

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ
ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

СЕРГЕНЮК ДМИТРО ІВАНОВИЧ

УДК 342.951:351.82

ДИСЕРТАЦІЯ

**РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ У ФОРМУВАННІ
БЕЗПЕЧНОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ
НАСЕЛЕННЯ**

081 – Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

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

Д.І. Сергенюк

Науковий керівник – Когут Ярослав Михайлович, кандидат юридичних наук,
доцент

Львів – 2020

АНОТАЦІЯ

Сергенюк Д. І. Роль Національної поліції України у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2020.

У роботі здійснено системний аналіз ролі Національної поліції України у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення через вирішення низки теоретико-правових та практично-прикладних задач, обумовлених недосконалістю доктринального та нормативно-правового вимірів ідентифікації предмету дисертаційного дослідження.

Зазначено, що в умовах становлення України в якості правової держави, функціонування усіх елементів державного механізму у тій чи іншій мірі скеровано на забезпечення публічної безпеки у контексті реалізації профільної компетенції владних інститутів. Ключову роль у практичному забезпеченні режиму публічної безпеки, відіграє діяльність саме правоохоронних органів, у призмі яких Національній поліції відведено особливо важливу місію – здійснення превентивних та правозастосовних заходів щодо практичного дотримання режиму правомірності перебігу суспільних відносин на базовому рівні соціальної стратифікації.

За результатами узагальнення національного законодавства України, наукових досліджень, які стосуються окремих питань діяльності Національної поліції України, встановлена відсутність системного підходу до вирішення низки фундаментальних питань, що істотно нівелює ефективність провадження практичної діяльності даним правоохоронним інститутом.

Узагальнення спеціальних наукових досліджень продемонструвало відсутність гомогенної концепції ідентифікації небезпек життєдіяльності населення, наслідком чого, було структуровано модель типових небезпек, виникнення яких обумовлена соціальними процесами різної етіології.

Визначено, що роль Національної поліції у забезпеченні публічної безпеки є фундаментальною з огляду на інтегративність компетенції даної системи органів публічної влади та асиміляцію її діяльності у середовищі потенційної генерації загроз когерентному функціонуванню публічної безпеки як соціально-правовій характеристиці сучасного суспільства.

Обґрунтовано, що формуванню безпечного середовища сприятимуть наступні заходи, віднесені до компетенції органів системи МВС України: забезпечення практичного здійснення фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі; налагодження моделі партнерства з соціальними суб'єктами, що сприятиме позаштатному залученню інститутів громадянського суспільства до реалізації правоохоронної функції; розширення сфери застосування заходів поліцейського піклування та посилення сервісної концепції діяльності Національної поліції України; практичне здійснення інформаційно-підготовчих та навчальних заходів з населенням щодо мінімізації потенційних ризиків для життя та здоров'я громадян на випадок надзвичайних ситуацій; сприяння в удосконаленні системи інформування населення про надзвичайні ситуації та відновлення інфраструктури цивільного захисту.

Відзначено, що існуючі зміни в українському суспільстві як в економічній так і політичній сфері чинять вплив на алгоритм формування нових взаємин на процес формування сучасних відносин між державою, її інституціями та громадянським суспільством. Вказано, що повсякчасна взаємодія влади та суспільства є запорукою політичної стабільності та розвитку кожної держави, позаяк існуючі проблеми розвитку української державності неможливо вирішити без підтримки суспільства. Це стосується й такого державного інституту як Національна поліція України.

З'ясовано, що забезпечення режиму законності, підтримання публічної безпеки та сприяння у формуванні безпечного середовища, з огляду на наведені змістовні ознаки та експлікацію цілей стратегічного розвитку МВС

України, безперечно слід визначити в якості пріоритетних завдань, які ставляться перед правоохоронними органами.

Проведено комплексне та системне дослідження міжнародного досвіду у сфері організації діяльності поліції у сфері забезпечення безпечного середовища, визначено основні прогалини сучасного адміністративно-правового виміру організації діяльності Національної поліції України та окреслено методи їх усунення через врахування наявного міжнародного досвіду.

