

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**КРИЩЕНКО АНДРІЙ ЄВГЕНОВИЧ**

УДК: 351.745:3.08

**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

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата  
юридичних наук**

**Київ – 2019**

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національній академії внутрішніх справ,  
Міністерство внутрішніх справ України

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

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України

**Безпалова Ольга Ігорівна,**  
Харківський національний університет внутрішніх справ,  
завідувач кафедри адміністративної діяльності поліції

доктор юридичних наук, доцент

**Манжула Андрій Анатолійович,**  
Центральноукраїнський державний педагогічний університет  
імені Володимира Винниченка,  
професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності

Захист відбудеться 6 березня 2019 р. о 10<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої  
вченої ради Д 26.007.03 у Національній академії внутрішніх справ за адресою:  
03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії  
внутрішніх справ за адресою: 03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1

Автореферат розісланий 5 лютого 2019 р.

**Учений секретар**  
спеціалізованої вченої ради



**С. Г. Братель**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** 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'юнктурність 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. Клюєв, 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. Ярмакі 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 задачі 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 *задачі*:

- 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 дедуція)* – 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 одержаних 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»;

– 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 змістове 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»;

– 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 одержаних результатів** полягає в тому, що викладені в дисертації висновки й пропозиції використовуються 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 результатів 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.).

**Публікації.** Основні положення та висновки дослідження, що сформульовані в дисертації, відображено в 17 наукових публікаціях, серед яких п'ять статей – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових з юридичних наук, одна стаття – у зарубіжному науковому періодичному виданні (Киргизька Республіка), шість статей – у збірниках наукових доповідей, оприлюднених на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях (круглому столі), а також п'ять праць, які додатково відображають наукові результати дисертації.

**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.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації; визначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; охарактеризовано мету, задачі, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів; наведено відомості щодо їх апробації і впровадження, а також кількості публікацій, структури й обсягу роботи.

**Розділ 1 «Теоретико-правові засади адміністративно-правового статусу керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку»** складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Публічна безпека і порядок як об'єкт діяльності Національної поліції»* на основі вивчення правової літератури, законодавства та

правозастосовної практики проаналізовано підходи до висвітлення проблем визначення адміністративно-правового статусу керівника органу поліції, оцінено 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, унеможливує реалізацію повною мірою поліцейських заходів. Позначається і відсутність системності в діяльності територіальних органів поліції та інших служб і їх взаємодії між собою, що не сприяє формуванню узгоджених підходів стосовно виконання покладених на поліцію завдань.

Визначено, 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 відносин 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.

У підрозділі 1.2 «Роль і місце керівника територіального органу поліції в системі Національної поліції» 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, 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 Національної поліції 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.

У підрозділі 1.3 «Зміст адміністративно-правового статусу керівника територіального органу поліції та його нормативно-правове закріплення» 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, дорученнями 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 Національної поліції (Закон України № 2337/2018) та відповідних відомчих 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 врегулювання 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»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Повноваження керівника територіального органу Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку» комплексно проаналізовано адміністративно-правову регламентацію його прав та обов'язків. 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 сили, що залучаються до забезпечення публічної безпеки і порядку, до яких належать підрозділи патрульної поліції, поліції діалогу, дорожньої поліції, поліції охорони (основні й додаткові) та особового складу закладів освіти зі специфічними умовами навчання (придані), 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 секторами реагування патрульної поліції (у невеликих містах і селищах заступає на службу майже 900 груп). 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. Відтак, 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 Головному управлінні Національної поліції 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 (Головне управління Національної поліції в м. Києві спільно із закладами вищої освіти МВС України щороку розробляють понад десяти таких рекомендацій), а також можливостей відомчих інтернет-порталів.

*У підрозділі 2.2 «Удосконалення контролю керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку» 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 (73,0 %). Наголошено, що упродовж 2015–2018 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 доповнити Закон України «Про Національну поліцію» нормою, 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, громадських об'єднань та інших суб'єктів.

У підрозділі 2.3 «*Організація взаємодії керівника територіального органу Національної поліції з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю щодо забезпечення публічної безпеки і порядку*» 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 Національної поліції (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, і «зовнішні», які залучаються за рахунок підрозділів поліції різних територіальних утворень) та придані сили.

Певна специфіка взаємодії керівників органів поліції обумовлюється їх місцем у системі Національної поліції, у якій діють утворені вже за часів реформування сектору безпеки служби превенції, поліції діалогу, спеціального реагування, підрозділи Національної гвардії, 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» складається з двох підрозділів.**

У підрозділі 3.1 «*Імплементация досвіду діяльності поліції інших країн щодо забезпечення публічної безпеки і порядку*» 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 Національної поліції 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.

У підрозділі 3.2 *«Оптимізація діяльності керівника територіального органу поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку»* 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 (56,0 %); оперативна розстановка сил та засобів у разі загострення оперативної обстановки, урахуваючи 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 %).

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, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Кримінальному кодексі України тощо. 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 Національної поліції 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 Національної поліції) та спеціальні (як очільника юридичної особи публічного права). На прикладі роботи Головного управління Національної поліції 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 (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 Головним управлінням Національної поліції 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 Головного управління Національної поліції 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 Головного управління Національної поліції 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 ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ 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. Є. Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу національної поліції. *Право и закон*: 2017. № 1. С. 154–159.

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. Гусарев, 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. Гусарев, 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.

