляхом отримання та аналізу відповідної інформації, яку оприлюднює територіальний орган поліції та надає у відповідь на запити про надання доступу до публічної інформації, громадськість має можливість здійснювати регулярний моніторинг виконання поліцією своїх обов'язків та ступеня дотримання органом поліції пріоритетів, визначених поліцейською комісією [9, с. 15].

Питанням висвітлення результатів діяльності НП, популяризації її роботи, а також попередження населення про певні ускладнення і загрози тощо серед населення покликана сприяти співпраця НП зі ЗМІ.

Активна співпраця керівників територіальних підрозділів з вищими навчальними закладами зі специфічними умовами навчання щодо наукового розв'язання і тлумачення проблем в практичній сфері здійснення правоохоронної діяльності в цілому та забезпечення публічної безпеки зокрема, розроблення пам'яток та методичних рекомендацій для особового складу, проведення лекцій і підвищення кваліфікації серед особового складу. Корисним також є залучення особового складу вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання до процесу забезпечення публічної безпеки і порядку, передусім під час проведення публічних заходів.

Також доцільним є будь-яке підтримання діяльності добровільних народних дружин і груп волонтерської допомоги із соціальних питань (наприклад, робота з підлітками та неблагополучними сім'ями), а також відповідальних осіб за зв'язки з місцевою громадою, а за потреби – відповідальних за зв'язки з конкретними місцевими спільнотами [166].

Взаємодія виявляється у всьому. Навіть основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів НП є рівень довіри населення, що формується в результаті взаємодії з поліцейськими. Оцінку рівня довіри населення до поліції здійснюють незалежні соціологічні служби в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Аналіз результатів таких соціологічних опитувань може давати керівнику територіального органу НП корисну інформацію щодо можливого напрямку покращення діяльності роботи своїх підлеглих.

Взаємодія суб'єктів забезпечення публічної безпеки являє собою різновид адміністративної діяльності, а тому потребує здійснення відповідних організаційних дій, що дозволять забезпечити її ефективність. Ефективність спільної роботи суб'єктів забезпечується організацією взаємодії, тобто узгодженням діяльності усіх суб'єктів шляхом здійснення на них адміністративного впливу. Належним чином організована взаємодія у сфері забезпечення публічної безпеки дозволить досягти узгоджених дій різних

суб'єктів, об'єднати та максимально використати їх зусилля і можливості в охороні публічного порядку в публічних місцях та забезпеченні безпеки громадян; досягти найкращих результатів у найкоротші строки з найменшими витратами сил і засобів; уникнути дублювання та паралелізму функцій; охопити профілактичною роботою найбільшу кількість громадян.

Удосконалення взаємодії НП з іншими суб'єктами у сфері забезпечення публічної безпеки можна досягнути шляхом налагодження ефективного інформаційного забезпечення взаємодії; відпрацювання ефективних схем співробітництва у сфері попередження правопорушень та злочинів; законодавчого закріплення форм, методів взаємодії, повноважень кожного з її учасників; запровадження позитивного зарубіжного досвіду, поширення його у вигляді нормативних актів, методичних рекомендацій та оглядів тощо.

Отже, незважаючи на те, що населенню доводиться частіше зустрічатись саме з патрульною поліцією та дільничними офіцерами поліції, саме керівник територіального органу НП має найбільше можливостей для впливу на рівень та якість довіри громадян через відповідну співпрацю та координацію роботи своїх підлеглих.

Висновки до розділу 2

Комплексно проаналізовано адміністративно-правову регламентацію прав та обов'язків керівника органу поліції. Наголошено на правовій неврегульованості його повноважень щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, що потребує удосконалення, насамперед, засобами відомчої (міжвідомчої) нормотворчості.

Розглянуто особливості впливу керівника органу поліції на додаткові сили, що залучаються до забезпечення публічної безпеки і порядку, до яких належать підрозділи патрульної поліції, поліції діалогу, тактико-оперативного реагування,

дорожньої поліції, поліції охорони та особового складу закладів освіти зі специфічними умовами навчання, на які не поширюється прямий вплив керівника органу – лише опосередкований, через необхідність узгодження їх залучення до такої участі з відповідними керівниками. Виокремлено особливості забезпечення публічної безпеки підрозділами патрульної поліції (практика 30 великих міст) та групами швидкого реагування поліції (у невеликих містах і селищах заступає на службу майже 900 таких груп). За результатами опитувань, більшість керівників (72,5 %) констатують дисонанс у діяльності зазначених підрозділів, у тому числі неузгодженість щодо розстановки сил і засобів на території обслуговування (додаток Б). Запропоновано передбачити пряме підпорядкування керівникам територіальних органів поліції одного з ключових суб'єктів у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку – підрозділів патрульної поліції. Результатом реалізації цієї пропозиції має стати об'єднання підрозділів превентивного блоку в єдину структурно-організаційну одиницю під єдиним керівництвом.

Важливим напрямом діяльності керівників територіальних органів поліції є сприяння професійному навчанню працівників підпорядкованих підрозділів шляхом взаємодії із закладами освіти. Особливу увагу керівників має бути приділено проведенню з підлеглими занять у межах службової підготовки (на цьому наполягають майже 85,0 % опитаних), оскільки саме такі заняття сприяють закріпленню та оновленню необхідних знань, умінь і навичок з урахуванням оперативної обстановки, специфіки та профілю оперативно-службової діяльності. До проведення цих занять в органах ГУ НП в м. Києві залучаються досвідчені працівники різних підрозділів (особлива увага приділяється службам превенції із запрошенням фахівців органів прокуратури і науковців). Визнано практично доцільним спільну підготовку та апробацію на практиці методичних рекомендацій щодо особливостей забезпечення публічної безпеки і порядку в різних умовах (ГУ НП в м. Києві спільно із закладами вищої

освіти МВС України щороку розробляють понад десяти таких рекомендацій), а також можливостей відомчих інтернет-порталів (додаток Б).

Розглянуто форми і методи контролю як складової процесу управління.

Зазначено, що на ефективність контролю за рівнем забезпечення публічної безпеки і порядку з боку керівника органу поліції на території обслуговування впливають різні чинники, зокрема: належне розуміння громадянами власних обов'язків щодо дотримання публічної безпеки і порядку (92,0 %); оволодіння керівником певними повноваженнями та діловими якостями для здійснення впливу на діяльність підлеглих (88,0 %); наявність у керівника ресурсів для впливу на ситуацію в разі її ускладнення (75,0 %); своєчасна та в повному обсязі поінформованість керівника щодо оперативної обстановки (72,5 %) – додаток Б.

Наголошено, що упродовж 2015–2017 рр. за неналежну організацію роботи до дисциплінарної відповідальності притягнуто кожного четвертого керівника територіального органу поліції (його заступника), тоді як за допущену безконтрольність за їх роботою – кожного другого. Зауважено, що контроль керівника, крім суто дисциплінарного, має також організаційні аспекти, засновані на нормах законодавства про проходження служби, статутів, відомчих наказів, інструкцій і настанов, актів внутрішнього розпорядку, вимоги яких опосередковано впливають і на функціональну діяльність уповноважених осіб.

Запропоновано закріпити в ч. 3 ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію» норму, що визначатиме контрольні повноваження керівників органів поліції стосовно своєчасного одержання офіційної інформації про проведення масових заходів, які б кореспондувалися з відповідними обов'язками органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян та інших суб'єктів.

Розглянуто специфіку відомчої (міжвідомчої) правової регламентації та організаційного забезпечення взаємодії суб'єктів, які залучаються до забезпечення публічної безпеки і порядку.

У результаті аналізу практики функціонування НП (з огляду на оновлене законодавство) виокремлено такі найбільш поширені форми взаємодії поліції та інших суб'єктів щодо забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів: відповідно до режиму (повсякденне й посилене); за етапами (підготовчий, виконавчий та заключний); за характером залучення сил (основні; додаткові «внутрішні», що виділяються за рахунок відокремлених підрозділів одного територіального утворення; додаткові «зовнішні», які залучаються за рахунок підрозділів поліції різних територіальних утворень (зведені загони).

Певна специфіка взаємодії керівників органів поліції обумовлюється їх місцем у системі МВС, у якій діють утворені вже за часів реформування сектору безпеки служби превенції, поліції діалогу, спеціального реагування, підрозділи НГУ, а також громадські формування, муніципальні охоронні служби тощо, які в межах компетенції уповноважені забезпечувати публічну безпеку й порядок. Виокремлено специфіку взаємодії керівника органу поліції з територіальними громадами, громадськими формуваннями та об'єднаннями, що здійснюється через проведення нарад, залучення представників зазначених суб'єктів до планування спільних заходів, опрацювання звернень громадян, які надходять через засоби телекомунікації.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ОРГАНУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

3.1. Імплементация досвіду діяльності поліції інших країн щодо забезпечення публічної безпеки і порядку

Постійне дослідження й аналіз законодавства зарубіжних країн та використання отриманого позитивного досвіду є безсумнівним завданням компетентних осіб щодо покращення діяльності НП.

Ми поділяємо думку І. М. Копотуна, що для України особливий інтерес становить досвід держав з вираженим демократичним режимом, що свідчить про неодмінне проектування системи влади в поліцейських організаційних структурах. У країнах, механізм соціального управління яких достатньою мірою децентралізований, поліцейські системи мають, як правило, багаторівневу побудову. Певна децентралізація поліцейських функцій разом з розмежуванням повноважень між судовою і виконавчою владою розглядаються як найважливіші умови демократії, гарантії дотримання рівноваги між потребами правоохоронної діяльності в застосуванні примусових заходів і необхідністю забезпечення прав і свобод громадян [55].

Україна як країна романо-германської правової сім'ї, безумовно, тяжіє до континентально-європейської моделі. Крім того, ієрархічна побудова, централізований підхід, імперативні форми і методи правозастосування зумовлені також тим, що модель правоохоронної діяльності України, незважаючи на реформування та євроінтеграційне спрямування, ще не позбавилась повністю

спадщини радянської моделі правоохоронної діяльності. У зв'язку з цим, слушною є думка А. І. Біласа щодо необхідності критичного осмислення як недоліків сучасного стану правоохоронної діяльності в Україні, так і напрямів її подальшого розвитку [15, с. 15].

У західних поліцейських структурах частіше можна зустріти класифікацію, у якій три типи моделей охорони правопорядку виділяються за ступенем підпорядкованості органам державної влади: централізована, децентралізована (фрагментарна) та інтегрована [3, с. 19].

В Україні правоохоронна система побудована на принципах централізації. На таких же принципах побудовані правоохоронні системи більшості унітарних держав з континентальною моделлю організації влади та управління.

Відповідно до централізованої моделі охорони правопорядку, поліцейські сили перебувають під прямим контролем національного уряду, і місцеві підрозділи поліції більше підпорядковані вищим органам управління, ніж місцевій владі. Сьогодні високий рівень централізації поліцейських сил існує в Ізраїлі, Данії, Норвегії, Португалії, Фінляндії, Швеції, Японії та деяких інших країнах. У цих країнах поліція планує і застосовує системи попередження групових порушень громадського порядку та масових безпорядків на національному рівні [73].

Останніми роками все частіше обговорюють ідеї самоврядування і створення муніципальної поліції, що вимагає від НП певних змін, вектором яких можуть бути демілітаризація деполітизація та децентралізація.

Проведене опитування також підтверджує, що питання створення муніципальної поліції є слушним і 84,0 % респондентів підтримують ідею створення муніципальної поліції (додаток Б).

У період створення сучасної служби поліції ідеї самоврядування набули значного поштовху серед політико-правових теорій та отримали практичне втілення в життя. У зв'язку з цим, самоврядування одночасно стає відігравати

значну роль і в забезпеченні публічної безпеки і порядку, водночас спостерігалось обмеження участі в цьому держави як фактора, що забезпечує розвиток демократії і громадського суспільства. Упроваджувана система ґрунтувалася на принципах децентралізації, що характеризується, з одного боку, домінуванням ліберальних поглядів на функціонування суспільства і громадського життя, а з іншого, є відображенням специфічних особливостей розвитку тієї чи іншої країни. Тобто поліція ставала більш наближеною до населення.

Ми вважаємо актуальним розвиток НП у напрямі встановлення виключно партнерських засад взаємодії поліції з громадами, який ще у 2014 р. був затверджений Стратегією розвитку органів внутрішніх справ України [166].

Певні реформи в Україні вже спрямовані на посилення ролі органів місцевого самоврядування і територіальних громад та децентралізацію влади, що сприятиме створенню муніципальної поліції.

Останніми роками в Україні все частіше згадують західну модель «Community Policing», тобто модель поліцейської діяльності, орієнтовану на постійну взаємодію з населенням і врахування думки громади щодо проблем публічної безпеки і порядку на території обслуговування.

Як зазначає А. В. Губанов, правоохоронні органи багатьох країн взяли цю модель на озброєння і сьогодні активно її реалізують, адже вона являє собою синтез традиційних тактик припинення правопорушень і участі громадськості в цій роботі. Така модель, по суті, стала новою філософією поліцейської діяльності, в якій поліція сформована за принципом децентралізації її структури, працює на основі тісного зв'язку з громадянами. Дослідження показують, що така концепція сприяє підвищенню ефективності поліцейських у своїй роботі, позитивній зміні мотивації їх праці, розширенню ролі працівників поліції в суспільстві, поліпшенню взаємовідносин як серед поліцейських, так і серед громадян [24, с. 3].

Як зазначала Катерина Згуладзе-Глуксманн: «Орієнтованість поліцейської діяльності на громаду полягає не лише в тісній взаємодії з населенням, а й у вирішенні проблем самої громади. Це передбачає новий підхід до побудови органів поліції та підбору кадрів. Адже чільне місце при такому підході посідає налагодження поліцейськими довірчих стосунків з населенням, уважність до потреб громади в безпеці, толерантне ставлення до вразливих категорій суспільства, упровадження новітніх технологій у сфері інформування про кримінальні правопорушення, наявність ризиків для життя та здоров'я осіб. Усе це разом має викликати довіру населення до органів правопорядку, бажання сприяти їхній діяльності аж до готовності брати особисту участь у забезпеченні безпеки громади» [102, с. 2].

Відповідно до цієї концепції, відповідальність за забезпечення публічної безпеки і порядку на території населених пунктів і об'єктів місцевого значення (автошляхи, озера, парки, ліси) слід покласти виключно на громади. Керівництво й особовий склад сил місцевої поліції безпеки необхідно обирати всією громадою або місцевою радою. Держава повинна залишити за собою розслідування правопорушень і забезпечення безпеки на об'єктах регіонального й державного значення [164, с. 6].

У зв'язку з цим, слушною є думка А. І. Біласа, який вважає, що підґрунтям побудови нової моделі поліції мають слугувати такі постулати:

1) поліція – це сервісна служба, що надає послуги населенню на певній території;

2) діяльність поліції не повинна обмежуватися боротьбою з правопорушниками, замикатися на власних внутрішніх завданнях, має діяти не проти громадян, а для громадян, розвиваючи систему надання специфічних послуг населенню, з огляду на її соціальне призначення. Поліції має належати провідна роль у нейтралізації соціального напруження, забезпеченні внутрішньої безпеки, прав людини, вона має бути їх гарантом;

3) ефективність роботи поліції вимагає якісного управління її діяльністю, підтверджується не лише кількісними, а і якісними показниками, довірою населення [15, с. 16].

Рада Європи розробила певні стандарти щодо статусу поліції, поліцейських та порядку виконання ними повноважень, відповідно до яких вимогами до статусу поліції слід вважати такі положення:

- поліція є не військовим формуванням, а службою, яка надає суспільству й окремим його представникам допомогу та послуги щодо забезпечення безпеки і правопорядку;
- поліція є незалежною від інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- органи публічної влади повинні забезпечити ефективні та неупереджені процедури для скарг на дії поліції.

Статус поліцейських характеризується такими положеннями:

- поліцейські є публічними службовцями, а не військовослужбовцями;
- звання офіцерів поліції є спеціальними, тобто відмінні від військових звань;
- рівень винагороди поліцейських визначається законом;
- вони повинні мати можливість об'єднуватися у професійні поліцейські організації;
- поліцейські професійні організації мають право: брати участь у переговорах, що стосуються професійного статусу офіцерів поліції, у консультаціях щодо управління поліцейськими підрозділами; захищати групи офіцерів поліції або конкретного офіцера поліції;
- дисциплінарна процедура повинна регулюватися законом і бути прозорою та забезпечувати поліцейським ефективну реалізацію права на захист [164, с. 7].

На думку Р. С. Мельника, поняття громадського порядку в німецькому законодавстві відсутнє, у ньому використовується поняття громадської безпеки. На думку німецьких науковців, «громадська безпека» є досить складним поняттям, у змісті якого виділяють декілька складових елементів:

- захист недоторканності правопорядку. Це означає, що органи поліції та органи із забезпечення громадського порядку можуть вживати заходів щодо будь-якого порушення норм кримінального або адміністративного права, що належать до компетенції поліції. Таким чином, «захист недоторканності правопорядку» дає можливість органам поліції та органам забезпечення громадського порядку протидіяти порушенням адміністративно-правових та кримінально-правових норм, ґрунтуючись на загальному положенні;

- захист цілісності (життєдіяльності, функціонування) держави, її установ та організацій. Як порушення громадської безпеки, що завдає шкоди державним установам, німецька судова практика одностайно розглядає, наприклад, проведення забороненого страйку вчителів. Тобто будь-які дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державних органів виконувати свою діяльність, є порушенням;

- захист суб'єктивних прав та майнових благ осіб (життя, здоров'я, свободи, гідності та майна). Розглядаючи громадську безпеку в аспекті захисту суб'єктивних прав, німецькі вчені визначають, що важливу роль у цьому відіграє аспект захисту здоров'я громадян, який, наприклад, береться до уваги при виданні індивідуального розпорядження про необхідність тримання собак у наморднику. Зазначений аспект поширюється також і на видане на підставі названого розпорядження про заборону роботи лікаря, який не має медичної освіти, оскільки його дії можуть завдавати шкоди пацієнтам. Водночас, оскільки громадська безпека є публічно-правовою категорією, то при заподіянні шкоди приватним відносинам (паління) на поліцейський захист слід сподіватися тоді, коли б хоча один публічний інтерес перебуває під захистом поліції. Зазначене

вище положення не діє тоді, коли одночасно з порушенням приватного порядку відбувається порушення кримінально-правової норми [76].

Отже, як зазначає Р. С. Мельник, німецькі вчені під громадською безпекою розуміють певний стан суспільних відносин, який характеризується непорушністю:

- а) правопорядку;
- б) функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, а також інших установ, які виконують публічні функції;
- в) суб'єктивних прав та майнових благ окремих осіб (життя, здоров'я, свободи, гідність, майно тощо). Іншими словами, рівень громадської безпеки вимірюється рівнем дотримання приватними особами правових норм [76].

