

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ**  
**УНІВЕРСИТЕТ**  
**ФАКУЛЬТЕТ ЮРИДИЧНИЙ**

Кафедра кримінального права та процесу

**Лесьна Наталія Віталіївна**

Публічна безпека як невід'ємний елемент громадянського суспільства / Public security as an integral part of civil society

Студентки групи ПД зм – 21

**Лесьної Н.В..**

---

Науковий керівник:  
к.ю.н., доцент  
**Кравчук М.Ю.**

---

Дипломну роботу допущено

до захисту

«\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 р.

Завідувач кафедри кримінального  
права та процесу, к.ю.н., доцент

**Рогатинська Н.З.** \_\_\_\_\_

**ТЕРНОПІЛЬ – 2019**

## РЕЗЮМЕ

**Магістерська робота** містить 67 сторінок, список використаних джерел із 60 найменувань.

**Метою магістерської роботи** є дослідження механізму правового регулювання підтримання публічної безпеки та порядку в Україні.

**Об'єктом** даного дослідження виступають суспільні відносини, які виникають у сфері публічної безпеки.

**Предметом** дослідження є правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки в громадянському суспільстві.

**Одержані висновки та їх новизна:** робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень юридичної науки, визначити сутність та особливості правових засад забезпечення публічної безпеки в Україні, що дозволило обґрунтувати низку нових концептуальних положень і висновків, надати практичні рекомендації з досліджуваних питань.

**Ключові слова:** публічна безпека, громадянське суспільство, органи правопорядку, міжнародно-правові документи, національне законодавство України.

## RESUME

**Master's work contains** 67 pages, list of sources with 60 titles.

**The aim of the** is a study of the mechanism of legal regulation of maintaining public security and order in Ukraine.

**Object of this research** advocate public relations that arise in the field of public security.

**The subject of research** is the legal support for public safety in civil society by the National Police of Ukraine.

**The resulting conclusions and novelty:** the work is one of the first attempts to comprehensively, using modern methods of cognition, taking into account the latest achievements of legal science, to identify the nature and features of the legal framework for ensuring public security in Ukraine, which allowed to substantiate a number of new conceptual provisions and conclusions, to provide practical guidance on the issues under study.

**Keywords:** public security, civil society, law enforcement, international legal documents, national legislation of Ukraine.

## АНОТАЦІЯ

Лесьна Н.В. Публічна безпека як невід’ємний елемент громадянського суспільства. – Рукопис.

Дослідження на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня “магістр” за спеціальністю 262 – Правоохоронна діяльність – Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, 2019.

У магістерській роботі: сформульовано поняття публічної безпеки; досліджено нормативно-правові засади регулювання публічної безпеки; визначено суб’єктів забезпечення публічної безпеки; досліджено процес організації та забезпечення публічної безпеки в Україні; виокремлено напрями реформування органів охорони правопорядку України як необхідної передумови забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах; проаналізовано зарубіжний досвід забезпечення публічної безпеки та можливості його використання в Україні.

## ANNOTATION

Lesna N. V. Public safety as an integral part of civil society. – It is manuscript.

Research on education and qualification of “Master” in the field 262 – Law enforcement activities – Ternopil National Economic University, Ternopil, 2019.

In the master's thesis: the concept of public safety is formulated; investigated the legal framework for public safety regulation; identified public security entities; the process of organization and maintenance of public security in Ukraine is investigated; the directions of reforming the law enforcement agencies of Ukraine as a necessary prerequisite for ensuring public order and security in modern conditions have been identified; the foreign experience of providing public security and the possibility of its use in Ukraine are analyzed.

## ЗМІСТ

|  |    |
|--|----|
| ВСТУП.....   | 5  |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК НЕВІД’ЄМНОГО ЕЛЕМЕНТУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА.....                                | 8  |
| 1.1. Поняття публічної безпеки.....  | 8  |
| 1.2. Нормативно-правові засади регулювання публічної безпеки.....  | 15 |
| Висновки до розділу 1.....   | 26 |
| РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.....   | 27 |
| 2.1. Суб’єкти забезпечення публічної безпеки та їх взаємодія.....  | 27 |
| 2.2. Процес організації та забезпечення публічної безпеки в Україні.....   | 37 |
| Висновки до розділу 2.....   | 43 |
| РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.....  | 45 |
| 3.1. Реформування органів охорони правопорядку України як необхідна передумова забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах..... | 45 |
| 3.2. Зарубіжний досвід забезпечення публічної безпеки та можливості його використання в Україні.....   | 50 |
| Висновки до розділу 3.....   | 55 |
| ВИСНОВКИ.....  | 57 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....  | 60 |

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Одним з пріоритетних завдань забезпечення національної безпеки України в умовах напруженої політичної, економічної, соціальної ситуації є посилення ролі держави щодо забезпечення на території нашої держави безпеки людини і громадянина, шляхом створення необхідної правової бази та механізму її використання.

Процес реформування правоохоронної системи покликаний стабілізувати політичну ситуацію, створити підґрунтя для розвитку нашої держави та включення її до європейського простору. Новий виток розвитку України супроводжується, активізацією такої суспільної загрози як сепаратизм. З урахуванням таких умов змінюється чинне законодавство, реформуються правоохоронні органи, набувають нових граней їх функції та завдання.

Прийняття у 2015 році Закону України «Про Національну поліцію» стало одним із перших кроків у напрямі запровадження правових та інституційних передумов забезпечення безпеки здоров'я та життя людини, надання якісних поліцейських послуг, вироблення нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Нормами вказаного правового акта вперше було закріплено нову для українського законодавства категорію «публічна безпека». В той же час, забезпечення публічної безпеки та порядку залишаються пріоритетом для усього суспільства, і в першу чергу для органів Національної поліції.

Таким чином, необхідною умовою підтримання публічної безпеки і порядку є їх чітке правове регулювання, а також вироблення алгоритму дій державних органів влади, органів місцевого самоврядування та громадян, направлених на запобігання, припинення порушень даного порядку, притягнення до відповідальності винних осіб.

Теоретично-концептуальні засади визначення публічної безпеки в громадянському суспільстві встановлені в працях: В. Б. Авер'янова, С. С.

Алексєєва, М. І. Бажанова, О. М. Бандурки, Д. Н. Бахраха, О. К. Безсмертного, Ю. П. Битяка, С. Н. Братусь, Е. В. Додина, О. В. Дяченко, А. І. Єлістратова, Л. В. Ковалю, А. Ю. Якімова, О. М. Якуби, Ц. А. Ямпольської, О. В. Яценко та інших. Низку питань щодо підтримання публічної безпеки та порядку висвітлено практичними співробітниками правоохоронних органів в періодичній пресі, в журналах та виступах по телебаченню. Проте проведений аналіз джерел дає підстави говорити лише про поверхневий розгляд питань, які присвячені механізму забезпечення публічної безпеки та порядку в Україні. Таким чином, викладене вище і визначає актуальність роботи.

**Метою даної роботи** є дослідження механізму правового регулювання підтримання публічної безпеки та порядку в Україні.

Для досягнення цієї мети слід вирішити наступні **завдання**:

- формулювання поняття публічної безпеки;
- дослідження нормативно-правових засад регулювання публічної безпеки;
- визначення суб'єктів забезпечення публічної безпеки;
- дослідження процесу організації та забезпечення публічної безпеки в Україні;
- виокремлення напрямів реформування органів охорони правопорядку України як необхідної передумови забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах;
- аналіз зарубіжного досвіду забезпечення публічної безпеки та можливостей його використання в Україні.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, які виникають у сфері публічної безпеки.

**Предметом дослідження** є правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки в громадянському суспільстві.

Для досягнення мети роботи застосовано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. В основу методології дослідження

покладено системний підхід, за допомогою якого було досліджено систему забезпечення публічної безпеки, виходячи з її складної будови та зв'язків з іншими явищами. Загальнонауковий метод діалектики надав змогу визначити місце і роль досліджуваної проблематики, охарактеризувати сучасний стан забезпечення публічної безпеки, особливості правового регулювання. Загальні методи аналізу, синтезу, узагальнення, абстрагування, аналогії використовувалися при з'ясуванні понятійного апарату, суб'єктів тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень юридичної науки, визначити сутність та особливості правових засад забезпечення публічної безпеки в Україні, що дозволило обґрунтувати низку нових концептуальних положень і висновків, надати практичні рекомендації з досліджуваних питань.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що в подальшому вони можуть бути використані у:

- науково-дослідній сфері – для розроблення та удосконалення теоретико-правових питань забезпечення публічної безпеки;
- правотворчості – в процесі наукової та правової експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів України з питань забезпечення публічної безпеки;
- правозастосовчій сфері – з метою покращення діяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки;
- навчальному процесі – під час викладання юридичних дисциплін.

**Структура роботи.** Дослідження складається зі вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дослідження – 67 сторінок. Список використаних джерел містить 60 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

# ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК НЕВІД'ЄМНОГО ЕЛЕМЕНТУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

### 1.1. Поняття публічної безпеки

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

Слід відмітити, що у ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» однією з функцій поліції названо здійснення охорони та забезпечення публічної безпеки [47]. Водночас уперше в законодавчій практиці держави щодо діяльності силових і правоохоронних структур законодавцем без будь-якого попереднього обговорення з громадою та відповідного наукового обґрунтування було введено термін «публічна безпека». Такий стан справ потребує певного аналізу щодо правильності й можливості застосування згаданого терміна.

Сьогодні практично відсутні також наукові публікації з питань публічної безпеки. Наприклад, І.В. Щербакова, застосовуючи термін «суспільна безпека» («безпека суспільства») фактично як похідний від поняття національної безпеки, зіставляє його як «взаємопов'язані спільні інтереси й завдання суспільної та державної систем безпеки, на рівні недержавної системи за участю громадськості й об'єднань громадян» [60, 130]. При цьому вчений визнає наявність терміна «громадська безпека» в Конституції України, однак вважає перспективним «новий постмодерний підхід» від експертів так званих недержавних аналітичних структур, що фактично зводиться до «безпечних умов життєдіяльності» суспільства та



«суспільного добробуту».

Подібне розуміння поняття й відмінності публічної безпеки та публічного порядку має також А.Є. Крищенко, яка стверджує: «у літературі та чинному законодавстві досить широко використовується термін «громадський порядок» поряд із поняттями «громадська безпека», «правопорядок», «публічний порядок», які не є тотожними категоріями. Складність у розмежуванні наведених понять полягає в тому, що стан впорядкованості вольових відносин досягається під впливом цілої низки соціальних норм» [22, 207].

О.Ф. Кобзар зазначає, що поняття «публічний порядок» в адміністративному сенсі не властиве навіть на рівні слововживання на всьому пострадянському просторі. Воно застосовується лише під час здійснення компаративних юридичних досліджень, коли вивчаються специфічні явища інших правових сімей [15, 457]. Так, О.О. Панова, розглядаючи особливості діяльності французької адміністративної поліції, вказує на такі ознаки публічного порядку, що виділялися законом від 5 квітня 1884 р., як спокій, безпека та санітарно-гігієнічне благополуччя. На переконання науковця, це формулювання увійшло до Основного кодексу адміністративно-територіальних утворень, а також до Кодексу внутрішньої безпеки 2012 р. Практика адміністративної юстиції додала також суспільну мораль і повагу до людської гідності особистості. Тому, як вважає О.О. Панова, поняття «публічний порядок» залишається підставою та мірою адміністративно-поліцейської діяльності Франції [28, 133].