Зазначено, що наявний стан правової доктрини, у контексті дослідження детермінант, котрі нівелюють ефективність професійної діяльності Національної поліції України, характеризується значною інваріативністю й містять, подеколи, суперечливі концепції. З'ясовано, що з метою формування системного та дієвого механізму імплементації прогресивного міжнародного досвіду у професійну діяльність підрозділів Національної поліції, є потреба у структуруванні наявних дефектів адміністративно-правового виміру організації діяльності та окреслити способи вирішення зазначених задач, котрі вже апробовані міжнародною спільнотою поліцейських.

За результатами комплексного та системного дослідження поліцейської діяльності як засобу забезпечення публічної безпеки фактично вирішено науково-прикладну проблему адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та розроблено цілісний доктринальний підхід до формування концепції її забезпечення. Зазначено, що нині наукові пошуки у сфері публічної безпеки слід зосередити не стільки на ролі органів держави, скільки на питаннях не лише залучення, а й реальної участі недержавних організацій, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, а також конкретних громадян, організації ефективної взаємодії між державними та недержавними інституціями.

Доведено, що через відсутність сформованої державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки працівниками Національної поліції

теоретичні напрацювання українських науковців щодо цієї теми опинилися на маргінесі, оскільки майже всі дослідники розглядають громадську безпеку винятково за допомогою методології адміністративного права, не застосовуючи методів математичного моделювання, сітьового аналізу, кластерного аналізу, а також методології міждисциплінарного підходу. Сформовано комплекс теоретико-методологічних, концептуальних та організаційно-правових напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні.

З'ясовано місце та роль Національної поліції в системі забезпечення публічної безпеки. Наведено алгоритм концепції публічної безпеки, який обумовлений послідовним корелятивним аналізом національних цінностей, національних інтересів, загроз, державної політики у сфері публічної безпеки.

Під взаємодією Національної поліції та органів публічного управління пропонуємо розуміти узгоджений процес стратегічного планування, проектно-погоджувальної та управлінської діяльності, спрямованої на прийняття міжвідомчих нормативно-правових актів, переважно локального типу, змістом яких визначаються форми та методи спільної діяльності підрозділів та служб Національної поліції та відповідних структурних одиниць органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері підтримання законності і правопорядку.

Під формою взаємодії органів публічної влади та поліції слід розуміти консолідований зовнішній прояв одноманітних процесів щодо спільного виконання завдань правоохоронної діяльності, які провадяться у різних сферах компетенції контрагентів взаємодії.

Вважаємо, що до форм взаємодії поліції та органів публічної адміністрації в Україні слід відносити: 1) інформаційну; 2) нормативну; 3) оперативно-розшукову; 4) матеріально-технічну та ресурсну; 5) установчу та кадрову.

Повноваження Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху запропоновано консолідувати в межах наступних напрямків: нормопроектувальні та нормотворчі; погоджувально-реєстраційні; правозастосовні.

Поняття безпеки дорожнього руху як правової категорії, визначено як систему правових норм та суспільних відносин, обумовлених їх реалізацією, які у своїй сукупності спрямовані на формування режиму правомірного, раціонально-обумовленого та безпечного використання транспортних засобів, дорожньо-транспортної інфраструктури, забезпечення яких досягається контрольними-наглядними, реєстраційно-дозвільними та правозастосовними заходами інститутів публічної влади та органів місцевого самоврядування.

Запропоновано переглянути норми законодавства України про адміністративну відповідальність у частині встановлення більш значних стягнень за правопорушення, які складають основну частину адміністративно-протиправної поведінки (правопорушення, які посягають на громадський порядок, у сфері безпеки дорожнього руху тощо). В якості індикаторів меж такої корекції доречно застосувати практику США, ФРН, Японії.

Запропоновано імплементувати досвід поліції Канади в частині використання єдиної електронної системи управління в межах якої здійснювати процесуальне діловодство поліції.

