

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**«АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ
ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ»**

Курс лекцій

Львів

2020

УДК 351.75 (477) (042.4)

Розглянуто і схвалено Вченою радою
Львівського державного університету внутрішніх справ
(протокол № 10 від 27 травня 2020 р.)

Розглянуто і схвалено науково-методичною радою ЛьвДУВС
(протокол № 10 від 19 травня 2020 р.)

Розглянуто і схвалено вченою радою факультету № 3 ІПФПНП ЛьвДУВС
(протокол № 9 від 13 квітня 2020 р.)

Розглянуто і схвалено на засіданні кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу факультету № 3 ІПФПНП ЛьвДУВС
(протокол № 13 від 2 квітня 2020 р.)

Рецензенти:

Когут Я. М. – кандидат юридичних наук, доцент

(Львівський державний університет внутрішніх справ)

Чистоклетов Л. Г. – доктор юридичних наук, професор

(ПВНЗ «Львівський університет бізнесу і права»)

Хатнюк Ю. А. Актуальні проблеми організації охорони громадського порядку : курс лекцій. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 168 с.

Відображено сучасні підходи щодо розуміння сутності громадського порядку і безпеки, їх особливості та проблеми практичної організації і забезпечення. Зосереджено увагу на діяльності органів Національної поліції України щодо організації громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, зокрема під час проведення масових заходів, введення надзвичайного та воєнного станів, розглянуто їх повноваження, функції та правове регулювання. Окреслені форми та особливості взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України у сфері організації та забезпечення громадського порядку і безпеки, а також обґрунтовано теоретичні положення щодо вдосконалення управління у зазначеній сфері.

Для здобувачів вищої освіти, викладачів юридичної спрямованості усіх форм навчання, співробітників практичних підрозділів.

Reflected modern approaches to understanding the essence of public order and security, their features and problems of practical organization and support. It focused on the activities of the National police of Ukraine to organize public order and ensure public safety, in particular during mass events, the introduction of emergency and military conditions, their powers, functions and legal regulation are examined. The indicated forms and features of interaction between the National guard of Ukraine and the National police of Ukraine in the field of organization and ensuring public order and security, as well as theoretical provisions for improving management in this area are substantiated.

For applicants of higher education, lecturers of a legal orientation of all forms of education, employees of practical units.

УДК 351.75 (477) (042.4)

© Хатнюк Ю. А., 2020

© ЛьвДУВС, 2020

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	6
ТЕМА 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ	8
1.1. Поняття та зміст громадського порядку та безпеки.....	8
1.2. Принципи забезпечення громадської безпеки та порядку.....	15
1.3. Концептуальні підходи щодо забезпечення громадської безпеки та порядку на основі іноземного досвіду.....	22
ТЕМА 2. ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	30
2.1. Правове регулювання діяльності поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку.....	30
2.2. Нормативно-правове регулювання взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.....	40
2.3. Правові форми взаємодії органів Національної поліції з громадськістю у забезпеченні громадського порядку та безпеки.....	49
ТЕМА 3. ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ ТА КОНТРОЛЬ ЗА ЇХ ВИКОНАННЯМ	60
3.1. Повноваження поліції у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.....	60
3.2. Форми і методи забезпечення поліцією публічної безпеки та порядку.....	65
3.3. Контроль за діяльністю поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки.....	70

ТЕМА 4. ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ.....	83
4.1. Поняття та класифікація масових заходів.....	83
4.2. Види, напрямки та етапи забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів.....	90
4.3. Особливості взаємодії Національної поліції України з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів.....	99
ТЕМА 5. ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ПІД ЧАС НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	106
5.1. Порядок і підстави введення правового режиму надзвичайного стану.....	106
5.2. Функції органів Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку під час надзвичайних ситуацій.....	113
5.3. Особливості несення служби поліцейськими в разі введення надзвичайного стану і за надзвичайних обставин.....	120
ТЕМА 6. ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ.....	128
6.1. Правове регулювання введення воєнного стану в Україні.....	128
6.2. Особливості несення служби поліцейськими під час забезпечення режиму воєнного стану.....	136
ТЕМА 7. ВЗАЄМОДІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ.....	142

7.1. Правове регулювання діяльності Національної гвардії України.....	142
7.2. Особливості взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.....	153
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	161

ПЕРЕДМОВА

Протягом історії існування цивілізованого суспільства поняття «безпека» й «порядок» уважались однією з найважливіших цінностей і метою діяльності людей, соціальних груп та держав. Саме тому питання забезпечення безпеки й порядку цікавило кожен частину соціальної структури суспільства – від конкретного індивіда до широкого об'єднання людей.

Історичні події сучасної України доводять, що громадська безпека та порядок є фундаментальними інститутами суспільства, які зумовлюють стабільність його розвитку, ефективну діяльність держави, її публічних органів. Вони спрямовані на продуктивний розвиток громадських організацій і приватних підприємств. Охорона фізичних і юридичних осіб є ключовими постулатами держави, що мають першочергове значення в забезпеченні суспільного блага.

Серед найбільш важливих соціальних цінностей особливе місце належить громадському порядку та громадській безпеці, від рівня забезпечення яких значною мірою залежить реалізація громадянами своїх прав і свобод. Відтак забезпечення та підтримання громадського порядку та безпеки – одне з головних завдань держави, яка використовує для його реалізації комплекс різноманітних засобів, в тому числі правових.

Громадська безпека та порядок є невід'ємним об'єктом адміністративно-правової охорони, яка здійснюється за допомогою передбачених законодавством методів, форм, процедур, засобів, тощо. Сучасний стан законодавства у сфері громадської безпеки і порядку потребує уніфікації та гармонізації термінологічного апарату і офіційного визначення поняття громадської безпеки і порядку.

Актуальність питання забезпечення громадської безпеки та порядку значно зростає під час проведення різних суспільно-політичних заходів або в разі настання стихійного лиха, аварій техногенного характеру, пожеж та інших надзвичайних подій, що означені погіршенням умов життєдіяльності людини,

становлять загрозу її майну й безпеці, а також впливають на функціонування установ та організацій.

І тому дослідження цієї проблеми набуває особливого значення й актуальності в умовах реформування правоохоронної системи України та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів. Важливою передумовою реалізації необхідних реформ є вдосконалення адміністративного законодавства, положення якого визначають перелік та адміністративно-правовий статус правоохоронних органів, регулюють особливості їх діяльності щодо забезпечення прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності.

Саме тому основою стабільності України є обґрунтування концептуальних теоретичних підходів адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки та порядку, вироблення європейських стандартів державної політики щодо громадської безпеки та порядку, формування сучасної нормативно-правової бази, розроблення ефективних механізмів забезпечення цього інституту, запровадження сучасних заходів та системи суб'єктів публічного адміністрування в цій сфері, а також пропозицій і рекомендацій стосовно вдосконалення їх діяльності.

З метою навчання майбутніх співробітників правоохоронної сфери розроблено та підготовлено курс лекцій з навчальної дисципліни «Актуальні проблеми організації охорони громадського порядку».

Передбачається, що у результаті опанування тем даного курсу лекцій здобувачі вищої освіти оволодіють знаннями щодо основ законодавства України та міжнародних нормативно-правових актів з питань забезпечення та підтримання громадського порядку і безпеки, а також удосконалення управління у зазначеній сфері.

ТЕМА 1.
ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ГРОМАДСЬКОЇ
БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ

1.1. Поняття та зміст громадського порядку та безпеки

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

Категорія «публічний порядок» є спорідненою з поняттям «громадський порядок».

Термін «громадський порядок» запозичений із французького законодавства початку XIX ст., коли було проведено чітку межу між судовою (кримінальною) поліцією та поліцією адміністративною, на яку було покладено обов'язок «охороняти громадський порядок у кожній місцевості». У російському нормативно-правовому словнику поняття «громадський порядок» уперше вживається за часів Миколи I у Статуті про попередження та припинення злочинів 1832 р. Згодом його вживають в актах, прийнятих за Олександра III: у Положенні про заходи по охороні державного порядку від 14 серпня 1881 р. і в Урядовому наказі Сенату, підписаному царем 12 липня 1889 р. Наказом установлювалась у сільській місцевості посада земського начальника, а її введення пояснювалось «відсутністю близької народові твердої урядової влади, яка поєднувала б у собі опікунокство над сільськими обивателями з турботами про завершення селянського питання та з

обов'язками по охороні благочиння, громадського порядку, безпеки і прав приватних осіб у сільських місцевостях»¹.

У нормативно-правових актах ранньої радянської держави своєрідною субстанцією громадського порядку виступає революційний порядок. Конституція 1936 року закріпила поняття «громадський порядок» і «державний порядок», підкреслила їх особливу актуальність і створила основу для законодавчого застосування та наукового дослідження.

Поняття «громадський порядок» широко застосовується у 1950-1960-х роках у низці законодавчих актів, зокрема в указі Президії Верховної Ради СРСР «Про посилення відповідальності за хуліганство» від 26 липня 1966 р. У цьому нормативно-правовому акті, крім визначення поняття «громадський порядок», також зверталася увага на його окремі елементи (громадські місця)².

В тлумачних словниках публічний визначається таким чином: 1) який відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський. У свою чергу, порядок – це: а) стан, коли де-небудь чисто прибрано, всі речі на своїх місцях; чистота, лад; б) стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил; упорядкованість, лад; в) державний, суспільний лад, устрій; г) певна послідовність, черговість чого-небудь³.

Публічний порядок характеризується таким станом упорядкованості суспільних правовідносин (передусім публічно-правових), за якого кожна особа, державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи добровільно дотримуються правових і морально-етичних норм, культурних та

¹ Олійничук Р. Відмінності між груповим порушенням громадського порядку та закликами до вчинення дій, що загрожують громадському порядку. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. № 2 (10). С. 107–111. URL: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/download/149/150>

² Подоляка А. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення. *Вісник національної академії прокуратури України*. 2009. № 2. С. 54–60. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vnapu_2009_2_11.pdf

³ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К., Ірпінь : Перун, 2005. С. 1414, 1425.

інших соціальних правил, виконують відповідні приписи з метою досягнення публічної безпеки та загального благополуччя. Це означає, що публічна безпека є прямим наслідком публічного порядку.

В умовах сьогодення поняття «громадський порядок» трактується по-різному:

1) неухильне дотримання громадянами правил поведінки в громадських місцях (на вулицях, площах, стадіонах, у парках, гуртожитках, жилих будинках і т. п.), що забезпечує спокійні умови для суспільно-корисної діяльності, побуту й відпочинку людей;

2) урегульована правовими та іншими соціальними нормами система суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, поважання честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі;

3) система суспільних відносин, урегульована правовими та іншими соціальними нормами, яка забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу до честі й людської гідності, дотримання норм суспільної моралі;

4) стан упорядкованості соціальними нормами (нормами права, моралі, корпоративними правами, нормами-звичаями) системи суспільних відносин і їх дотримання;

5) система суспільних відносин, що виникають та існують головним чином у громадських місцях, основою якої є дотримання норм права та інших соціальних норм, спрямованих на забезпечення особистої безпеки громадян та громадської безпеки, створення сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій і громадських об'єднань;

6) порядок вольових суспільних відносин, що складаються у процесі свідомого і добровільного дотримання громадянами встановлених у нормах права та інших норм неюридичного характеру правил поведінки в галузі спілкування, чим забезпечують злагоджене та стійке спільне життя людей в умовах розвиненого суспільства;

7) урегульована нормами права та іншими соціальними нормами система суспільних відносин, встановлення, розвиток та охорона яких забезпечують підтримку стану суспільного й особистого спокою громадян, повагу їхньої честі, людської гідності та суспільної моральності;

8) стан суспільних відносин, що складається у громадських та будь-яких інших місцях унаслідок поведінки людей і реально відображає відповідність такої поведінки вимогам соціальних норм, що їх регулюють. При цьому стан суспільних відносин, що складається в будь-яких інших місцях, характеризує громадський порядок лише за умови його впливу на стан суспільних відносин, який створюється у громадських місцях.

Найбільш усталеною точкою зору є визначення *громадського порядку* як стану впорядкованості суспільних відносин, що складаються у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина, під час якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування і кожна окремо визначена особа повинні дотримуватись загальноприйнятих норм нормального співіснування.

Поняття «громадська безпека» є ширшим за значенням, ніж «громадський порядок». Деякі науковці вживають термін «громадська безпека» у співвідношенні з дефініцією «державна безпека».

Поняття «безпека» позначає відсутність небезпеки, її попередження, стан, за якого не може бути завдано шкоди, а також надійність, стабільність чого-небудь. Тобто в буквальному значенні громадська безпека – це безпека громади, суспільства⁴.

Поняття «безпека» може характеризувати як стан захищеності найбільш загальних речей, так і стосуватися характеристики конкретних ситуацій, пов'язаних з особистістю, суспільством. У загальному розумінні «безпека» означає свободу від страху і від ворожого стороннього впливу.

⁴ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник /за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ : Укр. акад. внутр. справ, 1995. С. 45–55.

У статті 3 Конституції України використовується поняття «безпека громадянина», ст. 16, 36 і 92 містять поняття «громадська безпека», а в ст. 18, 37, 106 зазначається про «національну безпеку України» – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам⁵.

Крім цього, у ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» зазначено, що громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз⁶.

Поняття «громадська безпека і порядок» також вживаються у Законі «Про національну гвардію України»⁷. У той же час, у Законі України «Про Національну поліцію»⁸ вживається термін «публічна безпека», визначення якого у Законі відсутнє.

Термін «громадська безпека та порядок» використовується і в Кодексі України про адміністративні правопорушення, зокрема, глава 14 визначена як «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку»⁹. У розділах IX та XII Кримінального кодексу України визначено категорії злочинів, які належать до злочинів проти громадської

⁵ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

⁶ Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

⁷ Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/876-18>

⁸ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

безпеки та громадського порядку¹⁰. Поняття «громадська безпека» також використовується в законах України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»¹¹ та «Про правовий режим надзвичайного стану»¹².

У Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів» визначається, що громадська безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки¹³.

Учені також дають різне тлумачення поняття «громадська безпека»:

1) системи зв'язків і відносин, що складаються відповідно до техніко-юридичних норм, під час використання об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для життя та здоров'я людей, майна державних і громадських організацій і громадян у разі настання особливих умов у зв'язку зі стихійними лихами або іншими надзвичайними обставинами;

2) системи суспільних відносин, які забезпечують запобігання негативних проявів стихійних сил природи (повеней, землетрусів, епідемій, пожеж і т. п.), а також джерел підвищеної небезпеки;

3) сукупності суспільних відносин, які виникають під час реалізації правових і технічних норм, що спрямовані на забезпечення безпеки населення,

¹⁰ Кримінальний кодекс України : Закон України у редакції від 27.06.2019. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

¹¹ Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 року № 264/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80>

¹² Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>

¹³ Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 року № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>

а також пов'язані з попередженням небезпечних загроз для життя і здоров'я людей.

Забезпечення громадської безпеки повинно мати місце не тільки під час реалізації правових або технічних норм, а й при створенні стабільних умов для потенційно небезпечної реалізації таких норм.

Таким чином, громадська безпека має утворювати атмосферу спокою, обстановку впевненості в надійності та ефективності захисту від ймовірних злочинів та інших протиправних посягань, у наявності для цього відповідних гарантій, відчуття безпеки, на яку можна покластися, в якій впевнені суб'єкти права. Громадська безпека утворює такий стан суспільної та особистої свідомості, такий соціальний настрій, який характеризується відсутністю загроз життю і здоров'ю, свободі, недоторканності та безпеці людей, власності й іншим цінностям, коли люди почувають себе в безпеці.

Отже, громадську безпеку доцільно визначати як сукупність суспільних відносин, пов'язаних із запобіганням чи усуненням загрози життю і здоров'ю осіб та їх майну, які можуть виникнути внаслідок дій людей або вияву негативних властивостей джерел підвищеної небезпеки.

Зазначене дає змогу дійти висновку, що поняття «публічна безпека» і «публічний порядок» не є тотожними і дещо різняться за змістом. Тому публічний порядок, передусім, пов'язаний із публічною безпекою, яку покликані забезпечувати спеціальні органи виконавчої влади шляхом нагляду та застосування адміністративного примусу щодо осіб, які його порушують. Попри те, що публічний порядок і публічна безпека – самостійні поняття, категорії, явища, між ними наявний тісний діалектичний взаємозв'язок. Так, недопущення масових безладів створює умови, що переважають можливе порушення публічної безпеки. Водночас неухильне виконання правил, які сприяють забезпеченню останньої, гарантує надійне забезпечення публічного порядку¹⁴.

¹⁴ Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 208.

Здійснений аналіз дає змогу дійти таких висновків:

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

2) уживання в Законі України «Про Національну поліцію»¹⁵ термінів «публічна безпека» і «публічний порядок» є недоцільним у зв'язку з відсутністю таких категорій в інших нормативно-правових актах, зокрема Конституції України;

3) на сучасному етапі розвитку законодавчого поля терміни «публічна безпека» і «публічний порядок» можна вважати рівнозначними поняттями з «громадська безпека» та «громадський порядок»;

4) з метою унормування законодавчої термінології шляхом внесення змін і доповнень до Закону України «Про Національну поліцію»¹⁶ слід замість поняття «публічна безпека і порядок» застосовувати раніше вживані терміни «громадський порядок» і «громадська безпека» (в іншому разі змін потребуватимуть кілька тисяч нормативно-правових актів). В обох випадках слід дати офіційне законодавче визначення цим термінам.

1.2. Принципи забезпечення громадської безпеки та порядку

Досліджуючи особливості та значення забезпечення громадського безпеки і порядку, не можна не звернути увагу на фундаментальні принципи, на основі яких воно відбувається. Необхідно зазначити, що принципи забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку цілком узгоджуються з принципами національної безпеки держави, важливою складовою якої є власне публічна безпека. Так, відповідно до Закону України «Про національну безпеку України», *основними принципами, що визначають порядок формування державної політики у сферах національної безпеки є:*

¹⁵ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

¹⁶ Там же.

1) верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили;

2) дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки;

3) розвиток сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони¹⁷.

Деякі аналогічні (загальні) та специфічні (спеціальні) *принципи забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів впливають із положень розділу 2 Закону України «Про Національну поліцію»*, оскільки саме Національна поліція в Україні покликана забезпечувати публічну безпеку і порядок, а саме принципи:

1) верховенства права – людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави;

2) дотримання прав і свобод людини – під час виконання своїх завдань поліція забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації;

3) законності – поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази;

4) відкритості та прозорості – поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України; забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою

¹⁷ Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку;

5) політичної нейтральності – поліція забезпечує захист прав та свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності, є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань;

6) взаємодії з населенням на засадах партнерства – 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;

7) безперервності – поліція забезпечує безперервне та цілодобове виконання своїх завдань, кожен має право в будь-який час звернутися за допомогою до поліції або поліцейського. Проте, останній принцип у випадку забезпечення публічної безпеки саме під час проведення масових заходів обмежується часом проведення власне того чи іншого заходу¹⁸.

Цікаво звернути увагу й на *принципи забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів, закріплені в ст. 4 Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів»*. Насамперед, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів здійснюється на принципах:

- 1) законності;
- 2) запобігання проявам насильства та неналежній поведінці з боку глядачів, антисоціальним та расистським проявам;
- 3) пріоритетності превентивних заходів;
- 4) формування доброзичливих відносин між всіма суб'єктами правовідносин у сфері підготовки та проведення футбольних матчів;

¹⁸ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

- 5) взаємної поваги та пошуку компромісних рішень;
- 6) відкритості та гласності;
- 7) відповідальності за виконання прийнятих зобов'язань¹⁹.

Разом з тим, ведучи мову про принципи забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку, слід зауважити, що глибина і обсяг тих проблем, вирішення яких передбачено відповідними цілями цієї діяльності дозволяють говорити про управлінський її аспект. Зокрема *до так званих управлінських принципів забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку необхідно віднести:*

1. Законність. Елімінація конституційних приписів через прийняття ординарних законів, вибіркоче їх застосування веде до ерозії базових засад легітимності державної влади і розмиванню всієї системи права. Сам по собі цей факт становить суттєву внутрішньосистемну загрозу громадській (публічній) безпеки і порядку, підриває фундамент функціональної спроможності держави щодо реалізації своїх зобов'язань перед громадянами, в тому числі і їх безпеки від криміногенних та інших загроз. Тому якнайшвидше відновлення, укріплення та підтримання законності в Україні – базовий критерій для розгортання всього багатоманіття заходів по всьому фронту забезпечення громадської (публічної) безпеки та порядку²⁰.

2. Гуманізм у діяльності щодо забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку зводить людину до рангу головного орієнтиру та критерію ефективності. В цілому ж зауважимо, що концепція людської безпеки є однією з основних у XXI сторіччі. ООН визначила такі її основні характеристики, з якими доцільно погодитись та включити їх до змісту принципу гуманізму у зрізі забезпечення громадської безпеки та порядку:

¹⁹ Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 року № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>

²⁰ Ярмиш Н. О. Принципи забезпечення громадської безпеки. *Наше право*. № 6, 2015. С. 124–129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2015_6_21

1) сконцентрованість на людині. Людська безпека формується навколо того, наскільки вільно люди роблять свій вибір, який доступ вони мають до ринків і соціальних можливостей, чи живуть вони у злагоді або конфлікті;

2) універсальність. Як заможні, так і бідні країни зазнають загроз у різних сферах суспільного життя. Інтенсивність їх проявів може змінюватися від країни до країни, але ці загрози є реальними і такими, що потребують свого подолання;

3) взаємозалежність компонентів людської безпеки. Голод, захворювання, забруднення довкілля, торгівля наркотиками, тероризм, екстремізм або соціальна дезінтеграція більше не є ізольованими подіями, що відбуваються у межах національних кордонів. Вони стали глобальними проблемами. Коли безпека людей перебуває під загрозою у всьому світі, усі нації звертаються до цієї проблеми;

4) особлива роль раннього попередження загроз і неефективність більш пізнього втручання у розв'язання проблем людської безпеки взагалі й громадської безпеки, зокрема²¹.

3. Демократизм передбачає широку участь громадськості в управлінні забезпеченням громадської (публічної) безпеки та порядку. Це є обов'язковою умовою формування конструктивного діалогу між владою та початковими елементами громадянського суспільства, трансформації вектору державного управління з паразитарно-утилітарного на сервісно-гуманітарний. Реалізація цього принципу передбачає постійну взаємодію між громадськими організаціями, політичними партіями та органами державної влади, місцевого самоврядування, відповідальними за забезпечення громадської (публічної) безпеки та порядку, в тому числі й від криміногенних загроз.

4. Плановість забезпечення громадської безпеки та порядку полягає у плануванні організації та здійснення управління відповідною діяльністю, програмуванні безпосередніх заходів забезпечення. Останнє може виражатися

²¹ Human Development Report, 1994 : United Nations Development Program. N.Y. : Oxford University Press, 1994. P. 148, 184.

у розробці та реалізації державних програм з питань захисту населення від надзвичайних ситуацій та забезпечення громадської безпеки в інших штатних й позаштатних умовах, в тому числі й при ускладненні криміногенної обстановки.

5. Координація та взаємодія, так само як і плановість, є загальними принципами управлінської практики. В той же час, варто зауважити, що сучасна еволюція поняття безпеки серед іншого полягає у посиленні акценту на міжнародному співробітництві на відміну від більш традиційної опори на суперництво та конфлікти. Вже визнано, що основні фактори, які загрожують міжнародній, державній та особистій безпеці, за своїм походженням є транснаціональними і не можуть бути ефективно ліквідовані за допомогою односторонніх дій²². Дійсно, в сучасних умовах забезпечення громадської безпеки, поряд з беззаперечними внутрішніми факторами й пріоритетами, набуває все більш чітких контурів міжнародної проблеми, що вимагає від національних структур здійснення вчасної та широкоформатної інтеграції на регіональному, міждержавному, глобальному рівнях.

6. Адекватність реагування на загрози, як принцип забезпечення громадської безпеки та порядку, виражає синтетичні властивості всіх підсистем соціального управління, що так чи інакше залучені до функції убезпечення суспільства від ризиків порушення громадському спокою. Згідно з цим принципом діяльність щодо забезпечення громадської безпеки та порядку має відбуватися на засадах комплексності (враховувати зв'язки між змінними факторами на кілька вузлів й рівнів наперед), збалансованості (забезпечувати баланс сил, засобів, інтенсивності їх застосування та наявних загроз), своєчасності (не бути запізнілою та необґрунтовано передчасною), поступовості (кожна наступна фаза, етап реалізації заходів забезпечення має

²² Басов А. В. Забезпечення громадської безпеки : поняття та зміст. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-2-2012/item/52-zabezpechennya-hromadskoyi-bezpeky-ponyattya-ta-zmist-basov-a-v>

ґрунтуватися на попередньому, з необхідністю впливати з нього, якщо він не є абсолютно інноваційним).

7. Контроль і відповідальність – принципи управління, що спрямовані на сприяння належній ефективності реалізації заходів охорони чи захисту громадської безпеки і порядку та полягає у спостереженні, вчасному корегуванні небезпеко-превентивної діяльності, в тому числі й інструментами юридичної відповідальності. У комплексі з іншими принцип контролю та відповідальності дозволяє укріпити адаптивність системи забезпечення громадської безпеки та порядку по відношенню як до внутрішніх, так і до зовнішніх дестабілізаційних факторів, підтримувати виконавську дисципліну й законність у діяльності відповідних суб'єктів.

Проте даний перелік принципів не є вичерпним. Узагальнюючи, можна **до принципів забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку віднести наступні:**

1) універсальні принципи забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку:

- верховенства права;
- законності;
- пріоритету та дотримання прав і свобод людини та громадянина;
- відкритості, прозорості та гласності;
- контролю, відповідальності та ін.;

2) спеціальні принципи забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку:

- політичної нейтральності;
- чіткого розмежування повноважень та взаємодії органів державної влади у забезпеченні громадської (публічної) безпеки і порядку;
- взаємодії з громадськістю на засадах партнерства;
- пріоритету превентивних заходів і мирних (договірних) засобів у розв'язанні конфліктів;

- своєчасності та адекватності заходів захисту публічних інтересів реальним і потенційним загрозам;
- вибору конкретних засобів та шляхів забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку на підставі необхідності своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз публічним інтересам;
- запобігання проявам насильства та неналежній поведінці з боку учасників масових заходів, антисоціальним та расистським проявам;
- взаємної поваги та пошуку компромісних рішень та ін.