Цікавим є досвід Нідерландів, адже ст. 12 та 13 Поліцейського закону Королівства Нідерланди від 1993 р. (нині вже не діє) був передбачений розподіл керівництва поліції залежно від заходів, що здійснюються. Так, якщо поліція діє з метою збереження публічного порядку та надання допомоги, вона перебуває під керівництвом бургомістра. У цьому випадку бургомістр може давати необхідні вказівки відповідним службовцям поліції щодо виконання завдань. Якщо поліція діє з метою охорони правопорядку від карних порушень або виконує завдання органів юстиції, за винятком випадків, коли положеннями законодавства встановлене інше, вона перебуває під керівництвом офіцера юстиції. У зв'язку з цим, офіцер юстиції може давати необхідні вказівки відповідним службовцям поліції щодо виконання завдань, що цього стосуються.

Відповідно до ст. 14 означеного Закону, бургомістр і офіцер юстиції регулярно радяться щодо виконання завдань поліції з керівником територіального підрозділу регіонального поліцейського корпусу, на території якого повністю або частково перебуває громада, та, за необхідності, з керівником корпусу поліції [164, с. 95].

Згідно зі ст. 21 розділу V «Регіональні поліцейські корпуси» Закону, територію Нідерландів було поділено на 25 регіонів впливу поліції.

У кожному регіоні існував один регіональний поліцейський корпус. Кожний регіон був юридичною особою та мав своє юридичне місцезнаходження на території громади, яка призначається як така для кожного регіону.

Керівництво регіональним поліцейським корпусом покладалось на голову корпусу поліції, якому в цій справі надавав допомогу керівник корпусу поліції.

Щоденне керівництво регіональним поліцейським корпусом покладалось на керівника корпусу поліції. Голова корпусу поліції встановлював в інструкції детальні правила щодо завдань і повноважень керівника корпусу поліції.

Новим Законом про поліцію 2012 р. (набрав чинності з 1 січня 2013 р.), з метою скорочення демократії, зменшення «адміністративного тиску» та підвищення ефективності всі 25 регіональних поліцейських сил були об'єднані в єдину національну поліцію із штаб-квартирою в Гаазі з розподілом на десять регіональних підрозділів, національний підрозділ та Центр поліцейської служби [82].

Належне регулювання взаємодії щодо забезпечення публічної безпеки і порядку між поліцією Нідерландів і громадою, яка реалізована в таких положеннях:

1) через постійне взаємне інформування:

– з метою забезпечення виконання функцій адміністративної поліції керівник корпусу місцевої поліції, адміністративний директор-координатор і директор судової поліції федеральної поліції негайно інформують бургомістра про значні події, які можуть порушити спокій, безпеку або здорові умови життя населення громади;

– передбачений обов'язок інформування відповідних органів адміністративної влади службами поліції спеціальним рапортом про надзвичайні події, що стосуються публічного порядку, про які їм стало відомо (ст. 5/2);

– керівник корпусу місцевої поліції подає бургомістрові звіт про проблеми безпеки в громаді, про виконання завдань адміністративної поліції на території громади та про виконання і перспективи виконання зонального плану безпеки;

– керівник підрозділу місцевої поліції попередньо інформує бургомістра про ініціативи, які місцева поліція має намір впровадити на території громади та мають значення для політики місцевої влади щодо питань безпеки;

– адміністративний директор-координатор попередньо інформує бургомістра про всі ініціативи, які він має намір запровадити в межах своїх повноважень на території громади та які мають значення для політики місцевої влади щодо питань безпеки. Крім того, він подає бургомістрові звіт про виконання завдань адміністративної поліції, координацію яких він забезпечує і які стосуються території громади;

– директор судової поліції попередньо інформує адміністративного директора-координатора і бургомістра про всі операції, які дирекція судової поліції здійснює на території громади і які можуть порушити публічний спокій;

2) через участь громад у формуванні керівного складу поліції:

– керівництво регіоном (ст. 22) покладається на регіональну колегію, яка складається з бургомістрів з громад регіону та головного офіцера юстиції. У зборах регіональної колегії бере участь і керівник корпусу поліції. Головою регіональної колегії є голова корпусу поліції. Він представляє регіон у судовому та позасудовому порядку [122];

– регіональний корпус поліції складається з функціональних і територіальних підрозділів. Територіальні підрозділи можуть охоплювати одну громаду або більшу кількість громад регіону, а також частини громад. Керівник територіального підрозділу призначається головою корпусу поліції, за згодою головного офіцера юстиції, після отримання згоди від бургомістра або (у випадку, коли підрозділ охоплює кілька громад чи частин громад) від бургомістрів відповідних громад (ст. 35) [164, с. 6].

Крім поліції, у Нідерландах функціонує також Королівська жандармерія, яка є однією з чотирьох військових відомств у цій державі і вважається жандармерією або військовою організацією, що в мирний час функціонує як частина звичайної національної поліцейської служби.

Для виконання завдань, що закріплені у ст. 4 Закону про поліцію 2012 р., королівська жандармерія Нідерландів має статус, рівний статусу поліції. Для того, щоб жандармерія могла відповідним чином виконувати свої поліцейські функції, вона повинна мати відповідні слідчі повноваження. КПК України надає ці повноваження співробітникам королівської жандармерії без призначення їх на посади [56].

Корисним є досвід поліції Нідерландів щодо оформлення свого сайту, на якому розміщено розділ з корисними порадами для населення. Поради стосуються протидії злочинності та порушенням публічної безпеки і порядку, наприклад у сферах незаконного проникнення до житла, домашнього насильства, інтернет- шахрайство тощо. До того ж поради викладено не лише в текстовому форматі, а й у цікавих короткометражних відеороліках, з якими за статистикою населення знайомиться більш охоче ніж з текстом [90].

Аналогічну інформацію слід розміщувати і на інтернет-ресурсах НП України. До порад також доцільно включати і правила поведження населення на вулицях, у разі наявності небезпеки і під час проведення масових заходів тощо.

Аналогічна ситуація щодо взаємодії служб поліції з населенням регламентована Законом Королівства Бельгії про діяльність поліції від 5 серпня 1992 р. Відповідно до ст. 5/1 Закону, органи адміністративної поліції та служби поліції повинні обмінюватися наявною в них інформацією щодо публічного порядку, яка може вимагати вжиття превентивних заходів і заходів з припинення протиправних дій. Згідно зі ст. 5/2, з метою забезпечення виконання функцій адміністративної поліції, керівник корпусу місцевої поліції, адміністративний директор-координатор і директор судової поліції федеральної поліції негайно

інформують бургомістра про значні події, що можуть порушити спокій, безпеку або здорові умови життя населення громади.

За ст. 17. у випадку лиха, катастрофи, згідно із законодавством про цивільний захист, служби поліції виїждять на місце і попереджають компетентні адміністративні та судові органи. До початку дій зазначених органів служби поліції вживають за спільною згодою всіх заходів, необхідних для порятунку осіб, які опинилися в небезпеці, для забезпечення евакуації населення та майна і запобігання мародерству. З цією метою вони мають право залучати для допомоги населення, яке повинне виконувати вимоги поліції та надавати, за потреби, необхідні засоби. Служби поліції залишають місце лиха чи катастрофи тільки після попередження офіцера адміністративної поліції та переконавшись, що їхня присутність більше не є необхідною для виконання завдань адміністративної та судової поліції.

Відповідно до ст. 22, служби поліції перебувають у місцях великих зібрань людей і вживають необхідних заходів для мирного перебігу таких зібрань. До таких зібрань належать, зокрема:

- усі збройні скупчення людей;
- скупчення, які супроводжуються вчиненням злочинів і деліктів проти осіб і майна або порушенням норм закону від 29 липня 1934 р. про заборону приватних воєнізованих формувань;
- скупчення, щодо яких зрозуміло, що вони становлять або формуються з метою розграбування, убивств чи грабунків або з метою посягання на фізичну недоторканість або життя осіб;
- скупчення, які перешкоджають виконанню законів, приписів поліції, поліцейських заходів, судових рішень або приписів органів . У разі розсіювання федеральною поліцією на законних підставах натовпу або перебування на місці великих зібрань, згідно зі ст. 16 або з цією статтею, вони інформують про це негайно або, за неможливості, у найкоротші строки бургомістра відповідної

громади і керівника відповідного корпусу місцевої поліції та підтримує з ними постійний зв'язок при проведенні таких дій [122].

Пункт 64 Закону Королівства Бельгії «Про діяльність поліції» від 5 серпня 1992 р. визначає, що поліція є важливим інститутом демократичної держави, керованої верховенством права. Вона є найважливішим елементом системи кримінальної юстиції, органом, відповідальним за публічний порядок. Поліція наділяється особливими повноваженнями та має бути інтегрованою в суспільство, якому служить, тощо [45].

Відповідно до ст. 43 Закону Королівства Бельгії «Про організацію інтегрованої поліцейської служби, структурованої на два рівні», у разі лиха, катастроф, нещасних випадків, заворушень, агресивних скупчень людей або серйозних і неминучих загроз публічному порядку, і коли кошти місцевої поліції недостатні, то бургомістр або той, хто його замінює, може викликати федеральну поліцію для підтримання або відновлення публічного порядку. Губернатор і комісар округу негайно інформуються про вимоги органа влади щодо здійснення певних дій на загальну користь. Коли сили поліцейських служб недостатні, щоб підтримувати публічний порядок, бургомістр може задіяти збройні сили. У разі здійснення певних дій на загальну користь або втручання федеральної поліції, або армії, незалежно від повноважень міністра внутрішніх справ і губернатора у сфері цивільного захисту, місцева поліція залишається під керівництвом бургомістра відповідної громади. Вона перебуває під керівництвом керівника корпусу або адміністративного директора-координатора федеральної поліції відповідно до ст. 7/1 і 7/2 Закону про діяльність поліції. Задіяні сили залишаються в тісному контакті з органом, що здійснив запит, і керівником корпусу місцевої поліції для того, щоб діяти скоординовано [133].

Позитивним моментом у законодавстві Португальської Республіки є Закон-декрет Португальської Республіки «Про організацію поліції публічної безпеки» № 299/2009, яким чітко закріплені права й обов'язки персоналу поліції, режим

роботи поліцейських, посадову ієрархію, посади, вимоги до них, правила набору та переміщення, статус персоналу, положення про винагороди, надбавки, премії та відставки персоналу, соціальний захист та соціальні виплати. Цікавим аспектом є регламентування Закону надбавок, серед яких ст. 104 передбачена надбавка за патрулювання. Відповідно до цієї статті персонал поліції, який виконує завдання патрулювання, має право на надбавку за патрулювання, що призначається як компенсація за обмеження, складності та відповідальність, що передбачено особливими умовами праці на захист безпеки людей та майна, на підтримку публічного порядку та спокою та на забезпечення дотримання законів, а також на виконання робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і катастроф. Право на надбавку за патрулювання виникає за умови одночасного виконання таких вимог: а) належність службовця поліції до затвердженої службової структури; б) фактичне несення служби за межами приміщень свого штатного підрозділу [134].

Відповідно до ст. 51 органічного закону Королівства Іспанії «Про сили і корпуси безпеки», муніципалітети мають право створювати власні корпуси поліції. Зазначені корпуси мають право діяти виключно на території відповідного муніципалітету за винятком надзвичайних ситуацій і за запитом компетентних органів. Виконуючи функції захисту органів місцевого врядування, вони мають право діяти за межами відповідної муніципальної території з дозволу МВС або відповідного органу автономної спільноти, який має свій корпус поліції автономії, у випадках, коли зазначені дії проводяться в межах території такої автономної спільноти. Відповідно до ст. 53, корпусам місцевої поліції належить виконання таких функцій:

- захист органів влади відповідних населених пунктів, а також захист та охорона їхніх будівель і приміщень;
- забезпечення порядку, скерування та управління дорожнім рухом у міській зоні відповідно до правил дорожнього руху;

- оформлення протоколів дорожньо-транспортних пригод у міській зоні;
- виконання функцій адміністративної поліції щодо наказів, декретів та інших розпоряджень муніципалітету в межах його компетенції;
- участь у заходах судової поліції;
- надання допомоги в разі надзвичайних ситуацій, катастроф або публічних заворушень шляхом участі у спосіб, передбачений законами, на виконання планів цивільної оборони;
- проведення слідчих дій на попередження деліктів, а також усіх необхідних дій для запобігання деліктам, у межах правил взаємодії, встановлених радами безпеки;
- патрулювання публічних місць та взаємодія з Державними силами й корпусами безпеки та з поліцією Автономних Спільнот з метою охорони маніфестацій та підтримання порядку в місцях масових скупчень людей, у разі, якщо місцева поліція залучається до таких дій;
- надання допомоги в розв'язанні приватних конфліктів у разі виклику [139].

У Фінляндії поліція функціонує як централізований державний орган. Вона підпорядкована міністру внутрішніх справ. У МВС Фінляндії є Департамент поліції, який керує організаційно відособленими поліцейськими службами: кримінальною поліцією, поліцією безпеки, мобільною (дорожньою) поліцією та місцевими поліцейськими органами. Останні планують свою роботу в тісному співробітництві з провінційною владою і громадськими інститутами у формі різних поліцейських комітетів та рад [73].

Як і в більшості країн Європи, у Фінляндії регіональний рівень управління виступає як базовий для формування національної політики у сфері охорони правопорядку і внутрішніх справ. Діяльність місцевої поліції адміністративно розділяється по повітах. Повітові управління поліції працюють у підпорядкуванні губернського управління поліції. Функція усіх структур місцевої поліції полягає в

підтриманні громадського порядку на закріпленій території, попередженні й розслідуванні злочинів та інших подій, що становлять загрозу громадському порядку і безпеці [14]. Стратегія діяльності місцевої фінської поліції щодо встановлення контролю над злочинністю ґрунтується на пріоритеті профілактичних, а не репресивних дій [181].

Стаття 36 Закону «Про завдання і повноваження Баварської державної поліції» від 14 вересня 1990 р. дозволяє керівникові органу видавати розпорядження про здійснення поліцейського спостереження тривалістю до року, з можливістю подовження строку через видання нового розпорядження [164, с. 77]. Аналогічна норма присутня і в українському законодавстві (ч. 5 ст. 246 КПК України), що по суті є єдиним процесуальним повноваженням керівника територіального органу НП під час здійснення кримінальних проваджень.

Порівняно з Україною, робота поліції зарубіжних країн побудована на детальній регламентації взаємостосунків поліції і громадян.

Доречним є досвід тих країн, які мають чіткі тенденції до регламентування діяльності поліцейських у різних ситуаціях. У Великій Британії, Канаді, США, Франції існують нормативні документи, які чітко визначають, що таке громадський порядок, які місця вважаються громадськими, на кого покладається обов'язок з охорони громадського порядку і яким чином забезпечується громадський порядок. Також існують нормативні документи – певні інструкції, що визначають порядок дій поліцейських у тій чи іншій ситуації. Такі документи певним чином забезпечують дотримання законності поліцейськими під час забезпечення публічної безпеки і порядку та гарантують дотримання прав людини поліцейським у різних ситуаціях. Проте такі документи обмежують самостійність поліцейського і не сприяють розвитку адекватної реакції в нестандартних ситуаціях у виконавців, що може призвести до певних казусів, адже не всі ситуації можна передбачити [36]

Поліція Канади поділяється на декілька типів: федеральна, провінціальна та муніципальна. У своїй діяльності кожна з цих поліцейських організацій керується не тільки основними законами, затвердженими парламентом, а й законами провінцій та муніципальними законами, адже ці закони також можна вважати правовою основою діяльності поліції Канади.

Так, у США і Канаді практично при кожній поліцейській ділянці створено відділення, які вирішують питання комунального поліціювання. В окремому виданні для користування поліцейськими розроблено систему так званих стандартних ситуацій. У цьому збірнику окремим розділом виділено програму спільних дій поліції, держави та приватних організацій з питань комунального поліціювання. Програма складається з дев'яти розділів, і в ній конкретно визнано, який поліцейський офіцер за який розділ відповідає. У кожному розділі розроблено конкретні напрями діяльності [71].

Таким чином, комунальне поліціювання спрямовано на роботу не з порушниками, а на залучення населення до профілактичної роботи, тобто поліція перетворюється на профілактичний орган та орган соціальної допомоги населенню, що сприятиме зростанню авторитету поліції перед населенням [36].

Також у США до правових засад діяльності поліції можуть належати і збірники стандартних ситуацій, які виготовлені на основі законодавства штатів і передбачають детальну діяльність поліцейського в кожному окремому аспекті. Наприклад, поліцейському США, який несе службу, досить просто зрозуміти, які дії можна віднести до дрібного хуліганства, адже це чітко прописано нормативно. Відповідно до параграфа 647 КК Каліфорнії, належать такі діяння:

- підбурювання до вчинення розпусних, непристойних дій та участь у них у відкритому для громадськості місті;
- зайняття проституцією, підбурювання до зайняття проституцією; справляння природних потреб у не відведених для цього місцях;

- поява в громадському місті під впливом алкогольних засобів чи наркотичних речовин за умов, якщо такий стан створює небезпеку для життя та здоров'я особи й оточуючих; потрапляння до будинків, квартир та інших приміщень без дозволу власника;

- дії, які порушують приватне життя громадян (підглядання в бінокль, телескоп за людиною, знімання на фото- чи кіноплівку особу, підглядання за особою в гардеробній тощо) [36].

Як свідчить статистика, робота з попередження злочинності та правопорушень, охорони публічної безпеки та порядку займає понад 55–60 % усього робочого часу поліції Великої Британії [75, с. 97]. Таким чином, можна констатувати, що британська поліція більшість часу під час виконання покладених на неї обов'язків здійснює охорону публічного порядку, і це завдання є домінуючим у діяльності поліції. Також важливим елементом, на наш погляд, є те, що функції з охорони публічного порядку виконує кожен поліцейський незалежно від звання і посади [36].

Цікавим є досвід британців щодо превентивної діяльності та роботи з населенням. Проект «Руки геть!» – запобігання крадіжкам майна шляхом ДНК-маркування особистих речей у закладах середньої освіти. Цей проект здійснюється у Великій Британії з 2008 р. й орієнтований на підлітків віком 13–14 років через вимоги шкільної програми, і через те, що саме в цьому віці підлітки найбільш уразливі й можуть стати як жертвами, так і виконавцями злочинів проти власності. Проект розроблено таким чином, щоб мати змогу здійснювати позитивний вплив як на обсяг знань підлітків, так і на їхню психологію – для відвернення злочинів, які вони могли би вчинити. Додатковим позитивним моментом проекту є зменшення вірогідності перетворення рідних і близьких підлітків на жертв крадіжок або інших корисливих злочинів. Проект передбачає, що в шкільній лабораторії учням пропонують презентацію з описом структури ДНК та даними про можливість застосування ДНК-аналізу в кримінології. Після

того учні власним ДНК-матеріалом за допомогою спеціальної клейкої суміші маркують власні речі або майно, що належить їхній сім'ї [102, с. 123].

Актуальним аспектом також є дослідження та імплементації зарубіжного досвіду із забезпечення публічної безпеки і порядку у сфері масових зібрань громадян.

Статтею 39 Конституції України закріплено право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації [50], що є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір, права на вільний розвиток своєї особистості тощо. При здійсненні цих прав і свобод не має бути посягань на права і свободи, честь та гідність інших людей [185].