Обґрунтована потреба перегляду методики підготовки працівників Національної поліції, зокрема через виявлення та усунення навчальних курсів, які не є практично доречними для подальшого здійснення професійної діяльності, натомість додаткове навантаження, вивільнене за рахунок вказаних змін програм доцільно приділити саме практичним курсам, які, в умовах, наближених до реальної практики поліцейської діяльності, давали б інтерактивну можливість майбутнім працівникам поліції опанувати практичні навички та вміння.

Розглянуто ключові проблеми діяльності підрозділів Національної поліції України у таких сферах як провадження у справах про адміністративні правопорушення, підтримання громадського порядку у ході масових заходів, забезпечення дотримання безпеки дорожнього руху, боротьба з тероризмом, на підставі чого сформовано ряд пропозицій, спрямованих на вирішення описаних проблем.

Ключові слова: *Національна поліція України, безпечне середовище, законність, правовий режим, правопорядок, удосконалення, протидія.*

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Сергенюк Д. І. Щодо публічного адміністрування у сфері формування безпечного середовища для життєдіяльності населення України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2018. №1. С.173–181.
2. Сергенюк Д. І. Щодо окремих напрямів формування суб'єктами публічного адміністрування безпечного середовища для населення в Україні. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. №.3. Т.1. 2018. С. 54–58.
3. Сергенюк Д. І. Поліцейська діяльність як засіб забезпечення публічної безпеки. *Науковий журнал «Правові горизонти»*. Суми: Сумський державний університет навчально-науковий інститут права. Вип. 15 (28). 2019. С.91-96.
4. Сергенюк Д. До питання забезпечення публічної безпеки під час проведення масових заходів у діяльності Національної поліції України. *«Visegrad Journal on Human Rights»*. № 2 (vol. 2). 2019. С.138-144.
5. Сергенюк Д. І. Основні прогалини сучасного адміністративно-правового виміру організації діяльності національної поліції України та методи їх усунення через врахування міжнародного досвіду. *Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. Запоріжжя: Запорізький національний університет. Вип. № 4. 2019. С. 162–166.

Праці апробаційного характеру:

1. Когут Я. М., Сергенюк Д. І. Зміст поняття безпечного середовища життєдіяльності населення в діяльності Національної поліції. Всеукраїнський круглий стіл *«Державотворення та правотворення в контексті євроінтеграції»* (м. Львів: 8 грудня 2017 р.) Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. С. 94–96. (особистий внесок – 50%)

2. Сергенюк Д. І. Забезпечення поліцією безпечного середовища для життєдіяльності населення: правові та психологічні аспекти. *Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Психологія національної безпеки і благополуччя особистості»* (м. Львів, 26-27 квітня 2018 р.). Львів: НУ «Львівська політехніка». «СПОЛОМ», 2018. С. 179–182.

3. Сергенюк Д. І. Безпека дорожнього руху як індикатор безпечного середовища. Матеріали Всеукраїнської наукової конференції здобувачів вищої освіти *«Механізм функціонування громадянського суспільства (осінні читання)»* (м. Львів, 22 листопада 2019 р.). Львів. ЛьвДУВС, 2019. С. 355-357.

4. Сергенюк Д. І. Проблеми адміністративно-правового виміру організації діяльності Національної поліції України та методи їх усунення. *Матеріали II Всеукраїнської наукової конференції «Забезпечення прав людини і громадянина: правові та соціальні аспекти»* (м. Одеса, 06 грудня 2019 р.). Одеса: ОДУВС, 2019. С. 153-154.

SUMMARY

Serheniuk D.I. The Role of the National Police of Ukraine in forming of a safe social environment. – Qualifying scientific research as the manuscript.

The thesis for the degree of Doctor of Philosophy in speciality 081 – Law. Lviv State University of Internal Affairs. – Lviv, 2020.

In the dissertation the system analysis of the role of the National Police of Ukraine in the formation of a safe environment for the life of the society was carried out through solving a number of theoretical, legal and practical problems caused by the imperfection of the doctrinal and legal dimensions of the identification of the subject of current research.