1.3. Концептуальні підходи щодо забезпечення громадської безпеки та порядку на основі іноземного досвіду

Вивчення, адаптація та запровадження в Україні кращих іноземних практик, покликаних підвищити рівень забезпечення громадської безпеки та порядку, завжди мало не лише суто практичне значення, а й виступало невід'ємною складовою розвитку вітчизняної науки у галузі національної безпеки. Особливої актуальності ця науково-практична проблема набула на нинішньому етапі державотворення – у зв'язку з необхідністю розробки нових підходів щодо забезпечення захищеності громадян в умовах гібридної агресії з боку Російської Федерації, запобігання загрозам їх життю і здоров'ю, збереження нормальної життєдіяльності суспільства. Імплементація в Україні загальноприйнятих демократичних підходів щодо забезпечення громадської безпеки та порядку дасть змогу не лише більш ефективно протистояти іноземному втручанню у наші внутрішні справи, а й дозволить зробити реальні кроки на шляху до європейської та євроатлантичної інтеграції.

Як свідчить проведений аналіз, у деяких розвинених західних країнах поняття «громадська безпека» («public security») не має чіткого законодавчого визначення і різниться щодо свого трактування в залежності від національних та історичних особливостей. Це пов'язано із тим, що у демократичних суспільствах громадська безпека розглядається, насамперед, як процес її

забезпечення спеціальними структурами (поліцією, військовослужбовцями жандармерії, національними гвардійцями тощо), які самі мають обирати найбільш оптимальний варіант і форми діяльності задля досягнення найкращого результату з метою підтримання громадського порядку у кожному конкретному випадку.

Так, за думкою *французьких* юристів, термін «безпека» належить до «невизначених правових понять» і в принципі не повинен законодавчо визначатися, залишаючи, таким чином, простір для безпосередніх виконавців, які й покликані на практиці забезпечувати громадську безпеку. Відомий французький юрист Ж. Ведель визначив безпеку як «діяльність, що спрямована на попередження небезпеки, яка загрожує колективу (приватним особам), починаючи від попередження заколотів проти безпеки держави і закінчуючи запобіганням нещасних випадків»²³.

На практиці більшість функцій у сфері забезпечення публічної безпеки і правопорядку у Французькій республіці виконує жандармерія. Адміністративна поліція займається попередженням правопорушень і виконує інші профілактичні заходи. Повноваження французької поліції визначені законом «Про посилення безпеки і захисту свободи особи» від 1981 року, який досить докладно регламентує її діяльність щодо боротьби зі злочинністю та охорони публічного порядку. Особливе місце у законі відведено судовій поліції, яка наділена повноваженнями констатувати порушення будь-яких встановлених законом норм життєдіяльності, збирати докази та передавати правопорушників судовій владі²⁴.

У *Великій Британії* особливості практики забезпечення громадської безпеки нормуються Законом Сполученого Королівства «Про поліцію» від 1996 року, відповідно до якого найголовнішим завданням цього органу є охорона громадського порядку і цим має опікуватися кожен поліцейський

²³ Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. 512 с.

²⁴ Соболев С., Коломойцев С. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи. *Форум права*. 2010. № 2. С. 461–466.

незалежно від звання і посади. Водночас, робота британської поліції з охорони публічного порядку та безпеки не відноситься до адміністративної діяльності, оскільки здійснюється всіма підрозділами та службами поліції. Специфічною рисою діяльності поліції Великої Британії із забезпечення громадської безпеки є те, що взаємодія між різними її силами (службами, відділами) не має чіткої регламентації і відбувається на договірній основі між старшими офіцерами²⁵.

Німецький правознавець Р. Сампер також вважає, що «громадська безпека» є невизначеним правовим поняттям і не можна зафіксувати законом те, що у певному випадку (конкретному часі і місці) слід розуміти під громадською безпекою та порядком і що для цього повинна робити поліція. На його думку, конкретні дії повинні визначатися у кожному окремому випадку, часі, місці, з урахуванням усіх наявних обставин і можливостей²⁶.

Згідно з рішенням Баварського конституційного суду від 13 жовтня 1951 року термін «громадська безпека» було визначено, як «цілісність здоров'я, гідності, свободи та майна громадян, а також недоторканість правового порядку й основних державних установ»²⁷.

У *Португальській Республіці* з метою охорони громадської безпеки утворено поліцію публічної безпеки, яка функціонує відповідно до закону «Про організацію поліції публічної безпеки» від 2007 року. Її місія полягає у забезпеченні демократичної законності, внутрішньої безпеки та прав громадян відповідно до Конституції і законів. Поліція підзвітна перед членом Уряду, який відповідає за внутрішню політику і адміністрування, а її організаційна структура є єдиною для усієї території держави. Згідно з законом португальська поліція публічної безпеки має виконувати такі завдання:

²⁵ The Police Act 1996 (equipment) regulations 2011 and the Police Act 1996 (services) regulations 2011: impact assessment. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-police-act-1996-equipment-regulations-2011-and-the-police-act-1996-services-regulations-2011-impact-assessment>

²⁶ Samper R. Kommentar zum bayerischen Polizeiaufgabengesetz. Munchen, 1965. S. 23.

²⁷ International commission of jurists. The review. N 36. June 1986. P. 50.

- 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;

- гарантувати публічний спокій і порядок, безпеку і захист осіб та майна;
- забезпечувати загальне запобігання злочинності у взаємодії з іншими силами і службами безпеки;

- запобігати вчиненню інших дій, що суперечать закону та встановленим правилам²⁸.

Часто під час трактування терміну «громадська безпека» акцент робиться саме на соціально-економічній сфері. Так, у *Сполучених Штатах* це поняття визначається, як «усвідомлене відчуття власного благополуччя як частини загального благополуччя, яке породжує в індивіда відносну впевненість у тому, що він (або вона) здатен задовольнити свої основні потреби та бажання як зараз, так і у майбутньому». При цьому, загроза громадській безпеці розглядається, якщо є небезпека втрати доходів, різних засобів (наприклад, для підтримки здоров'я), брак доходів (низька зарплата або неповна зайнятість), а також невпевненість у доходах (навіть для високооплачуваного робітника)²⁹.

У *Канаді* «громадська безпека» виступає як підтримання умов, які необхідні задля постійного та довготривалого підвищення продуктивності праці та збільшення капіталу і, таким чином, високого та зростаючого стандарту життя країни, включаючи підтримку справедливої, безпечної та динамічної ділової атмосфери, яка сприяє інноваціям, внутрішнім та зовнішнім інвестиціям і постійному економічному зростанню країни.

²⁸ Relatório Anual de Segurança Interna 2017. Administração Interna. Governo da República Portuguesa. URL: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/documento?i=relatorio-anual-de-seguranca-interna-2017>

²⁹ Шершнев И. Л. Общественная безопасность: ключевые понятия. *Проблемы внутренней безопасности России в XXI в.* : материалы научно-практической конференции, м. Москва, 15–16 февраля 2001 г. М., 2001. С. 102–103.

Загальноприйнятим для країн Північної Америки є те, що громадська (публічна) безпека розглядається, насамперед, як функція уряду щодо забезпечення належного захисту громадян, мешканців певного регіону, місцевих організацій та установ від загроз їхньому благополуччю та процвітання. Із цією метою, вживаються відповідні заходи інституційного, організаційного та спеціального характеру, які покликані об'єднати зусилля усіх зацікавлених сторін і оптимізувати матеріально-технічні витрати на забезпечення громадської безпеки. Організація громадської безпеки передбачає надання громадянам правоохоронних, пожежних та невідкладних медичних послуг, які відносяться до юрисдикції муніципалітетів, штатів, округів або федерального уряду. При цьому, головний наголос робиться на профілактиці та запобіганні подій, що можуть становити реальну небезпеку для широкої громадськості (травм, пошкоджень майна, злочинів, природних і техногенних катастроф тощо)³⁰.

За інституційною характеристикою забезпечення громадської безпеки має такі рівні:

1) національний (Митна та прикордонна служба США – United States Customs and Border Protection (CBP); Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій – The Federal Emergency Management Agency (FEMA); Федеральне бюро розслідувань – The Federal Bureau of Investigation (FBI) тощо);

2) регіональний (міська поліція; поліція округу; відділ шерифа; державна або провінційна поліція тощо);

3) локальний (пожежна бригада; місцевий поліцейський орган або відділ; мерія; управління муніципальних громадських справ тощо)³¹.

Крім того, забезпечення громадської безпеки передбачає професійну діяльність у таких секторах, як:

³⁰ Maritime Domain Awareness in the Canadian Safety and Security Program. Scientific Brief. DRDC CSS /5 2013-042. URL: http://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc152/p538602_A1b.pdf

³¹ The Queensland Fire and Emergency Services (QFES). Website. URL: <https://www.qfes.qld.gov.au/Pages/default.aspx>

- правоохоронні органи (національна або федеральна поліція, регіональна або місцева поліція);
- інтелектуальна діяльність та обмін інформацією (розвідка, слідчі дії, таємні операції);
- управління надзвичайними ситуаціями (швидка медична допомога, пожежна служба, поліція, пошук та рятувальні роботи);
- правосуддя (суди, юридичні адміністрації, пенітенціарна система);
- внутрішньодержавне забезпечення (прикордонні та портові структури, берегова охорона, надання адміністративних послуг)³².

У багатьох розвинутих країнах світу до загроз громадській безпеці відносять не лише протиправні посягання, але й інші загрози, зокрема, природні, техногенні, соціокультурні тощо. Такий підхід дозволяє розглядати громадську безпеку як існуючий в державі рівень протидії загрозам різноманітного характеру нормальному стану життєдіяльності останньої, а також ступінь захищеності людини й суспільства. Це також передбачає, що держава і суспільство займають наступальну позицію щодо належного забезпечення захисту життєво важливих національних інтересів та превентивно протидіють існуючим (імовірним) загрозам.

Яскравим прикладом використання загальнонаукових знань задля більш ефективного забезпечення громадської безпеки є поширена *міжнародна практика класифікації злочинів проти громадського порядку та безпеки відповідно до загальноприйнятої світової Універсальної десяткової класифікації, УДК (The UDC Summary, UDCS)*³³. Ця класифікація відносить до злочинів проти громадського порядку і безпеки:

³² Official website of the United States Department of Homeland Security (DHS). Our Mission. URL: <https://www.dhs.gov/our-mission>

³³ Примітка: Універсальна десяткова класифікація, УДК (The UDC Summary, UDCS) – бібліотечна класифікація документів, яка широко використовується у всьому світі задля систематизації творів науки, літератури і мистецтва, періодичного друку, різних видів документів, а також організації картотек. Розроблена Міжнародним бібліографічним інститутом у 1895–1905 рр. на основі «Десяткової класифікації» американського бібліотекара Дьюї. Офіційний сайт УДК: <http://www.udcsummary.info/php/index.php>

- небезпечні об'єднання та секти, озброєнні банди, таємні злочинні громади за зразок італійської мафії, чи японської якудзи;
- підбурення та примушення до скоєння злочину, провокація злочину, уславлення і прикрашання злочину, підбурення до громадянської війни;
- безпорядок, бунт, заколот, відмова від виконання наказу, громадянська непоко́ра;
- злочини, пов'язані з незаконним використанням озброєння, вогнепальної зброї та вибухівки;
- жебракування, бродяжництво, антигромадське ухилення від праці, паразитизм, дармоїдство;
- транспортні злочини та злочини проти засобів зв'язку;
- злочини проти суспільного здоров'я та настанов щодо продовольства, фальсифікація продуктів харчування, незаконна медична практика;
- порушення законів про поховання та порядок на цвинтарях, осквернення могил, наруга над трупами;
- порушення законів про друк, пресу, видавництво, незаконне розповсюдження друкованої продукції, злочини, що скоєні різноманітними ЗМІ³⁴.

Крім того, завдяки використанню УДК (UDCS) можна виокремити конкретні практичні заходи, які можуть спрямовуватися на підтримання громадського порядку й спокою, а саме: а) охорона й підтримка громадських свобод, свободи думки, свободи слова та свободи преси; б) моніторинг свободи союзів, об'єднань та зібрань; в) нагляд за зброєю, боєприпасами і вибуховими речовинами, а також військовим спорядженням; г) спостереження за місцями значного скупчення людей (площами, вулицями, магістралями, громадськими місцями тощо); д) система реєстрації населення за місцем проживання (тимчасового мешкання); е) нагляд за іноземцями (нерезидентами), поліція у справах іноземців; є) моніторинг ситуації у готелях,

³⁴ Більш докладно див.: <https://teacode.com/online/udc/34/343.34.html>

гостьових будинках, у поменшаннях громадян; ж) спостереження за масовими зібраннями людей, фестивалями, концертами тощо³⁵.

Проведений аналіз дозволяє виокремити такі загальноприйняті визначальні цілі, які ставлять перед собою розвинуті держави щодо забезпечення громадської безпеки:

- 1) постійне зростання рівня життя населення;
- 2) досягнення й підтримка необхідного рівня захищеності прав і свобод людини та громадянина;
- 3) підвищення рівня захищеності населення під час надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру, а також від терористичних загроз;
- 4) забезпечення законних прав та інтересів організацій і громадських об'єднань;
- 5) зниження рівня правопорушень та злочинів, захист матеріальних і духовних цінностей суспільства від загроз кримінального характеру;
- 6) збереження громадянського миру й суспільної злагоди, сприяння етноконфесійному діалогу, підтримання політичної, соціальної та економічної стабільності;
- 7) належне функціонування системи ефективної протидії загрозам людині та суспільству;
- 8) динамічний характер самої системи забезпечення громадської безпеки (її здатність вчасно виявляти та нейтралізувати небезпеки й загрози власному нормальному функціонуванню, спроможність своєчасно перебудовуватися відповідно до мінливості ситуації).

³⁵ Більш докладно див.: <https://teacode.com/online/udc/35/351.75.html>

ТЕМА 2.

ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

2.1. Правове регулювання діяльності поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку

Одним із 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. У той же час забезпечення публічної безпеки та порядку залишається пріоритетом для всього суспільства і, в першу чергу, для органів Національної поліції.

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

Особлива увага під час забезпечення публічної безпеки та порядку повинна приділятися її правовому регулюванню. Правове регулювання в широкому розумінні – як здійснюваний за допомогою права і всієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини. Зміст цієї категорії

полягає в тому, що: по-перше, за своєю природою вона є специфічним різновидом соціального регулювання, спрямованим на досягнення певних результатів у житті суспільства; по-друге, здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, які реально виражають саму матерію позитивного права як нормативного інституційного утворення – регулятора. Правове регулювання завжди здійснюється через особливий «інструментарій», притаманний тільки праву механізм, призначений юридично гарантувати досягнення цілей, які ставив законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми, у межах певних типів, «моделей» юридичного впливу. Правове регулювання – це здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку.

Правове регулювання є владним впливом на суспільні відносини, який здійснюється державою за допомогою всіх юридичних засобів з метою їх закріплення, впорядкування, розвитку й охорони, спрямований на відображення та узгодження суспільних інтересів задля розвитку основних сфер суспільних відносин.

***Правове регулювання** – це здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток.* В умовах формування в Україні основ правової держави роль і значення правового регулювання суспільних відносин набувають особливої актуальності. Це зумовлено тим, що головною ознакою моделі держави, що характеризується як правова, є саме ознака високої правової урегульованості суспільних відносин.

Правове регулювання адміністративної діяльності 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 –

впорядкування, узгодженість, що в результаті має привести до нормального функціонування країни в цілому³⁶.

Значну роль у підтримці публічної безпеки, прав та свобод громадян, їх об'єднань відіграють адміністративно-процесуальні норми, оскільки за своєю структурою адміністративний процес охоплює діяльність від підготовки до прийняття законодавчого акта чи акта управління до його реалізації, втілення в життя державними і недержавними структурами, а також застосування заходів примусового характеру до фізичних та юридичних осіб, що порушують чинні правові приписи.

Адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки в юридичній літературі розглядається як структурна частина державного управління, різновид виконавчо-розпорядної діяльності. Адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки, його засоби, форми та методи обумовлені низкою факторів, у першу чергу, особливостями тієї сфери, що охороняється, тобто характером конкретних суспільних відносин. Адміністративно-правовий захист тих чи інших відносин у сфері публічної безпеки охоплює не лише заходи впливу за скоєння протиправних проступків, а стосується і правомірної поведінки, врегулювання відносин в інтересах їх вдосконалення, узгодження дій людей, їх колективів або об'єднань між собою та зовнішніми умовами.

Головний зміст адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки полягає у впливі на зовнішню сферу відносин і виявляється у процесі організаційно-правової діяльності. Цей вплив, звичайно, має на увазі і застосування засобів адміністративного примусу, які б забезпечили необхідні зв'язки усіх ланок системи охорони в інтересах їх ефективного функціонування, що не дає ознак можливості розглядати примус як основний напрямок адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки. Примус

³⁶ Панова О. О. Правове регулювання підтримання публічної безпеки та порядку. *SCIENCES OF EUROPE*. 2017. 12 (12). С. 11–16. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/1984>

завжди розглядається як допоміжний (до методу переконання) метод державного управління³⁷.

Правове регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку в Україні здійснюється правовими актами, такими як: Конституція України³⁸, Кримінальний і Кримінальний процесуальний кодекси України^{39,40}, Кодекс України про адміністративні правопорушення⁴¹, Закони України «Про національну безпеку України»⁴², «Про Національну поліцію»⁴³, «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»⁴⁴, «Про оперативно-розшукову діяльність»⁴⁵, «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів»⁴⁶, «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»⁴⁷, «Про дорожній рух»⁴⁸, іншими законами, міжнародно-правовими угодами, ратифіковані Верховною

³⁷ Ільницький О. М. Правове регулювання охорони громадської безпеки в Україні. *Європейські перспективи*. 2010. № 3. С. 31.

³⁸ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

³⁹ Кримінальний кодекс України : Закон України у редакції від 27.06.2019. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

⁴⁰ Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 року № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n3069&p=>

⁴¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

⁴² Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

⁴³ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

⁴⁴ Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 року № 3341-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>

⁴⁵ Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 року № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>

⁴⁶ Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 року № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>

⁴⁷ Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 року № 264/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80>

⁴⁸ Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 року № 3353-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>

Радою України, а також цілою низкою підзаконними нормативно-правовими актами.

Важливим кроком на шляху підвищення ефективності забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні стало прийняття Закону України «Про Національну поліцію»⁴⁹, 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.

Для більш детального вивчення правових засад діяльності поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку слід розглянути компетенцію окремих підрозділів Національної поліції в цій сфері.

Так, основним нормативно-правовим актом, на який спираються дільничні офіцери поліції під час виконання своїх безпосередніх обов'язків, є наказ МВС України від 28.07.2015 № 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції»⁵⁰. Вони 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.

Дільничний офіцер поліції забезпечує безпеку громадян і публічний порядок на території закріпленої за ним адміністративної дільниці, вживає

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : Наказ МВС України від 28.07.2015 року № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>

заходів щодо своєчасного попередження та розкриття злочинів, сприяє діяльності патрульних нарядів поліції та громадських формувань з охорони публічного порядку, регулярно здійснює з ними спільне патрулювання. В цілому від роботи дільничного офіцера поліції, від ефективності його діяльності прямо залежить стан законності та правопорядку на адміністративній дільниці, яку він обслуговує.

Що стосується підрозділів ювенальної превенції, то вони були створені на базі колишньої кримінальної поліції у справах дітей. Нормативно-правовим документом, що регламентує їх діяльність є наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України»⁵¹. До компетенції цього 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, котрі зникли, дітей, які залишили сім'ї, навчально-виховні заклади (бродяжать) і спеціальні установи для дітей, та інші повноваження, що дозволяють належним чином реалізовувати покладені на них завдання у сфері публічного порядку і безпеки.

Важливу роль у виконанні завдань із забезпечення публічного порядку повинна відігравати патрульна служба, оскільки її працівники перебувають у максимально тісних повсякденних контактах із населенням, яке становить 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,

⁵¹ Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України : Наказ МВС України від 19.12.2017 року № 1044. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18>

беруть участь у розшуку злочинців, збирають інформацію, необхідну для інших галузевих служб, надають допомогу громадянам в екстремальних ситуаціях, не пов'язаних із правопорушеннями. Їх повноваження та завдання прямо передбачені наказом МВС України від 02.07.2015 № 796 «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС»⁵².

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;
- 2) реагування на повідомлення про правопорушення, надання невідкладної допомоги;
- 3) самостійне виявлення правопорушень під час патрулювання та в інших випадках, передбачених законодавством;
- 4) припинення правопорушень;
- 5) затримання правопорушників та доставлення їх до підрозділів поліції;
- 6) охорону місця події;
- 7) співпрацю з іншими структурними підрозділами органів Національної поліції;
- 8) виконання інших повноважень, передбачених нормативно-правовими актами МВС⁵³.

Діяльність кримінальної поліції, що спрямована на запобігання, припинення, розкриття злочинів, а також здійснення оперативно-розшукової діяльності, регулюється окрім вищезазначених правових актів ще й Законом України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними»⁵⁴, Постановою Верховної Ради України «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю»⁵⁵, Указом Президента України «Про заходи щодо посилення

⁵² Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : Наказ МВС України від 02.07.2015 року № 796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0777-15>

⁵³ Там же.

⁵⁴ Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними : Закон України від 15.02.1995 року № 62/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62/95-%D0%B2%D1%80>

⁵⁵ Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю : Постанова Верховної

боротьби зі злочинністю в Україні»⁵⁶, Постановами Кабінету Міністрів України «Про Правила дорожнього руху»⁵⁷ і «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України»⁵⁸ та іншими нормативно-правовими актами України.

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 «Корпус оперативно-раптової дії» (далі – 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.

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.

Ради України від 26.01.1993 року № 2931-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2931-12>

⁵⁶ Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні : Указ Президента України від 16.06.2015 року №341/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/n0011525-15>

⁵⁷ Про Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 року № 1306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF>

⁵⁸ Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 року №730. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/730-2015-%D0%BF>

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; забезпечення здійснення заходів безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві та ін.⁵⁹

Відповідно до закону України «Про Національну поліцію»⁶⁰ 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 – єдина в Україні охоронна структура, працівники якої мають визначені законом права та повноваження на озброєну охорону та застосування владних функцій щодо правопорушників. Підтримання публічної безпеки та порядку цим органом здійснюється опосередковано та регулюється такими нормативно-правовими актами, як Закон України «Про охоронну діяльність»⁶¹, Постанова Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності»⁶², Наказ Національної поліції України «Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони»⁶³ та ін.

⁵⁹ Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення «Корпус оперативно-раптової дії»: Наказ МВС України від 26.11.2018 року № 958. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1436-18>

⁶⁰ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

⁶¹ Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 року № 4616-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>

⁶² Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 року № 937. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/937-2015-%D0%BF>

⁶³ Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони: Наказ Національної поліції України від 06.11.2015 року № 43.

Аналіз наявних правових джерел дозволяє визначити які ж повноваження мають в своєму розпорядженні органи та підрозділи Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки та порядку. В нормативно-правових актах сили органів та підрозділів поліції, що залучаються до забезпечення публічного порядку, під час, наприклад, введення посиленого режиму несення служби, поділяються на три групи: перша група – основні сили; друга група – додаткові сили, що виділяються за рахунок відокремлених підрозділів того самого регіону; третя група – сили, які залучаються за рахунок головних управлінь Національної поліції інших регіонів (зведені загони)⁶⁴. Приведена класифікація сил, вимагає конкретизації. В даному випадку слід використати поділ повноважень органів Національної поліції України в залежності до їх функцій з забезпечення публічного порядку, тобто, чи є вона для них головними (основними) або додатковими⁶⁵.

До основних сил органів Національної поліції України, що залучаються до забезпечення публічної безпеки віднесено патрульну поліцію, а саме: відділ (сектор) превенції, сектори реагування патрульної поліції, стройовий підрозділ патрульної служби поліції особливого призначення.

До додаткових сил, що приймають участь у забезпеченні публічного порядку і безпеки, слід віднести ті, для яких це завдання не є основним, а лише додатковим. До них відносяться, перш за все, поліція охорони. Проте проблема надійного забезпечення публічної безпеки і порядку обумовлює систематичне залучення інших сил, а саме: співробітників апаратів МВС, головних управлінь Національної поліції, територіальних підрозділів

⁶⁴ Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посиленій варіант службової діяльності : Наказ МВС від 10.12.2015 року № 1560. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0012-16>

⁶⁵ Панова О. О. Компетенція органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку і безпеки. *Науковий вісник академії муніципального управління*. Серія «Право». 2015. № 1. С. 184.

Національної поліції незалежно від лінії їх роботи та особовий склад вищих закладів освіти зі специфічними умовами навчання⁶⁶.

Особливість же компетенції саме органів та підрозділів Національної поліції України полягає в тому, що їх діяльність спрямована на виконання трьох векторів роботи, а саме: попередження, припинення та притягнення винних до відповідальності (усунення негативних наслідків протиправного діяння).

В умовах євроінтеграційних процесів необхідність вироблення якісного правового забезпечення підтримання публічної безпеки та порядку набуває особливої значущості й актуальності. Однак треба 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 та порядку та прискорити процес інтеграції нашої держави до Європейського Союзу.

2.2. Нормативно-правове регулювання взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку

Відповідно до положень Конституції України⁶⁷, всі органи влади тим чи іншим чином сприяють діяльності щодо протидії злочинності, адже охорона внутрішньої державної безпеки, зміцнення правопорядку є однією з основних функцій держави. У силу завдань, що стоять перед поліцією, – охорона прав і свобод людини, протидія злочинності, підтримання публічної безпеки і

⁶⁶ Панова О. О., Карась О. В. Особливості компетенції та повноважень органів Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки. *Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. 2016. № 5. С. 213-215. URL: http://pap.in.ua/5_2016/64.pdf

⁶⁷ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

порядку, – вона постійно повинна співпрацювати та активно взаємодіяти з органами місцевого самоврядування з питань, що відносяться до їх компетенції. У свою чергу, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні сприяти поліції в її роботі.