Вважаємо, що проведення масових заходів безпосередньо пов'язано з публічною безпекою і порядком, забезпечення яких є одним з головних завдань НП.

Неодноразово порушувалися питання законодавчого врегулювання суспільних відносин у сфері мирних зібрань. Такими спробами є, наприклад, проекти законів «Про порядок організації і проведення мирних заходів» від 6 травня 2008 р. № 2450 [143], «Про свободу мирних зібрань» від 4 липня 2013 р. № 2508а [144], «Про гарантії свободи мирних зібрань» від 7 грудня 2015 р. № 3587 [142]. Водночас сьогодні жодного закону, який би повноцінно регламентував суспільні відносини у сфері мирних заходів, в Україні не має.

Донедавна питання організації і проведення мирних заходів регулювалися Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 р. № 9306 [136], який 8 вересня 2016 р. Рішенням Конституційного Суду [154] було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

Зазначеним Указом були визначені особи, повноважні звертатися до виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з повідомленням про проведення мирного заходу, вимоги до змісту такого повідомлення, щодо забезпечення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад умов проведення мирного заходу тощо.

Відповідно до Конституції України про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, слід завчасно сповіщати органи виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування.

Але, як зазначено вище, вимоги щодо порядку організації і проведення мирних заходів, строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, документів, які мають бути долучені до заяви про проведення мирного заходу, тощо на даний час законом не врегульовані. Завчасне сповіщення є одним із важливих факторів, що впливають на дії керівника стосовно підготовки сил та засобів для забезпечення публічної безпеки. Опитування, яке ми провели в межах наукового дослідження, це підтверджує. Так, 97,0 % респондентів відповіли, що завчасне повідомлення про проведення публічного заходу матиме позитивний вплив на забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення публічного заходу (додаток Б).

Щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій – масових мирних зібрань необхідно враховувати правову позицію, яку Конституційний Суд України висловив у своєму Рішенні від 19 квітня 2001 р. № 4-рп [155] (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання), у пункті 2 мотивувальної частини якого зазначено, що проводити збори, мітинги, походи і демонстрації громадяни можуть за умови обов'язкового завчасного сповіщення про це органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Таке сповіщення має здійснюватися громадянами через організаторів масових зібрань. Завчасне сповіщення відповідних органів про проведення тих чи інших масових

зібрань – це строк від дня такого сповіщення до дати проведення масового зібрання.

Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та за потреби, згідно з частиною другою ст. 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань. У будь-якому разі цей строк не має бути меншим ніж один день, адже відповідно до ч. 2 ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України позовна заява, яка надійшла в день проведення заходів, або після цього, залишається без розгляду, отже, не можуть бути реалізовані повноваження відповідних посадових осіб на обмеження прав на мирні зібрання (додаток Г).

Частиною другою ст. 39 Конституції України також чітко визначені суб'єкт і випадки, за яких можливе обмеження права на мирні зібрання. Тобто обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися лише судом і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Частинами 1 та 5 ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо). Суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і

свободам інших людей. У постанові суду зазначається спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання [46].

Погоджуємося з тим, що ця небезпека не має бути уявною. Органи виконавчої влади й місцевого самоврядування повинні не просто повідомити про реальні загрози, які можуть виникнути у зв'язку з проведенням зібрання, а й надати суду докази, які стали підставою для такого висновку. Суди, застосовуючи передбачені законом обмеження, повинні надавати перевагу тим заходам обмеження, які найменше впливатимуть на реалізацію права, гарантованого законом. Заборона на проведення мирного зібрання є найсуворішим заходом, який застосовується в разі неможливості держави забезпечити реалізацію права на таке зібрання [167].

Важливим аспектом є те, що в Україні фактично відсутнє адміністративне покарання за порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, адже ст. 185¹ КУпАП фактично не може застосовуватись через відсутність нормативно встановленого порядку проведення цих заходів. Про це свідчать і рішення Європейського суду з прав людини «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 р. (Заява № 20372/11) [162] та «Шмушкович проти України» від 14 листопада 2013 р. (Заява № 3276/10) [163].

Корисним досвідом щодо питань забезпечення публічної безпеки і порядку під час організації та проведення масових заходів слід вважати нормативний досвід таких країн, як: Сполучені Штати Америки, Канада, країни Європи: Велика Британія, Федеративна Республіка Німеччина, Португальська Республіка, Королівство Іспанія, Французька Республіка, Італійська Республіка, країни СНД: Республіка Казахстан, Республіка Молдови, Республіка Білорусь, Російська Федерація тощо.

У США законодавчі вимоги до проведення мітингів і маніфестацій перебувають у віданні влади штатів. Наприклад, у Нью-Йорку заявку на

проведення мітингу треба подавати за 45, у Лос-Анджелесі – за 40, а у Вашингтоні – не менше ніж за 15 днів [183, с. 65].

Важливим моментом є обмеження можливості проведення мітингів безпосередньо біля урядових й адміністративних будівель. У деяких містах існують обмеження протяжності маршруту походів, а в деяких, щоб отримати дозвіл, доведеться заплатити певну суму грошей.

Несанкціоновані акції підпадають під визначення «публічні заворушення», що ставлять під загрозу громадський спокій. У поліції в такому випадку є право розганяти маніфестації та заарештовувати найбільш активних учасників. Максимальне покарання, яке може загрожувати учасникам несанкціонованих демонстрацій, – десять років позбавлення волі. Але це тільки в тому випадку, якщо вони брали участь у заворушеннях зі зброєю [183, с. 65].

Зазвичай мітингувальники отримують покарання у вигляді адміністративного штрафу за створення перешкод для проходу людей та проїзду транспорту, максимальний розмір, якого становить 3000 дол. Хоча в окремих штатах, наприклад у Техасі, за такі дії можна отримати покарання у виді позбавлення волі на строк до шести місяців [159].

У Канаді судовою практикою констатовано, що право на свободу зібрань разом зі свободою висловлення думки не включає в себе право фізично перешкоджати або блокувати будь-яку законну діяльність [196].

У Королівстві Швеція право на збори і протести може обмежуватись тільки тією мірою, у якій це необхідно для захисту миру і безпеки під час зборів, з причин обмеження дорожнього руху, з міркувань національної безпеки або для запобігання поширенню хвороби.

Відповідно до Закону «Про публічний порядок», залежно від форми зібрання, організатори повинні або повідомити, або отримати дозвіл поліції на його проведення. Несанкціоновані, спонтанні зібрання не отримують «поліцейського супроводження», але і не можуть бути примусово припинені без

наявності підстав вважати, що вони несуть загрозу публічній безпеці і порядку. Заборона проведення може бути оскаржена до адміністративного суду [207].

Згідно з Конституцією Італії, громадяни мають право збиратися мирно і без зброї в будь-якому місці, що відкриті для публіки [192]. Але якщо йдеться про демонстрації та мітинги в громадських місцях, то порядок їх організації регулюється Законом про охорону громадського порядку від 1975 р.

Згідно з цим документом, організатори зобов'язані повідомляти місцеве поліцейське управління про запланований захід мінімум за три дні до його проведення. Вимоги до заявки цілком стандартні для європейських країн: у ній мають бути зазначені організатори, цілі та характер маніфестації, час, місце та маршрут, склад і кількість учасників.

Влада може розпустити зібрання, якщо буде визначено, що воно загрожує публічній безпеці і порядку. Перед таким розпуском має бути тричі оголошено повідомлення з попереднім звучанням труби.

Організаторам несанкціонованих мітингів, згідно з італійським законодавством, може загрожувати покарання у вигляді штрафу (максимальний розмір якого не обмежений: передусім до тих демонстрантів, які завдали матеріальної шкоди міській чи приватній власності, суд може призначити штраф, співрозмірний завданому збитку) або позбавлення волі на строк від одного до 12 місяців [194].

У Португалії заборонені зібрання, які збираються з метою образи честі і поваги представників керівних органів держави, збройних сил тощо [193].

Конституція Іспанії визнає право на мирні, неозброєні збори без попереднього дозволу [191]. Однак у випадку проведення зборів і демонстрацій у громадських місцях має бути надано попереднє повідомлення владі, які можуть їх заборонити, лише мотивуючи підставами очікування порушень публічного порядку.

Конституційний суд Іспанії, інтерпретуючи це положення, зазначив, що будь-яке зібрання в зоні руху громадського транспорту, яке перешкоджає його діяльності або порушує нормальний уклад суспільного життя, може вважатись загрозою. Однак при визначенні того, чи слід обмежувати таку демонстрацію, влада повинна застосовувати принцип пропорційності, відповідно до якого владі слід враховувати питання про те, чи призведе обмеження до досягнення законної мети, чи може цю мету бути досягнуто за рахунок менш обмежувальних засобів і чи будуть витрати на обмеження переважати її вигоді [206].

Відповідно до закону Іспанії «Про право на збори», державні органи можуть припинити збори або марші за умов, коли:

- вони вважаються незаконними відповідно до кримінального законодавства, тобто їх метою є вчинення злочину, або коли учасники несуть зброю, вибухові речовини або тупі чи інші небезпечні об'єкти [189];

- вони створюють громадські заворушення, піддаючи людей або майно ризику;

- учасники зібрання носять напіввійськову форму [198].

Основним законом, що регулює проведення маніфестацій і демонстрацій у Великій Британії, є Закон «Про охорону громадського порядку» в редакції від 1986 р. [204]. Згідно з його положеннями, проведення вуличних заходів санкціонується поліцією. Організатори зобов'язані звернутися до територіальної поліцейської дільниці з письмовою заявою не менше ніж за шість робочих днів до початку заходу. У повідомленні необхідно зазначити дату, місце і час проведення акції, маршрут руху, прізвища та адреси організаторів. З цього правила існують винятки, наприклад для похоронних процесій, організованих директором похоронного бюро або у випадках, коли такі збори є «звичайними».

Зазначений Закон дозволяє поліції накладати певні обмеження як на громадські процесії, так і на публічні збори, якщо вони вважають, що є загроза публічній безпеці і порядку, завдання матеріальних збитків, або якщо метою

зібрання є залякування інших. Накладені обмеження мають бути мінімально необхідні для запобігання проблемі і можуть включати обмеження на маршрут ходи, розташування, кількість людей, тривалість або заборону на в'їзд до публічних місць тощо. Обмеження можуть бути встановлені до початку ходи або зборів або вже під час його проведення. Порухення означених обмежень є кримінальним злочином і карається ув'язненням на строк до трьох місяців і / або штрафом.

Громадські процесії можуть бути заборонені, якщо начальник поліції вважає, що накладення вищевказаних обмежень не буде достатнім для забезпечення публічної безпеки і порядку. Процес заборони процесії здійснюється через районну раду за зверненням начальника поліції [205].

Провокації і підбурювання учасниками масових заходів до насильства караються позбавленням волі до шести місяців або штрафом до 5000 фунтів. Для організаторів застосовують санкції, коли йдеться про порушення, які стосуються порядку проведення заходів, зокрема, порушення встановлених термінів подання повідомлення, неузгоджену зміну дати, часу і маршруту ходи. У цих випадках організатори можуть бути покарані позбавленням волі на строк до трьох місяців або штрафом до 1000 фунтів [204].

У Французькій Республіці порядок проведення демонстрацій встановлено Декретом-Законом 1935 (Décret-Loi 23-10-1935) у редакції 2000 р. Згідно з цим документом, організатори повинні подавати заявку на проведення мітингу до мерії або префектури поліції не пізніше ніж за три дні та не раніше ніж за 15 днів до початку мітингу. У повідомленні мають бути вказані імена й адреси організаторів, місце, час проведення, очікувана кількість учасників, маршрут руху. За не повідомлення місцевої влади про проведення мітингу передбачено покарання у виді ув'язнення до шести місяців або штрафу до 7500 євро.

Префект поліції може накласти заборону на проведення публічних заходів, яку може бути оскаржено в адміністративному суді протягом двох місяців з моменту повідомлення [199].

Яскравим прикладом є заборона префектом поліції Парижа демонстрації, запланованої на 26 липня 2014 р., на підставі очікувань суттєвого порушення публічної безпеки і порядку, які ґрунтувались на тому факті, що дві попередні демонстрації з одного й того самого питання, які відбулися 13 і 19 липня 2014 р., викликали бурхливі зіткнення і спричинили значні руйнування, незважаючи на розгортання великої кількості поліцейських сил [190].

Якщо під час несанкціонованої акції порушується громадський порядок, то вступає в силу КК Французької Республіки, згідно з яким максимальні санкції передбачені для озброєних учасників акції: до п'яти років позбавлення волі і штраф до 75000 євро. Для тих, хто приховував своє обличчя під час погромів, – три роки позбавлення волі і штраф до 45 000 євро. Усі інші погромники можуть отримати строк до одного року позбавлення волі та штраф до 1500 євро.

Вуличні демонстрації та мітинги в Німеччині проводяться відповідно до Федерального закону «Про зібрання і походи» у редакції 2008 р. Законодавство ФРН допускає можливість проведення стихійних мітингів, але їх виникнення має бути обумовлено недавніми подіями, що відбулися. Повідомлення про мітинг подається до місцевої поліцейської дільниці не пізніше ніж за дві доби до початку заходу. У повідомленні має бути зазначено мету демонстрації та дані відповідальних осіб. Серйозні покарання у виді позбавлення волі на строк до одного року організаторам загрожують лише в тому випадку, якщо вони проводять заздалегідь спланований захід без повідомлення. У разі, коли порушено заявлений порядок проведення походів, організатор карається штрафом або позбавленням волі строком до шести місяців. Примітно, що законом спеціально обумовлено, що якщо керівник заходу не в змозі домогтися виконання своїх розпоряджень, він зобов'язаний оголосити про припинення

демонстрації. З цього моменту всі, хто не підкорився вимогам організаторів, потрапляють під визначення «особа, яка діє проти публічного порядку» і несуть кримінальну відповідальність [195].

Відповідно до ст. 3 Закону Республіки Казахстан «Про порядок організації і проведення мирних зборів, мітингів, походів, пікетів і демонстрацій», заява про проведення збору, мітингу, походу, пікетування або демонстрації подається в письмовій формі не пізніше ніж за десять днів до наміченої дати їх проведення. У заяві зазначаються мета, форма, місце проведення заходу або маршрути руху, час його початку й закінчення, передбачувана кількість учасників, прізвища, імена, по батькові уповноважених (організаторів) та осіб, відповідальних за дотримання публічного порядку, місце їхнього проживання та роботи (навчання), дата подання заяви [83].

Законодавство Республіки Білорусь розрізняє порядок отримання дозволу залежно від місця проведення, виду заходу та кількості учасників, які мають брати в ньому участь. Заява подається в письмовій формі не пізніше ніж за 15 днів до передбачуваної дати проведення масового заходу [81].

Законодавствами Республіки Білорусь та Російської Федерації надаються визначення таких базових понять, як публічний захід, збори, мітинг, демонстрація, похід, пікетування тощо, що полегшує сприйняття та реалізацію цих законів на практиці як правоохоронцями, так і пересічними громадянами.

У багатьох країнах також регламентовані місця та об'єкти, біля яких не можна проводити масові зібрання, що, на нашу думку, позитивно впливає на рівень забезпечення публічної безпеки і порядку. Наприклад, у Республіці Білорусь не допускається проведення масових заходів:

- у місцях, використання яких для цих цілей заборонено рішеннями відповідних місцевих виконавчих і розпорядчих органів;
- на об'єктах метрополітену, залізничного, водного і повітряного транспорту;

- на відстані менше 200 м від будівель офіційної резиденції Президента Республіки Білорусь, Національних зборів Республіки Білорусь, Ради Міністрів Республіки Білорусь, підземних пішохідних переходів, станцій метрополітену;
- на відстані менше 50 м від будівель республіканських органів державного управління, місцевих представницьких, виконавчих і розпорядчих органів, дипломатичних представництв і консульських установ, судів, органів прокуратури, територій організацій, що забезпечують обороноздатність, безпеку держави і життєдіяльність населення (громадський транспорт, підприємства водо-, тепло- і енергозабезпечення, установи дошкільної освіти, установи загальної середньої освіти);
- на відстані менше 100 м від будівель закладів охорони здоров'я;
- на відстані менше 300 м від територій ядерних установок, об'єктів, призначених для виробництва чи зберігання радіоактивних речовин і матеріалів, у тому числі зберігання ядерних матеріалів, відпрацьованих ядерних матеріалів і (або) експлуатаційних радіоактивних відходів, на територіях цих об'єктів і в їх санітарно-захисних зонах;
- на відстані менше 100 м від будівель, споруд, у яких здійснюються виробництво, зберігання або реалізація зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, виробництво або зберігання піротехнічних виробів;
- на відстані менше 200 м від будівель, споруд, у яких розташовані організації, на які покладено функції редакцій телевізійних і радіомовних ЗМІ, а також радіотелевізійних передавальних станцій і радіопередавальних станцій;
- на відстані менше 100 м від територій небезпечних виробничих об'єктів, на яких утворюються, використовуються, переробляються, утворюються, зберігаються, транспортуються, знищуються небезпечні речовини [81].

У результаті аналізу нормативно-правового досвіду вищенаведених країн щодо мирних зібрань, можна дійти висновку, що у країнах СНД інформацію про проведення мирних зібрань необхідно надавати переважно до органів місцевого

самоврядування, на відміну від досвіду США та більшості європейських держав, у яких потрібно повідомляти саме територіальні органи поліції.

На жаль, такий важливий та актуальний елемент суспільного життя, як мирні зібрання, в Україні сьогодні залишається практично не регламентованим, адже відсутній спеціальний нормативно-правовий акт, яким би унормовувались ці суспільні відносини, що спричиняє негативну практику правозастосування суб'єктами відповідних правовідносин (у тому числі органами місцевого самоврядування). Вважаємо, що лише законодавче врегулювання порядку організації і проведення мирних зібрань, через прийняття відповідного закону, зможе усунути негативну практику порушення прав громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій та забезпечення публічної безпеки і порядку при їх проведенні.

Також при підготовці нормативно-правових актів, які б регламентували питання організації і проведення мирних зібрань в Україні, доцільним є застосування досвіду вищенаведених країн. Серед корисних положень можна навести норми, якими слід передбачити: накладення штрафних санкцій мінімум у розмірі, пропорційному нанесеному збитку; заборону участі в масових заходах зі зброєю, а також в одязі, що закриває обличчя, чим заважає ідентифікації особи; якщо керівник заходу не в змозі домогтися виконання своїх розпоряджень, він зобов'язаний оголосити про припинення демонстрації; з цього моменту всі, хто не підкорився вимогам організаторів, потрапляють під визначення «особа, яка діє проти публічного порядку» і несуть відповідальність; можливість проведення стихійних мітингів, але їх виникнення має бути обумовлено недавніми подіями та чітко передбачені випадки й умови їх проведення; чітке запровадження принципу, що право на свободу зібрань разом зі свободою висловлення думки не включає в себе право фізично перешкоджати або блокувати будь-яку законну діяльність; заборону проведення мирних зібрань біля лікарень, закладів освіти, місць позбавлення волі, важливих стратегічних об'єктів тощо.