О.В. Батраченко у дослідженні ролі й місця поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі наголошує, що публічна безпека, з одного боку, передбачає збереження порядку та суспільних цінностей, які охороняють державу й громадян перед загрозливими для правопорядку явищами, а з іншого – означає фактичний стан, що уможлиблює без загрози шкоди, нормальне функціонування державної організації й реалізації її інтересів, збереження життя, здоров'я та майна людей, а також користування

правами й свободами, гарантованими конституцією та іншими правовими приписами [3, 128].

С.П. Пономарьов, спираючись на право Європейського Союзу, надає стислий аналіз публічного порядку та сутності його теорії. Інші науковці (наприклад, І.В. Щербакова та О.Б. Баранник) визначають публічний порядок як «публічно-правові відносини, що мають імперативний характер і визначають основи суспільного ладу держави». Однак поки що все це свідчить про несміливу появу нових думок у галузі становлення вітчизняного публічного права [43, 111].

На думку О. О. Панової поняття «публічний порядок і безпека» і поняття «громадський порядок і безпека» є однорідними, а власне публічний порядок і безпека виконують роль індикатора атмосфери спокою суспільства, вказують на рівень злочинності та ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [32, 42]. Про рівнозначність понять «публічна безпека» і «публічний порядок» з поняттями «громадська безпека» та «громадський порядок» говорить А.Є. Крищенко [22, 129], на думку якої публічна безпека й порядок можуть і повинні бути об'єктом діяльності Національної поліції, а їх забезпечення та підтримання – одним із завдань цього органу.

О.В. Батраченко також акцентує увагу на спорідненості категорій «публічний порядок» і «громадський порядок». Науковець визначає публічну безпеку як високий та надійний стан захищеності життєво важливих для держави, суспільства та кожної окремої особи інтересів, прав, свобод людини та громадянина, який є пріоритетним завданням діяльності кожного державного органу, органу місцевого самоврядування та їх посадових осіб. А публічний порядок – це стан упорядкованості публічних правовідносин та всієї публічно-правової системи, за якого кожна особа, державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи добровільно дотримуються правових та морально-етичних норм, культурних та інших соціальних правил, виконують відповідні приписи з метою досягнення

публічної безпеки та загального добробуту [4, 86].

С. Ю. Лукашевич, К. А. Бочарова та А. О. Лобєко, проаналізувавши категорії суспільний, громадський та публічний порядки, вважають, що найважливішою і найближчою до громадян категорією буде саме суспільний порядок, тому що він охоплює всі суспільні відносини, які включають у себе явища, що підтримуються лише завдяки громадської правосвідомості, високій правовій культурі, правил громадського співжиття, що склалися, моральними нормами, звичаями [24, 112].

Не дивлячись на відмінності у підходах, більшість науковців приходять до висновку про необхідність законодавчого визначення поняття «публічний порядок та безпека». Слушною є і думка І. В. Зозулі та О. І. Довгань про те, що законодавець відсутністю роз'яснення терміну «публічна безпека» припустився грубого порушення законотворчої техніки і фактично поставив новостворену Національну поліцію за межі конституційного поля [11, 90].

В. Г. Фатхутдінов вважає, що «формується нагальна наукова потреба в здійсненні експертизи даного нормативного акту на предмет його загрози правовій безпеці, цілісності та системності безпекового законодавства» [58, 93]. А поки науковець пропонує такі два взаємовиключні шляхи вирішення означеної юридичної колізії: 1) внести зміни до вже прийнятого Закону про поліцію шляхом заміни невживаного в юридичній термінології для означення державної політики у сфері громадської безпеки терміну «публічна безпека» на термін «громадська безпека»; 2) внести зміни в існуючий масив нормативно-правових актів (більше 5 000), а також визначити дане поняття в Законі про поліцію. Тобто – повернення до терміну «громадська безпека» в Законі про поліцію, або роз'яснення в останньому терміну «публічна безпека» та внесення змін в чинне законодавство щодо досліджуваного предмета.

Слід зауважити, що 19 листопада 2018 року у Верховній Раді був зареєстрований проект Закону про публічний порядок [50]. Автори ставлять за мету привести правила поведінки у суспільстві та основи відповідальності

за їх порушення до єдиного стандарту і роблять спробу об'єднати в одному нормативно-правовому акті правила поведінки в публічних місцях, включаючи проведення масових заходів, правила споживання алкогольних напоїв і тютюнових виробів, правила поведінки у публічному транспорті, правила проживання в багатоквартирних будинках та вихову домашніх тварин, тощо. В рамках нашого дослідження звернемо увагу на статтю 5 проекту, яка дає визначення публічному порядку, як урегульованій правовими та іншими соціальними нормами системи суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі. Щодо питань відповідальності за порушення публічного порядку, то багато в чому це запозичення (інколи досить невдале, вибіркоче) положень Кодексу України про адміністративні правопорушення. Для прикладу наведемо лише два речення статті 13: «До осіб віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили проступки проти публічного порядку, застосовуються заходи впливу, передбачені цим Законом. У разі вчинення особами, віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років, проступку проти публічного порядку вони підлягають відповідальності на загальних підставах». Так коли заходи впливу, а коли загальна відповідальність? Питання викликає пропозиція зниження віку відповідальності, покладення відповідальності за вчинення проступку невеликоздатною особою на батьків або особу, яка є опікуном. Сумнівною вважаємо пропозицію ввести таке стягнення, як тимчасове вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку проти публічного порядку (ст.29). При цьому автори залишають вилучення речей і документів (ст.142), як захід забезпечення провадження у справах про проступки проти публічного порядку. Повторюваність спостерігається у ст.98 (Поява у публічних місцях у нетверезому стані) та ст.108 (Розпивання спиртних напоїв у публічних місцях і поява в публічних місцях у нетверезому стані). Питання викликає і вказівка на публічність у ст.101 (Зайняття проституцією у публічних місцях).

Існують і інші проблемні моменти законопроекту, але в контексті досліджуваного питання зазначимо лише, що у випадку його прийняття не вирішеним залишиться питання про публічну безпеку. Але ж, як зазначалось вище, Закон про поліцію при визначенні статусу та завдань Національної поліції, закріпленні повноважень поліцейських використовує саме словосполучення «публічна безпека і порядок».

Викладене дає змогу вважати, що законодавець відсутністю роз'яснення терміна «публічна безпека» припустився грубого порушення законотворчої техніки та фактично поставив новостворену Національну поліцію України за межі конституційного поля. Однак широке сприйняття міжнародним суспільством терміна «публічна безпека» як більш пріоритетного, ніж вітчизняний «громадська безпека», вимагає від науковців і законодавця негайного повернення до цієї проблеми.

Зокрема, такої ж думки дотримується Є.Ю. Соболев, який наголошує: «Формується нагальна наукова потреба в здійсненні експертизи цього нормативного акта на предмет його загрози правовій безпеці, цілісності й системності безпекового законодавства» [55, 461].

В умовах європейської інтеграції України слід дослідити і зарубіжний досвід використання понять «публічна безпека», «публічний порядок». Європейська інтеграція України зобов'язує поліцію слугувати суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку. Така вимога обумовлюється Декларацією про поліцію, прийнятою Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690(1979), зміст якої реалізує засади Європейської конвенції про права людини і основоположних свобод та інших національних і міжнародних документів, вважаючи необхідною основою існування мирного суспільства, яке користується перевагами порядку та публічної безпеки.

Згідно з Додатком до Рекомендації № Rec(2001)10 «Про Європейський кодекс поліцейської етики», який застосовується до традиційних публічних сил поліції чи поліцейських служб, основні цілі поліції є такими:

- підтримка публічного спокою, забезпечення права й порядку в суспільстві;
- захист і дотримання основоположних прав та свобод особи, закріплених, зокрема, у Європейській конвенції про права людини і основоположних свобод;
- запобігання й подолання злочинності;
- виявлення злочинів;
- надання допомоги та послуг суспільству [6, 55].

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 водночас повинна бути інтегрованою в суспільство, якому вона служить, тощо.

Коментованим законом введено поняття «публічна безпека й порядок», які на законодавчому рівні, що визначає діяльність органів внутрішніх справ, не зазначалися.

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

Таким чином, поняття «громадський порядок», «громадська безпека та правопорядок», згідно із законом, поглинаються ширшим у своєму розумінні поняттям «публічна безпека й порядок».

Отже, публічну безпеку можна визначити як високий та надійний стан захищеності життєво важливих для держави, суспільства та кожної окремої особи інтересів, прав, свобод людини та громадянина, який є пріоритетним завданням діяльності кожного державного органу, органу місцевого

самоврядування та їх посадових осіб.

## **1.2. Нормативно-правові засади регулювання публічної безпеки**

Правове регулювання публічної безпеки в Україні складається із системи нормативно-правових актів, які відрізняються один від одного багатьма ознаками, такими, наприклад, як: юридична сила; назва; органи, що їх приймають; порядок набрання чинності, – однак мають одне спрямування – упорядкування, узгодженість, що у результаті має призвести до нормального функціонування країни в цілому [36, 163].

Важливим кроком на шляху підвищення ефективності забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні стало прийняття закону України «Про Національну поліцію», яким було закладено правову основу діяльності підрозділів поліції України та закріплено «забезпечення публічної безпеки і порядку» (ч. 1 ст.2 закону України «Про Національну поліцію») – як одну з головних сфер, де працівники поліції виконують покладені на них завдання.

Правове регулювання підтримання публічної безпеки та порядку в Україні забезпечується цілою низкою нормативно-правових актів, таких як: Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний і кримінальний процесуальний кодекси України, закони України від 02.07.2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію», закони України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру», закони України від 24.01.1995 № 20/95-ВР «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», інші закони та міжнародно-правові угоди ратифіковані Україною.

Без перебільшення провідне місце для формування правових засад забезпечення публічної безпеки Національною поліцією має Конституція України. Непересічне значення Основного закону в цій системі визначається її верховенством і вищою юридичною силою, прямою дією, застосуванням на всій території країни. Конституція України, перш за все, визначила юридичну базу гарантій законності – усі державні органи, їхні посадові особи,

об'єднання громадян та інші суб'єкти права повинні діяти в межах Конституції та відповідно до законів України (ст. ст. 6, 8).

Система законодавства щодо забезпечення публічної безпеки Національною поліцією базується, зокрема, на загальних засадах, а саме: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (ст. 3); «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» (ст. 9); «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» (ст. 17); «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19) [27, 183].

Мають відношення до засад забезпечення публічної безпеки норми розділу II Конституції України, яким передбачено таке:

- основні конституційні права, свободи людини і громадянина – «Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані» (ст. 22); «Кожна людина має невід'ємне право на життя» (ст. 27);

- можливість обмеження певних прав і свобод людини і громадянина, а саме: здійснення прав на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення тощо (ст. 34); громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень,



встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 36); обмеження щодо реалізації права громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації може встановлюватися судом відповідно до закону 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 (ст. 39).

Як впливає з положень ст. 9 Конституції України, міжнародні нормативні акти також можуть належати до правових засад забезпечення публічної безпеки. До таких із них, тобто ратифікованих Верховною Радою України, належать Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом та Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом [39, 45].