Взаємодія Національної поліції України з органами місцевого самоврядування та громадськістю є важливим напрямком забезпечення ефективної поліцейської діяльності в державі, в тому числі і діяльності щодо запобігання (протидії) злочинності.

***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.*

Необхідно зазначити, що деякі підрозділи безпосередньо пов'язані з діяльністю місцевих органів влади. Наприклад, поліція охорони безпосередньо забезпечує охорону різних об'єктів, у т. ч. й об'єктів державної та комунальної власності. Для забезпечення публічного (громадського) порядку на об'єктах і територіях, що постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи створюється спеціальний підрозділ, який повинен тісно співпрацювати з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування для виконання зазначених завдань. Ці підрозділи повинні координувати проведення тих чи інших заходів з місцевими органами публічної влади, включаючи й органи територіальної самоорганізації населення.

Говорячи про ***взаємодію поліції з органами місцевого самоврядування***, необхідно усвідомлювати, що така взаємодія основана на законі, їх співпраця 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. Необхідно зазначити, що 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.

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.

Сутність взаємодії поліції з органами державної влади, органами місцевого самоврядування у цьому контексті повинна спрямовуватися з метою забезпечення правопорядку на певній території, охорони прав і свобод громадян. Так, згідно зі ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури; вжиття у разі стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних ситуацій необхідних заходів щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей⁶⁸. Крім цього, ст. 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення прямо

⁶⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>

вказує на обов'язок місцевих рад координувати на своїй території роботу всіх державних і громадських органів щодо запобігання адміністративним правопорушенням⁶⁹.

Необхідно зазначити, що роль та інтереси місцевого самоврядування в області охорони громадського порядку повинні бути пов'язані насамперед з можливістю реалізації конкретних потреб населення щодо забезпечення особистої і майнової безпеки, підтримці громадського спокою, створенні сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій, праці і відпочинку, поваги до прав та свобод людини тощо.

Зокрема, все більшої актуальності набуває сьогодні питання про децентралізацію влади, яка передбачає передачу державою більше повноважень і бюджетних ресурсів органам місцевого самоврядування. За таких умов зростають і вимоги щодо виконання місцевими органами влади окремих функцій і повноважень, передбачених законодавством України, зокрема у сфері безпеки і правопорядку.

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. Так, у ст. 26 Закону України «Про місцевого самоврядування в Україні»⁷⁰ визначено компетенцію сільських, селищних, міських рад щодо затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування.

⁶⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

⁷⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>

Серед іншого, місцеві програми, передусім, покликані забезпечити безпеку жителів міста. Питання взаємовідносин органів місцевого самоврядування з Національною поліцією врегульовано і Законом України «Про Національну поліцію України». Так, відповідно до 5 цього Закону поліція забезпечує постійне інформування органів місцевого самоврядування про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку⁷¹.

Взаємодія органів Національної поліції та місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності виражається і в тому, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівні областей, районів, міст та сіл із метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. Поряд з цим, 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 громад⁷².

Необхідно зазначити, що прийнятий Закон України «Про Національну поліцію» лише частково дав розуміння наступних кроків розбудови поліції, разом з тим, він потребував прийняття ряду супутніх законодавчих та нормативних актів, які так і не були прийняті, передовсім, відсутній сам порядок взаємодії територіальних органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

⁷¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

⁷² Там же.

Так, наразі 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 тощо⁷³.

Спільні риси відтворено і у 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 одиниць⁷⁴.

⁷³ Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : Наказ МВС України від 02.07.2015 року № 796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0777-15>

⁷⁴ Про затвердження порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської)

Ч. 2 ст. 9 Закону України «Про Національну поліцію» передбачає 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 у ч. 6 цієї ж статті йдеться про те, що проекти нормативно-правових актів, які стосуються прав та свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України⁷⁵.

Також у ч. 2 ст. 89 Закону України «Про Національну поліцію» 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»⁷⁶.

У свою чергу, **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

безпеки і порядку : Наказ МВС України від 10.08.2016 року № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z1223-16>

⁷⁵ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

⁷⁶ Там же.

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.

Дещо інші елементи взаємодії передбачено Інструкцією з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, зокрема, 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 безпеки⁷⁷.

Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» теж частково 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 формувань⁷⁸.

Для реального утвердження правоохоронних повноважень місцевого самоуправління необхідне створення спеціальних правоохоронних органів в їхній структурі. Одним із таких органів може стати місцева поліція з охорони

⁷⁷ Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : Наказ МВС України від 28.07.2015 року № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>

⁷⁸ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 року № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1835-14>

публічної безпеки в структурі органів превентивної діяльності Національної поліції, яка покликана гарантувати реальне забезпечення законності та правопорядку на місцях.

Першочерговими заходами 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.

Для ефективного забезпечення реалізації механізму співпраці Національної поліції з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, необхідно розробити і затвердити Порядок взаємодії територіальних органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Аналізуючи положення нормативно-правових актів, в яких частково визначена взаємодія територіальних органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, необхідно зазначити, що в них йде мова про різні форми взаємодії, разом з тим, відсутній порядок, який передбачав би механізм реалізації такої взаємодії.

У зв'язку з цим, належна організація взаємодії правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування можлива завдяки законодавчому закріпленню Порядку взаємодії Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері гарантування публічної безпеки і порядку. Це дозволить досягти узгоджених дій різних суб'єктів, об'єднати та максимально використати їхні зусилля та можливості в охороні публічної безпеки і порядку, уникнути дублювання функцій, залучити до профілактичної роботи більшу кількість громадян.

2.3. Правові форми взаємодії органів Національної поліції з громадськістю у забезпеченні громадського порядку та безпеки

Для України вивчення і використання позитивного зарубіжного досвіду щодо форм взаємодії держави та громадськості з метою забезпечення стійкості держави і суспільства у сфері публічної безпеки обумовлене, перш за все, необхідністю формування нової якості вітчизняного сектору безпеки і оборони, який повинен мати риси, притаманні стійким системам.

Функцію служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку покладено на Національну поліцію, яка взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм і заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань⁷⁹.

Практика доводить, що сьогодні процес взаємодії поліції та громадських об'єднань в сфері охорони публічної безпеки та порядку позитивно впливає, з одного боку, на діяльність правоохоронних органів та з іншого формування позитивного іміджу офіційних правоохоронців в очах населення.

Систему заходів з охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки складають правове регулювання відносин в зазначених сферах, тобто прийняття компетентними органами законодавчих і інших нормативних актів, що регулюють поведінку людей в цих сферах життєдіяльності; реалізація, тобто втілення в життя державними органами і громадськими формуваннями правил цих актів⁸⁰.

⁷⁹ Дячук О. В. Правові засади партнерських відносин між поліцією та населенням. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 3. С. 156–159. URL: http://www.pap.in.ua/3_2015/47.pdf

⁸⁰ Дерев'янка С. П. Форми участі громадян в забезпеченні громадського порядку. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1439>

При організації моделі муніципальної поліції враховується державний устрій і пов'язана з ним ступінь децентралізації соціального керування у державі. Так у сучасній літературі існує певна класифікація цих моделей: європейська та американська. Частина вчених надали назву цим моделям – «слабка» та «сильна» відповідно.

Європейська, або «слабка» модель характеризується зосередженням діяльності муніципальної поліції виключно на охороні громадського порядку та наданні соціальних послуг населенню, там муніципальна поліція функціонує поряд з державною поліцією, при достатньо високому рівні централізації управління, а також всебічною правовою регламентацією компетенції муніципальної поліції.

Американській, або «сильній» моделі притаманна відсутність центрального державного органу, який би узгоджував діяльність муніципальних правоохоронних структур; муніципальній поліції надаються широкі повноваження не тільки з охорони громадського порядку, а й з боротьби зі всіма видами злочинності. Також притаманна наявність інституту шерифів.

Особливості існування цих моделей муніципальної поліції безпосередньо пов'язані з моделлю управління та побудови поліцейських сил у державі, які за обсягом централізації управління можна поділити на централізовані (приклад: Франція, Італія, Іспанія, Нідерланди, Латвія, Молдова, також і Україна), полуміцентралізовані (Великобританія, Німеччина) та децентралізовані (Швейцарія, яскравий приклад США). Централізованим поліцейським системам притаманна організація «слабкої», чи європейської системи, а до американської, чи «сильної» системи належать полуміцентралізовані та децентралізовані моделі управління⁸¹.

⁸¹ Орлов В. А. Європейські стандарти в муніципальній охороні громадського порядку. URL: https://www.researchgate.net/publication/320960843_evropejski_standarti_v_municipalnoj_ohoroni_gromadskogo_poradku

Взагалі діяльність муніципальних поліцейських підрозділів ґрунтується на європейських наднаціональних стандартах, вагоме значення у запровадженні цих стандартів мають акти ООН та ОБСЄ з питань організації поліції. Також ключову роль відіграють акти, схвалені органами Ради Європи з питань охорони громадського порядку та підтримки особливого статусу місцевого самоврядування⁸².

Є підстави вважати, що при створенні моделі української муніципальної поліції на даному етапі необхідно зосередити увагу на досвіді держав Європи зі схожою централізованою системою управління, яким притаманні наступні риси муніципальних підрозділів охорони громадського порядку:

1. Створюються та підпорядковуються органам місцевого самоврядування, підзвітні громаді, знаходяться «на службі» у населення муніципалітету, фінансуються органами самоврядування, та в діяльності дотримуються європейських наднаціональних стандартів.

2. Функціонують у межах чітко визначеної законодавством компетенції та юрисдикції, яка обмежується діяльністю з охорони громадського порядку, виконанням рішень місцевого самоврядування, додержання екологічного законодавства, санітарних норм та правил торгівлі, також можуть виконувати й інші функції, не пов'язані з розкриттям злочинів.

3. Їх діяльність координується державними органами, та муніципальна поліція уявляє собою дублерів і помічників державної поліції.

Слід підкреслити, що цей досвід не повинен всебічно копіюватися, тому що кожна країна має свої адміністративно-територіальні, географічні, національні, економічні та інші відмінності, таким чином, з огляду на наявний європейський досвід, потрібно створити відповідну українську науково-виважену модель муніципальної поліції⁸³.

⁸² Дерев'янюк С. П. *Форми участі громадян в забезпеченні громадського порядку. Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1439>

⁸³ Орлов В. А. *Європейські стандарти в муніципальній охороні громадського порядку*. URL:

Фундаментальне значення має правова організація охорони громадського порядку, без нього неможлива діяльність державних органів у сфері охорони громадського порядку, залучення громадськості до його охорони. Особливе місце в цьому процесі належить законам, які приймаються в установленому порядку і, маючи найвищу юридичну силу, регулюють найважливіші суспільні відносини, зокрема у сфері охорони громадського порядку.

Охорона громадського порядку досягається:

- всебічним правовим і соціальним забезпеченням громадського спокою, нормальних умов для праці, відпочинку й побуту людей, зокрема, урегульованістю відносин громадського порядку певною сукупністю правових і соціальних норм, передусім нормами адміністративного та кримінального права;

- забезпеченістю охорони громадського порядку ефективною діяльністю спеціальних правоохоронних органів (Національної поліції, служби безпеки, прокуратури, суду тощо) та громадських організацій (добровільних народних дружин, об'єднань із сприяння діяльності органів Національної поліції тощо);

- наявністю дисциплінарних, адміністративних, кримінальних та інших видів юридичної, а також моральної відповідальності за порушення громадського порядку⁸⁴.

Процес побудови правової держави передбачає ефективне вирішення проблеми захисту прав і свобод громадян у сфері публічного порядку. Звідси випливають і функції уповноважених державних органів, які виконують профілактичну, адміністративно-проваджувальну та кримінально-процесуальну функції.

https://www.researchgate.net/publication/320960843_evropejski_standarti_v_municipalnih_ohoroni_gromadskogo_poradku

⁸⁴ Гусар О. А., Лукаш В. В. «Громадський порядок: сутність, поняття та форми правового забезпечення». URL: <http://www.ukr.vipreshebnik.ru/administrativne-pravo/4423-gromadskijporjadok-sutnist-ponyattya-ta-formi-pravovogo-zabezpechennya.html>

Головними завданнями громадських формувань є охорона прав, законних інтересів громадян, просвітницька діяльність, активна участь у запобіганні правопорушенням і припиненні їх, що дає можливість додати до цього переліку й охорону публічного порядку. Діяльність громадських формувань із реалізації зазначених завдань ґрунтується на принципах гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності їхніх членів⁸⁵.

Система суб'єктів, які безпосередньо виконують завдання з охорони публічного порядку, має включати державу в особі її органів, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації незалежно від форм власності, а також громадські об'єднання та окремих громадян за умови, що всі вони або кожен із них окремо здійснюють чи здійснювали заходи щодо охорони та зміцнення публічного порядку, запобігання правопорушенням, боротьби зі злочинністю⁸⁶.

Сьогодні громадяни України, відповідно до Конституції України, мають право створювати в установленому законодавством порядку різні громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам у забезпеченні охорони правопорядку⁸⁷.

Законодавство України надає громадянам як представникам громадськості право створювати громадські об'єднання з метою охорони громадського порядку, зокрема захисту життя та здоров'я інших громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Зазначені громадські об'єднання сприяють органам місцевого самоврядування та

⁸⁵ Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 року № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>

⁸⁶ Агапова М. Система охорони публічного порядку в Україні. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2017/3/26.pdf>

⁸⁷ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

органам виконавчої влади, правоохоронним органам у запобіганні правопорушенням та їх припиненні і мають узагальнену назву громадські формування з охорони громадського порядку⁸⁸.

Основоположним у цій сфері є Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Цим законом чітко окреслено ***громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як:***

- зведені загони громадських формувань,
- спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції та Державній прикордонній службі України,
- асоціації громадських формувань.

Громадське формування набуває статусу юридичної особи з дати його державної реєстрації в порядку, визначеному законодавством. Для реєстрації громадського формування подаються рішення про його створення, підтримане відповідним органом Національної поліції чи підрозділом Державної прикордонної служби України, узгоджене з цими органами положення (статут), інформація про склад керівного органу, а також список членів формування. Діяльність такого громадського формування може бути припинена шляхом примусового розпуску або саморозпуску відповідно до закону⁸⁹.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону проводять свою діяльність під контролем органів Національної поліції, підрозділів Державної прикордонної служби України шляхом:

- 1) спільного з поліцейськими, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, в аеропортах,

⁸⁸ Московець В. І. Форми участі громадськості в забезпеченні громадського порядку. *Форум права*. 2011. № 3. URL:<http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/20113/11mvizgp.pdf>

⁸⁹ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 року № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1835-14>

морських і річкових портах, у місцях компактного проживання громадян, розташування підприємств, установ, організацій, навчальних закладів, а також у місцях можливої появи порушників кордону в межах району, що контролюється Державною прикордонною службою України, прикордонної смуги; участі в забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування;

2) проведення разом з прикордонниками огляду на маршрутах можливого руху порушників державного кордону, місць їх укриття, транспортних засобів, суміжної з державним кордоном місцевості з метою встановлення причин та умов перебування невідомих осіб;

3) участі у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень.

Співпраця поліції з громадськими формуваннями передусім передбачає здійснення взаємодії на засадах партнерства.

Члени громадського формування під час спільного з поліцейськими, прикордонниками виконання покладених на них завдань з охорони громадського порядку і державного кордону мають право застосувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії у випадках і в порядку, передбачених законом. Проте використовувати холодну та вогнепальну зброю, в тому числі мисливську, яка згідно з чинним законодавством перебуває в їх особистому користуванні заборонено.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції спільно з органами Національної поліції та підрозділами Державної прикордонної служби України здійснюють координацію та контроль за діяльністю громадських формувань, заслуховують повідомлення і звіти керівників зазначених формувань.

Для реалізації цілей і завдань цих громадських формувань місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право

вводити за рахунок коштів місцевого бюджету посади інструктора з питань роботи з цими формуваннями, начальника загону народної дружини підприємства, установи, організації.

Керівництво діяльністю громадських формувань здійснюють штаби, координаційні ради та правління, які формуються на виборній основі.

Органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації мають право вирішувати питання щодо забезпечення діяльності громадських формувань, надавати їм службові приміщення, необхідний інвентар та засоби зв'язку. Громадські формування можуть користуватися на договірних засадах майном підприємств, установ, організацій та інших власників, у тому числі транспортними засобами, інвентарем та засобами зв'язку.

Органи Національної поліції, підрозділи Державної прикордонної служби України у разі потреби можуть надавати на договірних засадах громадським формуванням на період їх чергування або проведення цільових заходів мобільні радіотехнічні та спеціальні засоби, інші предмети екіпіровки нарядів⁹⁰.

Форми участі членів громадських формувань можна систематизувати за такими напрямками:

1. Інформаційно-аналітична, організаційна та кадрова робота.
2. Забезпечення публічної безпеки і порядку, профілактика правопорушень. Цей напрям передбачає безпосередню участь членів громадського формування (спільно з поліцейськими) в забезпеченні публічної безпеки і порядку.
3. Індивідуально-профілактична діяльність, яка полягає у виявленні правопорушників, причин та умов, що сприяють учиненню правопорушень, вжитті до правопорушників безпосередніх заходів профілактичного впливу та контролю за їхнього поведінкою.

⁹⁰ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 року № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1835-14>

4. Агітаційно-пропагандистська робота за участі членів громадських формувань.

Важливим інструментом залучення населення до участі в забезпеченні публічної безпеки і порядку, а також профілактики правопорушень слугує система заохочень. Передбачені такі види заохочень як подяка, цінний подарунок і грошова винагорода, право надавати які мають органи Національної поліції, інші органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Також визначено право підприємств, установ та організацій за поданням керівних органів громадських формувань заохочувати членів цих об'єднань пільговими путівками до санаторіїв або будинків відпочинку, додатково сплачуваною відпусткою терміном до п'яти діб та іншими видами заохочень і пільг, визначених зборами трудового колективу, за рахунок власних коштів.

Прозорість системи заохочень членів громадських формувань має важливе значення в контексті залучення населення до охорони публічної безпеки та порядку. Це дасть змогу поліцейським залучити до співпраці з органами Національної поліції більш широкі верстви населення, що має урізноманітнити та збагатити практику протидії злочинності⁹¹.

Згідно із Законом України «Про Національну поліцію» довіру населення до поліції визнано основним критерієм оцінки ефективності її діяльності. Однак на сучасному етапі трансформації органів публічного адміністрування наявна низка питань, що потребують вирішення. Нагальною проблемою є низький рівень довіри населення до діяльності поліції, відсутність самоорганізації громад, а подекуди й байдужість щодо питань забезпечення правопорядку та безпеки, а також значний некомплект підрозділів поліції. Практичний досвід засвідчує, що без підтримки суспільства завдання та функції, покладені на поліцію, повноцінно реалізувати буде вкрай складно⁹².

⁹¹ Костюшко О. П. Залучення громадян до охорони громадського порядку. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream.pdf>

⁹² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

Дослідження можливих форм взаємодії державних правоохоронних органів та громадянського суспільства задля охорони громадського порядку, а також аналіз нормативно-правове забезпечення таких форм участі в Україні дозволяє стверджувати, що за допомогою організації взаємодії громадських формувань із правоохоронними органами можна досягти більш ефективного використання можливостей кожної зі сторін, у розпорядженні яких є різні засоби й методи вирішення завдань, що стоять перед ними.

Громадські формування з охорони публічного порядку можуть бути надійним помічником правоохоронних органів у запобіганні порушенням прав і свобод громадян і припиненні їх, охороні публічного порядку, боротьбі зі злочинністю за умови, що правоохоронні органи й місцеве самоврядування будуть надавати цій взаємодії належну допомогу й підтримку, якої нині явно не вистачає⁹³.

Нівелювати проблему низької поінформованості щодо законодавчо визначених в Україні та успішно реалізованих у зарубіжних країнах можливостей правозахисних організацій, доцільності їх створення й розвитку, необхідності об'єднання зусиль із уповноваженими державними органами у забезпеченні правопорядку на території громад й країни в цілому шляхом проведення широкої навчально-просвітницької діяльності; роз'яснювальної роботи; проведенням інформаційних заходів, тренінгів, семінарів, виставок; публічних обговорень; поширенням наукових публікацій із даної тематики; проведенням громадських експертиз для максимальної прозорості й відкритості діяльності державних органів; спільних тренувань та навчальних програм.

Такий комплексний підхід надає можливість державному та приватному секторам, місцевим громадам та громадянському суспільству сформувати спільний погляд на існуючі і потенційні ризики, сприяти забезпеченню готовності до дій в умовах кризової ситуації як окремих громадян, так і різних

⁹³ Агапова М. Система охорони публічного порядку в Україні. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2017/3/26.pdf>

систем реагування, розробляти узгоджені плани реагування, діяти спільно та злагоджено. Таким чином, досягається стійкість як на державному, секторальному рівнях так і в межах територіальних громад⁹⁴.

Отже, фундаментальною особливістю взаємодії держави та громадянського суспільства в сфері публічної безпеки є те, що максимально позитивний прояв потенціалу апарату держави та неурядових організацій отримуємо виключно у поєднанні їх зусиль й можливостей, спільної діяльності на засадах партнерства.

⁹⁴ Резнікова О. О., Місюра А. О Шляхи модернізації системи забезпечення національної безпеки у контексті розбудови національної стійкості. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/111AZ_NatRes-fd32c.pdf

ТЕМА 3.

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ ТА КОНТРОЛЬ ЗА ЇХ ВИКОНАННЯМ

3.1. Повноваження поліції у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку

Відповідно до положень Закону України «Про Національну поліцію», 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, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом. *Завданнями поліції* є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги⁹⁵.

У даному контексті доцільно зауважити, що систему поліції складають центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції. При цьому, до складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань. Зокрема, у складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення⁹⁶.

⁹⁵ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

⁹⁶ Там же.

Згідно з положеннями п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію», основними завданнями Національної поліції є: 1) реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; 2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах; 3) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги⁹⁷.

Відповідно до зазначених завдань **Національна поліція уповноважена:**

1) узагальнювати практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляти пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подавати їх Міністрові внутрішніх справ;

2) провадити превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень;

3) виявляти причини та умови, що сприяють учиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживати в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення;

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

5) здійснювати своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;

6) у межах повноважень, передбачених законом, організувати та здійснювати заходи щодо рятування людей, забезпечення їх безпеки, охорони

⁹⁷ Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 року № 877. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248607704>

майна в разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф та ліквідації їх наслідків;

7) вживати заходів із забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

8) вживати всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема, домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їх життя чи здоров'я;

9) у межах інформаційно-аналітичної діяльності формувати бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ, користуватися базами (банками) даних Міністерства внутрішніх справ та інших державних органів, здійснювати інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу, а також оброблення персональних даних у межах наданих повноважень;

10) здійснювати моніторинг оперативної обстановки в державі, вивчати, аналізувати й узагальнювати результати та ефективність поліцейської діяльності, інформувати в порядку та спосіб, які передбачені законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також громадськість про здійснення державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку та здійснювати ряд інших повноважень⁹⁸.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію»,
поліцейський зобов'язаний:

1) неухильно дотримуватися положень Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність поліції та Присяги поліцейського;

⁹⁸ Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 року № 877. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248607704>

2) професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов'язків, наказів керівництва;

3) поважати і не порушувати прав і свобод людини;

4) надавати невідкладну, зокрема домедичну і медичну, допомогу особам, які постраждали внаслідок правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в безпорадному стані або стані, небезпечному для їхнього життя чи здоров'я;

5) зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків;

б) інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможливають його подальшу службу в поліції або перебування на займаній посаді.

Поліцейський на всій території України незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу доби в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, або в разі безпосереднього виявлення таких подій зобов'язаний вжити необхідних заходів з метою рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, і повідомити про це найближчий орган поліції.

Поліцейські у сфері забезпечення громадського порядку та безпеки мають право:

- вимагати від громадян дотримання громадського порядку;

- вимагати від осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень;

- перевіряти у громадян при підозрі в учиненні ними правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи у передбачених законом випадках і спосіб;

- здійснювати в установленому законодавством порядку особистий огляд, огляд речей і документів, транспортного засобу і вантажу;

- вилучати у громадян та службових осіб предмети і речі, заборонені або обмежені в обігу, а також документи з ознаками підробки;

- застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю у випадках і в порядку, передбачених законодавством;

- при здійсненні патрулювання на транспортному засобі включати спеціальні світлові, звукові сигнали, а також у виняткових випадках не дотримуватися вимог правил дорожнього руху;

- тимчасово обмежити або заборонити доступ особам до визначеної території або об'єктів, якщо це необхідно для забезпечення публічного порядку та громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей, а також для проведення окремих слідчих дій відповідно до законодавства;

- обмежувати або забороняти у випадках затримання правопорушників при аваріях, інших надзвичайних обставинах, що загрожують життю і здоров'ю людей, рух транспортних засобів і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг відповідно до законодавства;

- використовувати технічні засоби та технічні прилади для виявлення і фіксації правопорушень відповідно до законодавства;

- затримувати громадян за передбачених законом підстав і в спосіб та здійснювати їх доставлення до органів Національної поліції відповідно до законодавства;

-затримувати та забезпечувати доставлення транспортних засобів для тимчасового зберігання відповідно до законодавства.

Норми ст. 23 закону України «Про Національну поліцію» надають працівникам поліції значне коло повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку⁹⁹.