Важливим моментом вважаємо також обов'язкове повідомлення про бажання проведення мирних зібрань саме органів НП, на території обслуговування яких мають проходити такі зібрання.

По-перше, саме органи НП покликані забезпечувати публічну безпеку і порядок. Загроза їх порушення, як зазначено вище, є підставою до звернення до суду, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей через обмеження цього права. Ця норма буде актуальна також і у зв'язку із врахуванням ч. 1 та ч. 5 ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якої право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо) мають лише органи виконавчої влади (органи місцевого самоврядування), лише після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо. Відповідно до цієї норми, керівник територіального органу НП нині позбавлений права впливати на факт та обставини проведення мирних зібрань у випадках наявності реальної загрози виникнення заворушень, вчинення злочинів, небезпеки для здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, адже орган НП не завжди отримує повідомлення про проведення цих заходів, що, на нашу думку, є неправильним.

По-друге, відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію», НП України є центральним органом виконавчої влади, отже, таку можливість передбачено ст. 39 Конституції України.

По-третє такий порядок підтверджується практикою розвинених демократичних країн Європи та світу й відповідатиме ст. 15 Європейського кодексу поліцейської етики від 2001 р., яка встановлює, що «поліція повинна користуватися достатньою оперативністю незалежно стосовно до інших

державних органів при виконанні покладених на неї завдань, за які вона несе повну відповідальність» [123].

Актуальним напрямом забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів є запровадження в діяльності органів та підрозділів НП України скандинавської моделі, яка побудована на досвіді таких країн, як Швеція, Данія, Норвегія. Скандинавська модель ґрунтується на вивченні психології натовпу та комунікації. Вона передбачає попередження насильства під час масових заходів шляхом постійної комунікації з учасниками заходу, деескалації, обізнаності із ситуацією, ретельного планування та аналізу ризиків. Елементи цієї системи вже використовуються на практиці і в Україні, а Концепція запровадження в діяльності органів та підрозділів НП України скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів затверджена наказом МВС України від 23 серпня 2018 р. № 706 [54].

Важливим на сьогодні також залишається питання проведення мирних зібрань біля лікарень, закладів освіти, місць позбавлення волі, важливих стратегічних об'єктів тощо.

Нині в чинному законодавстві України відсутнє чітке визначення поняття «підприємство, яке має стратегічне значення для економіки і безпеки держави». Так, Л. М. Зима вважає, що під підприємствами стратегічного значення розуміють такі підприємства, що забезпечують економічну незалежність країни, її державність [34, с. 3–4]. Р. Прокоп'єв наголошує, що підприємство, яке має стратегічне значення для економіки і безпеки держави, є суб'єктом господарювання державного сектору економіки, якому належать або за яким закріплені об'єкти державної власності, у тому числі корпоративні права держави у статутних капіталах господарських товариств, та який відповідає хоча б одному з критеріїв, визначених законодавством України щодо вказаних правовідносин,

і/або у встановленому порядку внесений до переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави [145, с. 267].

Правову засаду визначення об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, становлять постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави» від 4 березня 2015 р. № 83 (зі змінами від 21 лютого 2018 р. № 555) та «Про визначення критеріїв віднесення об'єктів державної власності до таких, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави» від 3 листопада 2010 р. № 999.

Стосовно питання становлення НП відкритим органом виконавчої влади, що може надавати якісні послуги населенню, вважаємо актуальним процес подальшої децентралізації та створення муніципальної поліції. Упровадження в діяльність НП позитивного досвіду зарубіжних країн має відбуватися з обов'язковим урахуванням особливостей вітчизняної правової системи, національних особливостей та потреб суспільства. Але в будь-якому разі реформування НП повинно відбуватись разом із дотриманням засад деполітизації, дебіюрократизації, боротьби з корупцією та підвищення професійного рівня роботи поліцейського.

3.2. Оптимізація діяльності керівника територіального органу Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку

Оптимізація (optimus (лат.) – найкращий) трактується в довідковій літературі як знаходження найкращого варіанта з безлічі можливих, що гарантує отримання максимального ефекту за мінімальних витрат [18].

Вважаємо, що процес оптимізації і покращення будь-якої діяльності має проходити певні етапи, до яких слід віднести концептуальний, тобто етап, який стосується визначення родових понять певної діяльності, у нашому випадку це процес забезпечення публічної безпеки і порядку. Цей етап також формує мету, на яку спрямовано означену діяльність на основі певних теоретичних узагальнень. Другий етап – теоретико-методологічний, що забезпечує розроблення основних методологічних засад дослідження, вироблення способу досягнення мети і послідовність виконання завдань. Третій етап – методичний, який дозволяє на підставі проведення необхідних досліджень зробити відповідні висновки та надати методичні поради щодо покращення певної діяльності, а за необхідності виробити рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази, яка регламентує відповідну діяльність.

У процесі виконання першого етапу ми дослідили такі основоположні поняття, як безпека, порядок, забезпечення, підтримання, громадський, публічний, публічна безпека і порядок, публічне місце. Метою дослідження є визначення сутності та особливостей адміністративно-правового статусу керівника територіального органу НП у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

На підставі дослідження базових понять та формування мети дослідження розроблено засади дослідження та вироблено спосіб досягнення його мети через дослідження завдань і функцій НП як учасника адміністративно-правових відносин щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, адміністративно-правового статусу керівника територіального органу НП як ключової особи з реалізації означеної діяльності на адміністративно-територіальній ділянці, його участь у взаємодії з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку, а також відповідний зарубіжний досвід. Зроблено висновок, що в Законі України «Про Національну поліцію» не узагальнено та не прописано мету

діяльності НП, а про її призначення можна приймати рішення лише на підставі закріплених завдань, що є не зовсім коректним.

Визначено, що Закон України «Про Національну поліцію» не розкриває переліку функцій, що притаманні діяльності поліції як загалом, так і щодо забезпечення публічної безпеки і порядку зокрема.

Реалізація третього етапу дозволила виробити пропозиції до нормативно-правових актів та сформувавши пропозиції щодо визначення напрямів покращення діяльності керівника територіального органу НП зокрема і підрозділу НП загалом. Серед власних досягнень дисертанта в цьому напрямі є ініціювання та розроблення законопроекту «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти власності, безпеки руху та експлуатації транспорту», який позитивно розглянуто Верховною Радою України в першому читанні (додаток Д). Прийняття зазначеного Закону сприятиме покращенню ситуації у сфері боротьби з незаконним заволодінням транспортних засобів, злочини в якій також негативно впливають на рівень публічної безпеки і порядку.

Вважаємо, що для оптимізації діяльності щодо забезпечення публічної безпеки і порядку територіальним органом НП доцільно визначити фактори, які впливають на цю діяльність. На нашу думку, їх можна поділити на внутрішні, тобто ті, які безпосередньо залежать від діяльності керівника, та зовнішні, які або не залежать від нього або залежать опосередковано.

До внутрішніх факторів слід віднести:

- особистість керівника та стиль управління, взаємовідносини з іншими керівниками НП;
- характеристику підлеглих (рівень фахової підготовки, досвід роботи, морально-ділові якості тощо);
- соціально-психологічний клімат у колективі;

- стан забезпеченості територіального органу НП України матеріально-технічними та інформаційними ресурсами;
- стан взаємодії з місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- стан взаємодії зі ЗМІ;
- криміногенну ситуацію в регіоні;
- рівень довіри населення до НП у регіоні тощо.

До зовнішніх факторів необхідно віднести:

- стан чинного законодавства та нормативно-правового забезпечення;
- соціально-політичну, економічну та криміногенну ситуації в державі й у конкретному регіоні;
- специфіку НП України, її мету і завдання та організаційну структуру;
- тип територіального органу, ступінь його централізації, розвиненість інфраструктури тощо;
- створення інституту муніципальної поліції;
- діяльність вищого керівництва, а також органів державної влади й місцевого самоврядування;
- стан забезпеченості НП України матеріально-технічними, кадровими та інформаційними ресурсами;
- система контролю та оцінки діяльності НП;
- національно-історичні традиції, соціально-культурний менталітет населення в державі та конкретному регіоні, а також рівень у ньому безробіття, міграції тощо;
- рівень довіри населення до НП у державі тощо.

Вважаємо, що прямо або опосередковано впливаючи на вищенаведені фактори, керівник територіального органу НП може впливати на рівень публічної безпеки і порядку на закріпленій адміністративно-територіальній одиниці.

Стосовно впливу керівника територіального органу НП на діяльність підконтрольного органу вважаємо, що важливу роль у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку відіграє саме стиль управління керівника.

Стиль – це типологічна форма, у якій відображається характерна фізіономічна єдність будь-якого явища людського життя та діяльності.

Стиль управління – це складне, комплексне явище, яке складається із стадій та форм проведення управлінської процедури і поєднує в собі соціальні, нормативні, інформаційні, технологічні та організаційні аспекти діяльності [100, с. 49].

Стиль як форма здійснення управлінської діяльності повинен мати виключно об'єктивний характер та виявлятися в умінні самостійно визначати напрям діяльності й критично оцінювати її результати, що обов'язково обумовлюється наявністю високого рівня управлінської культури.

На стиль роботи керівника територіального органу НП, а отже, і на його результат можуть впливати такі обставини:

- принципи й установки, які обумовлюють уміння користуватися владою;
- професійний рівень (освіта, досвід роботи, інтелект, культура тощо);
- індивідуальні особливості виконання соціальних ролей, його неповторні особистісні якості, що визначають «управлінський почерк», а також специфіка психологічної вдачі (характер, темперамент тощо);
- вибір форм і методів впливу на підлеглих у кожній конкретній ситуації;
- світогляд керівника, який знаходить відображення в усіх аспектах його діяльності.

Серед поширених недоліків, притаманних діяльності керівника, С. Л. Яценко доречно виокремлює такі:

- витрачання значної кількості часу на вирішення тих питань, які належать до компетенції заступників керівника і начальників галузевих служб,

водночас він недостатньо використовує делегування повноважень, що не дозволяє більш повно розкрити потенціал підлеглих;

- нерегульований режим роботи керівника;
- слабе налагодження взаємодії структурних підрозділів як усередині органу внутрішніх справ, так і поза його межами;

- жорстке, а інколи й несправедливе, ставлення до підлеглих;
- застосування принципу діяльності «на результат за будь-яку ціну» без стимулювання ініціативи та сумлінності підлеглих, створення умов для їх самореалізації, формування сприятливого соціально-психологічного клімату в колективі;

- «кабінетний стиль керівництва», за якого керівники недостатньо цікавляться організацією роботи структурних підрозділів, особисто не відвідують їх з метою надання необхідної допомоги та вирішення проблемних питань безпосередньо на місцях;

- бюрократизована, громіздка система документообігу;
- нераціональне використання штатної чисельності працівників;
- кадрова політика, заснована на особистих симпатіях керівника, протекціонізмі тощо;

- неналежна аналітична робота щодо вивчення стану оперативної обстановки та діяльності органу або підрозділу за всіма напрямками;

- низька оперативність управління (підпис, затвердження та узгодження документації, досягнення принципової домовленості тощо);

- неритмічність повсякденної діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ без поточного планування і контролю, яке призводить до максимального завантаження підлеглих лише наприкінці звітного періоду. При цьому завдання підлеглим видаються нерівномірно, з порушенням контрольних термінів, або передаються частинами, унаслідок чого втрачається уявлення про загальний обсяг діяльності;

- недовіра до підлеглих, а також недооцінка їх здібностей, дріб'язкова опіка, бажання постійно контролювати всі деталі та окремі моменти роботи;
- використання (присвоєння) керівником кінцевих результатів роботи підлеглих анонімно або в особистих цілях;
- неуважне ставлення до підлеглих (необізнаність щодо їх особистого життя і проблем, морально-психологічного стану) тощо [188].

До зазначених проблем автор також доречно додає фактори, що можуть негативно вплинути на ступінь забезпечення публічної безпеки і порядку територіальним органом НП:

- нові форми злочинності та її інтенсивна інтелектуалізація (якісна зміна кримінального світу, який у своїй діяльності використовує найсучасніші досягнення науки і техніки, комп'ютерні системи та нові інформаційні технології);
- постійно зростаючий обсяг інформації, що циркулює в системі МВС та суспільстві;
- несвоєчасність і неповнота інформації, результатом чого є недостатність ресурсів для її отримання та взаємодії структурних підрозділів між собою;
- обмеження часу, протягом якого мають ухвалюватися управлінські рішення, незалежно від складності вирішуваних питань та обсягів інформації, яка обробляється;
- багатокритеріальність при ухваленні управлінських рішень;
- відсутність належної культури виконання та використання інформаційно-аналітичних матеріалів [188, с. 189].

Узагалі процес оптимізації діяльності керівника територіального органу НП можна умовно поділити на оптимізацію через коригування нормативно-правового поля та оптимізацію через зміну організаційно-керівного підходу.

Під час дослідження ми зазначали, що загалом керівник територіального підрозділу НП наділений достатніми повноваженнями щодо забезпечення

належного рівня публічної безпеки і порядку на закріпленій адміністративно-територіальній одиниці. Але у згаданій сфері існують певні правові неузгодженості, які вимагають відповідного редагування. У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне:

- розробити та прийняти Закон України «Про публічний порядок» (аналогічні закони прийняті та діють в Англії, Норвегії, Македонії та інших державах) яким слід закріпити основні поняття у сфері публічної безпеки та порядку, навести механізм їх забезпечення, визначити суб'єктів, на яких покладаються функції забезпечення, привести правила поведінки у суспільстві тощо. Прийняття цього нормативно-правового акта стане єдиним нормативно закріпленим стандартом;

- розробити та прийняти Закон України «Про мирні зібрання», у якому обов'язково передбачити вимоги щодо порядку організації і проведення мирних заходів, строків завчасного сповіщення органів НП, документів, які мають бути долучені до заяви про проведення мирного заходу, тощо;

- закріпити в Законі України «Про Національну поліцію» мету та функції діяльності НП. Передбачити закріплення термінів «публічна безпека і порядок», «публічне місце» тощо;

- на рівні НП, інших правоохоронних органів та суду розробити й запровадити єдині стандарти цифрового документообігу, запровадити єдині правила роботи із службовими/процесуальними документами з використанням цифрового підпису, що сприятиме підвищенню оперативності ухвалення управлінських рішень, ефективності роботи з документами персоналу, своєчасному реагуванню на звернення громадян та знизить бюрократичну складову;

- на рівні НП розробити й запровадити в дію відомчі стандарти із забезпечення публічної безпеки і порядку у звичайних умовах та екстрених ситуаціях.

До внутрішніх факторів, що можуть вплинути на покращення стану забезпечення публічної безпеки і порядку, мають належати:

- сприяння виробленню та розвитку в особового складу НП здатностей до дій у нестандартних ситуаціях під час забезпечення публічної безпеки і порядку;
- сприяння постійному формуванню в підлеглих професійних знань і навичок;
- вироблення ефективних планів дій із профілактики та протидії загальній криміногенній обстановки та забезпеченню публічної безпеки і порядку в регіоні, враховуючи при цьому визначення оптимальної кількості працівників для обслуговування відповідної території, і досягнення максимальної їх мобільності з метою забезпечення прибуття до місця події та порушення порядку в найкоротший термін;
- здійснення ефективних заходів з налагодження взаємодії з населенням, громадськими формуваннями, іншими правоохоронними органами, органами місцевого самоврядування, ЗМІ тощо;
- з метою підвищення ефективності забезпечення публічної безпеки і порядку та набуття навичок у практичній діяльності запровадження практики систематичного задіювання у складі діючих нарядів НП курсантів навчальних закладів із специфічними умовами навчання;
- постійне планування щодо удосконалення забезпечення публічної безпеки і порядку в різних типових і нетипових ситуаціях;
- постійне удосконалення технічного оснащення підрозділів НП;
- упровадження та використання нових підрозділів у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку (наприклад, групи переговорників) та подальше вдосконалення їх діяльності;
- виокремлення діяльності з наповнення сайту територіального органу НП відповідним актуальним контентом тощо.

У результаті проведеного опитування встановлено, що стан забезпечення публічної безпеки і порядку залежить від реалізації керівником органу поліції таких організаційно-управлінських повноважень: підвищення обізнаності підлеглих щодо належного реагування в типових і нестандартних ситуаціях, забезпечення особистої безпеки (70,0 %); спільне планування та виконання завдань органом поліції і населенням, зокрема територіальними громадами (56,0 %); оперативна розстановка сил та засобів у разі загострення оперативної обстановки, ураховуючи можливості координації дій підрозділів патрульної поліції, поліції діалогу та поліцейських офіцерів громади як першої ланки співпраці з населенням (52,0 %); взаємодія з іншими правоохоронними органами, силами цивільного захисту, органами місцевого самоврядування, населенням, громадськими формуваннями, у тому числі в особливий період (48,0 %); налагодження системи оповіщення населення про надзвичайні ситуації на місцевому рівні (38,0 %); забезпечення безпеки дорожнього руху шляхом підвищення ролі превентивних заходів (28,0 %) – додаток Б.

Керівник може забезпечувати належний рівень публічної безпеки і порядку через вплив переважно на внутрішні фактори. Серед прикладів можна навести власний досвід здобувача щодо розроблення стратегічного плану «Створення моделі ефективного управління поліції у м. Києві». Зазначений документ розроблено з урахуванням пропозицій від структурних підрозділів поліції щодо вдосконалення та покращення поліцейської діяльності, орієнтованої на вирішення нагальних проблем громади Голосіївського району м. Києва. Головною метою проекту визначено впровадження системи якісного відбору кадрів, сучасних методів поліцейської діяльності в поєднанні з дієвими антикорупційними заходами і підвищення суспільної довіри до поліції та рівня публічної безпеки і порядку.

Реалізація проекту передбачає активну співпрацю із ICITAP та громадськими об'єднаннями і включає в себе, зокрема, і такі елементи:

- запровадження зонального принципу роботи (дільничні офіцери поліції, патрульна поліція, слідство);
- створення групи первинної комунікації;
- виділення більшої кількості груп швидкого реагування;
- запровадження інтерактивної карти подій як зручного механізму взаємодії між поліцією, громадою та органами місцевого самоврядування
- облаштування робочого місця для надання безкоштовної правової допомоги в доступному місці органу НП, реконструкція будівлі НП відповідно до європейських стандартів;
- покращення умов праці поліцейських, ранжування заробітної плати, запровадження об'єктивної системи оцінювання, залучення експертів до проведення тренінгів, забезпечення інформаційно-технічними засобами, побудова нової IT-інфраструктури тощо;
- запровадження системи «Електронне спілкування» (інтерактивний чат, який дозволить зменшити навантаження на лінію «102» та менше відволікати значні ресурси на вирішення питань, що не належать до компетенції НП);
- побудова зворотного зв'язку з громадянами, які звернулися до НП (вибірковий моніторинг викликів та прийнятих рішень);
- запровадження проектів «Сусідська варта», «Прозорий офіс», «Небайдужий громадянин», «Електронний кабінет дільничного», «Запитай поліцейського» тощо.