Природно, що Конституція безпосередньо забезпечення публічної безпеки Національною поліцією не регламентує, проте вона є базою для прийняття законів і підзаконних актів, які безпосередньо регулюють таку діяльність.

Центральне місце в механізмі правового регулювання забезпечення публічної безпеки Національною поліцією посідають закони, значення яких у розбудові правової держави має постійно зростати, оскільки верховенство закону є невід'ємною ознакою останньої. Верховенство закону виявляється, перш за все, в суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів, оскільки закони (після Конституції) мають найвищу юридичну силу. Закони регулюють найважливіші питання державного та суспільного життя, їхні норми становлять серцевину, фундамент формування і розвитку інших правових норм.

Основним нормативно-правовим актом, який визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських є Закон України «Про Національну поліцію» [47].

Повноваження поліції впливають із завдань, які на неї покладені. У

свою чергу, до тих із них, що стосуються забезпечення публічної безпеки, можна зарахувати такі:

- 1) здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень;
- 2) виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживання у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;
- 3) вживання заходів із метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень;
- 4) вживання заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення;
- 5) здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;
- 6) у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймання рішення про застосування адміністративних стягнень і забезпечення їх виконання;
- 7) доставляння у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення;
- 8) вживання заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, інших публічних місцях;
- 9) регулювання дорожнього руху та здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі;
- 10) здійснення супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом;
- 11) видання відповідно до закону дозволів на рух окремих категорій

транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видання та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху;

12) здійснення охорони об'єктів права державної власності у випадках і порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також взяття участі у здійсненні державної охорони;

13) здійснення контролю за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил і порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ;

14) здійснення контролю у межах своєї компетенції, визначеної законом, за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення;

15) сприяння забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості;

16) вживання заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) [47].

Для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень застосовуються поліцейські заходи (ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію»). Останні можуть мати превентивний і примусовий характер. Відповідно поліцейські заходи поділені на превентивні поліцейські заходи (ст. ст. 31-41 Закону України «Про Національну поліцію») та примусові поліцейські заходи (ст. ст. 42-46 Закону України «Про Національну поліцію»).

Аналіз змісту та правил реалізації поліцейських заходів, які передбачені вищенаведеними положеннями Закону України «Про Національну поліцію», вказують на те, що весь їхній перелік може застосовуватися щодо забезпечення публічної безпеки. Відмінною

особливістю правового регулювання діяльності поліції щодо реалізації заходів, які обмежують певні права і свободи людини, полягають у тому, що вони окреслені виключно на законодавчому рівні (на відміну, наприклад, від Національної гвардії України) [2, 70].

Очевидно, що підтримання публічної безпеки потребує розуміння правових засад боротьби з тероризмом. Ключовим законодавчим актом (після Конституції України), який із метою захисту особи, держави і суспільства від тероризму, виявлення та усунення причин і умов, які його породжують, визначає правові та організаційні основи боротьби з цим небезпечним явищем, повноваження і обов'язки органів виконавчої влади, об'єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядок координації їхньої діяльності, гарантії правового і соціального захисту громадян у зв'язку з участю у боротьбі з тероризмом, є Закон України «Про боротьбу з тероризмом». Зокрема, цим Законом окреслено перелік і зміст категоріального апарату сфери боротьби з тероризмом.

Відповідно до положень ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» Національна поліція зарахована до числа небагатьох суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом.

Ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» деталізовано повноваження суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом. Зокрема, ч. 2 зазначеної статті передбачено, що «Міністерство внутрішніх справ України спільно з Національною поліцією організовує боротьбу з тероризмом шляхом запобігання, виявлення та припинення злочинів, вчинених із терористичною метою, розслідування яких зараховано законодавством України до компетенції Національної поліції; надає Антитерористичному центру при Службі безпеки України необхідні сили і засоби; забезпечує їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій» [51, 742].

Чинне місце серед законодавчих актів у сфері забезпечення публічної безпеки Національною поліцією посідає Закон України «Про особливості

забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», який визначає організаційно-правові особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням на території України футбольних матчів, що організуються відповідно до національних і міжнародних вимог. Наприклад, зазначимо, що в Маріуполь повернувся великий футбол (16 липня 2017 р.), для чого за 3 дні до події поліція Донеччини перейшла на цілодобовий режим роботи із забезпечення підтримання публічного порядку: це робота кінологів із огляду стадіону та прилеглої території, посилена робота поліції (зокрема, за участю поліції особливого призначення КОРД) на вулицях і площах міста та блокпостах.

Для більш детального висвітлення правових засад регулювання публічної безпеки і порядку слід розглянути правове регулювання окремих підрозділів Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки.

Так, дільничні офіцери поліції попереджають правопорушення, ведуть боротьбу зі злочинністю, здійснюють нагляд за додержанням нормативних актів, які регулюють громадський порядок і громадську безпеку, вживають заходів щодо охорони державної та особистої власності, забезпечують захист прав і законних інтересів громадян. Провідна роль дільничних офіцерів поліції у практичному вирішенні покладених на поліцію завдань також обумовлена тим, що вони виконують основний обсяг профілактичних та правоохоронних функцій поліції, і до них безпосередньо звертаються громадяни з усіх питань охорони публічного порядку. Отже, від ефективності їх роботи безпосередньо залежить захист прав і свобод громадян від протиправних посягань [21, 122].

Дільничний офіцер поліції забезпечує безпеку громадян і публічний порядок на території закріпленої за ним адміністративної дільниці, вживає заходів щодо своєчасного попередження та розкриття злочинів, сприяє діяльності патрульних нарядів поліції і громадських формувань з охорони публічного порядку, регулярно здійснює з ними спільне патрулювання. В

цілому, від роботи дільничного офіцера поліції, від ефективності його діяльності на пряму залежать стан законності та правопорядку на адміністративній дільниці, яку він обслуговує.

Щодо підрозділів ювенальної превенції, то вони були створені на базі колишньої кримінальної міліції у справах дітей. До компетенції даного підрозділу віднесено: проведення роботи щодо запобігання правопорушенням дітей; виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, вчинених дітьми, вжиття з цією метою оперативно-розшукових і профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством; розгляд у межах своєї компетенції заяв і повідомлень про правопорушення, вчинені дітьми; розшук дітей, що зникли, дітей, які залишили сім'ї, навчально-виховні заклади (бродяжать) та спеціальні установи для дітей, та інші повноваження, які дозволяють належним чином реалізовувати покладені на них завдання у сфері публічного порядку і безпеки.

Важливу роль у виконанні завдань з підтримання публічного порядку повинна відігравати патрульна служба, її працівники перебувають у максимально тісних повсякденних контактах із населенням, які являють собою увесь спектр соціальних, освітянських і професійних категорій, політичних переконань і релігійних світоглядів. Патрульні виконують різні поліцейські функції: усувають порушення публічного порядку, припиняють злочини, здійснюють профілактичні заходи, регулюють і контролюють дорожній рух, беруть участь у розшуку злочинців, збирають інформацію, необхідну для інших галузевих служб, надають допомогу громадянам в екстремальних ситуаціях, не пов'язаних із правопорушеннями. Так, їх повноваження та завдання прямо передбачені наказом МВС від 02.07.2015 № 796 «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС» [23, 18].

Патрульна служба відповідно до покладених на неї завдань здійснює:

- 1) цілодобове патрулювання території обслуговування з метою забезпечення належної охорони громадського порядку, громадської безпеки

та контролю за дотриманням правил дорожнього руху, забезпечення його безпеки. У разі необхідності здійснює регулювання дорожнього руху;

2) перше реагування на повідомлення про правопорушення, надання невідкладної допомоги; своєчасне реагування на повідомлення про вчинення правопорушень, а також з метою надання допомоги громадянам. Надає невідкладну допомогу потерпілим від нещасних випадків, правопорушень, аварій, пожеж та інших надзвичайних ситуацій до прибуття на місце компетентних служб;

3) самостійне виявлення правопорушень: під час патрулювання та в інших випадках, передбачених законодавством, звертає увагу на правопорушення з метою їх запобігання, припинення, документування і притягнення до відповідальності;

4) припинення правопорушень;

5) затримання правопорушників та доставляння їх до підрозділів органів внутрішніх справ;

6) охорону місця події;

7) співпрацю з іншими структурними підрозділами органів внутрішніх справ;

8) спілкування і співпрацю із суспільством;

9) виконання інших повноважень, передбачених нормативно-правовими актами МВС [17, 72].

Діяльність кримінальної поліції спрямована на запобігання, припинення, розкриття тяжких злочинів, а також здійснення оперативно-розшукової діяльності.

Правову основу її діяльності становлять правові акти, що регулюють правовідносини у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, дають підстави для застосування правових норм до визначеного в цих правових актах кола осіб. Такими правовими актами є закони України (Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію», Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII «Про дорожній рух», Закон України від 01.12.1994 №

264/94-ВР «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», Закон України від 23.12.1993 № 3782-ХІІ «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», укази й розпорядження Президента України (зокрема Указ від 16 червня 2015 року №341/2015 «Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні»), а також постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (зокрема, постанова КМУ від 16.09.2015 № 730 «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України») та інші нормативно-правові акти України [19, 90].

Оперативно-розшукова діяльність кримінальної поліції ґрунтується на принципах законності, дотримання прав і свобод людини, взаємодії з органами управління і населенням. Повноваження на здійснення оперативно-розшукової діяльності в органах Національної поліції України мають підрозділи карного розшуку, кримінальної розвідки, підрозділи боротьби зі злочинами пов'язаними з торгівлею людьми, підрозділи оперативної служби, підрозділи оперативно-технічних заходів.

Поліція особливого призначення (КОРД) – підрозділ Національної поліції для вирішення надзвичайних ситуацій, рівень яких є настільки високим і складним, що може перевищити можливості сил оперативного реагування чи оперативно-розшукових підрозділів [41, 13].

В основу повсякденної службово-бойової діяльності КОРД покладаються принципи служіння та захисту громадян України, ефективного забезпечення безпеки і прав громадян, чесного і добросовісного виконання своїх службових обов'язків, високого професіоналізму та інших європейських і міжнародних правил та практик поліцейської діяльності.

Законодавство визначає, що завданнями КОРД є: розроблення, підготовка та проведення спеціальних операцій із захоплення небезпечних злочинців; припинення правопорушень, що вчиняються учасниками



злочинних угруповань; звільнення заручників; здійснення силової підтримки під час проведення оперативно-розшукових заходів, слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, а також заходів забезпечення кримінального провадження; надання підтримки іншим підрозділам поліції з метою забезпечення переважаючої вогневої потужності над правопорушниками; участь в антитерористичних операціях, що проводяться Антитерористичним центром при Службі безпеки України; вивчення, узагальнення вітчизняного та іноземного досвіду, а також методики роботи аналогічних закордонних підрозділів у цьому напрямку роботи; забезпечення здійснення заходів безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» для забезпечення порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерством внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України можуть створюватись спеціальні підрозділи поліції.