Отже, Національна поліція України є провідним суб'єктом забезпечення публічної безпеки і порядку у трьох напрямках: 1) охорона прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави; 2) вжиття заходів для

⁹⁹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

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

3.2. Форми і методи забезпечення поліцією публічної безпеки та порядку

Забезпечуючи публічну безпеку і порядок, Національна поліція України застосовує низку методів і форм, які при цьому з плином часу об'єктивно змінюються під впливом факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, у т.ч. змін у нормативно-правовому регулюванні, стану криміногенної ситуації в країні, рівня політичної та суспільної активності, ступеня довіри населення до органів поліції, загальних тенденцій до гуманізації форм і методів поліцейської діяльності, найвищої цінності людини та громадянина, його прав та інтересів, захисту суспільства, а не держави та її інститутів, як що було пріоритетом за часів тоталітарного режиму, тощо. Наразі поліція, форми і методи її діяльності ще знаходяться на стадії реформування та розвитку, чому приділяється значна увага не лише на законодавчому рівні, але й в наукових колах.

Слід відмітити, що в загальному розумінні *метод* – це: 1) спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; 2) прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та інші ; Акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К. : Наук. думка, 1970–1980. Т. 4. 1973. С. 692.

Для виконання завдань, покладених на правоохоронні органи, застосовуються загальні методи переконання та примусу в тому чи іншому співвідношенні в процесі реалізації більшості функцій, які вважаються найвагомішими і всеохоплюючими методами державного управління в цілому¹⁰¹.

Так, відповідно до ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію», поліція для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу, а також для виконання покладених на неї завдань вживає заходів реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення¹⁰² та Кримінальним процесуальним кодексом України¹⁰³, на підставі та в порядку, визначених законом, а також інші заходи, визначені окремими законами¹⁰⁴.

У даному контексті варто зазначити, що під поліцейським заходом розуміють дію або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень. Обраний поліцейський захід є необхідним, якщо для виконання повноважень поліції неможливо застосувати інший захід або його застосування буде неефективним, а також якщо такий захід заподіє найменшу шкоду як адресату заходу, так і іншим особам. Крім того, застосований поліцейський захід має бути пропорційним (шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не

¹⁰¹ Марченко Б. М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07; Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ. Д., 2009. С. 13.

¹⁰² Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

¹⁰³ Кримінальний кодекс України : Закон України у редакції від 27.06.2019. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

¹⁰⁴ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

перевищує блага, для захисту якого він застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди) та ефективним (застосування забезпечує виконання повноважень поліції). При цьому, поліцейський захід має бути припинено при досягненні мети його застосування, очевидності неможливості досягнення мети заходу або відсутності необхідності у його подальшому застосуванні¹⁰⁵.

У контексті дослідження методів переконання, профілактики та запобігання правопорушенням слід виокремити наступні *превентивні поліцейські заходи*, передбачені чинним законодавством, які у разі необхідності можуть бути застосовані поліцейським: 1) перевірка документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхнева перевірка і огляд; 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; 7) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, тощо¹⁰⁶.

При цьому, важливо підкреслити, що під час застосування таких методів в процесі забезпечення публічної безпеки і порядку поліція зобов'язана повідомити тій чи іншій особі про причини застосування по відношенню до неї превентивних заходів та нормативно-правові акти, на підставі яких вони застосовуються.

У свою чергу, в деяких передбачених чинним законодавством випадках з метою забезпечення публічної безпеки і порядку можуть бути застосовані поліцейські *заходи примусу*: 1) фізичний вплив (сила) (застосування будь-якої фізичної сили, а також спеціальних прийомів боротьби з метою припинення протиправних дій правопорушників); 2) застосування спеціальних засобів (гумові та пластикові кийки; електрошокові пристрої контактної та контактнo-дистанційної дії; засоби обмеження рухомості; засоби примусової зупинки

¹⁰⁵ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

¹⁰⁶ Там же.

транспорту; службові собаки, тощо); 3) застосування вогнепальної зброї (є найбільш суворим заходом примусу та застосовується у виключних випадках, передбачених ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію»)¹⁰⁷.

Зовнішнім вираженням сутності того чи іншого методу забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку є *форми* забезпечення публічної безпеки і порядку.

У загальному розумінні форма – це спосіб існування змісту, невіддільний від нього, який служить його виразом; його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз; тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення й удосконалення взаємозв'язків між частинами цілого¹⁰⁸¹⁰⁹.

Форму діяльності поліції розглядають як групу однорідно-правових дій, шляхом застосування яких поліцією забезпечується громадська безпека та порядок, ведеться боротьба зі злочинністю, здійснюється безпосереднє виконання функцій поліції¹¹⁰.

У науковій літературі при визначенні сутності форми діяльності поліції робиться акцент на правових і неправових конкретних діях, що здійснюються з метою створення сприятливих умов для реалізації суб'єктивних прав, для припинення їх порушення і поновлення. Найчастіше до правових форм відносяться нормотворча та правозастосовча діяльність, а до неправових – організаційні форми. Проте, також розрізняють регулятивну, правоохоронну,

¹⁰⁷ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

¹⁰⁸ Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та інші; Акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К. : Наук. думка, 1970–1980. Т. 10. 1979. С. 617.

¹⁰⁹ Советский энциклопедический словарь : [3-е изд.] // гл. ред. А. М. Прохоров. М. : Советская энциклопедия, 1984. С. 951.

¹¹⁰ Гусарев С. Д. Конституційні основи формування в Україні правової держави та вдосконалення діяльності міліції : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 1994. С. 19.

профілактичну, виховну, інформаційно-консультативну, профілактичну форми, тощо.

Правові форми забезпечення органами поліції публічної безпеки і порядку передбачають створення передусім законодавчого підґрунтя для реалізації прав і свобод громадян (нормотворча форма), узгодження та задоволення інтересів усіх суб'єктів, задіяних у процесі забезпечення публічної безпеки і порядку (регулятивна форма), закріплення їх суб'єктивних прав і обов'язків, повноважень (нормотворча форма) та їх безпосередньої реалізації (правозастосовча форма), умов та процедури притягнення до відповідальності (нормотворча, правозастосовча форми), тощо. Дані форми є найважливішими формами діяльності поліції загалом, оскільки орієнтовані на дотримання принципу законності в суспільстві, забезпечення публічної безпеки, гарантування та захист прав і свобод громадян і забезпечення можливостей для їх реалізації.

У той же час не менш важливе значення у процесі забезпечення публічної безпеки і порядку під час здійснення масових заходів мають *неправові (організаційні) форми* забезпечення, які чинять превентивний, профілактичний, виховний вплив. Дані форми регламентуються переважно локальними актами (інструкціями, правилами і т.п.) і націлені на внутрішню організацію управлінської діяльності. Так, неправовими формами вважають проведення нарад, обговорень, перевірок, розробку проектів, планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської роботи¹¹¹. Проте, варто зауважити, що враховуючи сутність і значення правової та не правової форм, у деяких випадках, за відповідних умов, неправова форма може бути одночасно правовою і навпаки, тобто розподіл форм забезпечення на правові та неправові має умовний характер.

¹¹¹ Крегул Ю. І. Поняття і види форм державного управління. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К. : Факт, 2003. С. 276.

Тому основними формами забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку є наступні: 1) правові форми: нормотворча та правозастосовча (регулятивна, правоохоронна) діяльність; 2) неправові (організаційні) форми (перевірки, наради, обговорення, консультації, тощо); 3) організаційно-правові (одночасно мають ознаки і правової, і неправової форми).

3.3. Контроль за діяльністю поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки

Важливішою формою реалізації законності в діяльності Національної поліції є здійснення контролю. Контроль – це систематичне спостереження і перевірка процесу функціонування відповідного об'єкта. Він здійснюється з метою оцінки обумовленості й ефективності прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від цих рішень, усунення несприятливих явищ і, за необхідності, інформування про них компетентних органів. Найважливіше завдання контролю – попереджати можливі упущення й помилки, спонукати посадових осіб до добросовісного виконання службових обов'язків, сприяти підвищенню особистої відповідальності кожного за доручену ділянку роботи¹¹².

Право вищого (парламентського) контролю за законністю діяльності Національної поліції належить *Верховній Раді України* – єдиному законодавчому органу державної влади. Верховна Рада України безпосередньо або через комітети і комісії (тимчасові контрольні, ревізійні) здійснює парламентський контроль за забезпеченням органами поліції в своїй діяльності конституційних прав, свобод і обов'язків громадян України, дотриманням вимог нормативних актів, які вона приймає, а також діями посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує.

¹¹² Бандурка О. М. Професійна етика поліцейського: науково-практ. посібник. Х.: Золота миля, 2017. С. 187.

Для суб'єктів парламентського контролю за діяльністю поліції характерними є наступні загальні повноваження: затвердження загальної структури та визначення функцій Міністерства внутрішніх справ України (п. 22 ст. 85 Конституції України)¹¹³; прийняття законодавчих актів правоохоронного спрямування та законів, які визначають правовий статус поліції (наприклад, Закони України «Про Національну поліцію»¹¹⁴, «Про оперативно-розшукову діяльність»¹¹⁵, тощо); затвердження загальнодержавних правоохоронних програм, а також програм реформування правоохоронних органів; визначення організації і діяльності органів виконавчої влади, основ державної служби, основ правового і соціального захисту поліцейських. Також виключно в законодавчому порядку визначаються основи національної безпеки країни, складовою частиною якої є дотримання правопорядку, правовий режим воєнного і надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації, діяння, які є злочинами, адміністративними правопорушеннями та відповідальність за них тощо.

Комітети Верховної Ради України на постійній основі здійснюють функції: 1) законопроектну; 2) організаційну; 3) контрольну. Згідно із Законом України «Про Комітети Верховної Ради України», функція їх контролю полягає в: аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, державним органам, їх посадовим особам; контролі за реалізацією норм законів України в діяльності органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій;

¹¹³ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹¹⁴ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

¹¹⁵ Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 року № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>

контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; погодженні питань, проведенні консультацій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, створенні і ліквідації спеціальних державних органів, що віднесені до предметів відання комітетів, здійсненні інших погоджень і консультацій, тощо¹¹⁶. Органи поліції зобов'язані виконувати вимоги комітетів, надавати їм необхідні матеріали і документи, розглядати в обов'язковому порядку рекомендації комітетів і повідомляти в установлений строк.

Отже, Верховна Рада України, з одного боку, здійснює законодавче забезпечення функціонування органів поліції, а з іншого – забезпечує контроль за дотриманням й правильним використанням норм прийнятих нею законодавчих актів усіма працівниками поліції в процесі здійснення правоохоронної діяльності.

Відповідно до статті 101 Конституції України, парламентський контроль за додержанням прав та свобод людини і громадянина на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює також Уповноважений Верховної Ради України з прав людини¹¹⁷. До сфери діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини віднесені: захист прав і свобод людини і громадянина, запобігання їх порушенню або сприяння їх поновленню, сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі, запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод, тощо¹¹⁸.

¹¹⁶ Про Комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 року № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>

¹¹⁷ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹¹⁸ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 року № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>

Інший вид державного контролю за законністю діяльності Національної поліції – контроль з боку *Президента України* або президентський контроль.

Згідно із ст. 102 Конституції України, Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Це обумовлює наявність у Президента України широкого кола контролюючих функцій за законністю діяльності органів виконавчої влади, в тому числі і органів Національної поліції, їх посадових осіб¹¹⁹.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази та розпорядження, які стосуються питань функціонування поліції, забезпечення публічної безпеки і порядку, боротьби зі злочинністю та зміцнення законності в поліцейській діяльності, які є обов'язковими до виконання на території України.

Відповідно до ст. 107 Конституції України, Президент України є Головою Ради національної безпеки і оборони України, яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. До її складу входить (окрім Прем'єр-міністра України, Голови Служби безпеки України, Міністра закордонних справ України) і Міністр внутрішніх справ України¹²⁰.

Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за законністю діяльності органів поліції, дотриманням та виконанням працівниками поліції положень Конституції України і інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі органів поліції.

Основні завдання, функції та повноваження Кабінету Міністрів України, у тому числі і щодо контрольної діяльності стосовно поліції, визначені у ст. 116 Конституції України¹²¹ та конкретизовані у Законі України «Про Кабінет

¹¹⁹ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹²⁰ Там же.

¹²¹ Там же.

Міністрів України»¹²². Так, діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення державного суверенітету України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління, зокрема, у сфері законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, координації роботи міністерств і інших органів виконавчої влади. В межах своєї компетенції Кабінет Міністрів України видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання, у тому числі і працівниками органів (підрозділів) Національної поліції.

Але основне завдання Кабінету Міністрів України щодо здійснення контролю за діяльністю поліції лежить насамперед в нормотворчому характері його діяльності, що полягає у виданні та перевірці виконання винесених ним постанов з питань організації та функціонування поліції, забезпечення публічної безпеки і порядку, боротьби із злочинністю, тощо.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють *місцеві державні адміністрації*, які на регіональному рівні постійно взаємодіють з територіальними органами Національної поліції, приймають (у тому числі і спільні) рішення з питань забезпечення правопорядку в регіонах, тим самим теж здійснюють функцію контролю за законністю діяльності поліції.

Внутрішньовідомчий (відомчий) контроль за законністю діяльності органів поліції передбачає контроль самої посадової особи (керівника) органу (підрозділу) поліції за управлінськими рішеннями чи поведінкою

¹²² Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 року № 794-VII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/ed20171111>

підпорядкованих йому осіб, внутрішнє усвідомлення ними необхідності дотримання норм Конституції, законів і підзаконних правових актів України, норм міжнародного права щодо забезпечення прав і свобод людини в поліцейській діяльності.

Основними цілями відомчого контролю є спрямування діяльності поліції на виконання поставлених завдань методом перевірки її фактичного стану, управління процесом удосконалення поліцейської діяльності шляхом своєчасного виявлення і усунення відхилень, недоліків та їх причин¹²³.

Організація внутрішньовідомчого контролю залежить від повноважень суб'єкта контролю. Головним суб'єктом внутрішньовідомчого контролю за діяльністю Національної поліції України відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» є керівник центрального органу управління Національної поліції¹²⁴.

Суб'єктами відомчого контролю в поліції виступають також:

1) керівники (заступники) територіальних органів Національної поліції, безпосередні керівники служб (підрозділів) поліції. Вважається, що контроль керівника підрозділу – це універсальна форма внутрішнього контролю, що має всеохоплюючий характер та поширюється на усі напрямки діяльності поліцейських (підлеглих) у межах виконання останніми службових обов'язків. Керівник має право здійснювати попередній, поточний, наступний контроль діяльності підлеглих, застосовуючи при цьому різноманітні методи перевірки (вивчення звітів, особиста перевірка (спостереження, інспектування, тощо));

2) спеціально створені підрозділи поліції та їх співробітники (штаби; служба персоналу (кадрового забезпечення); внутрішня безпека; контрольно-ревізійні підрозділи з контролю за фінансово-господарською діяльністю, тощо);

¹²³ Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: ХНУВС, 2017. С. 116.

¹²⁴ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

3) підрозділи поліції, які поряд зі своїми основними функціями здійснюють ще й контрольні, (наприклад, чергові служби, інспекції)¹²⁵.

Міністр внутрішніх справ України здійснює відомчий контроль за діяльністю поліції в межах своєї компетенції. Окремо він забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції, погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів розроблені поліцією та МВС України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції. Здійснює контроль за забезпеченням законності правових актів поліції, що дозволяє виявити та попередити порушення на початковій стадії їх створення. Особливе значення надається контролю за дотриманням прав людини в роботі підрозділів поліції у відповідності до міжнародних стандартів у галузі правоохоронної діяльності.

Основний зміст *судового контролю* як способу забезпечення законності діяльності органів поліції полягає у здійсненні судом правової оцінки дій та рішень, прийнятих посадовими особами органів та підрозділів поліції. Якщо при цьому встановлюється порушення законності, судовий орган вживає відповідних заходів щодо їх усунення і, у деяких випадках, притягає винних осіб до відповідальності.

Судовий контроль за законністю діяльності органів поліції здійснюється у різних формах. Так, контроль, який здійснюється відповідно норм адміністративного та кримінального судочинства, може бути прямим і опосередкованим, що передбачає безпосереднє вирішення справ по скаргах від громадян, винесення окремих ухвал, тощо.

Важливе місце у системі забезпечення законності діяльності поліції посідає контроль з боку органів місцевого самоврядування та громадськості. *Громадський контроль* є формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством і державою. Він розглядається як

¹²⁵ Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: ХНУВС, 2017. С. 117.

інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами поліції їх завдань та функцій.

Відповідно до нині діючого законодавства, а зокрема Розділу VIII «Громадський контроль за діяльністю поліції» Закону України «Про Національну поліцію», нормативно визначено такі форми громадського контролю за діяльністю поліції: отримання та оприлюднення звіту про поліцейську діяльність; контроль за діяльністю керівника поліції та прийняття резолюції недовіри йому; шляхом взаємодії між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування; шляхом залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських¹²⁶.

Так, з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. Щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями. Відповідно керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи з виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють.

Інформування громадськості про стан правопорядку, заходи, які вживаються з попередження правопорушень, покладається на керівників територіальних органів поліції. З цією метою керівники територіальних органів поліції періодично, за заздалегідь оприлюдненим розкладом, мають

¹²⁶ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

проводити особисті зустрічі, прес-конференції, а також використовувати мережі Інтернет для оперативного поширення інформації про діяльність органів поліції, забезпечувати інформаційне наповнення веб-сайтів територіальних органів поліції; надавати допомогу інформаційним агентствам, телерадіокомпаніям, друкованим засобам масової інформації, інтернет-виданням, творчим організаціям, підприємствам та установам в інформуванні населення про діяльність органів поліції; забезпечувати підготовку тематичних матеріалів та програм для засобів масової інформації з актуальних питань підтримання публічного порядку, боротьби зі злочинністю, профілактики правопорушень, сприяти журналістам у цій роботі; організовувати проведення опитувань населення з метою вивчення громадської думки про діяльність органів поліції тощо.

У свою чергу, засоби масової інформації у встановленому порядку можуть запитувати та безоплатно отримувати від органів поліції відкриту інформацію, документи і матеріали з питань, віднесених до їхньої компетенції, а керівники територіальних органів поліції зобов'язані безперешкодно надавати таку інформацію; поширювати отриману інформацію через пресу, радіо, телебачення, засоби глобальної інформаційної мережі Інтернет та в інший спосіб, дотримуючись вимог законодавства щодо збереження державної таємниці; публікувати офіційні відповіді керівників територіальних органів поліції на матеріали, що були оприлюднені раніше.

Новаторством у Законі України «Про Національну поліцію» є норма статті 87, якою визначено, що органи місцевого самоврядування усіх рівнів, крім селищної і сільської ради, мають право за результатами оцінки діяльності місцевого органу поліції своїм рішенням прийняти резольцію недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади. Це рішення має бути прийняте на засіданні відповідної ради шляхом підтримання його 2/3 голосів від загальної кількості депутатського корпусу.

Слід зазначити, що «резолуція» – це рішення, постанова, прийняті, ухвалені з'їздом, зборами і т. ін. внаслідок обговорення будь-яких питань¹²⁷. Згідно з основними правилами юридичної техніки, резолюція складається із вступної (констатуючої) та директивної (резолютивної) частин. Перша з них містить загальну характеристику діяльності відповідної особи (позитивні аспекти та недоліки), а друга – узагальнюючі висновки, оцінку роботи, конкретні заходи, що спрямовані на реалізацію поставлених завдань та усунення виявлених недоліків і встановлює відповідальних осіб. Таким чином, у рішенні про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції мають бути зазначені мотиви для його прийняття з посиланням на обставини, що їх обґрунтовують.

Таке рішення направляється до керівника органу поліції, до повноважень якого належить право призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, який, у свою чергу, зобов'язаний невідкладно своїм наказом звільнити з посади такого керівника або відсторонити його від виконання службових обов'язків та призначити і провести протягом десяти днів службову перевірку для вивчення обставин, що слугували мотивами для прийняття місцевою радою такого рішення; поінформувати про це відповідну місцеву раду протягом доби. В результаті службової перевірки вищестоящий керівник у триденний строк з моменту отримання матеріалів службової перевірки приймає одне з таких рішень: 1) про подальше перебування такого керівника на займаній посаді; 2) про залишення керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, на займаній посаді.

¹²⁷ Поклад О. В. Громадський контроль за діяльністю поліції: сучасні реалії правового забезпечення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 72–79. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Nvdduvs_2015_4_13

Про прийняте рішення інформується місцева рада, яка направила резолюцію. У разі прийняття рішення про залишення керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, на займаній посаді відповідний керівник органу поліції повинен письмово поінформувати відповідну місцеву раду про причини прийняття такого рішення та надати копії матеріалів проведеної перевірки. Матеріали, що містять інформацію з обмеженим доступом, надаються на підставах та в порядку, визначених законом.

Також законодавством визначено досить широкі можливості місцевої ради подолання так званого «вето» вищестоящого керівника, який прийняв рішення про залишення керівника територіального органу на посаді. Для цього місцева рада, яка прийняла резолюцію недовіри, протягом одного місяця з дня отримання рішення про залишення на посаді керівника органу (підрозділу) поліції та копій матеріалів проведеної перевірки має право повторно 3/4 від складу ради прийняти рішення про оголошення резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу), яке є остаточним та підлягає обов'язковому виконанню у триденний строк з дня прийняття. У випадку, якщо вищестоящий керівник протягом чотирнадцяти днів з дня отримання відповідного рішення не видав наказу про звільнення такого керівника або не надіслав до відповідної місцевої ради інформацію про залишення на посаді такого керівника разом із матеріалами проведеної перевірки, рішення місцевої ради про прийняття резолюції недовіри набуває статусу остаточного і підлягає обов'язковому виконанню у триденний строк. У той же час законодавством встановлено обмеження щодо застосування резолюції недовіри керівнику органу поліції, так воно може бути прийнято не раніше ніж через один рік після його призначення на посаду¹²⁸.

Ще одним аспектом громадського контролю за діяльністю поліції є взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками

¹²⁸ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

органів місцевого самоврядування. Правове регулювання такої взаємодії визначено у статті 88 Закону, що виходячи з назви розділу VIII віднесено до форми громадського контролю, однак, на нашу думку, це два різних правових явища. У зв'язку з цим більш доцільною вбачається така назва розділу VIII Закону «Взаємодія територіальних органів поліції та органів місцевого самоврядування та громадський контроль за діяльністю поліції».

Окремим аспектом взаємодії громадськості та поліції, який набув свого законодавчого втілення у статті 89 Закону України «Про Національну поліцію», є підготовка та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань¹²⁹.

Взаємодія поліції та інститутів громадськості – це врегульовані переважно нормами адміністративного права суспільні відносини рівноправних суб'єктів на засадах партнерства, які складаються у процесі їх погодженої спільної діяльності з виявлення, запобігання та припинення правопорушень, реалізації планів, програм та проєктів правоохоронної спрямованості з ефективним використанням засобів, ресурсів та можливостей кожного із суб'єктів. До факторів, що впливають на формування партнерських відносин поліції та громадськості, належать: спільність цілей, інтересів та дій; усвідомлення можливості реалізації цілей, планів та програм тільки через спільну діяльність; довіра суб'єктів партнерства один до одного, яка є результатом сформованого позитивного іміджу кожного суб'єкта; взаєморозуміння¹³⁰.

Виходячи з положень законів України та міжнародно-правових актів, до основних спільних заходів поліції та громадськості щодо задоволення потреб

¹²⁹ Там же.

¹³⁰ Поклад О. В. Громадський контроль за діяльністю поліції: сучасні реалії правового забезпечення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 72–79. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&_S21P03=FILA=&_S21STR=Nvdduvs_2015_4_13

населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань можна віднести: спільне планування та проведення сумісних дій із запобігання та виявлення правопорушень; обмін інформацією та досвідом із запобігання та припинення адміністративних правопорушень та злочинів; проведення спільних семінарів, навчань, зборів, консультацій і нарад правоохоронної спрямованості з питань покращення організації протидії злочинності.

До спільних проектів поліції і громадськості можна віднести такі: проведення спільних наукових досліджень; спільна розробка інструкцій, програм, проектів законів тощо; проведення сумісної експертизи нормативно-правових актів; участь поліцейських у роботі громадських приймалень та центрів правової допомоги населенню; організація і проведення спільних телефонних «гарячих ліній», виступів та публікацій у засобах масової інформації.

До спільних програм поліції і громадськості можна віднести: співробітництво поліції з міжнародними та зарубіжними неурядовими громадськими організаціями з питань виконання поліцейських завдань та функцій; участь у програмах правового виховання та освіти населення, молоді, учнів загальноосвітніх шкіл, а також здобувачів вищої освіти; заснування та забезпечення діяльності сумісних друкованих засобів масової інформації (газет, журналів тощо) та інтернет-видань з метою висвітлення питань поліцейської діяльності, результатів проведення спільних заходів, опублікування звітів керівництва, спільних проектів, наукових досліджень тощо.

ТЕМА 4.

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

4.1. Поняття та класифікація масових заходів

Як відомо, масові заходи являють собою зібрання громадян різного характеру, які викликані різними причинами і на які впливають різні фактори. Ці фактори мають різноманітну природу і в більшості випадків є проявом різноманітних сторін життя суспільства (проблем, які існують в окремих населених пунктах та в межах країни, політичних аспектів, міжнародних правовідносин, спортивних, релігійних та інших подій). Разом з тим масові заходи активно впливають на стан забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. Мирні заходи, особливо релігійні, культурно-масові, спортивні та ряд інших не мають великого впливу на стан громадської безпеки. Проте великий вплив на стан громадської безпеки здійснюють політичні заходи, які доволі часто переростають або в масові заворушення, або призводять до групових порушень громадського порядку та масового безладу. Відповідно питання охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів політичного характеру є особливо важливим.

Як свідчать статистичні дані, упродовж останніх 5 років кількість масових заходів та акцій в Україні постійно зростає, у середньому щороку в них беруть участь близько 70 млн громадян. Структурно масові заходи на 50% утворюють громадсько-політичні акції, майже 31% пов'язаний із блокуванням транспортних комунікацій, 10% – з голодуванням, 3% – зі страйками, 6% утворюють інші явища. При цьому для органів Національної поліції важливо прийняти правильні управлінські рішення з урахуванням правових, організаційних і психологічних аспектів для запобігання виникненню масових порушень громадського порядку, адже одним з основних результатів

правоохоронної роботи має бути підтримання громадського порядку та безпеки¹³¹.