Доцільним є запровадження електронного документообігу, що сприятиме зменшенню часу на оброблення та узгодження документації, витрат, пов'язаних із використанням паперових носіїв.

Корисним вважаємо також досвід поліції тих країн, які у складних ситуаціях під час ведення перемовин використовують мобільні групи переговорників, у деяких регіонах України такі групи вже діють.

Так, наприклад, у Львові, Харкові та Одесі в межах реалізації пілотного проекту НП України для впровадження європейських стандартів у сфері забезпечення публічного порядку під час масових акцій та зібрань було створено групу комунікації (перемовників). Завданням таких груп комунікації є робота в натовпі та визначення потенційної загрози проявам насильства, виявлення призвідників і в діалозі з ними переконання відмовитися від своїх намірів. Планується, що вони будуть працювати в групах по два і більше осіб (залежно від масштабу акції та ступеня загрози виникнення заворушень). Парламентери працюватимуть у цивільному одязі, але на них планується одягати ідентифікаційні жилети. Перемовники вже показали свою ефективність під час масових заходів, пов'язаних із проведенням Прайд-параду в м. Києві.

На основі пропозицій про створення антиконфліктного відділу в управлінні превентивної діяльності ГУ НП у м. Києві викладених у доповідній записці на ім'я т.в.о. Голови НП України В. А. Трояну заступником Голови НП України – начальником ГУ НП у м. Києві А. Є. Крищенком було підготовлено на ім'я Голови НП С. М. Князева доповідну записку про внесення змін до штатних структур ГУ НП в областях та м. Києві відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» та з метою уникнення конфліктних ситуацій під час проведення масових заходів, відповідно до Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, уживання заходів щодо запровадження діяльності груп перемовників з питань свободи мирних зібрань (комунікації з організаторами та учасниками масових заходів). Запропоновано створити в структурі управління превентивної діяльності ГУ НП у м. Києві «відділ превентивної комунікації» із штатною чисельністю десять посад за рахунок перерозподілу наявної штатної чисельності ГУ НП у м. Києві [28].

Правовою підставою створення відділу превентивної комунікації є наказ ГУ НП у м. Києві «Про пілотний проект щодо запровадження діяльності групи комунікації ГУ НП у м. Києві під час проведення мирних зібрань та інших

масових заходів» від 31 березня 2017 р. № 435, наказ НП України «Про організаційно-штатні зміни в Національній поліції» від 26 червня 2017 р. № 640, наказ ГУ НП у м. Києві «Про організаційно-штатні зміни в ГУ НП у м. Києві» від 17 липня 2017 р. № 964, якими в Управлінні превентивної діяльності створено зазначений підрозділ із штатною чисельністю 12 посад.

За успішно реалізований пілотний проект та з метою вжиття заходів щодо запровадження в повсякденну діяльність практики використання перемовників з питань свободи мирних зібрань дорученням НП України «Про запровадження в територіальних органах і підрозділах НП постійно діючих робочих груп поліцейських з питань комунікації з організаторами та учасниками масових заходів» від 31 липня 2017 р. № 8246/01/20-2017 [125] починаючи із серпня 2017 р. функціонують постійно діючі робочі групи поліцейських з питань комунікації з організаторами та учасниками масових заходів (група превентивної комунікації). Із розрахунку ГУ НП у м. Києві (20 працівників); ГУ НП у Дніпропетровській, Львівській, Одеській, Полтавській, Харківській областях (10 працівників); інші ГУ НП в областях (по 6 працівників).

Понад 1 тис. поліцейських превентивної комунікації протягом 2018 р. залучались до 5,2 тис. масових заходів, що є результатом кардинальних змін у роботі поліції превенції: від вивчення кращих міжнародних практик, проведення тренінгів партнерами для особового складу – до впровадження нової, адаптованої до наших реалій, моделі взаємодії з громадянами під час таких заходів [33].

Створення та функціонування в органах і підрозділах НП груп превентивної комунікації є виправданим. Оскільки, встановлюючи діалог (переговори) з організаторами масових заходів напередодні їх проведення, а також спілкування з громадянами під час масових заходів, поліцейські значно зменшують ризик ескалації насильства та запобігають конфронтаціям. Отже, це необхідний та корисний інструмент з демократизації підходу до забезпечення публічної безпеки та порядку, який полягає і в тому, що використання таких

переговорів починається з припущення, що мета поліції – забезпечити мирне проведення таких заходів, як демонстрації.

Такі поліцейські групи в багатьох країнах Європи і є дуже ефективними в плані створення успішного діалогу між поліцією і громадянами та запобігання сутичкам під час масових заходів, що наразі дуже актуально [103; 19]. Доцільним у певних ситуаціях є залучення до перемовин поважних громадян того населеного пункту, в якому відбувається масове порушення публічного порядку і безпеки, і які мають певний авторитет серед аудиторії що викликає занепокоєння.

Одним із проблемних питань, яке може виникнути перед керівником територіального органу НП в його діяльності, є кадрове забезпечення органів і підрозділів НП.

Як відомо, 7 листопада 2015 р. в нашій країні набрав чинності Закон України «Про Національну поліцію», відповідно до якого міліція України припинила своє існування і стала поліцією – це ще один з перехідних етапів у загальній системі реформування правоохоронної галузі. Початком реформи стала переатестація співробітників, що стартувала у м. Києві та Київській області відповідно до наказу МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських» від 17 листопада 2015 р. № 1465. За період з листопада 2015 р. по січень 2016 р. правоохоронці Києва пройшли переатестацію, що включала в себе тестування на знання законодавчої бази і на загальні здібності та навички, тестування на поліграфі (в окремих випадках) та співбесіду з атестаційною комісією.

Так, у ГУ НП у м. Києві атестування пройшли 7641 працівник, за результатами якого:

- 6,9 тис. (81,1 %) працівників – займаним посадам відповідають;
- 309 (4,0 %) працівників – займаним посадам відповідають, заслуговують призначення на вищі посади;

- 347 (4,5 %) працівників – займаним посадам не відповідають, підлягають переміщенню на нижчі посади через службову невідповідність;
- 792 (10,4 %) працівники – займаним посадам не відповідають, підлягають звільненню зі служби в поліції через службову невідповідність.

Таким чином, на службі в поліції залишилися працівники, які пройшли атестування та за своїми професійними, морально-діловими якостями відповідали загальним вимогам до поліцейських, а 792 або 10,4 % поліцейських було звільнено зі служби в поліції, що значно збільшило некомплект посад у ГУ та навантаження на діючих працівників.

Крім цього, з моменту переходу до поліції відбори на службу в поліції протягом тривалого часу не оголошувалися в жодному з ГУ НП, у зв'язку з відсутністю поліцейських комісій, які уповноважені проводити конкурсний відбір відповідно до Закону України «Про Національну поліцію».

Усі ці фактори позначилися на значному збільшенні некомплекту (на грудень 2016 р.), а саме:

- загальний некомплект ГУ становив 2025 од. або 20,8 % (грудень 2018 р. – 1471 (– 554). Некомплект атестованого складу – 1896 од. (1122 – середнього складу поліції, 774 – молодшого складу поліції), що становить 21,2 % при штатній чисельності – 9723 од. (атестований склад поліції – 8935 од., із них середнього складу – 5509 од., молодшого складу – 3426 од., цивільного персоналу – 788 од.);
- некомплект керівного складу ГУ становив 179 од. (грудень 2018 року – 86 од.).

Враховуючи стрімке зростання некомплекту посад у ГУ НП та навантаження на діючих працівників, керівництвом поліції Києві було порушено питання щодо створення поліцейської комісії та оголошення відборів кандидатів на службу в поліції на заміщення вакантних посад – це можна вважати наступним та дуже потужним кроком реформування правоохоронної системи.

На виконання вимог Закону України «Про Національну поліцію» та наказу МВС України «Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських» від 25 грудня 2015 р. № 1631, наказом ГУ НП у м. Києві від 11 липня 2016 р. № 587 затверджено персональний склад поліцейської комісії. З початку її діяльності (тобто із липня 2016 р.) організовано та проведено 85 конкурсних відборів (2006 вакансій) (2016 р. – 5, 2017 р. – 19, 2018 – 61), за результатами яких прийнято на службу в поліцію 1102 кандидата (2016 р. – 249, 2017 р. – 275, 2018 р. – 578).

Заслуговує також на увагу впровадження керівництвом ГУ НП у м. Києві пілотного проекту (експерименту) «Ефективне управління» на базі Голосіївського управління поліції ГУ НП у м. Києві. Експеримент розпочато з метою підвищення рівня професійності та ефективності з надання поліцейських послуг громаді району, орієнтованої на зниження криміногенних факторів, тісну взаємодію населення з поліцією, підвищення відчуття безпеки серед громадян. Конструктивний діалог з громадою формується на засадах партнерства для спільної боротьби зі злочинністю заради безпечного майбутнього.

За результатами співбесід у 2018 р., до Голосіївського управління було відібрано та призначено 287 кандидатів, з яких атестований склад – 267 поліцейських, цивільний персонал – 20.

Відповідно до стратегічного плану «Створення моделі ефективного управління поліції у м. Києві» на 2018 рік, у Голосіївському управлінні поліції з метою покращення поліцейських послуг та оперативності реагування на звернення громадян запроваджено групу первинної комунікації – «Прозорий офіс», який обладнано необхідною оргтехнікою.

Облаштовано робоче місце для надання безкоштовної правової допомоги громадянам.

Для забезпечення ефективного виконання завдань дільничним офіцерам поліції, слідчим та працівникам кримінальної поліції надано 80 планшетів та 30 нагрудних відеореєстраторів.

З метою підняття авторитету поліцейського та налагодження тісної співпраці з населенням, упроваджено в роботу проект «Електронний кабінет дільничного», що працює в тестовому режимі.

Створено сторінки в соціальних мережах, окрему сторінку Голосіївського УП та запроваджено новий дизайн офіційної сторінки в соціальній мережі.

За допомогою QR-коду запроваджено систему «Електронне спілкування», інтерактивний чат, за допомогою чого здійснюється моніторинг прийнятих рішень та своєчасне реагування на негативні прояви.

Крім цього раціональним вважаємо утворення підрозділів патрульної поліції при інших територіальних органах НП, а також груп тактично-оперативного реагування патрульної поліції «ТОР» для забезпечення громадської безпеки та охорони правопорядку на масових заходах, з абсолютно новими психологією та підходом.

Тимчасові складнощі в діяльності НП пов'язані з реформуванням судової ланки та кадровими питаннями суддівського корпусу, адже недостатня кількість суддів, які виконують обов'язки слідчих суддів, є фактором, що безпосередньо впливає на строки та якість розслідування. Невідкладні слідчі дії через значне навантаження на слідчих суддів не можуть бути вчасно проведені та швидко втрачають свою актуальність. Отже, скоріше проведення суддівської реформи та укомплектування суддівських посад сприятиме швидкості та якості проведення досудового розслідування.

Окремої уваги потребує проблема діяльності НП у сільській місцевості. Значна кількість населення України проживає в селах, чисельність жителів яких сягає від кількох десятків до тисяч. У зв'язку з відірваністю сіл від райцентру, у голів сільських рад виникає необхідність самотійно вирішувати питання,

пов'язані з охороною правопорядку. Допомогати йому покликаний дільничний офіцер на цій території, але достатньо велика територія обслуговування та проблемне забезпечення транспортними засобами й пально-мастильними матеріалами можуть спричиняти певні складнощі у виконанні обов'язків щодо захисту інтересів громадян та забезпечення публічної безпеки і порядку на закріпленій дільниці (до 6 тис. осіб у сільській місцевості) [38]. У таких випадках потрібно щонайменше запровадити та ввести в дію систему термінового зв'язку населення з поліцією в селищах міського типу, селах, на автомагістралях тощо. У зв'язку із зазначеними проблемами, у сільській місцевості актуалізується питання створення та належного функціонування громадських формувань.

Ще одним проектом, який сприятиме зростанню рівня довіри до поліції, став проект «Поліцейський офіцер громади». Його головною метою є надання якісних поліцейських послуг у невеликих населених пунктах. Так, з 62 об'єднаних громад 60 зацікавилися проектом і готові підписати документ про співпрацю. Перші результати проекту очікуються вже влітку 2019 р., коли перші поліцейські офіцери громади вийдуть на місця після відбору та навчання. Результатом реалізації меморандуму стане отримання громадою поліцейського, який буде мешкати на території громади, житиме проблемами громади та допомагатиме в їх вирішенні [33].

Зазначену діяльність з оптимізації діяльності територіального органу НП керівник має здійснювати з дотриманням правових, організаційних, інформаційно-аналітичних, комунікаційних, соціально-психологічних та етичних аспектів.

Висновки до розділу 3

За результатами науково-практичного порівняння особливостей такої діяльності в окремих європейських державах (Велика Британія, ФРН, Італія,

Іспанія, Португалія, Бельгія, Нідерланди, Фінляндія), США та країнах пострадянського простору (Казахстан, Молдова, Білорусь, Російська Федерація) виокремлено найбільш доцільний для застосування у вітчизняному правовому полі досвід.

Важливими чинниками, що впливають на ефективність реалізації своїх повноважень керівниками органів поліції, визнано закріплені національним законодавством окремих країн положення стосовно заборони участі в масових заходах зі зброєю, а також в одязі, що закриває обличчя та унеможливорює ідентифікацію особи (Велика Британія, Франція); застосування штрафних санкцій до порушників у розмірі, пропорційному завданім збиткам (Італія); обов'язку керівника заходу оголосити про припинення демонстрації, якщо він не в змозі домогтися виконання своїх розпоряджень, після чого всі, хто не підкорився вимогам організатора, визнаються «особами, які діють проти публічного порядку» (Німеччина); проведення стихійних мітингів, але з чіткою регламентацією порядку та умов заходів (Іспанія, Нідерланди); заборони проведення зібрань біля лікарень, закладів освіти, місць позбавлення волі, важливих стратегічних об'єктів тощо (Білорусь, Казахстан).

Актуальним визнано запровадження в діяльності органів та підрозділів НП України елементів скандинавської моделі охорони публічного порядку, яка побудована на досвіді Швеції, Данії та Норвегії, що передбачає збільшення мобільності сил і засобів поліції та ґрунтується на вивченні психології натовпу, постійній комунікації з учасниками заходу, деескалації, обізнаності із ситуацією, ретельному плануванні та аналізі ризиків. Значну увагу приділено створенню чіткої системи управління під час підготовки та безпосереднього забезпечення публічної безпеки і порядку при проведенні масових заходів, що вимагає від керівника здатності до ініціативи, незалежності та автономності у прийнятті рішень.

Дієвим засобом контролю з боку керівника органу поліції за оперативною обстановкою вважається обов'язок організаторів масових зібрань повідомляти про такі заходи територіальний орган поліції (Канада, Велика Британія, ФРН, Італія), що відповідає Європейському кодексу поліцейської етики (ст. 15), за яким поліція повинна користуватися достатньою оперативністю, незалежно від інших державних органів, при виконанні покладених на неї завдань, за що вона несе повну відповідальність.

Наголошено на необхідності коригування нормативно-правового поля та одночасного вжиття скоординованих організаційно-управлінських заходів.

З метою приведення законодавства та відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів у відповідність із сучасними вимогами за участю дисертанта розроблено пропозиції до Закону України «Про Національну поліцію» (щодо удосконалення порядку взаємодії органів поліції з місцевими органами влади і самоврядування, спільна підготовка превентивних програм і програм забезпечення безпеки територіальних громад), проектів законів України «Про публічний порядок» (щодо закріплення понять «публічна безпека» та «публічний порядок», «публічне місце», визначення повноважень суб'єктів, на яких покладаються превентивні функції), «Про мирні зібрання» (закріплення порядку організації і проведення мирних заходів, строків сповіщення органів поліції, документів, які мають бути долучені до заяви про проведення заходу), а також відомчих наказів щодо врегулювання процедур цифрового документообігу, запровадження правил роботи із службовими документами з використанням цифрового підпису, реагування на звернення громадян, забезпечення публічної безпеки і порядку в екстрених ситуаціях.

Встановлено, що стан забезпечення публічної безпеки і порядку залежить від реалізації керівником органу поліції таких організаційно-управлінських повноважень: підвищення обізнаності підлеглих щодо належного реагування в типових і нестандартних ситуаціях, забезпечення особистої безпеки (70,0 %);

спільне планування та виконання завдань органом поліції і населенням, зокрема територіальними громадами (56,5 %); оперативна розстановка сил та засобів у разі загострення оперативної обстановки, ураховуючи можливості координації дій підрозділів патрульної поліції, поліції діалогу та поліцейських офіцерів громади як першої ланки співпраці з населенням (52,0 %); взаємодія з іншими правоохоронними органами, силами цивільного захисту, органами місцевого самоврядування, населенням, громадськими формуваннями, у тому числі в особливий період (48,0 %); налагодження системи оповіщення населення про надзвичайні ситуації на місцевому рівні (38,5 %); забезпечення безпеки дорожнього руху шляхом підвищення ролі превентивних заходів (28,0 %).

Підкреслено важливість урахування принципу «Community policing» (діяльності поліції, орієнтованої на потреби громад) в операційній та управлінській діяльності керівників органів поліції з орієнтацією на профілактичну діяльність, соціальну допомогу населенню, що потребує змін критеріїв оцінювання роботи окремих підрозділів та кожного поліцейського. У цьому контексті запроваджено проект «Поліцейський офіцер громади», метою якого є надання якісних поліцейських послуг у районах міст та невеликих населених пунктах.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правового статусу керівника територіального органу поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, а також шляхів його удосконалення, з розробленням таких положень:

1. Забезпечення публічної безпеки і порядку органами поліції – це орієнтована на потреби населення скоординована та керована діяльність підрозділів, служб та окремих працівників, спрямована на здійснення (реалізацію) профілактичних, адміністративних, примусових, дозвільних, контрольних та інших заходів у публічних місцях, що має на меті створення безпечного середовища життєдіяльності людей, швидке й компетентне реагування на надзвичайні ситуації і події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, за умов активної участі громадян. Застосування в Законі України «Про Національну поліцію» термінів «публічна безпека» і «публічний порядок» не можна вважати обґрунтованим через відсутність їх закріплення в інших актах законодавства, зокрема Конституції України, КУпАП, КК України та ін. Зазначене різне тлумачення призводить до суперечливих рішень в аналогічних справах. Відсутнє й чітке унормування повноважень керівника територіального органу поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, на якого покладаються специфічні функції, у тому числі моніторинг оперативної обстановки, узагальнення та аналіз результатів поліцейської діяльності, інформування органів державної влади, місцевих громадян та населення.