Нарешті, поліція охорони, яка є єдиною в Україні охоронною структурою, працівники якої мають визначені законом права та повноваження на озброєну охорону та застосування владних функцій щодо правопорушників. Підтримання публічної безпеки та порядку даними органам здійснюється опосередковано, та регулюється таким нормативно-правовими актами як: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI «Про охоронну діяльність», Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності»[13, 213].

Таким чином, аналіз особливостей правового регулювання підтримання публічної безпеки і порядку свідчить про те, що в умовах євроінтеграційних процесів необхідність вироблення якісного правового забезпечення даної сфери набуває особливої значущості та актуальності. Але, необхідно звернути увагу на необхідність приведення нормативно-правової

бази у відповідність до вимог та реалій сьогодення (оскільки значна кількість нормативно-правових актів потребує свого оновлення), що дозволить підвищити ефективність підтримання публічної безпеки і порядку та прискорити процес інтеграції нашої держави до Європейського Союзу.

### **Висновки до розділу 1**

Аналіз чинного вітчизняного та зарубіжного законодавства, врахування позицій науковців свідчить про необхідність законодавчого вирішення проблеми, яка склалася після введення Законом України «Про Національну поліцію» словосполучення «публічна безпека та порядок», яке немає ні визначення, і яке або зовсім не зустрічається в інших нормативних актах, або ототожнюється з громадським порядком та безпекою. Можливо, законодавець спробував закріпити цей термін, враховуючи популярні сьогодні інші терміни з прикметником «публічний» (наприклад, публічна адміністрація, публічна служба, публічний інтерес тощо). Вважаємо, що краще повернутись до традиційного поняття «громадський порядок і безпека». Тим більше, що саме цим поняттям оперують інші нормативно-правові акти (включаючи Конституцію України, ЗУ «Про національну безпеку України»).

Нормативні засади забезпечення публічної безпеки Національною поліцією характеризуються дуалізмом щодо сфери їхніх повноважень та організаційного забезпечення діяльності, що полягає у регулюванні цього питання на двох рівнях: загальному та спеціальному. На першому рівні повноваження та заходи забезпечення їх виконання поліцією визначено нормативними актами, що регламентують правові засади організації та діяльності Національної поліції як правоохоронного органу (основним є Закон України «Про Національну поліцію»). Спеціальний рівень правового регулювання (наприклад, Закон України «Про боротьбу з тероризмом») встановлює специфічні повноваження та умови діяльності поліції, ґрунтуючись на загальних засадах забезпечення публічної безпеки

## РОЗДІЛ 2

### МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

#### 2.1. Суб'єкти забезпечення публічної безпеки

Забезпечення публічної безпеки покладено на низку суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку.

Чинним законодавством визначено Національну поліцію України як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Зміни зовнішнього й внутрішнього соціально-правового середовища в країні і розвиток демократичної держави в цілому висувають підвищені вимоги щодо якості та дієвості функціонування органів поліції. Причому на сьогодні саме за здатністю поліції забезпечувати належний рівень публічної безпеки і порядку оцінюється ефективність її діяльності.

Функції у сфері забезпечення публічної безпеки і публічного (громадського) порядку виконують і Міністр внутрішніх справ, і Національна гвардія України, і громадські формування з охорони громадського порядку, тощо.

У свою чергу, у ст. 7 Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 08.07.2011 р. № 3673-VI визначені суб'єкти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з проведенням футбольних матчів: 1) оператор спортивної споруди; 2) організатор футбольного матчу; 3) спеціальні суб'єкти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки; 4) футбольні клуби; 5) місцева державна адміністрація та орган місцевого самоврядування.

А.Є. Крищенко з цього приводу звертає увагу на те, що забезпечення громадської безпеки та порядку знаходиться у сфері відання публічної влади, представленої, зокрема, Президентом України, який виступає гарантом

суверенітету держави та додержання прав людини й громадянина; Кабінетом Міністрів України, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування. При цьому, на думку автора, забезпечення громадської безпеки і правопорядку є завданням не лише державних організацій, але й недержавних [22, 207], із чим цілком погоджуємося.

Отже, узагальнюючи сказане, вважаємо, що суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку є наступні:

- Президент України – як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина здійснює загальне керівництво у сфері публічної безпеки і порядку;
- Верховна Рада України – у межах повноважень, визначених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи публічної безпеки, формуючи законодавчу базу в цій сфері;
- Кабінет Міністрів України – як вищий орган у системі органів виконавчої влади вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, публічної безпеки і порядку й боротьби із злочинністю;
- 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;
- Національна поліція України – є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку;
- Національна гвардія України – 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;
- судові органи – здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоди публічній безпеці і порядку під час масових заходів;
  - місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення питань у сфері публічної безпеки на місцях у межах наданої компетенції;
  - громадські формування з охорони громадського порядку – беруть участь в охороні громадського порядку, сприяючи органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам та органам виконавчої влади у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства від протиправних посягань, тощо;
  - 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;
  - інші організатори та учасники масових заходів.

Основним нормативним актом, що регулює процес взаємодії поліції та інших державних органів, є Закон України «Про Національну поліцію» [47], зокрема, у ст. 5 зазначено, що поліція в процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку й іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону й інших нормативно-правових актів.

Взаємодія – це процес спільної діяльності двох або більше суб'єктів, які впливають 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 слушно зазначає О.В. Батраченко, взаємодія Національної поліції з іншими суб'єктами у сфері гарантування публічної

безпеки і порядку – це вид правовідносин, в які вступають органи поліції різного рівня із правоохоронними органами, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями з метою підвищення ефективності діяльності Національної поліції щодо гарантування публічної безпеки та порядку, шляхом організації і планування спільних заходів у цій сфері, об'єднання інформаційних, технічних, людських та інших ресурсів для спільного їх використання [3, 103].

Отже, взаємодія Національної поліції з іншими суб'єктами у сфері гарантування публічної безпеки – це спільна діяльність органів поліції з іншими органами публічної адміністрації, громадськими об'єднаннями та недержавними структурами у встановлених нормативно-правовими актами межах, що спрямована на створення умов для забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина; своєчасного попередження та припинення правопорушень, боротьби зі злочинністю, забезпечення публічного спокою та охорони публічного порядку.

У процесі гарантування публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів Національна поліція України так чи інакше взаємодіє з низкою інших суб'єктів гарантування публічної безпеки і порядку під час масових заходів із метою підвищення ефективності та своєчасності даної діяльності. Серед таких суб'єктів: президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністр внутрішніх справ України; Національна гвардія України, судові органи, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, громадські формування з охорони публічного порядку, громадяни, громадські об'єднання тощо. Проте наразі за відсутності спеціального нормативного акту, який би закріплював як порядок проведення масових заходів, так і гарантування публічної безпеки і порядку під час їх проведення, особливості взаємодії Національної поліції України з іншими суб'єктами гарантування публічної безпеки і порядку під час масових заходів належно не врегульовані на законодавчому рівні [39, 47].

Основні форми взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами частково визначені в Положенні про патрульну службу, зокрема: здійснення в межах повноважень, передбачених законом, міжнародного співробітництва, участь у розробленні проектів і укладенні міжнародних договорів України з питань гарантування 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 гарантування публічної безпеки і порядку; взаємодія з органами державної влади з питань соціального захисту та пенсійного забезпечення поліцейських, працівників Національної поліції та членів їхніх сімей тощо.

Відповідно до Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку, взаємодія між Національною поліцією та Національною гвардією здійснюється шляхом: а) спільного патрулювання нарядами вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських і річкових портів, інших публічних (громадських) місць; б) забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових і спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона; в) проведення спільних заходів із метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць [32, 42].

Якщо звернутися до Закону України «Про Національну поліцію», то ч. 2 ст. 9 Закону 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». У ч. 1 ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію» закріплене положення: «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»; також у ч. 2 ст. 89 цього ж Закону законодавець говорить про співпрацю та взаємодію поліції із 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».

Говорячи про взаємодію поліції з органами місцевого самоврядування, необхідно усвідомлювати, що така взаємодія, основана на законі, співпраця, яка має спільну мету – підтримання належного стану публічного порядку, насамперед, на вулицях та в інших публічних місцях, зниження рівня вуличної злочинності, залучення до спільних заходів все більшої кількості населення, збільшення кількості громадських формувань з охорони публічного порядку, підвищення ефективності їхньої роботи – це нагальні потреби сьогодення.

Взаємодія Національної поліції з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування переважно побудована за принципом рівноправної, спільної участі в розробленні та вжитті заходів, спрямованих на підтримання та підвищення рівня публічної безпеки та порядку. Але варто зазначити, що реформування правоохоронних органів, зокрема й органів внутрішніх справ, спрямоване на формування принципового нового типу взаємовідносин цих органів із суспільством і громадянами.

Як зазначає А.В. Сергєєв, у межах повноважень, визначених



законодавством, органи Національної поліції зобов'язані: забезпечувати виконання загальнообов'язкових рішень місцевих рад, ухвалених ними відповідно до своєї компетенції, з питань охорони публічного порядку та правил торгівлі в невстановлених місцях; виконувати запити органів місцевого самоврядування про наявність документів, що їх цікавлять, і видавати копії документів і архівних довідок [53, 95].

Окремого обговорення потребує проблема діяльності Національної поліції в сільській місцевості. Значна кількість населення України мешкає в селах, чисельність жителів яких сягає від кількох десятків до тисяч. У зв'язку з відірваністю сіл від райцентру в голів сільських рад виникає необхідність самостійно вирішувати питання, пов'язані з охороною правопорядку. Допомогати голові покликаний дільничний офіцер на цій території, але його повноваження настільки широкі, що він часто не справляється зі своїми обов'язками щодо захисту громадян, які населяють його дільницю (забезпечення публічного порядку, допомога громадянам тощо).

У визначених законом межах органи місцевого самоврядування змушені звертатися до територіальних органів Національної поліції України, інших правоохоронних органів із проханням надати допомогу в забезпеченні виконання їхніх рішень із питань забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян або ж намагатися створити власні структури, які б займалися правоохоронною діяльністю, забезпечували реалізацію рішень місцевих рад та їх виконавчих органів.

З огляду на вищезазначене, для реального утвердження правоохоронних повноважень місцевого самоуправління необхідне створення спеціальних правоохоронних органів в їхній структурі. Одним із таких органів може стати місцева поліція по охороні публічної безпеки в структурі органів превентивної діяльності Національної поліції, яка покликана гарантувати реальне забезпечення законності та правопорядку на місцях.

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 учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад [47].

У.В. Рамазанова визначила взаємодію громадських організацій із Національною поліцією України як передбачену законами та підзаконними актами, узгоджену за своїми цілями, завданнями діяльність усіх суб'єктів щодо попередження правопорушень, яка спрямована на недопущення виникнення причин і умов правопорушень, їх профілактику, налагодження зв'язків із населенням і громадськістю, розроблення спільних заходів із профілактики правопорушень у країні з найменшими витратами сил, засобів і часу [52, 69]

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

До основних форм взаємодії Національної поліції та громадських формувань з охорони публічної безпеки необхідно віднести: 1) надання допомоги органам Національної поліції в гарантуванні публічної безпеки, запобіганні правопорушенням і злочинам; 2) інформування органів поліції про вчинені злочини або ті, що готуються, місця концентрації злочинних угруповань; 3) сприяння поліції у виявленні та розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ,

організацій, громадян від злочинних посягань; участь у заходах безпеки дорожнього руху; 4) проведення консультацій із громадськістю з питань нормативно-правового регулювання гарантування публічної безпеки і порядку; 5) подання представниками громадськості (громадською радою) пропозицій із питань, що стосуються підвищення ефективності заходів гарантування публічної безпеки і порядку, удосконалення законодавства в цій сфері; 6) безпосередня участь громадських формувань в охороні публічного порядку; 7) здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції у сфері гарантування публічної безпеки і порядку.