Розглядаючи проблему з'ясування змісту поняття «масові заходи», необхідно сказати, що офіційного його визначення, яке давало б змогу розкрити характерні риси та відмежувати його від інших явищ суспільного життя, пов'язаних зі скупченням людей (наприклад, черги за квитками, зібрання публіки перед концертом тощо), до останнього часу не було. Дефініції, наведені в працях окремих дослідників радянського періоду, ототожнювались із характеристикою окремих видів масових заходів, як правило, громадсько-політичних¹³².

Сучасний стан організації і проведення масових заходів в Україні характеризується відсутністю чітких нормативних документів, які б регулювали проведення масових заходів. Зазвичай при проведенні масових заходів всі посилаються на ст. 39 Конституції України, яка дозволяє громадянам «збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування»¹³³. У більшості випадків в Україні виконується перша частина згаданої статті. Питання ж про сповіщення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо проведення тих чи інших, особливо політичних, масових заходів практично не врегульоване.

Перше наукове визначення поняття масових заходів з'явилося у 1985 р. Так, масові заходи визначались як сукупність дій соціального життя за участю великої кількості громадян, що здійснюються з метою задоволення політичних, духовних, фізичних та інших потреб громадян, виступають формою реалізації їхніх прав і свобод, а також формою соціального

¹³¹ Возник М. В. Організаційно-правові засади управління органами внутрішніх справ при забезпеченні масових заходів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. К., 2010. С. 2.

¹³² Иванов В. Т. Методическое пособие по организации охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. Ульяновск, 1981. С. 20–21.

¹³³ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

спілкування між людьми та способом вироблення єдності установок особистості й суспільства в цілому¹³⁴. Це була перша спроба дослідження змісту вказаного поняття. Саму дефініцію як поняття застосовувати важко, оскільки вона має дуже розмиті межі описуваного явища, цінність її полягає в іншому.

За останні 30 років визначення терміну «масові заходи» набувало різних значень. Зокрема, деякі вчені виділяють три найголовніші характерні ознаки, що присутні в кожному випадку проведення таких заходів: наявність значної кількості людей, організованість дій, наявність спільної мети¹³⁵. Інші науковці під масовими заходами розуміють великі громадсько-політичні, спортивні, культурні й інші заходи, у яких бере участь велика кількість учасників, туристів, гостей і місцевого населення¹³⁶. Правники цей термін визначають через організаційно-правові аспекти: «Масові заходи – це організовані чи санкціоновані компетентними державними органами або громадськими організаціями дії значних груп людей, що здійснюються на основі звичаїв і проходять у громадських місцях»¹³⁷. Інколи до головної ознаки масових заходів відносять наявність у групах людей соціальної активності, тобто ставлення до життя суспільства, у якому вони виступають як суб'єкти й носії соціально значущих норм, ідеалів, інтересів та інших людських цінностей. З огляду на це автори пропонують таке визначення: «Масові заходи – це організована, санкціонована або несанкціонована форма активних дій великих груп людей у громадських місцях із метою виявлення їхньої волі, захисту своїх

¹³⁴ Ларин В. В. Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий: теория и практика совершенствования охраны общественного порядка : [монография]. М.: Юридическая литература, 1985. С. 53.

¹³⁵ Яременко А. О. Щодо визначення поняття масових заходів. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2006. Вип. 34. С. 33.

¹³⁶ Колодкин Л. М. Особенности подготовки личного состава к несению службы по охране общественного порядка в период проведения массовых мероприятий в условиях крупного города. Проблемы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в условиях крупного города. М. : ВШ МВД СССР, 1984. С. 17.

¹³⁷ Алоян А. М. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка. М., 1987. С. 37.

прав і свобод, законних інтересів, задоволення в економічній, політичній, соціально-культурній, інших матеріальних та духовних сферах»¹³⁸.

Для класифікації масових заходів насамперед потрібно визначити їх суспільну небезпеку та цілеспрямованість. Існує класифікація масових заходів на суспільно-політичні, спортивні, релігійні та розважальні. Така класифікація дещо поверхова. Адже визначення «суспільно-політичні заходи» не повністю відповідає тому типу заходів, які належать до цієї групи. Суспільно-політичні заходи спрямовані на досягнення певних громадських та політичних цілей, але окремо слід виділити саме політичні, адже вони є найбільш небезпечними, оскільки в більшості випадків організовуються політичними партіями та організаціями, які є в опозиції до влади і вони вважають, що з метою захоплення влади можуть використовувати будь-які форми і методи політичної боротьби. Підгрупою суспільно-політичних заходів потрібно визначити громадські заходи, які можуть мати політичне забарвлення, але можуть і не мати. До таких можна віднести, наприклад, святкування 200-річчя від дня народження Т. Г. Шевченка та ін.

Кожна група масових заходів має свої форми проведення. Найчисленнішими є політичні заходи. Вони можуть проводитися у формі мітингів, демонстрацій, походів, маніфестацій, акцій, пікетів, страйку, пікетування. Громадські заходи, та власне й суспільні заходи, можуть проводитися у формі зібрань, громадських читань, симпозіумів, колоквиумів, конференцій, круглих столів, зустрічей, вечорів та ін.

Релігійні заходи в основному мають на меті відправлення релігійних обрядів і можуть проводитися у формі масового богослужіння, релігійних обрядів, хресних ходів та ін.

Якщо говорити про спортивні заходи, то з них ми можемо виокремити такі форми, як футбольні матчі, змагання з інших видів спорту, які передбачають наявність великої кількості глядачів, змагання з екстремальних

¹³⁸ Поліщук В. Г. Адміністративно-правове регулювання та практика проведення масових заходів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Х., 1999. С. 3.

видів спорту та інші види змагань. При цьому спортивні змагання можна вважати найорганізованішими масовими заходами.

Культурно-видовищні заходи за формами проведення можна поділити на концерти, різноманітні шоу, циркові вистави, вистави, які присвячені знаменним датам у житті країни, реконструкції різноманітних подій, які мали місце в історії країни тощо¹³⁹.

Проводиться також класифікація масових заходів за способом організації. Окремі науковці пропонують класифікувати масові заходи як такі, що регламентовані, неформальні та змішані¹⁴⁰. Така класифікація видається дещо неповною і не відбиває всіх аспектів масових заходів. Регламентовані масові заходи – це такі заходи, які мають проводитися відповідно до встановлених правил. Їх доречно називати організаційно-забезпеченими, тобто кожен крок організаторів та учасників заходів забезпечений правилами та інструкціями і відхилення від таких інструкцій може призвести до зміни всієї мети заходу. До таких заходів можна віднести, наприклад, інаугурацію Президента України, прийняття присяги великою кількістю військовослужбовців та ін.

До неформальних, або не забезпечених організаційно, можна віднести масові заходи, які виникають внаслідок певних подій і які спрямовані у першу чергу на задоволення якихось потреб населення певної території чи якоїсь групи. Це можуть бути заходи з блокування вулиць і доріг з метою задоволення вимог певних груп населення чи певних територій, збори громад, які виникають стихійно з метою вирішення тих чи інших питань, що стосуються діяльності місцевих громад тощо.

¹³⁹ Заросило В. В. Теорія масових заходів та їх вплив на громадську безпеку. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 42(3). С. 122—126. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Npmaup_2014_3_22

¹⁴⁰ Бирко А. С. Понятие и виды массовых мероприятий в деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка. Сб. статей победителей конкурса науч. работ, выполненных курсантами, слушателями и студентами Академии МВД Респ. Беларусь в 2008 г. Минск: 2008. С. 160.

Змішані масові заходи мають у собі певний організацій аспект, проте їм притаманні і неформальні риси. Це можуть бути заходи різної спрямованості і форми. Наприклад, запланований концерт на стадіоні відомого естрадного гурту переростає у масові гуляння, або, що значно гірше, у масові порушення громадського порядку.

Класифікація заходів за представництвом та статусом учасників дає можливість виокремити міжнародні, загальнореспубліканські, регіональні та місцеві. При цьому слід зазначити, що чим вище представництво учасників, тим більше зусиль вимагають питання охорони громадського порядку та громадської безпеки під час їх проведення.

В юридичній літературі існує також класифікація масових заходів за кількістю учасників. Кількість учасників – це дещо умовна величина, але від кількості учасників залежать певною мірою і зусилля з охорони громадського порядку та громадської безпеки під час їх проведення. Можна запропонувати класифікацію масових заходів за кількістю учасників, поділивши їх на декілька груп: малі – до 50 учасників, середні – від 50 до 100, великі – від 100 до 500 учасників та дуже великі – від 500 учасників¹⁴¹¹⁴².

Зазначена класифікація необхідна для визначення сил і засобів, які потрібно задіяти для охорони громадського порядку та громадської безпеки під час їх проведення. Масові заходи до 100 осіб є найбільш керованими, тобто такими, які можна спрямувати в необхідному напрямку, які можна контролювати і легко розосередити у зв'язку з виникненням загрози щодо переростання таких масових заходів у масовий безлад.

Щодо масових заходів до 500 осіб, то в разі виникнення непорозумінь і конфліктів, владнати ці конфлікти є певною проблемою як для організаторів,

¹⁴¹ Возник М. В. Організаційно-правові засади управління органами внутрішніх справ при забезпеченні масових заходів: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. К.: 2010. 188 с.

¹⁴² Мартишко А. Ю. Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку ОВС під час проведення спортивних заходів: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. К.: 2010. 248 с.

так і для представників державних і правоохоронних органів, завданням яких є забезпечення громадської безпеки та охорона громадського порядку.

Дуже великі масові заходи, в яких беруть участь понад 500 осіб, є небезпечними, адже в більшості випадків при виникненні ускладнень та переростанні заходу в масовий безлад вони стають некерованими.

Існує також класифікація масових заходів за ступенем агресивності¹⁴³. Така класифікація видається прийнятною, проте чітко визначити від самого початку агресивність масового заходу неможливо. Можна говорити про нейтральні масові заходи, до яких здебільшого належать релігійні заходи, проте, якщо ці самі релігійні заходи проводяться представниками інших конфесій, крім православної релігії, вони можуть бути агресивними, особливо на території, де проживає більшість православних громадян. Разом з тим, такі випадки є поодинокими і не можуть бути підставою для класифікації.

У цілому можна говорити про агресивні та неагресивні масові заходи, але можна також класифікувати їх як помірно агресивні та дуже агресивні.

З точки зору психологічної характеристики масових заходів, в окремих випадках пропонується класифікація як керованих, так і некерованих натовпів. При цьому керований натовп може перерости в некерований за наявності певних обставин (втручання працівників правоохоронних органів, наявність провокаторів, які спеціально здійснюють дії, спрямовані на дестабілізацію ситуації, та ін.).

Крім зазначених категорій класифікації, існує ряд інших: за масштабом місць, де проводяться масові заходи, за часом їх проведення, за складом учасників та тощо. Як правило, класифікація цих заходів здійснюється працівниками правоохоронних органів з метою визначення в майбутньому можливості більш ефективних дій з охорони громадського порядку та громадської безпеки. Такі класифікації можуть проводитися на основі

¹⁴³ Чертенкова А. М. Адміністративно-правова охорона громадського порядку під час проведення масових заходів громадсько-політичного характеру: зміст, стадії, засоби, особливості. *Наук. вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ.* Дніпропетровськ: 2009. № 3. С. 54–63.

фізичних параметрів проведення масових заходів (площі території, де проводиться захід, часу доби, тривалості його проведення, наявності певних осіб, які можуть спровокувати масові заворушення, кількості осіб іншої національності, спрямованості масового заходу та ін.). У більшості випадків такі види класифікації необхідні для забезпечення безпеки учасників масових заходів, інших громадян, а також організації охорони громадського порядку та громадської безпеки¹⁴⁴.

Таким чином, наведені визначення масових заходів та їх класифікації дають змогу зробити висновок про надзвичайну небезпечність і стихійність цього явища. Тому роль правоохоронних органів у забезпеченні правопорядку під час їх проведення (особливо органів Національної поліції) є надзвичайно важливою, оскільки саме правоохоронці підтримують публічний порядок, забезпечують публічну безпеку під час масових заходів.

4.2. Види, напрямки та етапи забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів

Важливість публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів та її сучасний стан обумовлюють виникнення специфічних видів і напрямків забезпечення даної сфери, вимагаючи від органів Національної поліції зміни як теоретико-правових, так і практичних підходів до виокремлення тих чи інших видів та напрямків забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів.

Варто зазначити, що види забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів варто розрізняти за різними критеріями. *Основними видами забезпечення*

¹⁴⁴ Заросило В. В. Теорія масових заходів та їх вплив на громадську безпеку. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 42(3). С. 122—126. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Npmaup_2014_3_22

Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів є наступні:

1) за етапами здійснення: підготовче, поточне (виконавче) та заключне забезпечення;

2) за видами акумульованих сил і засобів: забезпечення власними силами особового складу органів Національної поліції; додаткове забезпечення із залученням особового складу підрозділів Національної гвардії, вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання; зведене забезпечення із залученням сил за рахунок інших регіонів (зведені загони), тощо;

3) відповідно до режиму забезпечення: повсякденне й посилене забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів;

4) за ступенем ризикованості масового заходу: масові заходи звичайного та підвищеного ступеня ризику;

5) залежно від кількості учасників масового заходу: забезпечення публічної безпеки і порядку малочисельного масового заходу із кількістю осіб від 10 до 30 чоловік; середньочисельного – від 30 до 100 чоловік; великочисельного – більше 100 чоловік, тощо¹⁴⁵.

До основних напрямків діяльності органів поліції із забезпечення публічної безпеки відносять:

1) забезпечення особистої безпеки громадян;

2) охорону публічного порядку і забезпечення публічної безпеки;

3) захист власності від протиправних посягань;

4) запобігання і припинення злочинів і адміністративних правопорушень;

5) розкриття злочинів, в справах яких провадження попереднього слідства не обов'язкове;

¹⁴⁵ Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. С. 88–89.

- б) провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- 7) надання допомоги громадянам, посадовим особам, підприємствам, установам, організаціям і громадським об'єднанням у здійсненні їх прав і законних інтересів, тощо¹⁴⁶.

Доцільним є визначення наступних напрямків забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів, об'єднавши їх в наступні основні блоки:

1) нормативно-правове забезпечення (формування державної політики та створення нормативно-правової бази у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів, забезпечення дотримання гарантій прав і свобод, законних інтересів учасників масового заходу, тощо);

2) моніторинг, аналітичне та інформаційне забезпечення (прогнозування ризиків і загроз, оцінювання можливих наслідків, моніторинг стану публічної безпеки і правопорядку під час масового заходу й впливу на нього внутрішніх і зовнішніх чинників та ін.);

3) оперативне управління, організаційне та методичне забезпечення (попередження та припинення злочинів та інших правопорушень, забезпечення дорожнього руху, захист власності від злочинних посягань, захист прав і свобод учасників від їх порушення, виконання адміністративних стягнень; надання соціальної та правової допомоги громадянам, удосконалення організаційної структури та розподілу обов'язків, вироблення організаційно-методичних підходів та ін.);

4) комунікаційне забезпечення, координація та взаємодія (сприяння в межах компетенції державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків, залучення інших суб'єктів до забезпечення публічної безпеки і порядку, стратегічне управління, тощо);

¹⁴⁶ Організація та управління підрозділами міліції громадської безпеки : мультимедійний навч. посібн. / НАВС. URL: <http://www.naiuu.kiev.ua/books/ODGMV/new-page.html>

5) контроль за діяльністю органів поліції (підбиття результатів забезпечення публічної безпеки і порядку під час масового заходу, ведення звітності щодо виявлених і усунених правопорушень, заохочення та дисциплінарна відповідальність працівників та ін.)¹⁴⁷.

Враховуючи визначені види та напрямки забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів, варто зробити акцент на тому, що якість і ефективність забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів можна забезпечити лише при комплексному здійсненні взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих, і при цьому чітко і логічно виділених, видів і напрямків забезпечення.

З огляду на досвід діяльності органів Національної поліції під час проведення масових заходів процес організації й забезпечення публічної безпеки і порядку поділяється на три *етапи*:

1) підготовчий, який починається з моменту отримання завдання на підтримання публічної безпеки і порядку під час проведення масового заходу;

2) виконавчий, що охоплює дії нарядів і керування ними безпосередньо під час проведення масового заходу;

3) заключний, який здійснюється шляхом згортання сил і засобів, зосередження їх у призначених пунктах та підведення підсумків несення служби¹⁴⁸.

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

¹⁴⁷ Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. С. 94–95.

¹⁴⁸ Панова О. О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів. *S.P.A.C.E. Society, Politics, Administration in Central Europe : електронний науково-практичний журнал*. Одеса, 2017. Вип. 2. С. 43–44. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/7332>

підготовки особового складу та технічних засобів до несення служби, проведення заключного інструктажу з відповідальними особами з уточненням їх функціональних обов'язків. Причому план забезпечення публічної безпеки і порядку повинен містити інформацію щодо змісту, програми заходу, місця, часу його проведення, оперативної інформації; підготовчих, організаційно-практичних та оперативних заходів; складу, графіку роботи оперативного штабу (робочої групи), виїзних штабів на об'єктах проведення заходів; загального розрахунку сил та засобів, що залучаються від конкретного органу, підрозділу; території проведення заходу (зони, сектори, ділянки) та їх закріплення за певними нарядами; чисельності нарядів та від яких органів і підрозділів, закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання вони залучаються; вихідних даних та позивних старших (керівників) нарядів, часу виставлення нарядів; чисельності та місця розташування загальних резервів на випадок непередбачених обставин; дій нарядів поліції 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 тощо¹⁴⁹.

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

¹⁴⁹ Охорона громадського порядку та безпеки при проведенні масових заходів. Фондова лекція з дисципліни «Організація охорони громадського порядку». К. : НАВС, 2014. С. 17.

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.

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 визначатися відповідальність за порушення правопорядку організаторами та учасниками масових акцій, здійснюватись відпрацювання тактичних прийомів під час несення служби за умов ускладненої обстановки тощо¹⁵⁰.

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

¹⁵⁰ Панова О. О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів. *S.P.A.C.E. Society, Politics, Administration in Central Europe : електронний науково-практичний журнал*. Одеса, 2017. Вип. 2. С. 43–44. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/7332>

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 резерв¹⁵¹.

Як правило, *основними видами нарядів, що залучаються до несення служби із забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів, є наступні:*

1) патруль – рухомий наряд у складі двох-трьох поліцейських; до складу наряду можуть залучатися як поліцейські, так і військовослужбовці Національної гвардії України;

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

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

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

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

¹⁵¹ Там же.

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

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

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

9) група фіксації, документування можливих правопорушень – забезпечує фіксацію подій, пов'язаних з проведенням масових заходів;

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

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

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

13) група розбору із затриманими правопорушниками (складається з фахівців карного розшуку, слідства)¹⁵².

Тобто зазначеними вище підрозділами органів поліції під час проведення масового заходу може бути встановлено пропускний режим з обмеженням руху транспорту й пішоходів у прилеглий до зони масових заходів

¹⁵² Охорона громадського порядку та безпеки при проведенні масових заходів. Фондова лекція з дисципліни «Організація охорони громадського порядку». К. : НАВС, 2014. С. 17–21.

території та пішоходів у зоні масових заворушень, реалізовано заходи адміністративного попередження, застосовано передбачені законодавством санкції до правопорушників, заходи примусу, передбачені Законом України «Про Національну поліцію»¹⁵³, здійснено маневр силами і засобами, використано резерв, забезпечено постійне виконання наказів і команд, а також взаємодію всіх зацікавлених суб'єктів. Оскільки під час масового заходу не мають бути допущені до місця проведення заходів особи, які перебувають у стані сп'яніння, мають предмети, які можна використати для завдання тілесних ушкоджень. Крім того, має бути забезпечено проїзд (відведення проїзду) автотранспорту, безперешкодний прохід місцевих жителів до своїх помешкань, а працівників установ, підприємств, організацій – до місця роботи; охорона важливих об'єктів, розташованих поблизу проведення заходу; поступова (планомірна) евакуація визначеними шляхами учасників і глядачів заходу після його завершення, організована посадка та безпечний проїзд комунальним транспортом.

У свою чергу, заключний етап забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів полягає у згуртуванні сил і засобів, зосередженні їх у призначених місцях, знятті встановлених режимних обмежень, прибутті особового складу на місце розміщення органу (підрозділу) Національної поліції, підведення підсумків роботи¹⁵⁴.

Отже, забезпечення публічного порядку і безпеки працівниками Національної поліції під час проведення масових заходів супроводжується посиленням режимом несення служби та обмеженнями прав і свобод людини та громадянина. Такі заходи вимагають від поліцейських уважності, зібраності, коректного ставлення та неупередженості під час винесення рішень, а усі виконувані дії потребують складання спеціальних планів.

¹⁵³ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

¹⁵⁴ Охорона громадського порядку та безпеки при проведенні масових заходів. Фондова лекція з дисципліни «Організація охорони громадського порядку». К. : НАВС, 2014. С. 21.

4.3. Особливості взаємодії Національної поліції України з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів

У процесі забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів Національна поліція України так чи інакше взаємодіє з низкою інших суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів з 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 громадського порядку, громадяни, громадські об'єднання, тощо.

Так, загалом діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом. Правовою основою діяльності поліції є в тому числі акти Президента України, закони України та постанови Верховної Ради України, акти Кабінету Міністрів України, а також видані відповідно до них акти Міністерства внутрішніх справ України. Взаємовідносини у сферах діяльності поліції з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями базуються на міжнародних договорах, а також на установчих актах та правилах міжнародних організацій, членом яких є Україна (ст.ст. 1, 3, 4 Закону України «Про Національну поліцію»)¹⁵⁵.

Більш тісно, згідно зі ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію», 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 актів¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

¹⁵⁶ Там же.

Щодо взаємодії органів поліції з громадськими об'єднаннями під час проведення масових заходів, варто звернути увагу й на особливості співпраці з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону. Зокрема, громадяни України відповідно до Конституції України¹⁵⁷ мають право створювати в установленому порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, органам виконавчої влади та ін., а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин. Дані громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції та ін. (ст. 1 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»)¹⁵⁸.

Координація діяльності зазначених громадських формувань здійснюється місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. А їх оперативна діяльність спрямовується, організовується та контролюється підрозділами Державної прикордонної служби України та органами Національної поліції (ст. 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»)¹⁵⁹. Тобто громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з органами Національної поліції України, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності,

¹⁵⁷ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹⁵⁸ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 року № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>

¹⁵⁹ Там же.

додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб.

Щодо взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування, слід відмітити, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням (ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію»)¹⁶⁰. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення, а також систематично надається інформація про стан правопорядку, заходи, які були вжиті та вживаються щодо попередження правопорушень, у т.ч. під час проведення масових заходів на території країни.

Відповідно, заслуховування інформації керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁶¹ належить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад. Крім того, одним із власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян є саме сприяння діяльності органів Національної поліції, а також суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України (ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)¹⁶².

¹⁶⁰ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

¹⁶¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>

¹⁶² Там же.

Ще одним важливим суб'єктом, із яким взаємодіє Національна поліція під час забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів, є Національна гвардія України, що відповідно до п. 2 ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України» визнана основним суб'єктом з припинення масових заворушень, які нерідко трапляються в процесі проведення масових заходів. Так, при здійсненні заходів щодо припинення масових заворушень Національна гвардія України координує діяльність сил та засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій. Організація діяльності Національної гвардії України з припинення масових заворушень, а також порядок її взаємодії під час виконання зазначеної функції з правоохоронними органами, іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування, визначається Кабінетом Міністрів України¹⁶³.

Зокрема, до забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку залучаються: 1) від Національної гвардії України – військові частини (підрозділи), на які покладено функції з охорони громадського порядку; 2) від Національної поліції України – територіальні органи Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях і місті Києві, їх відокремлені підрозділи. Взаємодія між ними здійснюється в межах, визначених законодавством, шляхом: 1) спільного патрулювання нарядами вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських та річкових портів, інших публічних (громадських) місць; 2) забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових та спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона; 3) проведення спільних заходів з метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території

¹⁶³ Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 року № 876-VII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/876-18>

однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць; 4) взаємодія з питань припинення масових заворушень¹⁶⁴.

Досліджуючи особливості взаємодії Національної поліції України з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів, слід звернути увагу й на порядок взаємодії суб'єктів забезпечення публічного порядку та публічної безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольного матчу. Зокрема, для взаємодії сил і засобів, що залучаються з метою забезпечення публічного порядку та публічної безпеки під час проведення футбольного матчу, утворюється координаційний штаб у складі представників його організатора, органів Національної поліції (Служби безпеки України, Управління державної охорони України, якщо заплановано участь осіб, щодо яких здійснюється державна охорона), підрозділів цивільного захисту, служби безпеки спортивної споруди (футбольного клубу), оператора спортивної споруди, місцевої державної адміністрації, органу місцевого самоврядування, органу охорони здоров'я, інших осіб (ст. 16 Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів»)¹⁶⁵.