2. Особливості адміністративно-правового закріплення статусу керівника органу поліції щодо забезпечення публічної безпеки визначає низка чинників: статус НП як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ; місце

поліції в системі правоохоронних органів держави; загальна система поліції, яку становлять центральний орган управління поліцією і територіальні органи поліції як юридичні особи публічного права; поєднання функціональної та організаційно-управлінської складових діяльності керівника органу поліції як службової особи вищого рівня відносно до керівників підпорядкованих (за лінійним і територіальним принципами) підрозділів; права, обов'язки та відповідальність керівника як поліцейського. Надано пропозиції щодо нормативно-правового врегулювання повноважень керівника органу поліції стосовно організації взаємодії підрозділів патрульної поліції, превентивних служб, оперативних підрозділів, органів досудового розслідування та інших уповноважених служб (службових осіб) на території обслуговування.

3. На основі аналізу актів законодавства та доктринальних положень доведено, що адміністративно-правовий статус керівника органу поліції поєднує ознаки кількох видів спеціальних статусів: поліцейського, оскільки кандидат на посаду керівника органу поліції має відповідати загальним умовам вступу на службу в поліцію; публічного службовця, адже служба в Національній поліції є різновидом публічної служби, і посадової особи, тобто особи з владними повноваженнями, яка здійснює адміністративно-розпорядчі й організаційно-господарські функції. Зазначені групи повноважень посідають центральне місце в структурі адміністративно-правового статусу керівника органу поліції. Важливим є унормування положень, що визначають відповідальність керівника органу поліції за рішення, дії і бездіяльність підлеглих, унаслідок яких порушено права громадян, завдано шкоду фізичним чи юридичним особам, інтересам суспільства та держави.

4. Повноваження керівника органу поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку регламентовані багатьма нормативно-правовими актами різного рівня та умовно розподілені на дві групи: загальні (як службової особи НП) та спеціальні (як очільника юридичної особи публічного права). На прикладі

роботи органів поліції ГУ НП у місті Києві підтверджено провідну роль керівника під час забезпечення публічної безпеки і порядку, зокрема в разі ускладнень оперативної обстановки, шляхом залучення додаткових сил, до яких належать підрозділи патрульної поліції, поліції діалогу, тактико-оперативного реагування, дорожньої поліції, поліції охорони (88,0 % опитаних відмічають розбалансованість у взаємодії зазначених підрозділів), а також особового складу закладів освіти. Виокремлено особливості забезпечення публічної безпеки за участю груп швидкого реагування поліції в невеликих містах і селищах. Важливим напрямом управлінської діяльності керівника органу поліції є організація професійної підготовки підлеглих, у тому числі шляхом взаємодії із закладами освіти (залучення практиків до освітнього процесу, проведення спільних тренувань, командно-штабних навчань, комплексних вчень, квестів). Відповідний досвід за участі дисертанта вже напрацьовано ГУ НП України в м. Києві спільно з Національною академією внутрішніх справ (за даними опитувань, у 2018 р. 62,0 % керівників органів поліції констатували підвищення рівня підготовки курсантів, які прибувають на стажування).

5. Контроль за забезпеченням публічної безпеки і порядку як функція керівника органу поліції полягає у здійснюваній на системній основі перевірці відповідності діяльності підконтрольних об'єктів встановленим приписам, у межах яких вони мають діяти з метою порівняння реального становища в них із заданим режимом та оцінкою характеру допущених відхилень, виявлення причин «відставання», забезпечення раціональної розстановки сил і засобів, маневрування ними залежно від оперативної обстановки. Серед факторів, що впливають на ефективність контролю з боку керівника органу поліції, найбільш впливовими визнано належне розуміння громадянами власних обов'язків щодо дотримання публічної безпеки і порядку, оволодіння керівником певними повноваженнями та діловими якостями, які дозволяли б йому здійснювати вплив на діяльність підлеглих, наявність у керівника ресурсів для впливу на ситуацію в

разі її ускладнення, своєчасну та в повному обсязі поінформованість керівника щодо оперативної обстановки. Запропоновано уніфікувати розподіл функціональних обов'язків працівників підрозділів превенції органів поліції на засадах зонально-лінійного принципу (реалізовано при формуванні посадових обов'язків працівників на рівні ГУ НП в м. Києві).

6. Здійснено розподіл і проаналізовано зміст форм взаємодії органів поліції та інших суб'єктів щодо забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів залежно від режиму складності, основних етапів та характеру залучення основних і додаткових сил. Оцінено практику взаємодії керівників органів поліції з очільниками служб превенції, поліції діалогу, спеціального реагування, підрозділів Національної гвардії, громадських формувань, територіальних громад, муніципальних служб. Зазначено, що керівники органів поліції нерідко всупереч посадовим обов'язкам і вимогам законодавчих актів не здійснюють (ухиляються від здійснення) реальної співпраці з населенням, у тому числі шляхом залучення представників громадських інституцій до охорони публічного порядку, передусім у разі ускладнення оперативної обстановки. Аргументовано важливість нормативного врегулювання відповідних повноважень заступників начальника ГУ НП і територіальних органів поліції.

7. Позитивним для врахування у вітчизняному законотворенні та правозастосовній практиці визнано досвід окремих західноєвропейських країн (Великої Британії, Канади, Німеччини, Італії, Іспанії, Португалії, Нідерландів), США та окремих країн пострадянського простору (Казахстан, Білорусь) щодо правової регламентації та забезпечення публічної безпеки і порядку, зокрема під час проведення масових заходів, стосовно: заборони участі в масових заходах зі зброєю, а також в одязі, що закриває обличчя та унеможливорює ідентифікацію особи; обов'язку керівника заходу оголосити про припинення демонстрації, якщо він не в змозі домогтися виконання своїх розпоряджень; можливості проведення стихійних мітингів, але з чіткою регламентацією порядку й умов таких заходів;

заборони проведення зібрань біля лікарень, закладів освіти, місць позбавлення волі, стратегічних об'єктів. Актуальним визнано запровадження елементів скандинавської моделі охорони публічного порядку, яка побудована на досвіді Швеції, Данії та Норвегії. Контроль з боку керівника органу поліції за оперативною обстановкою під час проведення масових заходів кореспондується з обов'язками організаторів таких зібрань завчасно повідомляти орган поліції в разі прийняття рішення про зміну місця, часу, маршруту пересування, внесення інших змін до повідомлення або відмову від проведення мирного зібрання, що відповідає міжнародно-правовим стандартам і вітчизняній практиці.

8. Виокремлено правові та організаційно-управлінські напрями удосконалення діяльності керівника органу поліції, що впливають на стан забезпечення публічної безпеки і порядку. Запропоновано зміни та доповнення до Закону України «Про Національну поліцію», нові редакції положень проектів законів України «Про публічний порядок» і «Про мирні зібрання». Серед організаційно-управлінських повноважень перспективними відзначено: підвищення обізнаності підлеглих щодо належного реагування у типових і нестандартних ситуаціях та забезпечення особистої безпеки; спільне планування та виконання завдань із забезпечення публічної безпеки і порядку органом поліції та населенням (територіальними громадами); оперативне маневрування силами та засобами в разі загострення оперативної обстановки; взаємодію з іншими правоохоронними органами, силами цивільного захисту, органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями тощо. Підкреслено важливість урахування принципу «community policing» (діяльності поліції, орієнтованої на потреби громад) в операційній та управлінській діяльності керівників територіальних органів поліції з орієнтацією на профілактичну діяльність, соціальну допомогу населенню, що потребує змін критеріїв оцінювання роботи окремих підрозділів та кожного поліцейського. У цьому контексті запроваджено проект «Поліцейський офіцер громади», метою якого є надання якісних поліцейських послуг у невеликих населених пунктах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авторгов А. М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця. *Вісник ЛДУВС*. 2008. № 1. С. 222–229.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ: Укр. акад. внутр. справ. 1995. 177 с. URL: <http://refos.in.ua/administrativna.html>.
3. Андреященко Т. П. Полиция Франции, реформы полицейского управления 60–80-х годов и проблемы общественного порядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Москва, 1990. 19 с.
4. Андриевский И. Е. Полицейское право. Санкт-Петербург: Тип. Пратц, 1874. Ч. 1: Введение. Полиция безопасности. XVII. 648 с.
5. Армаш Н. О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Київ, 2005. 29 с.
6. Балика Г. О. Адміністративно-правовий статус Пенсійного фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: Запоріжжя, 2015. 221 с.
7. Бандурка О. М., Бевзенко В. М., Василенко В. М. та ін. Основи управління в органах внутрішніх справ: навч. посіб. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2011. 591 с.
8. Бандурка О. М., Безпалова О. І., Джафарова О.В. та ін. Управління органами Національної поліції України: підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка. Харків: Стильна типографія, 2017. 580 с.
9. Банчук О., Гаджиєва Ю., Малишев Б., Перникоза С., Шадська У. Громадськість і органи правопорядку: контроль, моніторинг, співпраця: практ. посіб. / за заг. ред. О. Банчука. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 75 с.

10. Басов А. В. Забезпечення громадської безпеки: поняття та зміст. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-2-2012/item/52-zabezpechennya-hromadskoyi-bezpeky-ponyattya-ta-zmist-basov-a-v>.
11. Батраченко О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. ... канд. юрид. наук. Суми, 2017. 218 с. URL: http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/54848/1/diss_Batrachenko.pdf.
12. Батраченко О. В. Значення й функції державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 128–132. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2015_3_28.
13. Бесчастний В., Гребеньков Г. Взаємодія міліції й населення як стратегічний напрям діяльності органів правопорядку. *Віче*. 2013. № 12. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/3714/>.
14. Бирюков П. Н. Полиция Республики Финляндия. *Евразийский юридический журнал* URL: http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=artic.
15. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Львів, 2016. 24 с.
16. Большой словарь иностранных слов. Москва: «ИДДК», 2007. 998 с.
17. Большой юридический словарь / А. В. Малько, К. Е. Игнатенкова и др. Москва: Проспект, 2009. 505 с.
18. Борисов Е. Ф., Петров А. А., Стерлигов Ф. Ф. Экономика: справочник. Москва: Финансы и статистика, 1997. 400 с.
19. В Одесі підготовлена група поліцейських-парламентерів. URL: <http://uanews.odessa.ua/other/2017/03/03/124305.html>.

20. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с. URL: <http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/ua/elib.exe>.
21. Величко В. О. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: Харків, 2001. 210 с.
22. Возник М. В. Організаційно-правові засади управління органами внутрішніх справ при забезпеченні масових заходів: дис. ... канд. юрид. наук: Київ, 2010. 211 с.
23. Гірич В. М. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів: аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/1153/#_ftnref3.
24. Губанов А. В. Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка. Москва: ВНИИ МВД России, 1993. 365 с.
25. Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін та ін. Київ – Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
26. Деякі аспекти функціонування Національної поліції в Україні: метод. посіб. Дніпро: ГУ НП у Дніпропетр. обл. 2016. 17 с. URL: <http://referatu.in.ua>.
27. Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів: дис. ... канд. юрид. наук: Київ, 2017. 198 с. URL: <http://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/55172>.
28. Доповідна записка про внесення змін до штатних структур головних управлінь НП в областях та м. Києві // вих. № 2710/04/20-2017 від 16.03.2017 (вх. ГУ НП у м. Києві № 5689 еп від 17.03.2017).

29. Доповідь заступника Голови – начальника ГУ НП у м. Києві на засіданні постійної комісії Київської міської ради з питань дотримання законності, правопорядку та запобігання корупції від 07.03.2018 та 03.12.2018.

30. Доценко О. С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2003. 207 с.

31. Євтушок В. А., Лижник О. С. Удосконалення взаємодії поліції з іншими правоохоронними органами під час виконання службово-бойових задач в умовах надзвичайних ситуацій соціального характеру. *Особливості підготовки поліцейських в умовах реформування системи МВС України*: зб. матеріалів І міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 20 трав. 2016 р.). Харків: ХНУВС, 2016. С. 32–34.

32. Зарудський П. С. Техногенні катастрофи та їх попередження. Київ: Наук. думка, 1993. 165 с.

33. Звіт Голови Національної поліції України С. Князева про результати роботи відомства за 2018 рік. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/zvity/Zvit_NPU_2018.pdf.

34. Зима Л. М. Організаційно-економічні механізми управління економічною безпекою підприємств стратегічного значення: автореф. дис. ... канд. екон. наук: Донецьк, 2004. 16 с.

35. Зозуля І. В., Довгань О. І. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? *Форум права*. 2015. № 5. С. 85–92.

36. Іванцова А. В. Національна поліція України. Досвід зарубіжних країн. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 2. С. 210–212. URL: http://pap.in.ua/2_2016/64.pdf.

37. Інструкція про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України від 10 груд. 2015 р. № 1560. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>.

38. Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ МВС України від 28 лип. 2017 р. № 650. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>.

39. Інструкція про порядок використання поліграфів у Національній поліції України: наказ МВС України від 13 листоп. 2017 р. № 920. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1472-17>.

40. Інструкція про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності: затв. наказом МВС України від 10 груд. 2015 р. № 1560. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0012-16>.

41. Інформація про стан виконання у першому кварталі 2017 року Міської цільової комплексної програми профілактики та протидії злочинності в місті Києві «Безпечна столиця» на 2016–2018 роки. URL: <https://kievcity.gov.ua/files/2017/5/29/Informaciya-pro-stan-vykonannya-u-pershomu-kvartali-2017-roku.pdf>.

42. Кацуба Р. М. Адміністративно-правова діяльність міліції щодо запобігання порушенням громадського порядку при проведенні масових спортивних заходів: дис. ... канд. юрид. наук: Херсон, 2012. 254 с.

43. Кисель Л. Є. Керівник. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. 792 с.

44. Климович О. В. Система національних засобів захисту прав людини (в контексті положень Конвенції про захист прав і основних свобод людини). *Право України*. 2001. № 1. С. 34–37.

45. Кобзар О. Ф. Щодо визначення понять публічної безпеки та порядку. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2015. С. 457–462. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/6563/Kobzar%20nauk%20pra%2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

46. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
47. Коломоець Т. О. Адміністративне право України / Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
48. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України: дис. ... д-ра юрид. наук: Харків, 2002. 408 с.
49. Конституція України – основа реформування суспільства / В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошовий, М. В. Цвік. Харків: Право, 1996. 96 с.
50. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
51. Контроль. Вікіпедія: Вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C>.
52. Конт-Спонвиль А. Философский словарь. Москва: Палимпсест, Изд-во «Этерна», 2012. 1120 с. URL: <https://www.litres.ru/andre-kont-sponvil/filosofskiy-slovar-9362050/chitat-onlayn/>.
53. Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовт. 2014 р. № 1118-р. URL: <http://police-reform.org/library/rozporyadzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodo-pitannya-reform>.
54. Концепція запровадження в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів: завт. наказом МВС України від 23 серп. 2018 р. № 706. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS873.html.
55. Копотун І. М. Зарубіжний досвід охорони громадського порядку муніципальною (місцевою) поліцією й можливості його використання в Україні. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/44471/%CA>.

56. Королевская жандармерия Нидерландов (Marechaussee). URL: http://polis-cp.osce.org/countries/details?item_id=35&lang=ru#neth2-att.
57. Костюк В. Л. Особливості адміністративно-правової охорони громадського порядку в місті Києві (на матеріалах патрульної служби міліції): дис. ... канд. юрид. наук: Київ, 2012. 206 с.
58. Костюк В. Л., Крищенко А. Є., Куценко Д. В. Адміністративна діяльність керівника територіального органу Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: метод. рек. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 48 с.
59. Костюшко О. П. Залучення громадян до охорони громадського порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 193–212. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2017_2_18.
60. Кравцов С. Посадові інструкції: методика складання. *Кадрове діловодство*. 2011. № 4 (4). URL: <http://kadrhelp.com.ua/posadovi-instrukciyi-metodika-skladannya>.
61. Краткий психологический словарь / ред. А. В. Петровский, М. Г. Ярошевский; ред.-сост. Л. А. Карпенко. 2-е изд., расшир., испр. и доп. Ростов-н/Дону: Феникс, 1998. 512 с.
62. Крищенко А. Є. Забезпечення публічної безпеки і порядку як завдання Національної поліції України. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (13). С. 120–129.
63. Крупнова Л. В. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Ірпінь, 2008. 23 с. URL: http://disertaciya.org.ua/disertaciya_1_117.html.
64. Кудря В. О., Лабунь А. В., Радзівон С. М., Фещенко Л. О. та ін. Організація роботи підрозділів превентивної діяльності Національної поліції: навч. посіб. / за ред. Кулікова В. А. Київ: Освіта України, 2017. 246 с.

65. Кулик Д. О. Характеристика організаційно-штатної структури сучасного інституту державної служби. *Форум права*. 2013. № 14. С. 215–219.
66. Курило С. Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. *Форум права*. 2012. № 1. С. 523–526. URL: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2012-1/12kcltgp.pdf>.
67. Ладензак К. Стиль работы и образ жизни руководителя: анализ проблемы, рекомендации. Москва: Экономика, 1985. 280 с.
68. Лекторський В. А. Нова філософська енциклопедія: в 4 т. Москва: Думка. під ред. В. С. Стьопіна. 2001. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/852/%D0%9E%D0%91%D0%AA%D0%95%D0%9A%D0%A2.
69. Лемеш Д. Л. Адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: Київ, 2016. 202 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/2582845/>
70. Литвин О. В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: Ірпінь, 2009. 2122 с. URL: <http://mydisser.com/en/catalog/view/6/352/2207.html>.
71. Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку: дис. ... канд. юрид. наук: Київ. 2002. 181 с.
72. Ляхович У. І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця: дис. ... канд. юрид. наук: Київ, 2008. 182 с. URL: <http://www.dissertation.com.ua/node/675100.html>.
73. Мамай К. В. Окремі питання організації діяльності поліції зарубіжних країн щодо попередження групових порушень громадського порядку та масових безпорядків. *Наука і правоохоронна діяльність*. 2013. № 1 (19). С. 127–132. URL: http://naukaipravoohorona.com/index_html_files/23_Mamay.pdf.

74. Матриненко О., Захаров Є. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ (текст проекту). URL: https://zib.com.ua/ua/print/101834-strategiya_rozvitku_organiv_vnutrishnih_sprav_tekst_proektu.html.

75. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління: монографія. Харків: Консум, 2001. 131 с.

76. Мельник Р. С. Поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» у німецькій та українській науці і законодавстві. *Право і Безпека*. 2009. № 2. С. 24-30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2009_2_7.

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

78. Мозоль В. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи податкової міліції (організаційно-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: Ірпінь, 2006. 206 с.

79. Молотай В. А., Пелагеша О. Г., Сивухін В. С., Костюк В. Л. Участь громадян в охороні громадського порядку та профілактики правопорушень: метод. рек. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2011. 40 с.

80. Мулявка Д. Г. Забезпечення публічної безпеки і порядку національною поліцією України. Досвід зарубіжних країн. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 1. С. 171-173. URL: http://www.pap.in.ua/1_2017/52.pdf.

81. О массовых мероприятиях в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 30 дек. 1997 г. № 114-З. URL: <http://guir.minsk.gov.by/obshchestvenno-massovaya-rabota/massovye-meropriyatiya/zakon-respubliki-belarus-o-massovykh-meropriyatiyakh-v-respublike-belarus>.

82. О полиции: Закон от 12 июля 2012 г. URL: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2017-01-01>.