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, беруть участь в охороні публічного порядку та ведуть боротьбу зі злочинністю як громадські помічники поліції [14, 82].

Як встановлено під час дослідження, в організації роботи підрозділів поліції по гарантуванню публічної безпеки та взаємодії з населенням існують окремі недоліки, а саме: відсутність оптимального залучення громадян і громадських формувань до охорони публічного порядку і гарантування безпеки громадян; відсутність конструктивних пропозицій із боку зазначених підрозділів щодо підвищення ефективності діяльності громадських формувань; відсутність систематичного моніторингу результатів такої взаємодії.

Тому виникає потреба в розширенні межі такої взаємодії, тобто необхідно, щоб працівники органів превентивної діяльності поліції звертали увагу на думку населення стосовно проблем, пов'язаних із публічною безпекою, та шляхів їх вирішення, усвідомлювали цінність і вагомість деяких аргументів громадян щодо заходів, спрямованих на охорону публічного порядку та безпеки громадян.

Важливою формою взаємодії Національної поліції та громадських

формувань з охорони публічної безпеки є громадський контроль. Головні напрями адміністративно-правового регулювання громадського контролю за гарантуванням публічної безпеки мають знайти своє закріплення в Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку й державного кордону», а саме: 1) відносини правоохоронних органів із громадою повинні стати одним із базових орієнтирів у підготовці Концепції з реформування правоохоронних органів; 2) імплементація принципу субсидіарності – організаційний і правовий принцип, за яким завдання повинні вирішуватися на найнижчому та віддаленому від центру рівні, на якому їх вирішення є можливим і ефективним; 3) зміна акцентів і пріоритетів із боротьби на профілактику злочинності. Першочерговим заходом у даному напрямі є розроблення нормативних актів щодо покращення співпраці з населенням і місцевими громадами, пошуку спільних ефективних форм і методів роботи щодо гарантування публічної безпеки та боротьби зі злочинністю [19, 7].

Згідно з Інструкцією з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, дільничний офіцер поліції проводить відкриті зустрічі із представниками органів місцевого самоврядування областей, районів, міст і сіл для налагодження ефективної співпраці між поліцією та 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 їхньої згоди, для надання допомоги поліції в гарантування публічної безпеки [5, 130].

Отже, взаємодія Національної поліції України з іншими суб'єктами у сфері гарантування публічної безпеки проявляється в процесі взаємовпливу й використання можливостей одне одного для гарантування публічної безпеки. Водночас ознаками такої взаємодії є такі: по-перше, взаємодія між предметами (явищами) виникає там і тоді, де і коли їх взаємозв'язок об'єднано спільною ціллю; по-друге, взаємодія виявляється не тільки в безперервному впливі один на одного, а також і у використанні сторонами,

що взаємодіють, можливостей кожної зі сторін для досягнення власних цілей.

## **2.2. Процес організації та забезпечення публічної безпеки в Україні**

Процес організації й забезпечення публічної безпеки поділяється на три етапи: 1) підготовчий, який починається з моменту отримання завдання на підтримання публічної безпеки і порядку; 2) виконавчий, що охоплює дії нарядів і керування ними; 3) заключний, який здійснюється шляхом згортання сил і засобів, зосередження їх у призначених пунктах та підведення підсумків несення служби.

Зокрема, підготовчий етап забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку передбачає: з'ясування характеру та особливостей масового заходу, проведення оцінки оперативної обстановки, розробку плану організації забезпечення публічної безпеки і порядку, створення відповідних органів управління, проведення рекогносцировки місцевості, здійснення підготовки особового складу та технічних засобів до несення служби, проведення заключного інструктажу з відповідальними особами з уточненням їх функціональних обов'язків [38, 43].

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, дільниці) 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 міліції 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, тощо [5, 130].

Крім того, якісна підготовка особового складу органів Національної поліції для забезпечення публічної безпеки і підтримання публічного порядку під час проведення масових заходів і особливо під час можливого виникнення масових заворушень потребує одержання детальної інформації щодо характеру масового заходу, проведення оцінювання наявних сил і засобів з урахуванням особливостей місцевості, розроблення чіткого плану узгоджених дій між різними підрозділами, створення тимчасового корегуючого штабу для управління на місцевості, проведення рекогносцировки місцевості, перевірки наявного технічного оснащення й готовності особового складу, проведення додаткового інструктажу щодо забезпечення публічної безпеки і порядку з урахуванням ділянки несення служби та оперативної обстановки на момент залучення до активних дій.

На думку О. О. Панової, підготовка особового складу до несення служби, окрім проведення інструктажів, полягає в репетиціях і тренуваннях. 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 у період підготовки до підтримання публічного порядку й безпеки під час проведення масових заходів керівництвом підрозділів із підтримання публічного правопорядку повинне проводитись вивчення нормативно-правових актів, якими регламентуються обов'язки й права поліції, мають визначатись відповідальність за порушення правопорядку організаторами та учасниками масових акцій, здійснюватись відпрацювання тактичних

прийомів під час несення служби за умов ускладненої обстановки, тощо [32, 43].

Далі, під час виконавчого етапу забезпечення публічної безпеки і порядку при проведенні масових заходів здійснюється безпосередня діяльність особового складу органів поліції із забезпечення публічної безпеки і порядку. Особливе значення на даному етапі мають підготовленість нарядів, організаційні здібності керівників органів Національної поліції, знання основ тактики підтримання публічної безпеки й порядку, уміння здійснювати оперативне управління підрозділами та нарядами в різних ситуаціях. Зокрема, для забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів акумулюється фактично необхідна кількість сил і засобів (особовий склад органів і підрозділів Національної поліції України, а також особовий склад підрозділів Національної гвардії, вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, які залучаються додатково в разі такої 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.

Тобто за видами акумульованих сил і засобів можна виокремити такі види забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів: 1) забезпечення власними силами особового складу органів Національної поліції; 2) додаткове забезпечення із залученням особового складу підрозділів Національної гвардії, вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання; 3) зведене забезпечення із залученням сил за рахунок інших регіонів (зведені загони).

У свою чергу, заключний етап забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів полягає у згортанні сил і засобів, зосередженні їх у призначених місцях, знятті встановлених режимних обмежень, прибутті особового складу на місце розміщення органу (підрозділу) Національної поліції, підведення підсумків роботи [23, 19].

Особливою є організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час надзвичайних ситуацій природного й техногенного походження.

Так, згідно з повноваженнями, закріпленими в законодавстві України, поліція, як складова частина правоохоронної системи нашої держави, в умовах надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру виконує наступні функції:

- охорони громадського порядку в зоні надзвичайних ситуацій;
- протидії злочинам і правопорушенням у зоні надзвичайних ситуацій;
- оточення зони надзвичайних ситуацій, здійснення режимних заходів, забезпечення евакуації населення;
- надання всебічної допомоги постраждалому населенню;
- попередження та ліквідації паніки;
- інформування населення про обстановку, що склалася в зоні надзвичайних ситуацій;
- здійснення контролю за зберіганням і роздачею води, продуктів харчування, предметів першої необхідності, гуманітарної допомоги;
- інвентаризації товарів на об'єктах торгівлі та постачання;
- співпраці у відправленні небезпечних речовин у безпечні місця, контролю за їх захороненням, участі у визначенні пунктів обробки використаної техніки, обладнання й спорядження, а також місць їх збору та захоронення при аваріях на радіаційних об'єктах, ліквідації горіння;
- проведення рятувних і інших невідкладних робіт;
- забезпечення безпеки дорожнього руху в зоні надзвичайних ситуацій;
- забезпечення режимних заходів під час введення надзвичайних адміністративно-правових режимів – зони надзвичайної екологічної ситуації та надзвичайного стану [12, 101].

При розробці плану комплексного використання сил і засобів органів



Національної поліції, доцільним є створення координаційної групи або ради. Вивчення практики роботи поліції свідчить про те, що такі групи-ради створюються далеко не в кожному органі, що приводить до неякісного складання єдиної дислокації сил різних служб. Найчастіше це виражається в тому, що начальник (командир) підрозділу патрульної служби поліції чисто механічно сполучає лінійні дислокації в одну, не погоджуючи або недостатньо погоджуючи їх з керівниками інших служб і підрозділів.

Істотною проблемою для поліції залишаються аналіз і оцінка оперативної обстановки. Відтворення штабів органів Національної поліції дозволило виділити співробітників для виконання цієї об'єктивно необхідної функції. Проте, кожна служба аналізує й оцінює інформацію по своїй лінії роботи. При цьому її об'єм не скорочується, а збільшується.

Дані аналізу дозволяють визначити ділянки, де необхідно виставляти сили патрульної служби поліції, поліції охорони, громадських організацій з охорони громадського порядку.

Крім того доцільно враховувати місця дислокації вищих і середніх навчальних закладів, пожежних частин МВС України та військових частин. За домовленістю з ними та за сприяння місцевої адміністрації може підтримуватися порядок у місцях їх розташування.

Якщо при розміщенні підрозділів різних служб в органі поліції виникне необхідність змінити раніше запропонований маршрут (пост), старший координаційної групи зобов'язаний погодити всі питання з начальниками служб та, за їх згоди, внести зміни й корективи.

Комплексне використання сил і засобів органів поліції з підтримання публічного порядку повинне базуватися на таких принципах: зосередження основних сил і засобів у найбільш вірогідних місцях порушень громадського порядку; безперервність, гнучкість і активність правоохоронців; маневреність силами й засобами [29, 193].

Важливим тактичним принципом підтримання публічного порядку є безперервність, гнучкість та активність. Безперервність охорони публічного

порядку об'єктивно обумовлена необхідністю постійного забезпечення особистої безпеки громадян, публічної безпеки та порядку на вулицях, оскільки вони, як і раніше, залишаються основними кримінальними місцями в містах. Тому на органи внутрішніх справ покладається завдання постійно й безперервно вести боротьбу з різними правопорушеннями, у будь-який час року чи доби. Проте, можливості органів внутрішніх справ до переходу на комплексне використання сил і засобів реалізовані не повністю.

Удосконалення системи службової підготовки, своєчасне доведення до особового складу інформації про оперативну обстановку та всі події за добу, зміни на постах і маршрутах і, головне, – особиста винахідливість, ініціатива – ось далеко не повний перелік заходів, що повинні використовуватися для реалізації гнучкості підтримання публічної безпеки й порядку.

За останні роки більшої значущості набуває такий принцип підтримання публічного порядку, як маневр силами й засобами. Сутність його полягає в тому, що піші й моторизовані підрозділи, у разі потреби, можуть бути передислоковані в те місце, де їх присутність обумовлена обстановкою, що склалася. До чинників, що зумовлюють необхідність маневру силами й засобами, можна віднести: скоєння небезпечного злочину; розшук і затримання особи, що його вчинила; виникнення групової бійки або сутички між озброєними угрупованнями; проведення мітингів та інших масових заходів без попереднього узгодження з органами місцевого самоврядування тощо. Маневр передбачає, з одного боку, об'єднання зусиль різних служб і підрозділів щодо виконання єдиного завдання, взаємного надання допомоги, з іншої – дозволяє одними і тими ж силами ефективніше підтримувати публічний порядок у певних місцях міста (району) [35, 212].