Сучасний стан взаємодії Національної поліції України з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових потребує здійснення наступних заходів:

1) узгодження нормативно-правової бази, усунення колізійності норм і вдосконалення чинного законодавства у сфері забезпечення органами поліції публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів;

¹⁶⁴ 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 10.08.2016 р. № 773. URL://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16

¹⁶⁵ Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 року № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>

2) включення до посадових інструкцій поліцейських вимог, обов'язків, прав, процедур щодо їх взаємодії з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів;

3) розробка адекватних реаліям сучасності критеріїв оцінки ефективності взаємодії;

4) налагодження взаємодії з громадськістю в контексті демократизації та гуманізації діяльності поліції, здійснення виховної і профілактичної роботи в напрямку підвищення відповідальності громадських об'єднань і громадян за стан безпеки і порядку під час проведення ними масових заходів;

5) розвиток ефективної системи комунікацій для своєчасного і оперативного здійснення взаємодії органів поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів задля попередження й швидкого усунення масових заворушень і т.п.;

6) запровадження системи постійного моніторингу і взаємного інформування та обміну інформацією між суб'єктами взаємодії у сфері публічної безпеки та захисту;

7) підвищення професіоналізму особового складу органів поліції з орієнтацією на специфіку діяльності під час проведення масових заходів;

8) активізація тренінгової роботи з підвищення ефективності діяльності усіх задіяних суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку при підготовці до проведення масових заходів, особливо масштабних і міжнародних;

9) обов'язкове обговорення та оприлюднення результатів взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів та їх оцінки не лише на відомчому рівні, а й з представниками громадськості, тощо;

10) стимулювання різних суб'єктів до взаємодії з органами поліції в процесі забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів (офіційні подяки, премії, тощо);

11) підвищення ідеологічної активності та самосвідомості у працівників органів поліції та інших суб'єктів взаємодії щодо доцільності, нагальності, актуальності взаємодії один з одним під час проведення масових заходів, тощо.

ТЕМА 5.

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ПІД ЧАС НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

5.1. Порядок і підстави введення правового режиму надзвичайного стану

Інститут надзвичайного стану є необхідним елементом у державно-правовому механізмі більшості країн світу. Надзвичайний стан є особливим правовим режимом діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій та їх посадових осіб, а також громадських об'єднань, що вводиться як тимчасовий захід, відповідно до Конституції України¹⁶⁶, на всій території України або в окремих її місцевостях у виняткових випадках, пов'язаних із обставинами внутрішнього для держави характеру, для забезпечення безпеки громадян і захисту конституційного ладу. У цьому полягає його відмінність від воєнного стану, який також є особливим правовим режимом, але застосовується у виняткових випадках, пов'язаних із обставинами зовнішнього характеру, – необхідністю дати відсіч агресії проти України або запобігання безпосередній загрозі агресії.

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»¹⁶⁷ визначає зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб і відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану.

¹⁶⁶ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹⁶⁷ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>

Зокрема цим Законом України **надзвичайний стан** визначається як особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень¹⁶⁸.

Надзвичайний стан необхідно розглядати не тільки як один із видів особливого правового режиму діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування у виняткових для держави обставинах, але і як певний соціальний інститут, який спрямований на забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, основ конституційного ладу, інтересів суспільства та держави, відновлення законності та правопорядку, нормалізації обстановки на відповідній території.

Правова регламентація інституту надзвичайного стану здійснюється відповідно до певних принципів. Аналіз наукових досліджень із цієї проблеми, законодавства, а також зарубіжної та вітчизняної практики дозволяє віднести до окреслених принципів такі: уведення надзвичайного стану може бути виправданим лише дійсною наявністю критичної ситуації для держави; всі норми, що регулюють надзвичайний стан, повинні бути закріплені в

¹⁶⁸ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>

законодавстві заздалегідь, до його оголошення; акти, прийняті для забезпечення режиму надзвичайного стану, повинні втрачати силу одночасно з його припиненням; відміна надзвичайного стану тягне автоматичне відновлення всіх прав і свобод, які були обмежені, та ін.

Важливе юридичне та практичне значення має **класифікація надзвичайних ситуацій**, які слугують підставою для введення надзвичайного стану. Залежно від джерела виникнення ці ситуації поділяються на дві великі групи:

– по-перше, *надзвичайні ситуації соціально-політичного та криміногенного характеру*, що виразилися в спробах захоплення або присвоєння влади, насильницької зміни конституційного ладу або його основ; акти тероризму, блокада окремих місцевостей; масові безлади; міжнаціональні, міжконфесійні та регіональні конфлікти, що супроводжуються насильством, загрожують життю і безпеці громадян, нормальній діяльності державних і громадських інститутів;

– по-друге, *надзвичайні ситуації техногенного, екологічного та природного характеру*, зокрема епідемії та епізоотії, що виникли в результаті аварій, небезпечних природних явищ, катастроф, стихійних і інших лих, що спричинили (можуть спричинити) людські жертви, заподіяння шкоди здоров'ю людей та навколишньому природному середовищу, значну матеріальну шкоду та порушення умов життєдіяльності населення, що вимагають масштабних аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

Надзвичайний стан уводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами неможливо у разі:

1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;

2) здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

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

4) виникнення масових безладів, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;

5) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;

б) масового переходу державного кордону з території суміжних держав;

7) необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади¹⁶⁹.

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться указом Президента України, який затверджується Верховною Радою України протягом 2 днів, проте за умов необхідності здійснення невідкладних заходів для врятування населення чи недопущення загибелі людей надзвичайний стан може бути введено й без попередження. Надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях, а в разі необхідності продовжено ще на 30 діб¹⁷⁰.

Водночас уведення режиму надзвичайного стану передбачає істотну зміну повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У період надзвичайного стану не можуть бути відповідно припинені чи обмежені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради

¹⁶⁹ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>

¹⁷⁰ Там же.

міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування.

Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи:

- встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування територією, де вводиться надзвичайний стан;
- обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;
- посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;
- заборона проведення масових заходів, крім тих, заборона на проведення яких устанавлюється судом;
- заборона страйків;
- примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб¹⁷¹.

Додаткові заходи режиму надзвичайного стану у зв'язку із надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру охоплюють:

- тимчасову чи безповоротну евакуацію людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень;
- устанавлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного

¹⁷¹ Адміністративна діяльність: навч. посібник / М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калянов та ін. К.: Правова єдність, 2009. С. 320.

населення, аварійно-рятувальних формувань і військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій;

– тимчасову заборону будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань;

– установа карантину та проведення інших обов'язкових санітарних і протиепідемічних заходів; – запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності;

– мобілізацію та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією спричинених втрат;

– зміну режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтацію їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт;

– усунення від роботи на період надзвичайного стану, в разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація ситуації в районі надзвичайного стану, та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб¹⁷².

З метою ліквідації стихійного лиха чи катастроф у мирний час може здійснюватися цільова мобілізація, обсяги і строк проведення якої визначаються в Указі Президента України про введення надзвичайного стану. У виняткових випадках, пов'язаних із необхідністю проведення невідкладних аварійно-рятувальних робіт, допускається тимчасове переведення або залучення на добровільній основі працездатного населення і транспортних

¹⁷² Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>

засобів громадян для виконання зазначених робіт за дозволом відповідного керівника аварійно-рятувальних робіт та за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці. Забороняється залучення неповнолітніх, а також вагітних до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їхнього здоров'я.

Додаткові заходи правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку охоплюють:

– запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби);

– перевірку документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень і житла громадян;

– заборону призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату;

– обмеження або тимчасову заборону продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв і речовин, вироблених на спиртовій основі;

– тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин;

– заборону виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;

– регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборону роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування;

– особливі правила користування зв'язком і передання інформації через комп'ютерні мережі;

– порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій

в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей¹⁷³.

Отже, одним із засобів державного забезпечення прав і свобод громадян у різних екстремальних ситуаціях є введення режиму надзвичайного стану, який зазвичай виражається в розширенні повноважень органів державної влади та обмеження особистих, політичних, соціально-економічних та інших прав громадян, покладанні на них додаткових обов'язків. Обмеження правового статусу громадян, які проживають або знаходяться в зоні дії режиму надзвичайного стану, є правомірним, ґрунтується на правовій природі цього інституту, слугує цілям захисту основних прав і свобод громадян.

Передбачені Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану»¹⁷⁴ обмеження конституційних прав і свобод громадян, які можуть бути застосовані за умов надзвичайного стану, є вичерпними і розширеному тлумаченню не підлягають. Їх застосування не перевищує строк, на який вводиться надзвичайний стан. Уведення інших обмежень забороняється.

5.2. Функції органів Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку під час надзвичайних ситуацій

У контексті дій працівників поліції, в тому числі під час надзвичайних ситуацій, логічно говорити про надзвичайну обстановку. Тому, що надзвичайна ситуація характеризує обстановку на певній території або об'єкті, а надзвичайна обстановка визначає, скоріш, адміністративно-правовий режим, алгоритм і тактику дій поліцейських у кожній надзвичайній ситуації.

Таким чином, *надзвичайна обстановка для органів поліції – це така обстановка, коли явища, що виникають чи надходять, події соціального (криміногенного і некриміногенного характеру), природного, біологічного,*

¹⁷³ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>

¹⁷⁴ Там же.

техногенного та іншого походження характеризуються підвищеним ступенем небезпеки умовам життєдіяльності населення, а усунення їх негативних наслідків покладається на уповноважені органи та підрозділи поліції.

Надзвичайна обстановка характеризується такими ознаками:

- порушується нормальний (звичний) ритм життя на певній території;
- створюється загроза порушення публічного порядку та публічної безпеки;
- виникає загроза для життя багатьох людей та їх загибель;
- заподіюється (чи може бути заподіяна) шкода державним органам, а також особам та майновим інтересам громадян;
- створюються сприятливі умови для активізації злочинних елементів;
- може виникнути загроза цілісності конституційного ладу та суверенітету України¹⁷⁵.

Причини виникнення особливих умов відносно діяльності органів поліції можна поділити на об'єктивні, які не залежать від працівників поліції, та суб'єктивні, які залежать або виникають внаслідок їх незадовільної діяльності. Особливі умови можуть бути прогнозованими і непрогнозованими. Низку явищ соціального походження (як криміногенного, так і некриміногенного характеру), явищ природного і біологічного походження на підставі аналізу, інформації наукових спостережень, закономірностей природи можна передбачити і спрогнозувати їх розвиток. Це дає можливість поліцейським заздалегідь підготуватися шляхом тренувань, навчань, накопичення сил і засобів до виконання обов'язків в особливих умовах. В органах поліції розробляються спеціальні типові плани дій на випадок виникнення особливих умов діяльності, в тому числі великих пожеж, масового

¹⁷⁵ Тактико-спеціальна підготовка: навч. посіб. / О. Г. Комісаров, А. О. Собакаръ, Е. Ю. Соболю, О. С. Юнін та ін.; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро : ДДУВС, 2017. С. 104.

безладдя, розшуку небезпечних злочинців, оборони особливо важливих об'єктів, повені тощо.

Надзвичайна обстановка пов'язана з особливими умовами, які виникають у певних ситуаціях. За особливих умов, як правило, порушується звичайний ритм життя населення окремих районів чи міст, можлива загроза для здоров'я та життя багатьох людей, виникають великі матеріальні збитки, дезорганізується робота державних установ, транспорту, зв'язку, порушується громадський порядок, загострюється соціальна напруженість, зростає рівень злочинності тощо.

Ускладнення оперативної обстановки у таких випадках вимагає від поліцейських неординарних підходів і специфічних методів вирішення службових завдань. До діяльності в особливих умовах працівники поліції готуються заздалегідь. З урахуванням оперативної обстановки, наявної інформації, політичних, економічних, соціальних умов, географічного положення, інших обставин наперед визначаються місця і час можливого виникнення таких подій і явищ, що створять особливі умови для діяльності органів поліції. Якщо можна спрогнозувати настання і розвиток особливих умов або вони є очікуваними, то розробляються типові спеціальні плани, відповідно до яких здійснюється підготовка поліцейських і матеріально-технічне забезпечення органів поліції.

З метою найшвидшої нормалізації оперативної обстановки та відновлення правопорядку, усунення загрози життю чи здоров'ю громадян, створення умов для нормального функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших соціальних інститутів суспільства органи Національної поліції України можуть бути переведені на посилений варіант службової діяльності.

Посилений варіант вводитьься в разі:

1) повідомлення про обставини (події), що можуть призвести чи призвели до загострення оперативної обстановки, можуть створити чи

створили загрозу життю (здоров'ю) громадян, їх конституційним правам і свободам;

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

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

4) вчинення терористичних актів;

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

б) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства¹⁷⁶.

Рішення щодо переведення органів поліції на посилений варіант службової діяльності приймають:

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

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

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

¹⁷⁶ Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності : Наказ МВС України від 10.12.2015 року № 1560. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0012-16>

поліцейських на строк до 10 діб. Зазначені строки можуть бути продовжені головою Національної поліції України або особою, яка виконує його обов'язки, до 10 діб, а начальниками головних управлінь Національної поліції, начальниками відділів, відділень поліції в районах, містах, районах у містах (особами, які виконують їх обов'язки) – на строк до 5 діб.

На посилений варіант можуть переводитися як усі органи системи Національної поліції України, так і окремі відповідні підрозділи територіальних органів.

Залежно від обставин, за яких було введено посилений варіант, сили, що залучаються, поділяються на три групи: 1) перша група – основні сили; 2) друга група – додаткові сили, що виділяються за рахунок відокремлених підрозділів того самого регіону; 3) третя група – сили, які залучаються за рахунок головних управлінь Національної поліції інших регіонів (зведені загони).

У комплексі завдань із забезпечення посиленого варіанта передбачається:

- 1) устанавлення добового чергування керівництва поліції;
- 2) посилення добових нарядів чергових частин та слідчо-оперативних груп, створення груп документування або збільшення їх чисельності;
- 3) забезпечення чергування поліцейських у кількості, необхідній для виконання поставлених службових завдань;
- 4) розгортання додаткових контрольних-пропускних пунктів, маршрутів та постів, інших нарядів згідно з типовими планами або залежно від обстановки, що склалася;
- 5) посилення охорони важливих об'єктів, у тому числі об'єктів спеціальних установ поліції та прилеглих до них територій, та осіб, які в них утримуються;
- 6) максимальне відпрацювання території, що обслуговується, а також залучення для забезпечення публічної безпеки і порядку додаткових сил та засобів;

7) перевірка протипожежного стану об'єктів системи поліції, готовності протипожежних засобів;

8) формування (за необхідності) зведених загонів у разі загрози виникнення або виникнення групових порушень публічної безпеки та порядку чи масових заворушень;

9) створення мобільного резерву сил і засобів;

10) обов'язкова перевірка наявності, стану, додержання порядку збереження зброї, боєприпасів, вибухових, сильнодіючих, отруйних речовин, спеціальних засобів, посилений контроль за їх видачею¹⁷⁷.

Функції органів поліції під час надзвичайних ситуацій умовно можна розділити на три групи.

До першої групи належать такі:

– забезпечення публічної безпеки, а також публічного порядку під час землетрусів, повеней, ураганів та інших стихійних лих;

– забезпечення публічної безпеки, охорона публічного порядку під час крупних виробничих аварій, катастроф;

– забезпечення публічної безпеки, охорона публічного порядку під час радіаційного й токсичного зараження місцевості;

– забезпечення публічної безпеки, охорона публічного порядку під час крупних пожеж (промислових, лісових, торф'яних, сланцевих);

– забезпечення публічної безпеки, охорона публічного порядку під час виявлення вибухонебезпечних предметів, боєприпасів і розмінування місцевості;

– забезпечення публічної безпеки, охорона публічного порядку під час проведення карантинних та інших заходів у випадку епідемій, епізоотії, екологічних катастроф;

¹⁷⁷ Радзівон С. М. Порядок переведення особового складу на посилений варіант службової діяльності : зб. матер. Всеук. наук.-прак. конф. «Актуальні питання забезпечення публічної безпеки та порядку», Маріуполь, 12 травня 2018 р. Маріуполь, 2018. С. 21–24.

– участь у проведенні інших спеціальних заходів (операцій) щодо забезпечення публічної безпеки, в тому числі за межами місця постійної дислокації підрозділів органів поліції, тощо.

До другої групи належать:

– участь у запобіганні, припиненні й ліквідації масових порушень публічного порядку (масових безладів), що загрожують публічній безпеці;

– розшук і затримання озброєних та особливо небезпечних злочинців (у тому числі й тих, хто втік із місць позбавлення волі);

– припинення діяльності (роззброєння й ліквідація) незаконних озброєних формувань;

– пошук і затримання злочинців, що намагаються захопити (захопили) повітряне, морське судно й інший транспорт, військову техніку, озброєння, інші важливі об'єкти; розшук і затримання злочинців, які захопили заручників; участь у заходах щодо розблокування місцевості;

– участь у проведенні інших спеціальних заходів (операцій), у тому числі із забезпечення публічної безпеки за межами місць постійної дислокації підрозділів поліції, тощо.

Третю групу складають такі функції:

– організація порятунку людей і вживання невідкладних заходів щодо забезпечення їх безпеки;

– надання першої медичної допомоги особам, які постраждали чи знаходяться в безпорадному стані;

– участь у проведенні евакуації населення й цінностей;

– охорона майна, що залишилося без нагляду;

– охорона важливих об'єктів і систем життєзабезпечення населення районів, що постраждали від надзвичайних ситуацій;

– забезпечення безперешкодного проїзду швидкої медичної допомоги, техніки, аварійно-рятувальних і ремонтних формувань;

– облік утрат населення й реєстрація вимушених переселенців (біженців);

– сприяння проведенню інших заходів щодо ліквідації негативних наслідків надзвичайних ситуацій і відновлення нормальних умов життєдіяльності населення¹⁷⁸.

Таким чином, організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час надзвичайних ситуацій 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.

5.3. Особливості несення служби поліцейськими в разі введення надзвичайного стану і за надзвичайних обставин

У разі введення надзвичайного стану поліцейські повинні забезпечувати охорону публічного порядку та виконання посадовими особами і громадянами вимог установленого режиму в межах своєї компетенції, а також вживати адміністративні заходи до осіб, які порушують вимоги, встановлені режимом. У такому випадку органи Національної поліції разом зі Службою безпеки України та органами, що здійснюють управління на відповідній території, повинні вжити усіх можливих заходів для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення конституційного порядку і законності, а також ліквідації загрози безпеці громадян.

Відповідно до Законів України «Про Національну поліцію»¹⁷⁹ та «Про правовий режим надзвичайного стану»¹⁸⁰, **поліцейські в разі введення надзвичайного стану виконують такі завдання:**

¹⁷⁸ Панова О. О. Функції органів внутрішніх справ із забезпечення громадської безпеки під час надзвичайних ситуацій. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Випуск 3-2. С. 162.

¹⁷⁹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

¹⁸⁰ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>

1) здійснюють патрулювання на вулицях та в інших громадських місцях з метою охорони публічного порядку;

2) здійснюють перевірку документів і громадян, а в необхідних випадках проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів;

3) охороняють об'єкти, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;

4) вживають заходів щодо недопущення проведення заборонених зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, а також видовищних, спортивних та інших масових заходів і страйків;

5) надають допомогу місцевим органам державної влади у проведенні тимчасового виселення людей із місць, небезпечних для проживання;

6) забезпечують додержання громадянами правил комендантської години та ін.

Поліцейські, які залучені до виконання завдань в особливих умовах, повинні діяти згідно з розробленими спеціальними планами залежно від умов введення особливого правового режиму.

Отримавши повідомлення про введення надзвичайного стану, поліцейські, які несуть службу, повинні терміново зв'язатися по радіозв'язку або телефону з оперативним черговим відділу (відділення) поліції та діяти за його вказівкою. В разі неможливості зв'язатися з оперативним черговим або керівництвом відділу (відділення) поліції вони повинні оцінити ситуацію, що склалась, її наслідки та вжити заходів для нормалізації обстановки, а також припинити протиправні дії, що створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, рятуванню майна. При виникненні масових порушень правопорядку, що створюють загрозу життю і здоров'ю працівників поліції, вони повинні негайно зв'язатися з нарядами, які знаходяться найближче до місця події, для надання їм допомоги, а потім діяти в межах чинного законодавства.

Особливості несення служби під час пожежі (загоряння). У разі виявлення пожежі чи загоряння поліцейський повинен: 1) викликати пожежну команду і доповісти оперативному черговому органу поліції; 2) при наявності потерпілих вжити заходів щодо надання їм невідкладної медичної допомоги; 3) залучити громадян до гасіння пожежі наявними засобами, особисто брати участь у гасінні пожежі; 4) організувати охорону майна, що виноситься з об'єкта, який зайнявся, а також із об'єктів, які знаходяться під загрозою пожежі; 5) із прибуттям пожежної команди безпосередньо сприяти їй у ліквідації пожежі, евакуації потерпілих і майна, забезпеченні збереження пожежних рукавів для подання води, у припиненні намагань проникнути у приміщення, що зайнялося, сторонніх осіб, які не залучені до гасіння пожежі, з'ясуванні причин і виявленні винних у виникненні пожежі; 6) припинити паніку й порушення публічного порядку на місці пожежі; 7) якщо є підстави підозрювати, що мало місце підпалювання, організувати охорону слідів злочину та інших речових доказів, ужити заходів щодо розшуку і затримання злочинця; 8) одержану інформацію повідомити начальнику пожежної команди і черговому органу поліції; 9) доповісти письмовим рапортом на ім'я начальника відділу (відділення) поліції про подію та вжиті заходи.

Особливості несення служби під час дорожньо-транспортної події.

У випадку виявлення дорожньо-транспортної події або отримавши повідомлення про неї, поліцейські повинні особисто перевірити достовірність такої інформації, після чого вони: 1) доповідають про подію оперативному черговому органу поліції; 2) якщо є потерпілі, які перебувають у безпорадному або небезпечному для життя або здоров'я стані, надають їм у межах наявних можливостей невідкладну, в тому числі медичну, допомогу; 3) затримують водіїв (транспорт), які брали участь у події, вилучають посвідчення на право керування транспортом і ключі від замка запалення, вживають заходів для доставляння у встановленому порядку транспортних засобів для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках; 4) встановлюють і стисло опитують учасників та очевидців події, уточнюють обставини, за яких вона

була вчинена; 5) організують охорону місця події; 6) якщо в результаті події виникли затримки та інші ускладнення, пов'язані з рухом транспорту і пішоходів, установлюють новий напрям руху (об'їзд), а якщо останнє здійснити неможливо, за допомогою водіїв інших транспортних засобів вивільняють проїжджу частину від пошкодженого транспорту, але перед цим роблять відмітки на місцевості про розміщення пошкодженого транспорту, потерпілих і сліди гальмування транспортних засобів, які брали участь у події; 7) у випадку, якщо особа, винна у скоєнні дорожньо-транспортної події, зникла з місця її вчинення, але одержані дані підтверджують про те, що її можливо затримати по гарячих слідах, негайно організують переслідування й розшук цієї особи; 8) із прибуттям працівників поліції на місце події доповідають про її обставини, передають документи, вилучені у водіїв, після чого діють за вказівкою старшого слідчо-оперативної групи та оперативного чергового; 9) про подію та вжиті заходи доповідають письмовим рапортом на ім'я начальника органу поліції.

Особливості несення служби у разі нещасного випадку (в тому числі нещасного випадку на воді, вибуху газу, отруєння людей тощо). У таких випадках поліцейські повинні: 1) доповісти про це оперативному черговому; 2) вжити термінових заходів щодо рятування людей силами наявних нарядів поліції та допомоги громадськості, охорони місця події, недопущення нещасних випадків з іншими громадянами. Залежно від характеру нещасного випадку терміново викликати працівників відповідних рятувальних та аварійних служб: швидкої медичної допомоги; рятувальної станції на воді; аварійної служби газового господарства; електромережі; водопроводу; каналізаційної мережі; начальника санітарно-епідеміологічної станції; місцевих рибалок із плавзасобами; 3) забезпечити охорону (оточення, загорожу) місця події, небезпечної ділянки силами наявних нарядів поліції з допомогою громадськості; 4) якщо причиною отруєння стали продукти чи вода, вжити заходів щодо припинення продажу продуктів і користування водним джерелом, використовуючи для цього можливості місцевого

радіомовлення та інші можливості; 5) про подію та вжиті заходи доповісти письмовим рапортом на ім'я начальника органу поліції.

Особливості несення служби в разі обривання повітряних проводів високої напруги. З виявленням обриву повітряних проводів високої напруги поліцейські: 1) у випадку, якщо обірваний провід під напругою знаходиться на землі, у місцях руху транспорту і пішоходів, установлюють шляхи його об'їзду та (чи) обходу; 2) у випадку наявності осіб, які перебувають у безпорадному або небезпечному для життя і здоров'я стані, організують надання їм невідкладної медичної допомоги. До того ж треба пам'ятати, що доторкатися до обірваного проводу можливо тільки за наявності на руках і ногах ізоляційного одягу (гумових рукавичок і чобіт) або з допомогою предметів, які мають електроізоляційні властивості (дерев'яних палок і т. ін.); 3) доповідають оперативному черговому органу поліції та викликають на місце аварійну бригаду підприємства з ремонту зовнішніх електромереж; 4) із прибуттям на місце аварійної бригади забезпечують охорону місця обриву; 5) про усунення пошкодження та інші вжиті заходи доповідають оперативному черговому органу поліції, а потім письмовим рапортом на ім'я начальника органу поліції.

Особливості несення служби під час повені. У випадку повені поліцейським необхідно: 1) доповісти про це оперативному черговому для оповіщення посадових осіб відповідних державних органів і населення про загрозу затоплення; 2) сприяти евакуації із зони затоплення населення (в першу чергу дітей, жінок, осіб похилого віку і хворих) та майна; 3) забезпечити порядок на переправі населення із затоплюваних районів; 4) організувати охорону майна, залишеного без нагляду; 5) з метою припинення неправдивих чуток і попередження паніки серед населення винести на місці усне попередження особам, які їх поширюють, а в разі невиконання застосувати передбачені законом України «Про Національну поліцію» заходи примусу¹⁸¹.

¹⁸¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

Особливості несення служби під час землетрусу. В разі землетрусу поліцейські зобов'язані: 1) з'ясувати обстановку в районі свого сектора, встановити зв'язок з оперативним черговим, дільничним офіцером поліції та доповісти їм про обстановку; 2) позначити місця, небезпечні для руху транспорту і пішоходів, і гарантувати безпеку їх прямування; 3) вжити заходів для рятування людей і майна, виведення потерпілих і направлення їх до пунктів медичної допомоги, а також для локалізації пожеж; 4) вжити заходів для припинення неправдивих чуток і попередження паніки серед населення.