83. О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан: Закон Республики

Казахстан от 17 марта 1995 г. № 2126. URL:
https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003508.

84. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. Москва: ИТИ Технологии; 4-е изд., доп. 2006, 944 с.

85. Олійник І. Л. Теоретико-правовий огляд понятійно-категоріального апарату «державний службовець», «посадова особа», «керівник». *Право і суспільство*. 2013. № 6.2. С. 217–221. URL:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2013_6.2_51.

86. Організація та управління підрозділами міліції громадської безпеки: мультимедійний навч. посіб. / НАВС. URL:
<http://www.naiu.kiev.ua/books/ODGMV/new-page.html>.

87. Основи особливої тактики дій поліції (за надзвичайних обставин: навч. посібник. Стокгольм: Управління Королівської поліції Швеції, 2010. переклад Консультативна місія ЄС, 2018. 162 с.

88. Основи управління в органах внутрішніх справ України (схеми, визначення, поняття, принципи, основні засади): наоч. посіб. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2007. 190 с.

89. Осовська Г. В., Осовський О. А. Основи менеджменту: навч. посіб. Київ: Кондор, 2006. 664 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-book-125.html>.

90. Офіційна інтернет сторінка поліції Нідерландів. URL:
<https://www.politie.nl/themas/thema/preventie.html>.

91. Охорона громадського порядку та безпеки при проведенні масових заходів. Фондова лекція з дисципліни «Організація охорони громадського порядку». Київ: НАВС, 2014. 49 с. <https://nni3.naiu.kiev.ua/files/kafedry/ogp.doc>.

92. Охотнікова О. М. Адміністративна відповідальність керівника державного підприємства, установи, організації в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: Ірпінь, 2004. 205 с.

93. Панова О. О. Компетенція органів Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки. *Особливості підготовки поліцейських в умовах реформування системи МВС України*: зб. матеріалів I міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 20 трав. 2016 р.) / МВС України, Департамент патрул. поліції України; Харк. нац. ун-т внутр. справ, каф. спец. фіз. підготовки. Харків: ХНУВС, 2016. С. 48–51. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/scientist/117>.

94. Панова О. О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів: електрон. наук.-практ. журн. «S.P.A.C.E.». 2017. № 2. С. 42–46. URL: http://www.space.nuoua.od.ua/v2_2017/11.pdf.

95. Панова О. О. Поняття, зміст та значення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Право». 2016. № 6. Т. 2. С. 133–136. URL: http://www.lj.kherson.ua/2016/pravo06/part_2/35.pdf.

96. Пелипенко Н. Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства: сутність і поняття. *Вісник Академії управління МВС*, 2010. № 2 (14). С. 134–141.

97. Петришин А. В. Статус должностного лица: природа, структура, специализация: учеб. пособие. Киев: УМК ВО при Минвузе УССР, 1990. 76 с.

98. Петрушенко В. Л. Тлумачний словник основних філософських термінів. Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2009. 264 с.

99. Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: зб. наук. пр. / В. І. Луговий (голов. ред.). Укр. акад. держ. управління при Президентові України. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 376 с.

100. Пірен М. І., Надольний І. Ф., Войнович Р. В. Керівник в органах державного управління та місцевого самоврядування (опорний конспект дистанційного курсу навчальної дисципліни): навчальний посібник. Київ: Центр навч. літ., 2004. 102 с. URL: <http://derzhava.in.ua>.

101. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. Київ: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.

102. Поліцейська діяльність, орієнтована на громаду, в Європі: концепції, теорія та практика. Серія посібників EUCPN. Посібник № 2. 136 с. ISBN 978-966-2717-03-7.

URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/14586534582015_community_oriented_policing_in_europe.pdf.

103. Поліція Львівщини створила групу перемовників, яка працюватиме під час масових заходів. URL: <http://portal.lviv.ua/news/2017/03/03/politsiya-lvivshhini-stvorila-grupu-peremovnikov>.

104. Положення про Головне управління Національної поліції у м. Києві: затв. наказом Нац. поліції України від 6 листоп. 2015 р. № 27.

105. Положення про Департамент патрульної поліції: затв. наказом Нац. поліції України від 6 листоп. 2015 р. № 73. URL: http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Polozhennya_DPP_zi_zminamy_vid_31_10_16.pdf.

106. Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України: затв. наказом МВС України від 7 листоп. 2018 р. № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1356-18#n4>.

107. Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 877. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248607704>

108. Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України: наказ МВС України від 26 січ. 2016 р. № 50. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-16>.

109. Положення про патрульну службу МВС: наказ МВС України від 2 лип. 2015 р. № 796. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>.

110. Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 11 листоп. 2010 р. № 550 (втратив чинність). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10>.

111. Попов Л. Л., Коренев А. П., Круглов В. А. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. Москва: Акад. МВС СССР, 1990. 223 с.

112. Порядок організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку: наказ МВС України від 10 серп. 2016 р. № 773 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16#n13>.

113. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2016 р. № 246 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 18 серп. 2017 р. № 648). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>.

114. Порядок проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 7 лют. 2018 р. № 58. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-%D0%BF>.

115. Порядок проведення службових розслідувань у Національній поліції України: затв. наказом МВС від 7 листоп. 2018 р. № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18>.

116. Прищак М. Д., Лесько О. Й. Психологія управління в організації: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і допов. Вінниця, 2016. 150 с.

117. Про внесення змін до Положення про Головне управління Національної поліції у м. Києві: наказ Національної поліції України від 3 берез. 2018 р. № 202.

118. Про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України: наказ МВС від 9 листоп. 2018 р. № 900. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1358-18>.

119. Про Декларацію про поліцію: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 8 трав. 1979 р. № 690 (1979). URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_803.

120. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.

121. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15 берез. 2018 р. № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19>.

122. Про діяльність поліції: Закон Королівства Бельгії від 5 серп. 1992 р. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/Belg.pdf>.

123. Про Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи від 19 верес. 2001 р. на 765-му засіданні заступників міністрів. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.

124. Про забезпечення публічної безпеки і порядку під час заходів з відзначення 27-ї річниці незалежності України: доручення Нац. поліції України від 6 серп. 2018 р. № 9146/04/20-2018.

125. Про запровадження в територіальних органах і підрозділах Національної поліції постійно діючих робочих груп поліцейських з питань комунікації з організаторами та учасниками масових заходів: доручення Нац. поліції України від 31 лип. 2017 р. № 8246/01/20-2017.

126. Про затвердження норм належності однострою поліцейських (у мирний час): наказ МВС України від 22 черв. 2016 р. № 530.

127. Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення: Закон України від 22 верес. 2005 р. № 2899-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2899-15>.

128. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII (втратив чинність № 580-VIII від 02.07.2015). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/565-12/print1443098413862836>.

129. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

130. Про Національну поліцію: Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

131. Про номенклатуру посад Національної поліції України: наказ МВС України від 15 черв. 2018 р. № 51.

132. Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських: наказ МВС України від 25 груд. 2015 р. № 1631. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0049-16>.

133. Про організацію інтегрованої поліцейської служби, структурованої на два рівні: Закон Королівства Бельгії від 7 груд. 1998 р. URL: http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/Belg_98.pdf.

134. Про організацію поліції публічної безпеки: Закон Португальської Республіки № 53/2007. URL: <http://pravo.org.ua.pdf>

135. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3673-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>.

136. Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 лип. 1988 р. № 9306 (втратив чинність). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88>.

137. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України: наказ МВС України від 7 листоп. 2018 р. № 893 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18>.

138. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.

139. Про сили і корпуси безпеки: Закон Королівства Іспанії від 13 берез. 1986 р. № 2 . URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/Spain86.pdf>.

140. Про участь громадян в охороні громадського порядку й державного кордону: Закон України від 22 черв. 2000 р. № 1835–III. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14.

141. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

142. Проект Закону «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 3587 від 7 груд. 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57396.

143. Проект Закону «Про порядок організації і проведення мирних заходів» № 2450 від 6 трав. 2008 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32431.

144. Проект Закону «Про свободу мирних зібрань» № 2508а від 4 лип. 2013 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47751.

145. Прокоп'єв Р. Підприємства, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки: проблеми правового регулювання. *Вісник Академії правових наук України*. 2013. № 1 (72). С. 262–270. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/4054/1/Prokopiev_262.pdf.

146. Проневич О. С. Функції поліції (міліції): нормативно-доктринальна інтерпретація. URL: <http://radnuk.info/statti/565-pranoohor/14779-2011-01-19-02-35-05.html>.

147. Пузанова Т. А. Державні службовці органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2014. № 8. С. 103–105. URL: <http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc8/28.pdf>.

148. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави: навч. посіб. 10-те вид., доп. Київ, 2008. 224 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/1616404/>.

149. Разаренов Ф. С., Прудников А. С. Организационно-правовые основы охраны общественного порядка и обеспечение безопасности на транспорте. Москва: Высш. юрид. заоч. шк. МВД СССР, 1990. 44 с.

150. Развадовский В. Деятельность милиции по обеспечению безопасности дорожного движения. *Юридический вестник*. 1999. № 1. С. 39–41.

151. Райнін І. Л. Організаційно-адміністративне забезпечення публічної безпеки і порядку в Харківській області. *Верховенство права*. 2016. № 1. URL: <http://sd-vp.info/2016/organizatsijno-administrativne-zabezpechennya-publichnoyi-bezpeki-i-poryadku-v-harkivskij-oblasti/>.

152. Рамазанова У. В. Щодо поняття взаємодії громадських організацій з органами внутрішніх справ. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 3. Т. 2. С. 66–70. http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo03-2/part_2/34.pdf.

153. Реалізація програми «Безпечна столиця» допомагає правоохоронцям ефективніше боротися зі злочинністю (22 листоп. 2018 р.). URL: https://kyivcity.gov.ua/news/realizatsiya_programi_bezpechna_stolitsya_dopomagaye_pravookhorontsyam_efektivnishe_borotisy_zi_zlochinnistyu.html.

154. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних

обрядів, церемоній та процесій) від 8 верес. 2016 р. № 6-рп/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16>.

155. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квіт. 2001 р. № 4-рп/2001. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>.

156. Русская мысль и речь. Свое и чужое. Опыт русской фразеологии. Сборник образных слов и иносказаний. Т. 1-2: Ходячие и меткие слова: сб. русских и иностранных цитат, пословиц, поговорок, пословичных выражений и отдельных слов. Санкт-Петербург, тип. Ак. наук. М. И. Михельсон. 1896–1912.

157. Савченко Р. О. Елементи системи управлінського контролю. *Економіка та держава*. № 6. 2016. С. 48–52. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/6_2016/12.pdf.

158. Сергеев А. В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку: монографія. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2012. 216 с.

159. Симакин Д. Законы о митингах в странах G8: какие бывают санкции и ограничения. *Forbes*. URL: <http://www.forbes.ru/sobytiya-slideshow/vlast/82511-zakony-omitingah-v-stranah-g8-kakie-byvayut-sanktsii-i-ogranicheniya>.

160. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. Київ: Наук. думка, 1970–1980.

161. Социологический энциклопедический словарь / Осипов Г. В. Москва: ИНФРА-М-Норма, 1998. 488 с.

162. Справа «Веренцов проти України» (Заява № 20372/11): Рішення Європейського суду з прав людини від 11 квіт. 2013 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974_945/page.

163. Справа «Шмушкович проти України» (Заява № 3276/10): Рішення Європейського суду з прав людини від 14 листоп. 2013 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_990.

164. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О. А. Банчука. Київ: Москаленко О. М. 2013. 588 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/status-policii-banchuk-2013.pdf>.

165. Статут патрульно-постової служби міліції України: Наказ МВС від 28 лип. 1994 р. № 404 (втратив чинність). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94/print1443098413862836>.

166. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України, схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листоп. 2017 р. № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80>.

167. Тиліпська О. Ю. Зміст поняття та проблеми забезпечення права на мирні зібрання в Україні в контексті адміністративного права. *Право і суспільство*. 2014. № 6-1. Ч. 2. С. 213-219. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2014/6-1_2014_part_2.pdf.

168. Типовий порядок проведення конкурсу на службу в поліцію і / або зайняття вакантної посади: затв. наказом М-ва внутр. справ України 25 груд. 2015 р. № 1631. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0050-16>.

169. Типовий статут громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 груд. 2000 р. № 1872. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1872-2000-%D0%BF>.

170. Тихомиров О. К. Психология мышления: учеб. пособие. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1984. 272 с. URL: <https://studfiles.net/preview/1664245/>.

171. Толковый словарь иностранных слов Л. П. Крысина. Москва: Рус. яз. 1998. URL: <https://www.twirpx.com/file/768830/>.
172. Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. Москва: Гос. ин-т «Сов. энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935–1940. 4 т. 8845 с.
173. Третяк В. В. Економічна безпека: сутність та умови формування. *Економіка і держава*. 2010. № 1. С. 6–8. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/1_2010/3.pdf.
174. Управління корупційними ризиками при прийнятті кадрових рішень у сфері управління, що належить до відання МВС: метод. рек. Київ: ДНДІ МВС України, 2016. 42 с.
175. Фатхутдінов В. Г. Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Київ. 2017. 36 с. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/1749/1/fatkhutdinov_vh_avtoreferat.pdf.
176. Фатхутдінов В. Г. Адміністративно-правове регулювання у сфері громадської безпеки в Україні: монографія. Київ: Освіта України, 2016. 400 с.
177. Фатхутдінов В. Г. Громадський та публічний у дзеркалі правничої герменевтики. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 4. Т. 1. С. 45–50.
178. Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміна «публічна безпека» в Законі України «Про Національну поліцію України». 2015. URL: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-ta-kontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini/>.
179. Философский словарь / под. ред. Э. Л. Радлова. С.-Петербург. 1911. URL: <http://www.runivers.ru/bookreader/book18690/#page/1/mode/1up>.

180. Философский энциклопедический словарь / гл. ред.: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. Москва: Советская энциклопедия. 1983. 840 с. URL: <https://www.runivers.ru/lib/book6207/140184/>.
181. Ченшвили М. В. Полиция Финляндии: организационно-правовые основы деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001. URL: http://www.dissland.com/catalog/politsiya_finlyandii_organizatsionno_pravovie_osnovi_deyatelnosti.html.
182. Шапіро В. Адміністративно-правовий статус громадянина України як суб'єкта інформаційних правовідносин. *Публічне право*. 2012. № 4 (8). С. 77–83. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/36623/3/Administrative_legal_status_of_citizen_Shapiro.pdf
183. Шкарнега О. С. Провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання: дис. ... канд. юрид. наук: Одеса, 2016. 210 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5315/Diss.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.
184. Шморгун Л. Г. Менеджмент організацій : навчальний посібник. Київ: Знання, 2010. 452 с. URL: https://pidruchniki.com/19570411/menedzhment/upravlinnaki_protседuri_viznachennnya_meti_informatsiyne_zabezpechennnya_analitichna_diyalni_st.
185. Щодо правового регулювання проведення мирних заходів: лист Міністерства юстиції України від 26 листоп. 2009 р. № 1823-0-1-09-18. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v823-323-09>.
186. Энциклопедия эпистемологии и философии науки / под ред. И. Т. Касавина. Москва: Изд-во «Канон+», РООИ «Реабилитация». 2009. 1248 с. URL: http://journal.iph.ras.ru/sites/default/files/2009_4.pdf.
187. Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи: дис. ... канд. юрид. наук: Львів, 2002. 168 с. URL: <http://dl1.lib.ua-ru.net/files/dfd/35/33838.doc>.

188. Яценко С. Л. Адміністративно-правові засади діяльності керівника в органах внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: Київ, 2009. 224 с.
189. Código Penal [Penal Code] art. 513, B.O.E., Nov. 24, 1995. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>.
190. Conseil d'État, Juge des référés, 26/07/2014, 383091, Inédit au recueil Lebon.
URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000029338225>.
191. Constitución Espanola [C.E.] [Spanish Constitution] art. 21(1), Boletín Oficial del Estado [B.O.E.], Dec. 29. 1978. URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>.
192. Costituzione della Repubblica Italiana [Cost.] [Constitution of the Italian Republic] art. 17, para. 1: URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.
193. Decreto-Lei No. 406/74, de 29 de Agosto, art. 1(1). URL: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/1974/08/20101/00020003.pdf>.
194. Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico Legge 22 maggio 1975, n. 152 (gu n. 136 del 24/05/1975). URL: <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2008/aprile/legge-152-1975.html>.
195. Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html>.
196. Guelph (City) v. Soltys, [2009] O.J. No. 3369 (Ont. Sup. Ct. Jus), at paragraph 26. URL: <http://www.justice.gc.ca/eng/cs-jc/charte-charte/check/art2c.html>.
197. Gutenberg E. Grundlagen der Betriebswirtschaft slehre. Vol. 1: Die Produktion, 24th edn. — Berlin and Heidelberg: Springer, [1951] 1983.

198. Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunion. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo9-1983.html.
199. Manifestations à caractère revendicatif : déclaration préalable. URL: <http://www.nord.gouv.fr/Demarches-administratives/Activites-et-professions-reglementees/Manifestations-a-caractere-revendicatif-declaration-prealable>.
200. Mitchell T.R. People in Organisations: Understanding their Behaviour, New York, McGraw Hill, 1978, 481 p. p. 158.
201. On-line pecypc The Difference.ru. URL: <http://thedifference.ru/otlichie-celi-ot-zadachi/>
202. On-line pecypc Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
203. On-line pecypc Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F>.
204. Public Order Act 1986. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64>.
205. Right to Peaceful Assembly: Selected Foreign Jurisdictions. URL: https://www.loc.gov/law/help/peaceful-assembly/foreign.php/#_ftn8.
206. Sentencia Tribunal Constitucional STC 66/1995, May 8, 1995, available on the Constitutional Court website, at. URL: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2920>.
207. Svensk författningssamling 1993:1617. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/ordningslag-19931617_sfs-1993-1617.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Крищенко А. Є. Забезпечення публічної безпеки і порядку як завдання Національної поліції України. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (13). С. 120–129.
2. Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 206–214.
3. Крищенко А. Є. Завдання та функції Національної поліції як учасника адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2 (103). С. 121–130.
4. Крищенко А. Є. Взаємодія Національної поліції з іншими суб'єктами у сфері забезпечення публічної безпеки. *Науковий вісник публічного приватного права*. 2017. № 4. С. 164–170.
5. Крищенко А. Є. Повноваження керівника територіального органу Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 4 (105). С. 186–198.
6. Крищенко А. Е. Административно-правовой статус руководителя территориального органа национальной полиции. *Право и закон*: 2017. № 1. С. 154–159.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Крищенко А. Є. «Публічна безпека і порядок» – новий старий термін. *Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти*: матеріали XI Міжнар.

наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 22 листоп. 2016 р.). Кривий Ріг, 2017. 293 с. С. 143–148.

8. Крищенко А. Є. Правові аспекти електронного декларування осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016 р.) / [ред. кол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. 478 с. С. 252–255.

9. Крищенко А. Є. Проблемні питання забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення міжнародного пісенного конкурсу «Євробачення-2017». *Формування національної правової системи України в контексті євроінтеграційних процесів*: матеріали наук.-практ. інтернет-конф. (Київ, 21 квіт. 2017 р.) / [ред. кол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 480 с. С. 252–255.