Отже, організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час надзвичайних ситуацій природного й техногенного походження повинна спиратися на чітку інформацію щодо події, скоординовану діяльність усіх наявних сил та постійну співпрацю між поліцією, органами державної влади, органами місцевого самоврядування,

громадськістю, які беруть активну участь у попередженні надзвичайної ситуації або подоланні її наслідків.

Таким чином, Національна поліція України є провідним суб'єктом забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів та надзвичайних ситуацій, який безпосередньо планує, організовує та забезпечує публічну безпеку і порядок під час масових заходів, орієнтуючись при цьому на три основних аспекти:

1) забезпечення успішного проведення заходу: суворого дотримання учасниками встановлених правил поведінки, охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави;

2) вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку: попередження і припинення можливих злочинів, порушень публічної безпеки і порядку; провадження превентивної та профілактичної діяльності, протидія злочинності, своєчасне реагування на заяви та повідомлення, недопущення ослаблення охорони публічного порядку на інших територіях населеного пункту, моніторинг оперативної обстановки, тощо;

3) взаємодію з іншими державними органами у процесі забезпечення публічної безпеки і порядку й реалізації державної політики у цій сфері.

## **Висновки до розділу 2**

Таким чином, сучасний розвиток незалежної України неможливий без функціонування ефективної системи гарантування публічної безпеки, національних інтересів в цій сфері, формування засад для національної єдності та зміцнення національної ідентичності. Взаємодія суб'єктів гарантування 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 всіх суб'єктів шляхом здійснення на них адміністративного впливу. Належним чином організована взаємодія у сфері гарантування

публічної безпеки дозволить: досягти узгоджених дій різних суб'єктів, об'єднати та максимально використати їхні зусилля та можливості в охороні публічного порядку в публічних місцях і 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 організації взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами у сфері гарантування публічної безпеки можна досягти завдяки налагодженню ефективного інформаційного забезпечення взаємодії; відпрацюванню ефективних схем співробітництва у сфері попередження правопорушень і злочинів; законодавчому закріпленню форм, методів взаємодії, повноважень кожного з її учасників; запровадженню позитивного закордонного досвіду, поширенню його у вигляді нормативних актів, методичних рекомендацій і оглядів.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

#### **3.1. Реформування органів охорони правопорядку України як необхідна передумова забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах**

Сучасні умови демократичного поступу Української держави вимагають суттєвого удосконалення організації і функціонування правоохоронних органів, зокрема такої їх важливої складової як органів охорони правопорядку, до яких слід віднести Національну поліцію, Службу безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Національну гвардію, органи військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Управління державної охорони, підрозділи пенітенціарної служби (органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори), Державну прикордонну службу України [6, 55].

В умовах сьогодення вагомими перепонами на шляху до належного стану існування цих органів є: 1) їх залежність від цілей керівництва держави, провладних (парламентських) політичних партій, їх волі, а при парламентсько-президентській моделі державного правління – позицій парламентської коаліції та Уряду, сформованого за політичним принципом партійних квот, що не сприяє прояву політичної волі до реальних змін моделі діяльності правоохоронних органів та свідчить про брак комплексного підходу до реформи правоохоронної системи, непослідовність її проведення; 2) відсутність системної методології реформування досліджуваних органів, яка повинна включати кадровий, матеріально-технічний, правовий та ідеологічний компоненти; 3) збереження корупції.

Аналіз чинного конституційного законодавства з питань організації та функціонування органів охорони правопорядку України, інформаційно-аналітичних матеріалів, результатів проведеного нами опитування (у формі анкетування) посадових і службових осіб досліджуваних державних органів,

інших органів публічної влади, чії функціональні обов'язки пов'язані з забезпеченням взаємодії правоохоронних органів із громадськістю, свідчить про те, що причини, які породжують проблеми організації та функціонування органів охорони правопорядку та стоять на заваді їх реформування в умовах формування громадянського суспільства і розбудови правової держави в Україні мають економічний, політичний, культурно-духовний, соціальний, техніко-юридичний характер [10, 75].

Наміри політичного керівництва усунути ці чинники неодноразово мали місце у нашій державі. Водночас, такі ініціативи з реформування системи правоохоронних органів носили незавершений та непослідовний характер.

Досвід реформування аналогічних органів у зарубіжних країнах свідчить на користь комплексного підходу до цього процесу, який, по-перше, має торкатись усіх органів охорони правопорядку України, а, по-друге, максимально охопити всі складові їх існування (економічну, політичну, соціальну, культурно-духовну), що в кінцевому рахунку й сприятиме забезпеченню належного публічного порядку та безпеки в сучасних умовах.

У нашій державі поштовхом до такого реформування слід вважати прийняту у червні 2014 р. постанову Кабінету Міністрів України «Про утворення робочої групи з питань підготовки пропозицій щодо розроблення Концепції реформування правоохоронних органів». Водночас, це рішення не містило чітких вимог до діяльності цієї групи у форматі Комплексного огляду сектору безпеки і оборони (КОСБО). У матеріалах до Круглого столу «Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ» 16 квітня 2015 р. слушно вказано на той факт, що міжвідомча робоча група з проведення КОСБО була створена урядом лише в листопаді 2014 р., а план заходів та методичні рекомендації затверджені в лютому 2015 р., що свідчить про проблеми координації на центральному рівні.

Вважаємо, що комплексне реформування системи органів охорони

правопорядку має здійснюватися під керівництвом Національної ради реформ, що є спеціальним консультативно-дорадчим органом при Президентові України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації.

Зважаючи на широкий спектр необхідних реформ, яких потребує українське суспільство, Національна рада реформ має право створювати робочі групи, комітети, цільові експертні команди для розроблення та впровадження напрямів реформ, залучати в установленому порядку до роботи в таких групах, комітетах, командах посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, працівників підприємств, установ, інших організацій, вітчизняних та іноземних учених і фахівців [21, 126].

На нашу думку, найбільш доцільно здійснювати керівництво процесом реформування органів охорони правопорядку України з єдиного центру – Національної ради реформ, у складі якої має бути створений комітет із реформування цих органів публічної влади, як тимчасовий орган, що його діяльність має бути зосереджена на підготовці такого важливого юридичного документа як, Стратегія реформування органів охорони правопорядку України.

Такий документ повинен передбачати: а) принципи організації та функціонування органів охорони правопорядку; б) розмежування їх функцій; в) започаткування дієвого контролю за їх діяльністю як з боку громадянського суспільства, так і держави в особі органів законодавчої та судової влади; г) пропозиції з реформування цих органів, підготовлені на основі аналізу вивчення позитивного і негативного зарубіжного досвіду цих процесів. Стратегія має вирізнятися комплексним характером, враховувати соціокультурну складову: ментальність, традиції та звичаї українського народу.

Необхідність таких змін була визначена і Коаліційною угодою,

окремий розділ якої «Реформа системи органів правопорядку» передбачив проведення комплексної реформи органів правопорядку для ефективного, безкомпромісного захисту прав і свобод людини.

Важливим кроком до реформування органів охорони правопорядку України слід вважати Указ Президента «Про Стратегію реформування судострою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки».

Не викликає сумніву той факт, що у нашій державі перед командою реформаторів нині постають надзвичайно складні безпекові, ресурсні, політичні, інституційні виклики (бойові дії на південному Сході країни, не усунута повністю загроза поширення сепаратистських настроїв та/або широкомасштабна російська агресія, проблеми економічного характеру), що, однак, не може бути причиною відмови від проведення реформ. З огляду на це, реформування має стосуватися не одного чи кількох органів охорони правопорядку України (як, наприклад, Національної поліції), а їх системи; повинно бути загальнонаціональним і не обмежуватися фрагментарними змінами; ним має бути охоплена вся сукупність органів, які реально виконують функцію головної імунної системи державного механізму [37, 95].

Першим із системи органів охорони правопорядку готовність здійснити кардинальні зміни продемонструвало Міністерство внутрішніх справ України. Запропоновані Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ та Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України, що розроблені за активної участі громадськості та були схвалені Кабінетом Міністрів України у жовтні 2014 року, засвідчили про початок фундаментальних змін у цій системі.

В основу такого реформування покладені такі принципи:

- верховенства права;
- деполітизації;
- демілітаризації;
- децентралізації;
- підзвітності та прозорості у роботі;



- тісної співпраці з населенням та місцевими громадами;
- професійної підготовки персоналу.

Така розпочата у державі стратегічна реформа, як вважає І.В. Щербакова, має на меті служіння людині та захист її прав. Такі перетворення, на його думку, повинні включати в себе, щонайменше, три компоненти: 1) кадровий; 2) правовий компонент (удосконалення діючих та прийняття нових законодавчих актів із питань організації та діяльності цих органів); 3) ідеологічний (вплив у його межах дасть можливість якнайшвидше позбутися пережитків радянської моделі й дозволить розбудувати систему, обравши за основу права й свободи людини) [60, 133].

Аналіз процесу реалізації Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ України свідчить про те, що для визначення напрямів реформування органів охорони правопорядку, поряд із громадськістю, необхідно залучити не тільки представників центральних органів виконавчої влади, в яких проводяться реформи, але й тих міністерств, які забезпечують фінансове та юридичне супроводження таких реформ (Міністерство юстиції України, Міністерство фінансів України тощо). Саме активна участь міжвідомчої команди вмотивованих, ініціативних компетентних реформаторів, які формують та підтримують внутрішній запит на реформи, є невід'ємною передумовою успіху. Сьогодні у реформуванні органів охорони правопорядку нашої державі активно допомагають міжнародні організації (ЄС, ОБСЄ, НАТО) та такі розвинуті держави світу, як США, Велика Британія, ФРН, Канада та ін.

Однією з нагальних проблем, яка у ході такого реформування потребує свого вирішення на законодавчому рівні, є демілітаризація органів охорони правопорядку України. Про початок її позитивного вирішення свідчить зміст Закону України «Про Національну поліцію», в якому поліція (на відміну від міліції, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про міліцію» була державним озброєним органом виконавчої влади), визначається як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом

забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [19, 9].

Вищевикладене свідчить, що сучасне реформування органів охорони правопорядку України базується на принципі верховенства права. Саме такий підхід забезпечить належну реалізацію повноважень досліджуваними органами, захист прав і свобод людини та, відповідно, публічний порядок і безпеку в державі.

### **3.2. Зарубіжний досвід забезпечення публічної безпеки та можливості його використання в Україні**

Визначаючи шляхи вдосконалення законодавства, що регламентує забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку в Україні, не можна оминати увагою зарубіжний досвід у цій сфері.

Так, поліцейська система Франції є складним апаратом із власного структури, що покликаний захищати інтереси адміністрації. Більшість функцій у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку виконує жандармерія. Адміністративна поліція займається попередженням правопорушень і виконує інші профілактичні функції.