Особливості несення служби під час урагану та хуртовини. У випадку урагану та хуртовини працівники поліції повинні: 1) посилити нагляд за рухом транспорту й пішоходів, попередити водіїв та громадян про можливі наслідки урагану або хуртовини; 2) надавати допомогу потерпілим і громадянам, які знаходяться у безпорадному стані на вулицях та в інших громадських місцях; 3) сприяти мобілізації працездатного населення і транспортних засобів для розчищення проїжджої частини магістралей, вулиць, доріг і занесених будинків.

Особливості несення служби в разі забезпечення режимних заходів на території, оголошеній у карантині. Територія, на якій оголошено карантин, має назву карантинної зони. У законі України «Про ветеринарну медицину» визначено, що карантинна зона – це зона, в межах якої застосовується карантин тварин та яка включає інфіковану зону, буферну зону, а також може включати зону спостереження¹⁸². Із зазначеним поняттям дуже тісно пов'язаний термін «епізоотія» – поширення заразних захворювань тварин за відносно короткий проміжок часу на значній території, що характеризується безперервністю епізоотичного процесу, інколи вони застосовуються як синоніми.

Охорона публічного порядку при забезпеченні режимних заходів на території, оголошеній у карантині, здійснюється, як правило, тими силами і

¹⁸² Про ветеринарну медицину : Закон України від 25.06.1992 року № 2498-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-12>

засобами органів поліції, які несли службу або знаходилися з інших причин на цій території безпосередньо до моменту оголошення карантину. Кожному працівнику поліції робляться екстрені щеплення, видаються необхідні засоби захисту і дезінфекції медичними працівниками лікувально-профілактичних та санітарно-протиепідеміологічних установ, а також роз'яснюються правила користування ними. Для зовнішнього оточення території, оголошеної в карантині, забезпечення публічного порядку, охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян, а також забезпечення карантинних заходів безпосередньо в зонах зараження додатково можуть залучатися сили Національної поліції України та Служби безпеки України згідно з чинним законодавством. Порядок і тривалість несення служби в зоні зараження встановлюються начальником органу поліції за погодження з медичною (ветеринарною) службою. У разі отримання інформації про виникнення небезпечних інфекційних захворювань людей або тварин поліцейські повинні:

- 1) доповісти про це оперативному черговому;
- 2) забезпечити охорону публічного порядку в місцях перебування громадян, які прибули із небезпечних зон;
- 3) діяти за вказівкою керівництва органу поліції.

Особливості несення служби в разі виявлення снарядів, які не вибухнули, вибухових, хімічних, радіоактивних та інших речовин. Із виявленням авіабомб, снарядів, мін, що не вибухнули, вибухових, хімічних, радіоактивних та інших речовин, які становлять небезпеку для населення, поліцейські зобов'язані:

- 1) негайно доповісти про це оперативному черговому, повідомити аварійні або спеціальні служби;
- 2) вжити можливих заходів особистої безпеки, щодо рятування людей, виведення (вивезення) потерпілих і надання їм необхідної допомоги;
- 3) вжити заходів для недопущення в зону виявлення (зараження) людей, тварин і транспорту, які не беруть участі в ліквідації наслідків;
- 4) указувати маршрути виходу населення з небезпечної зони, шляхи об'їзду для транспорту;
- 5) сприяти мобілізації транспорту і працездатного населення у проведенні рятувальних і невідкладних аварійно-відновлювальних робіт. Із прибуттям осіб, які відповідають за проведення

робіт щодо знешкодження (підриву) боєприпасів, уточнюються завдання і поліцейські діють згідно із вказівками цих осіб.

Особливості несення служби під час виникнення катастрофи, аварії на транспорті. У разі виникнення катастрофи, аварії поліцейські повинні:

- 1) негайно доповісти черговому про час, місце, обставини та приблизні масштаби катастрофи (аварії);
- 2) вжити заходів для рятування людей, державного, громадського та особистого майна;
- 3) організувати надання невідкладної допомоги потерпілим і направлення їх до лікувальних закладів, а також охорону майна, залишеного без нагляду;
- 4) не допускати сторонніх осіб до місця події, крім осіб, залучених до ліквідації її наслідків;
- 5) вживати заходів щодо забезпечення недоторканності транспортних засобів до прибуття осіб, призначених для розслідування (за винятком випадків, коли потрібно врятувати потерпілих);
- 6) забезпечити охорону публічного порядку на місці події до прибуття додаткових сил поліції;
- 7) у необхідних випадках сприяти мобілізації працездатного населення, транспорту й інших засобів для ліквідації наслідків аварії.

Отже, вивчення управління органами поліції в надзвичайній обстановці підпорядковане загальному завданню реального зміцнення громадського порядку, громадської безпеки, активізації боротьби зі злочинністю, захисту прав і інтересів людини та держави, а власне надзвичайна обстановка для органів поліції – це така обстановка, при якій явища, що виникають чи надходять, події та пригоди соціального (криміногенного і не криміногенного), природного, біологічного, техногенного та іншого походження, характеризуються підвищеним ступенем загрози умовам громадського життя.

ТЕМА 6.

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

6.1. Правове регулювання введення воєнного стану в Україні

Правовою основою введення воєнного стану є Конституція України (статті 64, 65, 83, 85, 92, 106, 157)¹⁸³, Закон України «Про правовий режим воєнного стану»¹⁸⁴, інші закони України та Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження типового плану запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях» від 22 липня 2015 року¹⁸⁵.

Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і

¹⁸³ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹⁸⁴ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

¹⁸⁵ Про затвердження типового плану запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 року № 544. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544-2015-%D0%BF>

свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень¹⁸⁶.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про оборону України» збройною агресією проти України вважається будь-яка з таких дій:

- вторгнення або напад збройних сил іншої держави або групи держав на територію України, а також окупація або анексія частини території України;

- блокада портів, узбережжя або повітряного простору, порушення комунікацій України збройними силами іншої держави або групи держав;

- напад збройних сил іншої держави або групи держав на військові сухопутні, морські чи повітряні сили або цивільні морські чи повітряні флоти України;

- засилання іншою державою або від її імені озброєних груп регулярних або нерегулярних сил, що вчиняють акти застосування збройної сили проти України, які мають настільки серйозний характер, що це рівнозначно переліченим в абзацах п'ятому – сьомому цієї статті діям, у тому числі значна участь третьої держави у таких діях;

- дії іншої держави (держав), яка дозволяє, щоб її територія, яку вона надала в розпорядження третьої держави, використовувалася цією третьою державою (державами) для вчинення дій, зазначених в абзацах п'ятому – восьмому цієї статті;

- застосування підрозділів збройних сил іншої держави або групи держав, які перебувають на території України відповідно до укладених з Україною міжнародних договорів, проти третьої держави або групи держав, інше порушення умов, передбачених такими договорами, або продовження перебування цих підрозділів на території України після припинення дії зазначених договорів¹⁸⁷.

У разі прийняття рішення щодо необхідності введення воєнного стану в

¹⁸⁶ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

¹⁸⁷ Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 року № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>

Україні або в окремих її місцевостях Президент України видає указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону. ***В Указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються:***

- 1) обґрунтування необхідності введення воєнного стану;
- 2) межі території, на якій вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться;
- 3) завдання військового командування, військових адміністрацій, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану;
- 4) завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період;
- 5) вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень¹⁸⁸.

Таким чином, Президент України видає Указ «Про введення воєнного стану в Україні» або Указ «Про введення воєнного стану в окремих місцевостях України». Верховна Рада України приймає Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» або Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в окремих місцевостях України».

Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях на розгляд Президентів України подає Рада національної

¹⁸⁸ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

безпеки і оборони України. Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб.

Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, офіційно оприлюднюється разом із законом щодо затвердження такого указу Президента України та набирає чинності одночасно з набранням чинності таким законом¹⁸⁹.

Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права у разі введення воєнного стану негайно повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. Пакт має обов'язкову силу для 165 держав учасниць та у разі введення воєнного стану потребуватиме їх повідомлення Україною¹⁹⁰.

В Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, такі **заходи правового режиму воєнного стану**:

1) встановлювати посилену охорону важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і вводити

¹⁸⁹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

¹⁹⁰ Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 року. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/995_043

особливий режим їхньої роботи. Перелік об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, що підлягають посиленій охороні в умовах воєнного стану, затверджується Кабінетом Міністрів України;

2) запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та сфері забезпечення життєдіяльності населення і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які виникли в період дії воєнного стану, та залучати їх в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт, що виконуються для задоволення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів і сил цивільного захисту, забезпечення функціонування національної економіки та системи забезпечення життєдіяльності населення і не потребують, як правило, спеціальної професійної підготовки осіб. За працівниками, залученими до виконання суспільно корисних робіт, на час виконання таких робіт зберігається попереднє місце роботи (посада);

3) використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, змінювати режим їхньої роботи, проводити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю;

4) примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучати майно державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку та видавати про це відповідні документи встановленого зразка;

5) запроваджувати комендантську годину (заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлювати спеціальний режим світломаскування;

6) встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів;

7) перевіряти документи у осіб, а в разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України¹⁹¹;

8) забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;

9) порушувати у порядку, визначеному Конституцією¹⁹² та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;

10) встановлювати заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан;

11) регулювати роботу підприємств телекомунікацій, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та засобів масової інформації, а також використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; забороняти роботу приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформації через комп'ютерні мережі;

¹⁹¹ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹⁹² Там же.

12) у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану вилучати у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян телекомунікаційне обладнання, телевізійну, відео- і аудіоапаратуру, комп'ютери, а також у разі потреби інші технічні засоби зв'язку;

13) забороняти торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

14) встановлювати особливий режим у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

15) вилучати у підприємств, установ і організацій навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини;

16) забороняти громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку у Міністерстві оборони України, Службі безпеки України чи Службі зовнішньої розвідки України, змінювати місце проживання (місце перебування) без дозволу військового комісара або керівника відповідного органу Служби безпеки України чи Служби зовнішньої розвідки України; обмежувати проходження альтернативної (невійськової) служби;

17) встановлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність з розквартирування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, особового складу служби цивільного захисту, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ;

18) встановлювати порядок використання фонду захисних споруд цивільного захисту;

19) проводити евакуацію населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає

загроза їх пошкодження або знищення, згідно з переліком, що затверджується Кабінетом Міністрів України;

20) запроваджувати у разі необхідності нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами, лікарськими засобами і виробами медичного призначення;

21) усувати з посад керівників підприємств, установ і організацій за неналежне виконання ними визначених цим Законом обов'язків та призначати виконувачів обов'язків керівників зазначених підприємств, установ і організацій;

22) вживати додаткових заходів щодо посилення охорони державної таємниці;

23) інтернувати (примусово оселяти) громадян іноземної держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України;

24) здійснювати обов'язкову евакуацію затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання; підозрюваних, обвинувачених осіб, щодо яких застосовано запобіжний захід – тримання під вартою, що перебувають в слідчих ізоляторах; етапування засуджених осіб, які відбувають такі покарання, як арешт, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк та довічне ув'язнення, з установ виконання покарань, розташованих у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії, до відповідних установ, які розташовані в безпечній місцевості¹⁹³.

У період воєнного стану *не можуть бути припинені повноваження* Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність¹⁹⁴.

¹⁹³ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

¹⁹⁴ Там же.

6.2. Особливості несення служби поліцейськими під час забезпечення режиму воєнного стану

Діяльність публічної адміністрації в умовах воєнного стану зводиться до сприяння уповноваженим суб'єктам, на яких покладено забезпечення режиму воєнного стану, у безпосередньому виконанні завдань оборони держави. Національна поліція, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Національну поліцію»¹⁹⁵, сприяє забезпеченню відповідно до Законів України «Про правовий режим воєнного стану»¹⁹⁶, «Про правовий режим надзвичайного стану»¹⁹⁷, «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»¹⁹⁸ в разі їх оголошення на усій території України або в окремій місцевості. Від ефективності роботи Національної поліції залежить дуже багато, адже на визначеній території головним її завданням є забезпечення внутрішньої безпеки держави.

У зв'язку з цим актуальним є питання уточнення компетенції Національної поліції при введенні режиму воєнного стану, адже уточнення цих повноважень є гарантією законності в реалізації її посадовими особами своїх повноважень при воєнному стані, сприяє ефективності діяльності відповідних служб та підрозділів.

Особливості діяльності Національної поліції в умовах режиму воєнного стану визначені чинним законодавством, насамперед це Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Згідно з цим законом, органи Національної поліції під час введення режиму воєнного стану сприяють діяльності військової адміністрації, суду, органів прокуратури, юстиції тощо;

¹⁹⁵ Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF>

¹⁹⁶ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

¹⁹⁷ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>

¹⁹⁸ Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13.07.2000 року № 1908-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>

перед військовою адміністрацією звітують про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території¹⁹⁹.

Для того щоб органи Національної поліції могли ефективно забезпечувати публічний порядок та безпеку в умовах воєнного стану, необхідно щоб дана діяльність була належним чином організована. Для цього, з урахуванням оперативної обстановки, соціальних, політичних та економічних умов, що склалися, необхідно вжити заходів щодо розстановки особового складу поліцейських, забезпечення їх необхідними матеріально-технічними ресурсами, відпрацювати алгоритм дій поліцейських у надзвичайних ситуаціях, які можуть трапитися (захват будівель органів влади, особливо важливих об'єктів, заручників тощо). У зв'язку з цим потребує уваги здійснення ретельного планування дій поліцейських у відповідних ситуаціях²⁰⁰.

У таких планах визначаються наявні сили та засоби, склад зведеного загону, додаткові сили та засоби, резерви, варіанти посиленого несення служби, підвищена готовність особового складу, бойова готовність, схеми зв'язку, конкретні виконавці й їх обов'язки, календарний графік виконання заходів на той чи інший варіант розвитку особливих подій. До плану додаються оперативні карти, схеми збору особового складу по тривозі, основні та запасні місця дислокації, порядок взаємодії з іншими правоохоронними органами. У плані вказуються також підстави і порядок введення його в дію. Заздалегідь розроблені планові заходи, випробувані на практичних заняттях з особовим складом, максимально наближені до реальної оперативної обстановки, є запорукою ефективної діяльності органів Національної поліції в

¹⁹⁹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

²⁰⁰ Мінка Т. П. Забезпечення режиму воєнного стану органами Національної поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 9–13. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvdduvs_2016_1_3.pdf

умовах воєнного стану. Типові плани багаторазового використання дають можливість економити час під час розроблення управлінських рішень, виборі оптимальних варіантів і порядку дій, попередніх розрахунків сил і засобів, підготувати особовий склад до діяльності в умовах воєнного стану²⁰¹.

Важливого значення набуває психологічна підготовка особового складу, спеціальна фізична та професійна натренованість і загартованість²⁰².

В цілому можна констатувати, що основною *метою* діяльності Національної поліції в умовах воєнного стану є підтримання публічного порядку та публічної безпеки в умовах введення цього режиму, а також попередження та припинення правопорушень.

До основних завдань діяльності Національної поліції в зазначених умовах можна віднести такі:

1. Попередження, припинення та ліквідація групових порушень громадського порядку та масових заворушень.
2. Розшук та затримання озброєних та особливо небезпечних злочинців.
3. Затримання злочинців, які намагаються захопити повітряне судно чи інші важливі об'єкти.
4. Забезпечення посиленої охорони особливо важливих та інших об'єктів.
5. Забезпечення публічного порядку та безпеки під час значних виробничих аварій, катастроф, токсичних та радіаційних заражень місцевості.
6. Забезпечення публічного порядку та безпеки.
7. Участь у рятуванні людей та надання їм допомоги.

²⁰¹ Ковалів М. В., Іваха В. О. Діяльність органів внутрішніх справ в умовах воєнного стану. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=vnulpurn_2016_837_12

²⁰² Адміністративна діяльність : навч. посіб. / М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калянов та ін. К. : Правова єдність, 2009. С. 340.

8. Забезпечення охорони майна, яке залишилося без догляду²⁰³.

Зокрема, як складовій системи державного правління в умовах режиму воєнного стану, органам Національної поліції надаються додаткові повноваження для проведення заходів, необхідних для швидкої нормалізації обстановки, поновлення порядку.

Успішне виконання цих завдань вимагає того, щоб відповідна діяльність органів Національної поліції базувалася на єдиних *принципах*:

1) законність: усі дії органів Національної поліції в умовах воєнного стану повинні здійснюватися у межах повноважень, відповідати законам та підзаконним актам; у правовому відношенні повинні регулюватися завдання органів, їх обов'язки та права під час діяльності в період введення режиму воєнного стану;

2) оперативність – дії органів Національної поліції повинні бути швидкими і рішучими. Забезпечення принципу оперативності під час дій поліції в умовах воєнного стану припускає здійснення цілого комплексу заходів, що включають в себе: завчасну розробку планів дій, створення нових структурних утворень (оперативних штабів, спеціальних підрозділів), нової системи управління та зв'язку;

3) єдиноначальність управління силами і засобами при таких умовах повинна зосереджуватися в одних руках – старшого оперативного начальника;

4) превентивність – пріоритет в управлінні повинен віддаватися заходам попереджувального характеру;

5) встановлення пріоритетності завдань, що покладаються на органи Національної поліції в умовах ускладнення оперативної обстановки, а саме – рятування людей та збереження матеріальних цінностей;

6) комплексне використання сил та засобів Національної поліції, Міністерства внутрішніх справ України, інших міністерств та відомств. До дій

²⁰³ Заброда Д. Г. Права і обов'язки працівників і курсантів навчальних закладів МВС України при несенні служби з охорони громадського порядку : навч. посібник. Дніпропетровськ, 2005. С. 37.

по стабілізації оперативної обстановки залучаються сили Служби безпеки, Збройних Сил України, інших міністерств;

7) концентрація сил та засобів на вирішальних напрямках діяльності органів Національної поліції – для успіху дій необхідно зосередити основні зусилля на вирішенні тих завдань, які в той чи інший момент набувають ключового значення. Концентрація сил і засобів досягається за рахунок їх маневру, перегрупування. Показником концентрації сил і засобів є їх щільність на головних напрямках (в районі дій);

8) раціональне використання сил та засобів – дозволить визначити необхідну кількість сил та засобів, здійснювати вибір більш доцільних тактичних прийомів і способів дій, вирішувати завдання, що виникають, у мінімально стислі терміни²⁰⁴.

У кожній конкретній ситуації зазначені принципи можуть модифікуватися та доповнюватися.

Отже, поліцейські, які виконують обов'язки з охорони публічного порядку в умовах воєнного стану, мають знати організацію і тактику діяльності правоохоронних відомств у таких умовах, завдання, функції, форми і методи діяльності поліції, рішення місцевих органів влади з питань охорони публічного порядку, чинне законодавство, зокрема те, яке регламентує дії поліції та інших правоохоронних структур в умовах режиму воєнного стану. Тобто надзвичайна складність забезпечення публічного порядку в умовах воєнного стану вимагає високої професійної підготовки працівників поліції. Дії поліцейських в умовах воєнного стану повинні бути юридично грамотними, сприйматися громадянами, чий права та свободи обмежуються, як справедливі та законні.

²⁰⁴ Мінка Т. П. Забезпечення режиму воєнного стану органами Національної поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 9–13. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvdduvs_2016_1_3.pdf

Отже, *функціями органів Національної поліції під час забезпечення публічної безпеки та порядку у разі введення воєнного стану є:*

1) сприяння встановленню місця перебування осіб, які уникають військового призову;

2) протидія внутрішнім загрозам, що досягається виконанням таких завдань, як протидія злочинності, особливо її організованим формам; протидія різним проявам тероризму тощо;

3) враховуючи підстави і порядок застосування поліцейськими заходів примусу, можна виділити підстави їх застосування під час підтримання публічного порядку та безпеки в умовах воєнного стану: попередження правопорушень, припинення правопорушень, особисте затримання, вилучення підготовлених для вчинення злочину різних знарядь і предметів, забезпечення притягнення винних осіб до відповідальності;

4) організація органів поліції в умовах воєнного стану потребує організаційного виділення спеціальних підрозділів, груп чи окремих працівників, які мають підвищену професійну, фізичну чи спеціальну підготовку і здатні успішно виконувати окремі види адміністративної діяльності. До них належать підрозділи патрульної поліції, спеціальної поліції, групи застосування спеціальних хімічних речовин, снайпери, спеціалісти з фото- і відеофіксації тощо;

5) активне використання превентивних поліцейських заходів з метою вироблення у населення необхідності свідомого і добровільного виконання правових вимог, припинення антигромадської поведінки.

ТЕМА 7.

ВЗАЄМОДІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ

7.1. Правове регулювання діяльності Національної гвардії України

Враховуючи те, що Національну гвардію України законодавець визначив, як військове формування з правоохоронними функціями, що призначене для виконання завдань 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 – можемо впевнено казати про те, що цей орган є правоохоронним, оскільки: а) до його основних завдань входить захист та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки (ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України»); б) виконання ним правоохоронної функції визначено одним з головних завдань (ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України»); в) її співробітники виконують обов'язки на професійній основі (ст. 9 Закону України «Про Національну гвардію України»); г) працівники Національної гвардії України можуть мати спеціальні звання, формений одяг, знаки розрізнення (ст. 9, 20 Закону України «Про Національну гвардію України»); д) працівники Національної гвардії України мають право застосовувати заходи державного примусу (ст. 13, 15 Закону України «Про Національну гвардію України»); е) працівники Національної гвардії України мають додаткові соціально-правові гарантії (Розділ 6 Закону України «Про Національну гвардію України») ²⁰⁵.

²⁰⁵ Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>

Національної гвардія України в системі органів державного управління має певні *особливості*:

- 1) Національна гвардія України є військовим формуванням, що впливає на її внутрішню організацію;
- 2) Національна гвардія України виконує правоохоронні функції;
- 3) Національна гвардія України входить до системи Міністерства внутрішніх справ України – основного органу державного управління в сфері внутрішніх справ, що входить до адміністративно-політичної сфери;
- 4) 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;
- 5) Національна гвардія України у взаємодії з правоохоронними органами забезпечує державну безпеку і захисту державного кордону²⁰⁶.

Під *компетенцією Національної гвардії України* слід розуміти встановлену законодавством України та підзаконними актами сукупність повноважень (прав та обов'язків) покладених на неї в рамках певних предметів відання. Перший елемент компетенції Національної гвардії України – це її права та обов'язки, пов'язані із участю у суспільних відносинах. Другий елемент – це правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, відносин на які поширюються її повноваження.

Загальні права та обов'язки (повноваження) Національної гвардії України визначені у базовому законі «Про Національну гвардію України». Так, Національна гвардія України відповідно до покладених на неї законом завдань та функцій *зобов'язана*:

- 1) забезпечувати захист та охорону життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від протиправних посягань;

²⁰⁶ Горбач Д. О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України : монографія / за заг. ред. д-ра. юрид. наук, проф. О. І. Безпалової. Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 288 с. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/1549>

2) брати участь у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку, у тому числі під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових заходів;

3) вживати заходів, спрямованих на запобігання, виявлення кримінальних (адміністративних) правопорушень;

4) забезпечувати охорону об'єктів, що охороняються Національною гвардією України та забезпечувати охорону спеціальних вантажів, у тому числі ядерних матеріалів, під час їх перевезення територією України;

5) забезпечувати охорону органів державної влади, здійснення заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб;

б) брати участь в антитерористичних операціях;

7) вживати заходів щодо затримання осіб, які підозрюються у вчиненні кримінального правопорушення, осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі, дезертирів;

8) протидіяти масовим заворушенням;

9) формувати в особливий період військові частини і підрозділи та обороняти важливі державні об'єкти, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, спеціальні вантажі, у тому числі ядерні матеріали, під час їх перевезення територією України;

10) вести воєнні (бойові) дії у разі збройного конфлікту чи загрози нападу на Україну, виконувати завдання територіальної оборони тощо²⁰⁷.

Військовослужбовці Національної гвардії України з метою виконання покладених на Національну гвардію України завдань мають **право:**

а) у разі залучення до виконання завдань з охорони громадського порядку здійснювати превентивні та поліцейські заходи примусу відповідно до Закону України «Про Національну поліцію»²⁰⁸;

²⁰⁷ Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>

²⁰⁸ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

б) затримувати, доставляти та/або передавати поліцейським, адміністрації об'єктів, що охороняються Національною гвардією України, осіб, які порушили встановлений перепускний режим або вчинили напад на об'єкт, що охороняється Національною гвардією України;

в) затримувати, доставляти, передавати уповноваженим державним органам озброєних осіб під час здійснення антитерористичних операцій;

г) затримувати осіб, які підозрюються у вчиненні кримінальних правопорушень, та осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі;

д) проводити огляд транспортних засобів і вантажів під час виконання Національною гвардією покладених на неї завдань в районі проведення антитерористичної операції або спеціальної операції, а також на контрольно-пропускних пунктах об'єктів, що охороняються Національною гвардією;

е) застосовувати заходи фізичного впливу, а також зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби та зброю;

є) взаємодіяти з уповноваженими посадовими особами правоохоронних органів, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, органів прокуратури, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо²⁰⁹.

Під правовою основою діяльності Національної гвардії України є сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації й функціонування Національної гвардії України, а також визначають її завдання, функції, повноваження та базові елементи організації.

На сьогодні правова основа діяльності Національної гвардії України знаходиться на етапі розбудови і характеризується відсутністю певної системи. Це пов'язано, насамперед, з тим, що цей підрозділ виконує як функції із забезпечення публічного порядку та безпеки (сфера діяльності МВС України), приймає участь у заходах із територіальної оборони та забезпеченні режиму воєнного та надзвичайного стану (сфера діяльності Міністерства

²⁰⁹ Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>

оборони України та Державної служби з надзвичайних ситуацій). Тому частина її повноважень регулюється підзаконними актами МВС України, інша ж – Міністерства оборони України²¹⁰.

Діяльність Національної гвардії України ґрунтується на *принципах* верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, позапартійності, безперервності, законності, відкритості для демократичного цивільного контролю, прозорості, відповідальності, централізованого керівництва та єдиноначальності²¹¹.

З огляду на особливості структури органів і підрозділів Національної гвардії України та залежно від обсягу повноважень можна виділити органи загальної компетенції та органи спеціальної (предметної) компетенції.