### АНОТАЦІЯ

**Крищенко А. Є. Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. – Рукопис.**

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 розв'язанню теоретичних і практичних проблем адміністративно-правового статусу керівника органу поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Охарактеризовано публічну безпеку і порядок як об'єкт діяльності поліції та сферу управлінського впливу керівника її територіального органу. Розкрито зміст елементів адміністративно-правового статусу керівника органу поліції, окреслено повноваження щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, розроблено науково-практичні рекомендації з удосконалення функції контролю та організації взаємодії з іншими суб'єктами. Оцінено доцільність імплементації зарубіжного досвіду в Україні. Запропоновано рекомендації з удосконалення законодавства та відповідної правозастосовної практики.

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

### АННОТАЦИЯ

**Крищенко А. Е. Административно-правовой статус руководителя территориального органа Национальной полиции в сфере обеспечения общественной безопасности и порядка. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальная академия внутренних дел, Киев, 2019.

Диссертация посвящена анализу административно-правового статуса руководителя территориального органа Национальной полиции в сфере обеспечения общественной безопасности и порядка. Определены теоретико-

правовые основы статуса руководителя полиции, в частности, дана характеристика публичной безопасности и порядка как объекта деятельности полиции и управленческого воздействия руководителя ее территориального органа. Раскрыты понятие и содержание административно-правового статуса руководителя органа полиции и система его нормативно-правового закрепления.

Осуществлен анализ действующего отечественного и международного законодательства, а также практики его применения, исследованы полномочия руководителя органа Национальной полиции, его деятельность по обеспечению общественной безопасности и порядка при проведении массовых мероприятий. Изучены вопросы взаимодействия Национальной полиции с другими субъектами обеспечения общественного порядка и безопасности в условиях мегаполиса и сельской местности.

Раскрыта природа административно-правового статуса руководителя территориального органа полиции, сочетающего элементы статусов физического лица – гражданина Украины, полицейского как должностного лица и публичного служащего, отмечена нецелесообразность распределения элементов административно-правового статуса руководителя на основные и дополнительные, первоочередные и второстепенные.

Определена роль руководителя органа полиции в осуществлении контроля по обеспечению общественной безопасности и порядка. Конкретизированы факторы, влияющие на качество обеспечения такого контроля на обслуживаемой территории (понимание гражданами собственных обязанностей; владение руководителем определенными полномочиями и деловыми качествами; наличие у руководителя соответствующих ресурсов для влияния на ситуацию; своевременное и в полном объеме получение руководителем информации и данных относительно изменений оперативной обстановки).

Изложено авторское видение роли руководителя в реализации основных (административной, профилактической, превентивной, социальной, оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной, контрольной, исполнительной, охранной) и дополнительных (информационно-аналитической, кадровой, материально-технической, профориентационной, взаимодействия) функций органа полиции. Теоретически отрицается одновременное использование в нормах законодательства терминов «публичная безопасность и порядок» и «общественная безопасность и порядок» во избежание двусмысленности толкования (с внесением соответствующих изменений в Закон Украины «О Национальной полиции»).

Предложены изменения и дополнения к Закону Украины «О Национальной полиции», новые редакции положений проектов законов Украины «О публичном порядке» и «О мирных собраниях». Среди организационно-управленческих полномочий перспективными отмечено: повышение осведомленности подчиненных относительно надлежащего реагирования в типичных и нестандартных ситуациях и обеспечения личной безопасности; совместное планирование и выполнение задач по обеспечению общественной безопасности и порядка органом полиции и населением (территориальными общинами); оперативное маневрирование силами и средствами в случае обострения

оперативной обстановки; взаимодействие с другими правоохранительными органами, силами гражданской защиты, органами местного самоуправления, общественными формированиями и т.п. Подчеркнута важность учета принципа деятельности полиции, ориентированной на потребности общин, в операционной и управленческой деятельности руководителей территориальных органов полиции с ориентацией на профилактическую деятельность, социальную помощь населению. В этом контексте предложен проект «Полицейский офицер общины», целью которого является предоставление качественных полицейских услуг в небольших населенных пунктах.

Сформулированы предложения о целесообразности прямого подчинения руководителю территориального органа полиции одной из ключевых служб в сфере обеспечения публичной безопасности и порядка – подразделений патрульной полиции, что будет способствовать объединению подразделений, которые непосредственно обеспечивают общественную безопасность и порядок, в единую структурно-организационную единицу под единым руководством.

**Ключевые слова:** Национальная полиция, территориальный орган полиции, руководитель органа полиции, административно-правовой статус, публичная безопасность, публичный порядок, полномочия, контроль, взаимодействие.

## SUMMARY

**Kryshchenko A. Y. The administrative and legal status of the head of the National Police territorial office in the field of public security and order. – Manuscript.**

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

This dissertation is devoted to the complex solution of theoretical and practical problems of the administrative legal status of the head of the territorial body of the National Police in the field of ensuring public security and order. The public security and order are described as the object of the police activity and the sphere of administrative influence of the head of its territorial office. The system of administrative and legal status of the head of the police body in the field of public security and order is defined; the content of its elements is disclosed. The powers of the head of the police body regarding public safety and order are outlined; scientific and practical recommendations for improving the control function and organizing the interaction of the head of the police body with other subjects of public safety and order are elaborated. The peculiarities of legal and organizational public safety and order (by the police authorities of other countries) are singled out with the estimation of expediency of implementation of foreign experience in Ukraine. Recommendations for improving legislation and relevant enforcement practices are proposed.

**Key words:** National Police, territorial police body, Police Chief, administrative and legal status, public security, public order, powers, control, interaction.