Повноваження поліції Французької республіки у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку визначено Законом Франції «Про посилення безпеки і захисту свободи особи» від 1981 р. Законодавство досить докладно регламентує діяльність поліції у сфері боротьби зі злочинністю та охорони публічного порядку. Особливо це стосується реалізації функцій судової поліції – сукупності повноважень і діяльності з констатації порушень будь-яких заборонних норм, забезпечених кримінально-правовою санкцією, збирання доказів і передачі правопорушників судовій владі [6, 56].

У свою чергу, в Італії аналогічно до французької жандармерії діє Корпус карабінерів, який, хоча і являє собою армійське формування, що відповідає за оборону держави, охорону її інфраструктур та громадську безпеку, але й виконує функції з охорони громадського порядку. При цьому,

організатори масових заходів зобов'язані повідомляти місцеве поліцейське управління про запланований захід мінімум за три дні до його проведення. Організаторам несанкціонованих мітингів, згідно з італійським законодавством, може загрозувати покарання у вигляді штрафу (максимальний розмір якого не обмежений: особливо до тих демонстрантів, що завдали матеріальної шкоди міській чи приватній власності, суд може призначити штраф, співрозмірний завданому збитку) або позбавлення волі на строк від 1 до 12 місяців.

Натомість, позитивним досвідом Швеції вважаємо той факт, що у випадку зупинення поліцією мітингу, демонстрації, походу, пікету чи іншого масового заходу, то організатори не отримують дозволу на проведення таких заходів у майбутньому.

У Великобританії законодавство у цій сфері представлено Законом Сполученого Королівства «Про поліцію» від 1996 р. Як зазначає Д. Г. Мулявка, у діяльності британської поліції домінуючою є функція із забезпечення публічної безпеки, а функції з охорони громадського порядку виконує кожен поліцейський незалежно від звання і посади [26, 171]. Водночас робота поліції Великобританії з охорони публічного порядку та безпеки не належить до адміністративної діяльності.

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

Зокрема, у ст. 6А зазначається, що кожен орган поліції повинен до початку кожного відповідного трирічного періоду видавати план («трирічний стратегічний план»), яким визначається середньострокова і довгострокова

стратегія поліцейської діяльності у цій зоні протягом певного періоду часу. Передбачається також планування діяльності місцевої поліції. Ст. 23 регламентовано, що якщо старші офіцери кількох сил поліції вважають, що будь-які поліцейські функції можуть виконуватися більш ефективно або результативно у разі спільних дій цих сил, то вони мають право за ухвали органів поліції, що утримують такі сили, укласти у цих цілях договір. Тобто взаємодія між різними силами (службами, відділами) поліції здійснюється у формі співробітництва на договірній основі. Це є специфічною рисою діяльності поліції Великобританії [27, 183].

Також позитивним досвідом, корисним для використання в діяльності поліції і, зокрема, патрульної поліції, варто назвати наступні аспекти забезпечення англійською поліцією публічної безпеки і порядку під час масових заходів:

- 1) патрульні поліцейські при патрулюванні намагаються попередити формування групи людей, які знаходяться в місцях відпочинку ввечері та вночі, з метою запобігання масовим правопорушенням;
- 2) поліція підтримує тісний зв'язок з мешканцями тих регіонів, де зосереджені розважальні заклади і де найчастіше можуть виникати порушення громадського порядку (зв'язок підтримується по телефону або шляхом прямих контактів поліції з громадянами);
- 3) широко використовуються технічні та електронні засоби спостереження (відеокамери, тощо);
- 4) запроваджено обов'язковий обшук відвідувачів розважальних закладів з метою зменшення фактів вживання та продажу наркотичних засобів;
- 5) у державі встановлено жорсткий контроль за продажем спиртних напоїв та за самою системою продажу спиртних напоїв;
- 6) існує служба добровільних помічників поліції – спеціальних констеблів, які виконують функції кадрових співробітників поліції кілька годин на тиждень на безоплатній основі [15, 460].

У Португальській Республіці з метою охорони публічної безпеки утворюється поліція публічної безпеки, яка функціонує відповідно до Закону «Про організацію поліції публічної безпеки» від 2007 р. Місія поліції публічної безпеки полягає у забезпеченні демократичної законності, внутрішньої безпеки та прав громадян відповідно до Конституції і законів. Характерно, що поліція публічної безпеки є підзвітною перед членом Уряду, який відповідає за внутрішню адміністрацію, а організація цієї поліції є єдиною на всій території держави. Такий спосіб організації поліції сприяє виробленню єдиного на всій території держави підходу у сфері охорони публічної безпеки, а також підпорядкуванню єдиним правилам її забезпечення.

Статтею 32 Закону Португальської Республіки «Про організацію поліції публічної безпеки» визначені завдання поліції публічної безпеки, основними серед яких є: а) гарантувати умови безпеки, які дають можливість для реалізації прав і свобод, поваги до гарантій для громадян, а також можливість повноцінного функціонування демократичних інститутів відповідно до засад легальності та діяльності правової держави; б) гарантувати публічний спокій і порядок, безпеку і захист осіб та майна; в) забезпечувати загальне запобігання злочинності у взаємодії з іншими силами і службами безпеки; г) запобігати вчиненню інших дій, що суперечать закону та встановленим правилам [56, 83].

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

Аналізуючи досвід забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку країн Європейського Союзу, слід зазначити, що в даних країнах з метою припинення масових заворушень правоохоронцям, відповідно до законів про поліцію та інших нормативних актів, дозволено застосовувати озброєння, що належить до категорії не летальної.

Аналізуючи та узагальнюючи зарубіжний досвід забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів, приходимо до висновку, що в Україні доцільно використати наступні його позитивні аспекти [26, 173]:

1) покладання функції надання дозволу на проведення масового заходу безпосередньо на органи поліції (країни Європейського Союзу), на відміну від уповноваження з цього питання органів місцевої влади, як наразі в Україні;

2) законодавче закріплення строку завчасного сповіщення органів поліції уповноважених органів про проведення масового заходу (країни Європейського Союзу);

3) детальна регламентація на законодавчому рівні підстав та порядку притягнення до відповідальності як учасників, які порушили передбачені правила поведінки, так і організаторів масового заходу, які порушили встановлений порядок проведення масового заходу (адміністративна, кримінальна відповідальність), із конкретним зазначенням санкцій (країни Європейського Союзу);

4) заборона одержання дозволу на проведення масового заходу у майбутньому, якщо захід організатора було зупинено поліцією (Швеція);

5) сприяння тісній співпраці та обміну відповідною інформацією між поліцейськими підрозділами, підтримання зв'язку поліції з громадянами (Великобританія та інші країни Європейського Союзу);

6) законодавче закріплення і використання функцій поліції готовності під час масових заходів, що полягають у наданні допомоги поліції під час забезпечення публічної безпеки і порядку переважно «силовими» методами у разі виникнення необхідності (Німеччина, тощо);

7) законодавче закріплення з метою припинення масових заворушень можливості застосовувати озброєння, що належить до категорії нелетальної (країни Європейського Союзу);

8) розширення використання технічних та електронних засобів

спостереження, спеціальних засобів;

9) розширення спектру повноважень поліцейських щодо припинення правопорушень під час масових заходів, у сфері діяльності розважальних закладів, тощо;

10) залучення до охорони громадського порядку недержавних організацій та об'єднань громадян;

11) законодавче закріплення і детальна регламентація порядку проведення масових заходів і забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів у спеціальних законах, тощо [4, с. 22].

Отже, для забезпечення публічної безпеки і порядку в зарубіжних країнах створений спеціальний поліцейський орган – адміністративна поліція (Французька Республіка та ін.), поліція публічної безпеки (Португальська Республіка), виключенням є поліція Великобританії, де повноваження у цій сфері виконують усі відділи та органи поліції. Кожен із зазначених органів має широке коло повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. На нашу думку, необхідно звернутися до міжнародного досвіду і наділити територіальні (місцеві) органи поліції України більш широким колом повноважень у цій сфері з метою ефективного забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі.

### **Висновки до розділу 3**

Таким чином, аналіз законодавства країн-членів Європейського Союзу показує необхідність вдосконалення забезпечення публічної безпеки в системі заходів захисту особистості, держави і суспільства в Україні.

Досвід європейських держав з розроблення нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної та публічної безпеки можна застосувати під час підготовки актів Кабінету Міністрів України та міністерств, націлених на реалізацію Стратегії національної безпеки, затвердженої Указом Президентом України від 26.05.2015 р. № 287/2015 [11]. У контексті зазначеного оптимізацію діяльності органів внутрішніх справ в Україні

доцільно проводити з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних держав щодо створення системи забезпечення публічної безпеки та сучасних загальносвітових тенденцій розвитку таких систем шляхом:

- надання пріоритету запобіжним заходам і стратегіям;
- посилення ролі державних органів та інститутів у забезпеченні безпеки та протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам публічної безпеки;
- посилення співпраці з Європейським Союзом і НАТО;
- вдосконалення антитерористичної діяльності, режиму охорони державної таємниці;
- концентрації інтелектуальних, фінансових та інших ресурсів на пріоритетних напрямках забезпечення національної та публічної безпеки;
- підвищення рівня бюджетного і інших видів ресурсного забезпечення суб'єктів забезпечення публічної безпеки.

Реформування органів внутрішніх справ безпеки, на нашу думку, повинно здійснюватися на основі чітко встановлених принципів, найважливішими з яких є: законність, пріоритет прав, свобод людини і громадянина; адекватність державної політики з питань публічної безпеки та заходів щодо її реалізації реальним і потенційним загрозам національним інтересам та публічній безпеці.



## ВИСНОВКИ

Таким чином, одним з найважливіших показників сформованості демократичної та правової держави є встановлення режиму публічної безпеки. Але сьогодні на законодавчому рівні вказане поняття не визначене. Відсутній також однозначний науковий підхід в цій сфері.

Законодавством України на Національну поліцію України покладено завдання щодо підтримання публічної безпеки й порядку. Тому вважаємо, що поняття «підтримання публічної безпеки та порядку» має забезпечити дотримання Національною поліцією України таких конституційних понять, як «правопорядок», «громадська безпека» та «громадський порядок».

Сутність поняття публічної безпеки полягає у відкритій системі гласних упорядкованих суспільних відносин, які забезпечують належні умови життєдіяльності населення та стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства під час проведення масових заходів від загроз і небезпек природного або техногенного генезу, попередження їх виникнення, усунення негативних наслідків у разі заподіяння ними шкоди й нанесення збитків шляхом встановлення, реалізації та дотримання адміністративно-правових норм. На нашу думку, під терміном «публічна безпека» слід розуміти стан захищеності суспільства і кожної окремої особи, інтересів, прав, свобод людини та громадянина.

Визначено, що Національна поліція України є провідним суб'єктом забезпечення публічної безпеки, який безпосередньо планує, організовує та забезпечує публічну безпеку, орієнтуючись при цьому на три основні аспекти: 1) забезпечення проведення масового заходу; 2) вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку; 3) взаємодія з іншими державними органами у процесі забезпечення публічної безпеки і порядку й реалізація державної політики у цій сфері.