10. Крищенко А. Є. Розвиток та запровадження проблемно-орієнтованої поліцейської діяльності в Україні. *Проблемно-орієнтована поліція (Problem-Oriented policing Conference)*: матеріали 27 Міжнар. конф. (Х'юстон, штат Техас, 2–4 жовт. 2017 р.). Х'юстон, 2017. С. 84-86.

11. Крищенко А. Є. Нормативні аспекти реалізації права громадян на мирні зібрання. *Дотримання прав людини в діяльності національної поліції*: зб. тез круглого столу (Київ, 6 груд. 2017 р.): Київ: Навч.-наук. ін-т № 3 Нац. акад. внутр. справ, 2017. 71 с. С. 8–11.

12. Крищенко А. Є. Щодо визначення терміна «керівник територіального органу національної поліції». *Вплив інтеграційних тенденцій на розвиток національного права*: матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Одеса, 23 лют. 2018 р.) / за заг. ред. В. П. Маковія, О. Л. Зайцева. Одеса: Одес. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 187 с. С. 94–96.

13. Крищенко А. Є. та ін. Забезпечення публічної безпеки і порядку, виявлення та документування протиправних дій під час проведення масових заходів в умовах ускладнення оперативної обстановки: метод рек. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. 45 с.

14. Крищенко А. Є. та ін. Забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення міжнародного пісенного конкурсу «Євробачення-2017»: метод. рек. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 61 с.

15. Крищенко А. Є. та ін. Припинення групових порушень публічного порядку підрозділами Національної поліції: метод. рек. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 28 с.

16. Крищенко А. Є. та ін. Міжнародний досвід залучення населення до співпраці з поліцією щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: аналіт. огляд. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 40 с.

17. Крищенко А. Є. та ін. Адміністративна діяльність керівника територіального органу Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: метод. рек. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 48 с.

Додаток Б

Результати анкетування керівників різного рівня підрозділів Національної поліції України, стосовно організаційно-правового забезпечення публічної безпеки і порядку

З метою вивчення особливостей організаційно-правового забезпечення публічної безпеки і порядку керівниками різного рівня, було проведено анкетування 100 працівників практичних підрозділів Національної поліції України. Опитування здійснювалося у різних регіонах України (у Вінницькій, Дніпропетровській, Житомирській, Закарпатській, Київській, Одеській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Рівненській, Тернопільській, Харківській, Херсонській, Черкаській, Чернігівській областях та м. Києві).

Мета анкетування: з'ясувати думку респондентів щодо проблем організаційно-правового забезпечення публічної безпеки і порядку у діяльності керівників різного рівня Національної поліції України, тим самим підтвердити чи спростувати результати проведеного дисертаційного дослідження, а також використати отримані відомості при формулюванні висновків і розробці пропозицій (рекомендацій) щодо удосконалення положень адміністративного законодавства.

Категорія респондентів: 100 керівників різного рівня підрозділів Національної поліції України.

Підстави для анкетування: наявність у респондентів досвіду практичної роботи професійності й компетентності, а також сформованої позиції (думки) та власного уявлення щодо питань, які були поставлені в анкеті.

Форма анкетування: письмова, шляхом заповнення/давання відповідей респондентами.

Час для відповіді на одну анкету респондентом: приблизно 15-20 хвилин.

Структура анкети: 17 питань із пропонованими відповідями, котрі різняться за характером та змістом.

Зміст пропонованих питань: базується на отриманих в результаті дисертаційного дослідження персональних результатах, дискусійних положеннях, що мають бути спростовані чи підтверджені респондентами, позиціях, рейтинг яких має бути визначений чи уточнений, тощо.

1. В якому органі/підрозділі Національної поліції України Ви працюєте?
2. На якій посаді?
3. Який Ваш стаж практичної діяльності в Національній поліції / загальний?
4. Який стаж роботи Ви маєте на керівних посадах? / В органах Національної поліції?

5. Зазвичай, чи достатньою інформацією Ви володієте для ефективного забезпечення публічної безпеки і порядку?

- Так – 93 чол., 93%;
- Ні – 7 чол., 7%.

6. Чи вважаєте Ви, що завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення публічних зібрань позитивно впливатиме на забезпечення публічної безпеки і порядку під час їх проведення?

- Так – 97 чол., 97%%;
- Ні – 3 чол., 3%%

7. Чи раціональною є розстановка сил та засобів при забезпеченні публічної безпеки підрозділами патрульної поліції у великих містах та групами швидкого реагування поліції у невеликих містах і селищах на території обслуговування?

- Так – 28 чол., 28%;
- Ні – 72 чол., 72%

8. Які проблемні питання вбачаються у взаємодії поліції з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку?

- відсутність оптимального залучення громадян та громадських формувань до охорони публічного порядку та забезпечення безпеки громадян – 60 чол, 60%;
- відсутність конструктивних пропозицій з боку зазначених підрозділів щодо підвищення ефективності діяльності громадських формувань – 27 чол, 27%;
- відсутність систематичного моніторингу результатів такої взаємодії – 13 чол., 13%

9. Чи вважаєте Ви, що з метою покращення результатів діяльності громадських формувань було би доцільним забезпечити матеріальне стимулювання громадських формувань та їх членів шляхом надання пільг та інших заохочень?

- Так – 71 чол., 71%;
- Ні – 29 чол., 29%.

10. Чи сприяє професійне навчання працівників підпорядкованих підрозділів під час організації службової підготовки закріпленню та оновленню необхідних знань, умінь та навичок працівників

- Так – 85 чол., 85%;
- Ні – 15 чол., 15%.

11. Чи підтримуєте Ви ідею створення муніципальної поліції у Вашому населеному пункті?

- Так – 83 чол., 83%;
- Ні – 17 чол., 17%.

12. Чи проходили Ви навчання, підвищення кваліфікації і чи приймають участь у тренінгах, круглих столах та інших наукових заходах).

- Так – 94 чол., 94%;
- Ні – 6 чол., 6%.

13. Чи вважаєте Ви, що діяльність керівника територіального органу поліції, направлена на взаємодію поліції з громадськими формуваннями з охорони

громадського порядку сприяє більш ефективному забезпеченню публічної безпеки і порядку?

- Так – 81 чол., 81%;

- Ні – 19 чол., 19%

14 До основних чинників, що впливають на ефективний контроль рівня публічної безпеки і порядку з боку керівника територіального органу поліції на підвідомчій території можна віднести (розмістіть їх по важливості):

- належне розуміння громадянами власних обов'язків щодо дотримання публічної безпеки і порядку 92 чол, 92%;

- оволодіння керівником певними повноваженнями та діловими якостями для здійснення впливу на діяльність підлеглих 88 чол, 88%;

- наявність у керівника ресурсів для впливу на ситуацію в разі її ускладнення - 75 чол, 75%;

- своєчасна та в повному обсязі поінформованість керівника щодо оперативної обстановки 73 чол, 73 %.

15. Від реалізації керівником органу поліції яких перерахованих організаційно-управлінських повноважень залежить стан публічної безпеки і порядку?

підвищення обізнаності підлеглих щодо належного реагування в типових і нестандартних ситуаціях, забезпечення особистої безпеки - 70 чол. 70,0 %;

спільне планування та виконання завдань органом поліції і населенням, зокрема територіальними громадами - 56 чол., 56,0 %;

оперативна розстановка сил та засобів у разі загострення оперативної обстановки, урахування можливості координації дій підрозділів патрульної поліції, поліції діалогу та поліцейських офіцерів громади як першої ланки співпраці з населенням - 52 чол. 52,0 %;

взаємодія з іншими правоохоронними органами, силами цивільного захисту, органами місцевого самоврядування, населенням, громадськими формуваннями, у тому числі в особливий період - 48 чол., 48,0 %;

налагодження системи оповіщення населення про надзвичайні ситуації на місцевому рівні - 38 чол 38,0 %;

забезпечення безпеки дорожнього руху шляхом підвищення ролі превентивних заходів - 28 чол. 28,0 %.

Додаток В

Проект ЗАКОНУ УКРАЇНИ Про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» щодо визначення терміну

Верховна Рада України постановляє:

1. Внести до Закону України «Про Національну поліцію» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379) такі зміни:

1) в розділі V поліцейські заходи до статті 29 додати частину 8 наступного змісту: «При виконанні поліцейських заходів під публічним місцем розуміти будь-які будівлі, споруди або інші ділянки території, які доступні або відкриті для населення вільно, чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично або час від часу, крім приватного або іншого простору, обмеження вільного доступу на яке передбачено законодавчо.»;

2) в розділі VIII «Громадський контроль поліції» частину 1 статті 88 «Взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування» викласти у наступній редакції: «Керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення. Керівники територіальних органів поліції мають здійснювати спільну підготовку превентивних програм і програм забезпечення безпеки територіальних громад та забезпечувати їх належну реалізацію.»

3) в розділі VIII «Громадський контроль поліції» додати частину 3 статті 88 «Взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування» у наступній редакції: «У разі планування проведення масових заходів організатори, а також керівники органів виконавчої влади або місцевого самоврядування, якщо їм стало про це відомо, мають завчасно повідомити керівника органу поліції на території обслуговування якого планується проведення заходу, про час та місце (маршрут) його проведення, кількість учасників тощо.»

Голова
Верховної Ради України

Додаток Г**Проект****ЗАКОНУ УКРАЇНИ****Про внесення змін до проекту Закону України****«Про гарантії свободи мирних зібрань» щодо внесення змін**

Верховна Рада України постановляє:

1. Внести до Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань» такі зміни:

1) в розділ II. «Організація і проведення мирного зібрання» частину 2 статті 7. «Повідомлення про проведення мирного зібрання» викласти у наступній редакції: «Організатор мирного зібрання письмово повідомляє про намір проведення мирного зібрання територіальний орган Національної поліції, а також відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування не пізніш, як за сорок вісім годин до його початку, але у будь-якому випадку не пізніше часу, потрібного для належного забезпечення публічної безпеки і порядку».

2) в розділ II. «Організація і проведення мирного зібрання» додати частину 7 статті 9. «Вимоги щодо місця, часу та інших умов проведення мирного зібрання» наступного змісту: «Організатор має завчасно, з дотриманням вимог ст.7 даного Закону, повідомити територіальний орган Національної поліції в разі прийняття рішення про зміну місця, часу, маршруту пересування, внесення інших змін до повідомлення або відмову від проведення мирного зібрання».

Голова

Верховної Ради України

Додаток Д

Проект

ЗАКОНУ УКРАЇНИ

Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти власності, безпеки руху та експлуатації транспорту

Верховна Рада України постановляє:

1. Внести до Кримінального кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 25-26, ст. 131) такі зміни:

1) абзац перший частини третьої статей 185 і 186 після слова «потерпілому» доповнити словами «або із застосуванням електронного пристрою для прихованого втручання в роботу технічних систем охорони (блокування) стаціонарних або рухомих об'єктів, з метою отримання несанкціонованого (неконтрольованого) доступу до них»;

2) абзац перший частини третьої статті 187 після слова «сховище» доповнити словами «або із застосуванням електронного пристрою для прихованого втручання в роботу технічних систем охорони (блокування) стаціонарних або рухомих об'єктів, з метою отримання несанкціонованого (неконтрольованого) доступу до них»;

3) у статті 289:

в абзаці першому частини другої слова «або якщо вони завдали значної матеріальної шкоди» замінити словами «або якщо предметом незаконного заволодіння є транспортний засіб, ринкова ціна якого на момент вчинення злочину становить значний розмір, або із застосуванням електронного пристрою для прихованого втручання в роботу технічних систем охорони (блокування)

стаціонарних або рухомих об'єктів, з метою отримання несанкціонованого (неконтрольованого) доступу до них»;

в абзаці першому частини третьої слова «або якщо вони завдали великої матеріальної шкоди» замінити словами «або якщо предметом незаконного заволодіння є транспортний засіб, ринкова ціна якого на момент вчинення злочину становить великий розмір»;

пункт 3 примітки викласти в такій редакції:

«3. Відповідно до частин другої і третьої цієї статті під значним розміром слід розуміти вартість транспортного засобу від ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а великим – вартість транспортного засобу понад двісті п'ятдесят неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.»

2. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

Голова

Верховної Ради України

Додаток Ж



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 22/39d-1-15

„16” 08 2018 р.

АКТ

**впровадження у практичну діяльність Інституту законодавства
Верховної Ради України результатів дисертаційного дослідження Крищенко
Андрія Євгеновича на тему «адміністративно-правовий статус керівника
територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної
безпеки і порядку»**

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що наукові положення, розроблені здобувачем наукової лабораторії з проблем забезпечення публічної безпеки і порядку Національної академії внутрішніх справ Крищенко Андрієм Євгеновичем при написанні дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право на тему «Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку», які стосуються удосконалення вітчизняного адміністративного законодавства мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, наукову і практичну значимість та можуть бути використані Верховною Радою при підготовці відповідних законопроектів.

Зокрема, заслуговують на увагу розроблені Крищенко А. Є. зміни до чинного законодавства України, а саме: до Закону України «Про національну поліцію», які спрямовані на удосконалення адміністративно-правового статусу керівника територіального органу Національної поліції; деталізації та уніфікації його прав та обов'язків у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; розширення сфери його повноважень щодо керування силами та засобами, які беруть участь в охороні публічного порядку та безпеки; чітке визначення компетенції керівника територіального органу Національної поліції, а також до проекту Закону України «Про мирні зібрання», які спрямовані на закріплення напрямів і форм взаємодії керівника територіального органу Національної поліції з іншими суб'єктами, які беруть участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку під час проведення мирних зібрань; чітке визначення форм і методів контролю щодо дотримання законності під час забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення мирних зібрань; удосконалення таких законодавчих дефініцій, як «публічний порядок», «публічна безпека», «публічне місце».

Висновки та рекомендації Крищенко А. Є. прийняті до уваги Інститутом законодавства Верховної Ради України і можуть враховуватись при підготовці експертно-аналітичних матеріалів для відповідних Комітетів Верховної Ради України, з метою удосконалення приписів чинного кримінально-процесуального законодавства України.

Директор,
академік НАН України



О. Л. Копиленко

ЗАТВЕРДЖУЮ

Начальник Департаменту
превентивної діяльності
Національної поліції України
полковник поліції

Т.С. Бабич

18 02 2019 року

АКТ

**впровадження у практичну діяльність органів превентивної діяльності
матеріалів дисертаційного дослідження здобувача Національної академії
внутрішніх справ Крищенка Андрія Євгеновича на тему:
«Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу
Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку»**

Комісія у складі: заступника начальника департаменту превентивної діяльності – начальника управління публічного порядку полковника поліції Серединського А.П.; заступника начальника Департаменту превентивної діяльності – начальника управління групи реагування патрульної поліції майора поліції Недашківського Ю.А.; начальника управління організації діяльності підрозділів конвойної служби Департаменту превентивної діяльності Коваленка І.О. склала цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження здобувача Національної академії внутрішніх справ Крищенка Андрія Євгеновича на тему: «Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку» можуть застосовуватись у практичній діяльності підрозділів превентивної діяльності, а також під час проведення занять в системі службової підготовки.

**Заступник начальника
ДПД – начальник управління
публічного порядку НП України
полковник поліції**

А.П. Серединський

**Заступник начальник
ДПД – начальник управління груп
реагування патрульної поліції
НП України
майор поліції**

Ю.А. Недашківський

**Начальник управління
ОДПКС ДПД НП України**

І.О. Коваленко

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
Національної академії
внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України



С. Д. Гусарєв

4. 01. 2019 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертації

Крищенко Андрія Євгеновича на тему:

**«Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу
Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку»**

на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право в освітній процес

Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі: завідувача кафедри поліцейського права, кандидата юридичних наук, доцента Кулікова В. А. (голова комісії), завідувача відділу докторантури та аспірантури, доктора юридичних наук, доцента Дрозда О.Ю., професора кафедри публічного управління та адміністрування, кандидата юридичних наук, доцента Пастуха І.Д. склала цей акт про те, що результати дисертації Крищенко А. Є. на тему: «Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку» впроваджені в освітній процес академії.

На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані наукові праці Крищенко А. Є. містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації, запроваджені для використання в освітньому процесі академії, зокрема під час викладання і вивчення навчальних дисциплін «Адміністративна діяльність», «Організація охорони публічного порядку» «Організація роботи підрозділів превентивної діяльності», у рамках підвищення кваліфікації слідчих та працівників підрозділів згідно з затвердженими МВС навчальними програмами післядипломної освіти Національної академії внутрішніх справ, а також у процесі підготовки навчально-методичних і

дидактичних матеріалів, які можуть бути рекомендовані до вивчення під час самостійної роботи курсантів, студентів та слухачів.

Голова комісії:
кандидат юридичних наук,
доцент



В. А. Куліков

Члени комісії:
доктор юридичних наук,
доцент



О. Ю. Дрозд

кандидат юридичних наук,
доцент



І. Д. Пастух

Додаток 3

Довідка

**щодо організації та забезпечення публічної безпеки та порядку
під час проведення масових заходів в 2016–2018 р. в місті Києві**

№ з/п		За 2016 рік	За 2017 рік	За 2018 рік
1.	Загальна кількість масових заходів та акцій, що відбулися, дріб кількість учасників, з них:	4 030 / 1 827 450	3 080 / 2 445 679	3 658 / 2 611 496
2	Політичної спрямованості дріб кількість учасників (загальна кількість працівників поліції, які забезпечували публічну безпеку).	521 / 22 459 30 395	690 / 97 771 75 736	793 / 13 075 80 299 / 71 270
3	Соціально-економічного характеру дріб кількість учасників (загальна кількість працівників поліції, які забезпечували публічну безпеку).	812 / 90 034 32 769	596 / 24 729 36 065	871 / 30 380 40 367 / 44 852
4	Спортивного характеру дріб кількість учасників (загальна кількість працівників поліції, які забезпечували публічну безпеку).	195 / 360 160 17 152	181 / 402 230 12 087	214 / 463 795 13 728 / 9 698
5	Релігійного характеру дріб кількість учасників (загальна кількість працівників поліції, які забезпечували публічну безпеку).	607 / 613 422 7 254	383 / 976 167 32 934	411 / 1 018 274 33 187 / 17 030
6	Культурно-видовищного характеру дріб кількість учасників (загальна кількість працівників поліції, які забезпечували публічну безпеку).	730 / 627 731 30 042	182 / 876 302 3 858	319 / 1 005 592 4 992 / 650
1.6	Інших дріб кількість учасників (загальна кількість працівників поліції, які забезпечували публічну безпеку).	1 165 / 113 644 48 847	1 037 / 107 536 56 425	1 184 / 134 161 62 351 / 50 894
2.	Загальна кількість працівників поліції, які залучалися для забезпечували публічної безпеки. З них:	166 459	220 424	238 137 / 214 607
2.1	Поліція	146 772	191 437	218 029
2.2	ППОП № 1	19 842	20 292	20 114