До органів загальної компетенції варто віднести Головне управління Національної гвардії України. Його права й обов'язки розповсюджуються на всі види суспільних відносин, що виникають у діяльності Національної гвардії України, та всю територію країни²¹². *Головне управління Національної гвардії України* виконує такі завдання:

– узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, і розробляє пропозиції щодо вдосконалення цього законодавства, розробляє й подає в установленому порядку на розгляд міністру внутрішніх справ України проекти законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України з питань діяльності Національної гвардії України;

²¹⁰ Горбач Д. О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України : монографія / за заг. ред. д-ра. юрид. наук, проф. О. І. Безпалової. Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 288 с. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/1549>

²¹¹ Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>

²¹² Питання головного органу військового управління Національної гвардії України: Указ Президента України від 28 березня 2014 року № 346/2014. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/346/2014>

- аналізує та прогнозує тенденції розвитку суспільно-політичної обстановки в зонах відповідальності, дислокації об'єктів, що охороняються, і місць виконання службово-бойових завдань Національної гвардії України;
- здійснює заходи правового режиму надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях;
- здійснює в установленому порядку заходи щодо приведення Національної гвардії України у вищі ступені бойової готовності, переведення її на штати воєнного часу;
- організовує підготовку оперативно-територіальних об'єднань, з'єднань, військових частин і підрозділів до виконання службово-бойових завдань;
- організовує підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації особового складу Національної гвардії України, бере участь у формуванні державного замовлення на підготовку фахівців у навчальних закладах;
- вживає заходи з контролю за діяльністю територіальних управлінь, з'єднань, військових частин, вищих навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, установ і закладів Національної гвардії України тощо²¹³.

Іншим органом загальної компетенції, проте в межах певної території, виступають оперативно-територіальні об'єднання Національної гвардії України, призначені для виконання завдань і функцій, покладених на Національну гвардію України в межах відповідної зони відповідальності (оперативного реагування). *Оперативно-територіальне об'єднання Національної гвардії України* виконує такі повноваження:

- організовує застосування підпорядкованих з'єднань, військових частин та підрозділів до виконання покладених завдань у мирний і воєнний час, під час забезпечення заходів правового режиму надзвичайного, воєнного

²¹³ Питання головного органу військового управління Національної гвардії України: Указ Президента України від 28 березня 2014 року № 346/2014. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/346/2014>

стану та підготовки й виконання завдань територіальної оборони в межах визначеної зони відповідальності;

– розробляє та подає на затвердження командувачу Національної гвардії України проекти рішень і планів застосування підпорядкованих з'єднань, військових частин і підрозділів у межах визначеної зони відповідальності (оперативного реагування);

– здійснює підготовку підпорядкованих з'єднань, військових частин і підрозділів до виконання службово-бойових завдань;

– організовує збір, узагальнення й аналіз даних оперативної обстановки в зоні відповідальності (оперативного реагування) та суміжних регіонах, прогнозує тенденції її розвитку;

– готує й надає пропозиції до Головного управління Національної гвардії України щодо потреби в особовому складі, озброєнні, військовій техніці, матеріально-технічних засобах та іншому майні для виконання покладених на оперативно-територіальне об'єднання завдань;

– проводить інформаційно-аналітичну роботу в з'єднаннях, військових частинах і підрозділах оперативно-територіального об'єднання, подає до Головного управління Національної гвардії України підсумкові й поточні оперативно-службові (звітно-інформаційні) документи та статистичні звіти;

– організовує внутрішню службу в підпорядкованих з'єднаннях, військових частинах і підрозділах;

– аналізує суспільно-політичну обстановку в зоні відповідальності та організовує проведення заходів протидії їх негативному інформаційно-психологічному впливу на морально-психологічний стан особового складу тощо²¹⁴.

До органів спеціальної (предметної) компетенції варто віднести органи й підрозділи Національної гвардії України, які зосереджуються на виконанні

²¹⁴ Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : Наказ МВС України від 16 червня 2014 року № 567. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14>

(реалізації) окремих функцій та мають притаманні лише їм сфери діяльності. Розглянемо їх повноваження дещо детальніше.

Військові частини й підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України призначені для забезпечення захисту й охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки. Відповідно до покладених на них завдань і функцій вони зобов'язані виконувати такі завдання:

- брати участь у забезпеченні громадської безпеки й охорони громадського порядку;
- вживати заходи, спрямовані на запобігання, виявлення кримінальних (адміністративних) правопорушень;
- вживати заходи щодо затримання осіб, які підозрюються у вчиненні кримінального правопорушення, осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі, дезертирів;
- надавати допомогу в ліквідації наслідків природних, техногенних, екологічних катастроф;
- підтримувати або відновлювати правопорядок у районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного й природного характеру, що створюють загрозу життю та здоров'ю значних верств населення;
- розблоковувати або припиняти протиправні дії в разі захоплення важливих об'єктів чи місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- протидіяти масовим заворушенням, що супроводжуються насильством над громадянами;
- виконувати завдання територіальної оборони;

– виконувати заходи правового режиму воєнного та надзвичайного станів тощо²¹⁵.

Військові частини й підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України виконують такі функції:

- здійснюють комплекс заходів щодо надійної охорони важливих державних об'єктів;
- здійснюють у встановленому порядку пропускний режим на об'єктах, що охороняються;
- забезпечують охорону спеціальних вантажів, у тому числі ядерних матеріалів, під час їх перевезення територією України;
- здійснюють оборону об'єкта, що охороняється;
- виконують завдання територіальної оборони;
- виконують заходи правового режиму воєнного й надзвичайного станів;
- здійснюють заходи до переходу з мирного на воєнний стан, вивчення мобілізаційних ресурсів, їх якісного відбору за призначенням, забезпечують виконання заходів щодо матеріально-технічного забезпечення приведення військової частини у вищі ступені бойової готовності під час мобілізації;
- здійснюють заходи щодо забезпечення радіаційного, хімічного, біологічного захисту й екологічної безпеки особового складу військової частини²¹⁶.

Військові частини та підрозділи з охорони дипломатичних представництв Національної гвардії України мають такі обов'язки:

- здійснювати комплекс заходів щодо охорони дипломатичних представництв від будь-якого вторгнення або заподіяння шкоди;

²¹⁵ Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : Наказ МВС України від 16 червня 2014 року № 567. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14>

²¹⁶ Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України : Наказ МВС України від 3 липня 2014 р. № 625. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0830-14>

- виконувати завдання територіальної оборони;
- виконувати заходи правового режиму воєнного стану;
- здійснювати й забезпечувати проведення заходів із прихованого управління;
- організовувати повсякденну діяльність і контроль за її станом;
- здійснювати заходи щодо запобігання й протидії корупції та кримінальним правопорушенням військовослужбовців;
- планувати та виконувати заходи технічного захисту інформації, здійснювати контроль за його належним станом і подавати пропозиції щодо його поліпшення²¹⁷.

Загони спеціального призначення відповідно до покладених на них завдань:

- здійснюють захист конституційного ладу України та цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом;
- забезпечують захист та охорону життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань;
- протидіють масовим заворушенням, що супроводжуються насильством над громадянами із застосуванням вогнепальної зброї;
- здійснюють у межах компетенції заходи, спрямовані на виявлення і затримання озброєних злочинців, що захопили або здійснюють спроби захоплення заручників, будівель, споруд та інших об'єктів;
- уживають заходів щодо затримання осіб, які підозрюються в учиненні кримінального правопорушення, осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі, дезертирів зі зброєю;
- беруть участь у:

²¹⁷ Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні Національної гвардії України : Наказ МВС України від 22 липня 2014 р. № 713. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0934-14>

а) здійсненні заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб;

б) спеціальних операціях із знешкодження озброєних злочинців, припинення діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій на території України, а також у заходах, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності;

в) здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії проти України;

г) антитерористичних операціях та надають Антитерористичному центру при Службі безпеки України необхідні сили і засоби, забезпечують їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій;

д) заходах, пов'язаних з припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також у заходах щодо недопущення масового переходу державного кордону з територій суміжних держав;

е) складі національного персоналу або національного контингенту в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки на підставі чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, у порядку та на умовах, визначених законами України;

є) виявленні, припиненні діяльності та затриманні диверсійно-розвідувальних сил, інших збройних формувань агресора та антидержавних незаконно утворених збройних формувань, а у випадках, коли дії таких сил загрожують життю і здоров'ю інших осіб, – у знешкодженні таких сил та формувань;

ж) веденні воєнних (бойових) дій у разі збройного конфлікту чи загрози нападу на Україну;

з) здійсненні заходів правового режиму воєнного стану та виконанні завдань територіальної оборони²¹⁸.

На *авіаційні військові частини Національної гвардії України* покладається обов'язок щодо сприяння військовим частинам і підрозділам Національної гвардії України під час виконання ними службово-бойових завдань щодо захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань, забезпечення громадської безпеки²¹⁹.

Таким чином правоохоронна діяльність Національної гвардії України включає в себе заходи, які спрямовані попередження будь-яких порушень прав і свобод громадян та держави, заходи щодо безпосереднього припинення порушення прав і свобод громадян та створення умов для їх подальшого відновлення. Її основними функціями є: протидія злочинам, адміністративна, охоронна, антитерористична, цивільного захисту, прикордонного контролю, оборонна.

7.2. Особливості взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку

Національна гвардія України, як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави, є одним з елементів системи охорони прав і свобод громадян, і, звичайно, не реалізовує власні повноваження ізольовано від інших. Виконуючи завдання, які поставлені перед нею чинним законодавством, вона має діяти узгоджено з іншими суб'єктами для досягнення певної соціально

²¹⁸ Про затвердження Положення про загоны спеціального призначення Національної гвардії України : Наказ МВС України від 20.12.2018 року № 1036. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0021-19>

²¹⁹ Про затвердження Положення про авіаційні військові частини Національної гвардії України : Наказ МВС України від 30 вересня 2014 року № 1008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1274-14>

значущої мети – забезпечення прав і свобод людини на території нашої держави.

Взаємодія Національної гвардії України та Національної поліції України являє собою погоджені дії, які виконуються відповідними органами в рамках закріпленої компетенції, за допомогою властивих їм форм та методів з метою виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони публічного порядку, забезпечення державної та публічної безпеки, захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій. Ці завдання визначені базовим законом України «Про Національну гвардію України»²²⁰.

Обов'язковими *ознаками такої взаємодії* є: погодженість дій, наявність кількох суб'єктів, взаємний вплив, виконання визначених завдань в рамках закріплених повноважень, наявність спільної мети, індивідуалізація відповідальності. До факультативних ознак взаємодії належать: урегульованість взаємодії нормативними актами, погодженість дій за місцем та часом, незалежність суб'єктів взаємодії.

Координацію діяльності Національної гвардії України та Національної поліції України слід відрізнити від взаємодії, оскільки вона виступає її організуючою підставою та спрямована на погодження певних дій і налагодження ефективних зв'язків серед всіх елементів системи суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. Особливістю координації є те, що вона практично завжди врегульована нормативно-правовими актами, в яких заздалегідь визначений суб'єкт координації, його завдання, та форми координаційних дій.

²²⁰ Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>

Формами координації діяльності Національної гвардії України та Національної поліції України є: проведення координаційних нарад та засідань (міжвідомчі координаційні комісії, засідання колегій тощо); проведення семінарів та поточних робочих зустрічей; проведення наукових конференцій з питань вироблення наукових підходів до питань здійснення взаємодії. Наслідком цих заходів є прийняття узгоджених рішень у формі планів, наказів, інструкцій в інтересах усіх зацікавлених сторін, розподіл їх повноважень та відповідальності.

Враховуючи, що Національна поліція України та Національна гвардія України є складовими Міністерства внутрішніх справ, питання взаємодії між ними врегульовано Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку» від 10.08.2016 року № 773 в якому зазначено, що ***взаємодія між Національною гвардією України та Національною поліцією України здійснюється шляхом:***

- спільного патрулювання нарядами вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських та річкових портів, інших публічних (громадських) місць;

- забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових та спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона;

- проведення спільних заходів з метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць²²¹.

²²¹ Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ МВС України від 10.08.2016 року № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16>

Говорячи про взаємодію Національної гвардії України та Національної поліції України, мова, звичайно йде про підрозділи, що займаються безпосередньою охороною публічного порядку та забезпеченням публічної безпеки на відповідних територіях – патрульну поліцію²²², дільничних офіцерів поліції²²³.

Так, військовослужбовці Національної гвардії України залучаються спільно з працівниками поліції до охорони публічного порядку на відповідній території, в тому числі, при проведенні масових заходів. Разом з іншими підрозділами приймають участь у спеціальних операціях зі знешкодження озброєних злочинців та у припиненні масових заворушень. Працівники Національної гвардії України мають право затримувати, доставляти та/або передавати поліцейським, адміністрації об'єктів, що охороняються Національною гвардією України, осіб, які порушили встановлений перепускний режим або вчинили напад на об'єкт, що охороняється Національною гвардією України; затримувати, доставляти та/або передавати уповноваженим державним органам озброєних осіб під час здійснення антитерористичних операцій; затримувати осіб, які підозрюються у вчиненні кримінальних правопорушень, та осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі, дезертирів²²⁴.

У разі включення військовослужбовців Національної гвардії України до здійснення патрулювання, їх наряди управляються також відповідними черговими частинами територіальних органів Національної поліції, вони здійснюють обмін інформацією з дільничними офіцерами поліції щодо оперативної обстановки на маршруті, місця скупчення громадян з високим криміногенним рівнем тощо.

²²² Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: Наказ МВС України від 4 липня 2015 року № 796. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>

²²³ Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: Наказ МВС України від 28.07.2017 року № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>

²²⁴ Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>

Тобто одним із основних факторів злагодженої взаємодії вказаних силових підрозділів держави є спільне відпрацювання практичних навичок реагування особовим складом таких підрозділів на факти порушення громадського порядку та інші конфліктні ситуації, що можуть виникнути.

Другим фактором такої взаємодії є наявність сучасних засобів, спроможних попередити та оперативно протистояти загрозі, що може виникнути.

Третім фактором є забезпечення розробки і запровадження типових планів взаємодії територіальних органів Національної поліції та Національної гвардії України з урахуванням наявного досвіду такого планування. У відповідному типовому плані мають відображатися: мета розробки плану; перелік нормативних посилань; порядок використання термінів і скорочень; чітке визначення органів, які залучатимуться до взаємодії; мета і завдання взаємодії; особи, відповідальні за здійснення взаємодії; розподіл обов'язків суб'єктів взаємодії; порядок взаємодії підрозділів Національної поліції та Національної гвардії України у звичайних умовах та під час ускладнення оперативної обстановки; форми і порядок інформування про хід виконання спільних заходів та їхні результати. Завдання щодо розробки типового плану повинно бути покладено на територіальні підрозділи Національної поліції та Національної гвардії України. Також положення планів необхідно інтегрувати у плани комплексного використання сил та засобів органів Національної поліції і планів охорони громадського порядку, що розробляються, при проведенні масових заходів, комплексних профілактичних відпрацювань та спеціальних операцій²²⁵.

На рівні Міністерства внутрішніх справ України суб'єктами взаємодії виступають, насамперед, Головне управління Національної гвардії України, Департамент патрульної поліції Національної поліції України (як

²²⁵ Жбанчик А. В. Напрями вдосконалення взаємодії Національної поліції та Національної гвардії України у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 2. С. 33.

міжрегіональний територіальний орган), Департамент превентивної діяльності Національної поліції України тощо. При складенні планів єдиної дислокації керівники територіальних управлінь Національної поліції спільно керівниками територіальних управлінь патрульної поліції здійснюють спільний обмін інформацією та складають ці документи за участю керівництва підрозділів Національної гвардії України: оперативно-територіальних об'єднань та військових частин, розташованих на території обслуговування відповідного територіального підрозділу Національної поліції України. При здійсненні спеціальних операцій щодо затримання або знешкодження озброєних злочинців, як правило, для координації взаємодії силових структур створюється штаб, куди входять як керівники відповідних підрозділів²²⁶.

До *основних принципів взаємодії* Національної гвардії України та Національної поліції України відносять: законність, оперативність, розподіл повноважень, системність заходів, комплексне використання сил та засобів, контролю, індивідуалізації відповідальності та ін.

Форми взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України можуть бути класифіковані за різними категоріями:

а) за ступенем зв'язків виділяються (в рамках досягнення єдиної мети) погоджені дії суб'єктів взаємодії, спільні дії суб'єктів взаємодії, взаємодопомога.

б) за змістом здійснюваних заходів:

– організаційний напрям: розроблення й реалізація спільних програм, планів у відповідних сферах діяльності; проведення спільної аналітичної та прогностичної роботи щодо сфер діяльності, за які відповідають суб'єкти взаємодії (злочинність, терористичні загрози тощо); обмін оперативною інформацією, що становить інтерес для усіх зацікавлених суб'єктів, проведення спільних навчальних занять, тренінгів, навчань в системі

²²⁶ Питання головного органу військового управління Національної гвардії України: Указ Президента України від 28.03.2014 року № 346/2014. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/346/2014>

професійної підготовки; спільне здійснення контролю та загальне підбивання підсумків роботи;

– практичний напрям: спільне патрулювання та спостереження на визначених ділянках місцевості та об'єктах; спільне виставлення заслонів, формування та організація роботи інших груп із забезпечення правопорядку під час масових заходів (групи затримання, групи документування, групи застосування спеціальних заходів, пересувні пости тощо); здійснення спільних заходів з пошуку, локалізації та знешкодження злочинців, незаконних збройних формувань та терористичних груп; здійснення спільних заходів з обмеження доступу осіб на певні території та об'єкти під час проведення спецоперації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (блок пости, контрольно-пропускні пункти, оцеплення); спільні заходи з евакуації населення із об'єктів та територій виникнення надзвичайних ситуацій; спільна організація та здійснення перепускного режиму на об'єктах, що підлягають охороні та обороні; створення спільних мобільних груп супроводу небезпечних, вантажів або осіб, які підлягають охороні; ведення спільних бойових дій та проведення спеціальних операцій у зонах бойових дій, в тому числі пов'язаних з припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні України²²⁷.

Взаємодія Національної гвардії України з Національною поліцією України здійснюється за допомогою наступних методів: переконання та примусу (у випадку відмови виконувати покладені на суб'єкт обов'язки); заслуховування інформації від виконавців; документального аналізу статистичних та документальних даних, періодичних звітів, довідок тощо; математичних й статистичних методів; методів узагальнення, планування та прогнозування; дозволу, заборони, рекомендації²²⁸.

²²⁷ Горбач Д. О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України : монографія / за заг. ред. д-ра. юрид. наук, проф. О. І. Безпалової. Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 288 с. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/1549>

²²⁸ Там же.

Отже, говорячи про *особливості взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України на сучасному етапі*, слід виділити наступне:

1. Взаємодія Національної гвардії України та Національної поліції України відбувається за трьома основними векторами: спільне патрулювання; забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час масових та спортивних заходів, а також інших заходів, щодо яких здійснюється державна охорона; проведення спільних заходів у разі загострення оперативної обстановки.

2. Ініціює перед Міністром внутрішніх справ України залучення додаткових сил і засобів з інших оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України керівник територіального органу поліції.

3. Під час виконання цих завдань особовий склад військових частин (підрозділів) Національної гвардії України перебуває в оперативному підпорядкуванні керівника органу поліції або особи, яка виконує його обов'язки.

4. Керівник органу поліції або уповноважена ним особа перед заступанням на службу проводить інструктаж особового складу, організовує взаємодію, забезпечує зв'язок та здійснює контроль за несенням служби.

Розглядаючи таку взаємодію, важливе значення має постійне удосконалення практичних навичок особового складу, технічних можливостей засобів, які застосовуються Національною гвардією України та Національною поліцією України, для виконання поставлених ними завдань, як окремо, так і під час взаємодії один з одним.

Подальший розвиток взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України має відбуватися у контексті розбудови сил охорони правопорядку, передбачати можливість імплементації міжнародних правоохоронних стандартів забезпечення прав та свобод людини, а також враховувати позитивний національний досвід виконання спільних завдань з охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Нормативно-правові акти

1. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 року. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/995_043
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
4. Кримінальний кодекс України : Закон України у редакції від 27.06.2019. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 року № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n3069&p=>
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/ed20171111>
7. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
8. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
9. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 року № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>
10. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 року № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>
11. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 року № 3341-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>
12. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>

13. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
14. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>
15. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13.07.2000 року № 1908-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>
17. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 року № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
18. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 року № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1835-14>
19. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 року № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>
20. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 року № 4616-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>
21. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними : Закон України від 15.02.1995 року № 62/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62/95-%D0%B2%D1%80>
22. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 року № 264/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80>
23. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 року № 3353-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>

24. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 року № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>

25. Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю : Постанова Верховної Ради України від 26.01.1993 року № 2931-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2931-12>

26. Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні : Указ Президента України від 16.06.2015 року №341/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/n0011525-15>

27. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248608057>

28. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 року № 877. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248607704>

29. Про затвердження типового плану запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 року № 544. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544-2015-%D0%BF>

30. Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 року № 937. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/937-2015-%D0%BF>

31. Про Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 року № 1306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF>

32. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 року № 730. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/730-2015-%D0%BF>

33. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : Наказ МВС України від 28.07.2015 року № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>

34. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : Наказ МВС України від 02.07.2015 року № 796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0777-15>

35. Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення : Наказ МВС України від 4 грудня 2017 року № 987. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1565-17>

36. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України : Наказ МВС України від 19.12.2017 року № 1044. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18>

37. Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення «Корпус оперативно-раптової дії» : Наказ МВС України від 26.11.2018 року № 958. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1436-18>

38. Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України : Наказ МВС України від 16.02.2018 року № 111. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0371-18>

39. Про затвердження Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події : Наказ МВС України від 8 лютого 2019 року № 100. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0223-19>

40. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ МВС України від 06.11.2015 року № 1376. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15>

41. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : Наказ МВС

України від 07.11.2015 року № 1395. URL:
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15>

42. Про затвердження порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ МВС України від 10.08.2016 року № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z1223-16>

43. Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : Наказ МВС України від 16 червня 2014 року № 567. URL:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14>

44. Про затвердження Положення про загони спеціального призначення Національної гвардії України : Наказ МВС України від 20.12.2018 року № 1036. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0021-19>

45. Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони : Наказ Національної поліції України від 06.11.2015 року № 43.

Спеціальна література

1. Адміністративна діяльність поліції : підручник / В. В. Середа, М. П. Гурковський, Ю. С. Назар та ін.; за заг. ред. В. В. Середи. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 776 с.

2. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: ХНУВС, 2017. 242 с.

3. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 336 с.

4. Алгоритм дій працівника патрульної поліції на місці події : методичні рекомендації / Д. С. Афонін. Одеса: ОДУВС, 2016. 48 с.

5. Бандурка О. М. Професійна етика поліцейського: науково-практ. посібник. Х.: Золота миля, 2017. 294 с.

6. Басов А. В. Забезпечення громадської безпеки : поняття та зміст. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-2-2012/item/52-zabezpechennya-hromadskoyi-bezpeky-ponyattya-ta-zmist-basov-a-v>

7. Горбач Д. О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України : монографія / за заг. ред. д-ра. юрид. наук, проф. О. І. Безпалової. Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 288 с. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/1549>

8. Дерев'янку С. П. Форми участі громадян в забезпеченні громадського порядку. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1439>

9. Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 198 с.

10. Жбанчик А. В. Напрями вдосконалення взаємодії Національної поліції та Національної гвардії України у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 2. С. 27–35.

11. Заросило В. В. Теорія масових заходів та їх вплив на громадську безпеку. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 42(3). С. 122—126. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Npmaup_2014_3_22

12. Ільницький О. М. Правове регулювання охорони громадської безпеки в Україні. *Європейські перспективи*. 2010. № 3. С. 31–33.

13. Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 206–213.

14. Мінка Т. П. Забезпечення режиму воєнного стану органами Національної поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 9–13. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvdduvs_2016_1_3.pdf)

[bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvdduvs_2016_1_3.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvdduvs_2016_1_3.pdf)

15. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / Д. П. Калянов, К. С. Ізбаш, Є. В. Додін та ін.; за заг. ред. С. В. Петкова. К.: Центр учбової літератури, 2016. 544 с.

16. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / С. В. Петков, М. В. Лошицький, А. А. Манжула. К.: Центр навчально-методичної літератури, 2015. 240 с.

17. Науково-практичний коментар розділу IV «Повноваження поліції» та розділу V «Поліцейські заходи» Закону України «Про Національну поліцію» / Т. П. Мінка, Р. В. Миронюк, В. А. Глуховеря та ін.; за заг. ред. Т. П. Мінки. Х.: Право, 2016. 178 с.

18. Олійничук Р. Відмінності між груповим порушенням громадського порядку та закликами до вчинення дій, що загрожують громадському порядку. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. № 2 (10). С. 107–111. URL: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/download/149/150>

19. Панова О. О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів. *S.P.A.C.E. Society, Politics, Administration in Central Europe: електронний науково-практичний журнал*. Одеса, 2017. Вип. 2. С. 42–46. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/7332>

20. Панова О. О. Правове регулювання підтримання публічної безпеки та порядку. *SCIENCES OF EUROPE*. 2017. 12 (12). С. 11–16. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/1984>

21. Панова О. О., Карась О. В. Особливості компетенції та повноважень органів Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки.

Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право». 2016. № 5. С. 213–215. URL: http://pap.in.ua/5_2016/64.pdf

22. Радзівон С. М. Порядок переведення особового складу на посилений варіант службової діяльності : зб. матер. Всеук. наук.-прак. конф. *Актуальні питання забезпечення публічної безпеки та порядку*, Маріуполь, 12 травня 2018 р. Маріуполь, 2018. С. 21–24.

23. Тактико-спеціальна підготовка: навч. посіб. / О. Г. Комісаров, А. О. Собакарь, Е. Ю. Соболю, О. С. Юнін та ін.; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро : ДДУВС, 2017. 277 с.

24. Ярмиш Н. О. Принципи забезпечення громадської безпеки. *Наше право*. № 6, 2015. С. 124–129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2015_6_21