Особливості забезпечення публічної безпеки полягають у наступному: 1) здійснюється відповідно до чинного законодавства уповноваженими суб'єктами з використанням спеціальних засобів, форм та методів; 2)

орієнтоване на значну кількість людей (кількість учасників масових заходів є умовною величиною); 3) зумовлене цілями та характером масового заходу, що впливають на необхідність у забезпеченні публічної безпеки і порядку різними силами, методами та організаційно-тактичними засобами; 4) обов'язково регламентується інструкціями, програмами, планами, розробкою заходів безпеки, як і обов'язковою є регламентація порядку проведення масового заходу; 5) пов'язане із впливом не на індивідуальну поведінку того чи іншого учасника, а, передусім, на впорядкування суспільних відносин під час проведення масового заходу; 6) пов'язане зі структурною перебудовою роботи служб і підрозділів, які забезпечують публічну безпеку і порядок, додатковим залученням сил і засобів, зміною режиму роботи особового складу тощо; 7) спричиняє особливу обстановку на тій території, де проводяться масові заходи, тощо.

Незважаючи на наявні відмінності в забезпечення публічної безпеки і порядку органами поліції, спільними практично для всіх країн є організація системи поліції за територіальним принципом; внутрішня функціональна спеціалізація органів і підрозділів поліції; наявність спеціалізованих підрозділів, створених для посилення поліцейських функцій; висока законодавча урегульованість порядку проведення масових заходів і забезпечення публічного порядку і безпеки під час їх проведення; детальна регламентація санкцій і відповідальності для учасників масових заворушень і порушників правил проведення масового заходу, тощо.

Організаційно-правовий механізм нормативно-правового забезпечення публічної безпеки України з урахуванням досвіду зарубіжних країн у теоретико-методологічному плані ґрунтується на відповідних концептуальних положеннях і як специфічний напрям державної політики не обмежує свою дію лише правоохоронної сферою державного управління і складається з сукупності економічних, правових, організаційних та інших заходів щодо попередження та припинення загроз публічній безпеці, ліквідації наслідків їх проявів і органічно пов'язаний з соціально-

економічними, адміністративно-правовими реформами. Правове забезпечення публічної безпеки, по суті, можна ототожнити з процесом прийняття та реалізації адміністративно-правових актів, що регламентують узгоджені дії уповноважених органів держави щодо змін організації та діяльності виконавчої влади в цій сфері, методів і форм адміністративної діяльності, які використовує держава, спрямованих на врахування зовнішніх і внутрішніх обставин (загроз) у забезпеченні цього виду безпеки, на вирішення ключових проблем життєдіяльності суспільства.

Шляхами покращення організаційних заходів забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку мають стати наступні: 1) удосконалення організаційної структури органів і підрозділів поліції, зменшення кількості управлінських ланок, оптимізація штатної чисельності працівників, мобільність і спрощення внутрішніх і зовнішніх зв'язків органів і підрозділів тощо; 2) диференційований підхід до планування роботи територіальних підрозділів, визначення пріоритетів на основі місцевої специфіки; 3) пошук позабюджетних джерел належного фінансового, матеріального та техніко-технологічного забезпечення; 4) модернізація діяльності органів і підрозділів поліції: оснащення сучасними засобами зв'язку, мобільними ноутбуками, GPS-навігаторами тощо; 5) запровадження постійного спостереження і контролю за поведінкою учасників масових заходів за допомогою відеокамер; 6) розвиток тісної співпраці з громадянами та їх об'єднаннями, з місцевими громадами; 7) залучення під час проведення масових заходів правоохоронців у цивільному одязі (присутність у натовпі); 8) науково обгрунтоване планування і використання різноманітних форм і методів запобігання та припинення порушень під час масових заходів; 9) проведення тренінгів і навчання для поліцейських з охорони публічного порядку та забезпечення публічної безпеки, психологічної та фізичної підготовки, аналітичної роботи.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні питання забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах: вітчизняний та міжнародний досвід: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 17 листопада 2017 р.). Дніпро: ДДУВС; Ліра ЛТД, 2017. 306 с.
2. Барба В. Є. Нормативно-правове регулювання взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку. *Lex portus*. 2018. № 3. С. 69-83.
3. Батраченко О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.0.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Суми: Сумський державний університет, 2017. 218 с.
4. Батраченко О. В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Випуск 29. Частина 2. Том 3. С.84-86.
5. Батраченко О. В. Значення й функції державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 128-132.
6. Боняк В.О. Реформування органів охорони правопорядку України як необхідна передумова забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах. *Актуальні питання забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах: вітчизняний та міжнародний досвід: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 17 листоп. 2017 р.)*. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2017. С. 55-59.
7. Вавринчук М.П., Когут О.В. Поняття публічної безпеки та порядку в діяльності Національної поліції. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 66. С. 11-21.

8. Горбачова О. В. Психологічні аспекти забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України. *Право і Безпека*. 2017. № 4. С. 181-187.
9. Дитюк В. З. Особливості нормативно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки в країнах Європейського Союзу. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки: збірник наукових праць. 2015. № 827. С. 17-23.
10. Долинний А.В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.007 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ: Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», 2017. 198 с.
11. Зозуля І.В., Довгань О.І. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? *Форум права*. 2015. № 6. С. 85-92.
12. Кавун С. М. Форми і методи забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів. *Право.ua*. 2017. № 2. С. 98-104.
13. Кисіль В.І. Питання публічного порядку і законодавче регулювання в міжнародному приватному праві. *Наукові записки*. Том 19. 2011. С.212-220.
14. Кікінчук В. Ю. Форми взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку в державі. *Право.ua*. 2017. № 1. С. 81-86.
15. Кобзар О. Ф. Щодо визначення понять публічної безпеки та порядку. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія» / за ред. М. В. Афанасьєва ; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса: Юрид. л-ра, 2015. С. 457-462.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073- X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

17. Комзюк А. В. Перспективи залучення громадян та їх об'єднань до співпраці з поліцією у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Право і Безпека*. 2017. № 3. С. 71-74.
18. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
19. Корнієнко М.В. Реформування органів внутрішніх справ як складової системи кримінальної юстиції України. *Право і суспільство*. 2010. № 5. С. 3-10.
20. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
21. 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.
22. Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. №1 (102). С. 206-213.
23. Ліпкан В.А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України: автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 36 с.
24. Лукашевич С. Ю. Бочарова К. А., Лобеко В. О. Поняття «порядок» у поліцейській діяльності. *Форум права*. 2016. № 2. С. 109-113.
25. Мельник Р. С. Поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» у німецькій та українській науці і законодавстві. *Право і Безпека*. 2009. № 2. С. 24-30.
26. Мулявка Д. Г. Забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України. Досвід зарубіжних країн. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 1. С. 171-173.
27. Навроцька Ю.О. «Публічний порядок» як юридична категорія в національній і зарубіжній правових системах. *Вісник Харківського*

*національного університету імені В.Н. Каразіна*. 2018. Випуск 25. С.181-184.

- 28.Панова О. О. Поняття, зміст і значення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Випуск 6. Том 2. С. 133-136.
- 29.Панова О. О. Основні напрями забезпечення громадської безпеки в Україні. *Наукова дискусія: питання соціології, політології, філософії та історії: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Одеса, 22–23 травня 2015 р.). Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2015. С. 192-194.
- 30.Панова О. О. Особливості кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні. *Підготовка охоронців правопорядку в Харкові (1917– 2017 рр.): зб. наук. ст. і тез доп. на наук.-практ. конф. до 100-річчя підготовки охоронців правопорядку в Харкові* (м. Харків, 25 листопада 2017 р.). Харків, 2017. С. 226–227.
- 31.Панова О. О. Особливості повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки. *Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції* (24 жовтня – 24 листопада 2016 р., м. Дніпро). URL: [http://dridu.dp.ua/konf/konf\\_dridu.htm](http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu.htm).
- 32.Панова О. О. Публічна безпека як елемент національної безпеки України. *Реформування національної безпеки: історія, сучасність, перспективи: матеріали II підсумкової науково-практичної конференції* (18 травня 2018 року). Київ: Інститут УДО КНУ імені Тараса Шевченка, 2018. С. 42-43.
- 33.Панова О. О. Роль громадянського суспільства у забезпеченні публічної безпеки. *Актуальні проблеми публічного та приватного права: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Запоріжжя,

- 25 травня 2018 р.). Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2018. С. 218-220.
34. Панова О. О. Щодо громадської безпеки та адміністративно-правових напрямів її забезпечення. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: матеріали міжнар. науково-практ. конфер. (м. Харків, 12 груд. 2014 р.).* Харків: ХНУВС, 2014. С. 144-146.
35. Панова О. О. Щодо компетенції патрульної поліції в механізмі забезпечення громадської безпеки. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції.* Харків: ХНУВС, 2015. С. 212-213.
36. Панова О. О. Щодо правового регулювання органів внутрішніх справ по забезпеченню громадської безпеки при надзвичайних ситуаціях. *Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квітня 2015 р.).* Харків: ХНУВС, 2015. С. 162-167.
37. Панова О. О. Методи забезпечення публічної безпеки в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція.* 2017. Вип. 30(1). С. 94-96.
38. Панова О.О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів. *Електронний науково-практичний журнал «S.P.A.C.E.».* 2017. № 2 С. 42-46.
39. Панова О.О. Особливості структури адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки. *Журнал східноєвропейського права.* № 50. 2018. С.44-49.
40. 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.



- 41.Панова О.О. Правове регулювання підтримання публічної безпеки та порядку. *Sciences of Europe (Praha, Czech Republic)*. VOL 3, № 12 (12). 2017. С. 11-16.
- 42.Панова.О.О. Зміст адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С.144-146.
- 43.Пономарьов С. П. Поняття та зміст публічної безпеки сектору безпеки і оборони. *Право.ua*. 2017. № 2. С. 111-115.
- 44.Припутень Д. С. Щодо визначення категорії «публічна безпека» в адміністративному праві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 6. С. 148-150.
- 45.Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10 серпня 2016 року № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16>.
- 46.Про національну безпеку України: Закон України від 28 червня 2018 року. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355>.
- 47.Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
- 48.Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 8 липня 2011 року № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>.
- 49.Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 березня 2017 року «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України»: указ Президента України від 15 березня 2017 року № 62/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-17>.

50. Проект Закону про публічний порядок. Реєстраційний номер 9300 від 19 листопада 2018 року. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64953](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64953).
51. Проневич О. С. Роль і місце поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі. *Форум права*. 2010. № 4. С. 741-747.
52. 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.
53. Сергеев А.В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку: монографія. Харків : ХНУВС, 2012. 216 с.
54. Собакарь А. О. Превентивно-примусові поліцейські засоби забезпечення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 4. С. 87-95.
55. Соболь Є.Ю. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи. *Форум права*. 2010. №2. С. 461-466.
56. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. редакцією О.А. Банчука. К.: Москаленко О.М., 2013. 588 с.
57. Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміну «публічна безпека» в Законі України про «Національну поліцію України». URL: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-ta-kontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini/>
58. Фатхутдінов В.Г. Адміністративно-правове регулювання у сфері громадської безпеки в Україні: монографія. Київ : Освіта України, 2016. 400 с.
59. Фатхутдінов В.Г. Громадський vs публічний у дзеркалі правничої герменевтики. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 4. Т.1. С. 45-50.

- 60.Щербакова І. В. Публічна безпека та довіра до поліції. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи.* 2016. Вип. 37. С. 129-135.