It was noted that in the conditions of continuous transformation of Ukraine towards complete rule of law in the state, the functioning of all elements of the state mechanism in one way or another has to be aimed at ensuring public safety in the context of profile functioning of public institutions. The key role in the practical maintenance of the regime of public safety is assigned to law enforcement agencies, in the realm of which the National Police is allotted with a particularly important mission – to implement various preventive and enforcement measures for the means of practical compliance with the rule of law regime in the context of public relations at the basic level of social stratification.

According to the results of the generalization of the national law of Ukraine, scientific researches, relating to certain issues of the activities of the National Police of Ukraine, the lack of a systematic approach to solving a number of fundamental issues was underlined, that was proved to significantly reduce the effectiveness of conducting practical activities by this law enforcement institution.

The generalization of special scientific studies demonstrated the lack of a homogeneous concept of identification of the dangers for the life of the society. As a consequence of stated fact, the applicant came up with a structured model of typical threats, the emergence of which is determined by a different social processes.

It is determined that the role of the National Police in providing public security is fundamental due to the integrity of the competence of this system of public mechanism and because of the assimilation of its activities in the sphere, related with the factors of potential generation of threats to the coherent functioning of public security system.

It is substantiated that the following measures, assigned to the competence of the bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, will lead to the formation of a safe environment for the society: ensuring the practical implementation of the automatic mode system of offenses in the field of ensuring road safety detection; establishing of a model of partnership of police with social institutions that will facilitate the additional forms of civil society institutes involvement in the prism of the law-enforcement function; expanding the realm of police service activities and strengthening the service concept of the National Police of Ukraine; implementation of informational and practical training events with the citizens in the purposes of neutralization of the potential risks to life and health of citizens that can be caused with emergency situations; facilitating the improvement of the system for informing the citizens about emergencies and restoring the civil protection infrastructure.

Current research states that the actual changes in the Ukrainian society both in the economic and political spheres have their great influence on the algorithm of forming of the new relationships between the state, its institutions and civil society. It is noted that the constant interaction of the authorities and society is a guarantee of political stability and development of each state, thus the existing problems of the development of Ukrainian statehood can't be solved without the support of society. This fact also applies to the activity of different state institutions such as the National Police of Ukraine. It is revealed that ensuring the rule of law, maintaining public safety and promoting the formation of a safe environment, taking into account the above mentioned meaningful features and explication of the strategic development goals of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, should

definitely be identified as priority tasks that should concern the law-enforcement bodies.

Manuscript provides a comprehensive and systematic study of international experience in the field of organization of the police activity in the realm of provision of a safe environment, identifies the main gaps in the modern administrative-legal dimension of the organization of the activities of the National Police of Ukraine and outlines methods for their elimination taking into account existing international experience.

It is noted that the existing features of national legal doctrine, in the context of the study of determinants which offset the effectiveness of the professional activities of the National Police of Ukraine are characterized by significant invariance and contain, sometimes outlining contradictory concepts. It was clarified that in order to form a systematic and effective mechanism for the implementation of progressive international experience in the professional activities of the units of the National Police, there is a need to structure existing defects in the administrative-legal dimension of the organization of police activities and outline ways of solving these problems.

In current research a complex of theoretical-methodological, conceptual and organizational directions of improvement of administrative-legal provision of public safety in Ukraine has been formed. The place and the role of the National Police in the system of public safety of Ukraine has been clarified. The algorithm of the concept of public safety, conditioned by a consistent correlative analysis of national values, national interests, threats, public policy in the field of public security provision has been presented.

It was underlined that a thorough investigation of the essence and importance of public security as an object of administratively-legal protection requires the study and analysis of it's essence, the legal framework in this realm, the actual guarantees of provision and administratively-legal protection measures. It is noted that public safety is being provided through the implementation of socio-political, economic, organizational and legal measures that regulate the basis

for its realization. This is why the legal essence of the realization of public safety depends on the synergy of the security legislation that regulates public safety. It was underlined that the public security is a multifractal phenomenon and has its own legal system, which includes the legal norms of various branches of law, so the obvious need for the development and implementation of a codified normative legal act that would combine all the legal norms of all branches of law in terms of implementation of the state policy in the field of public safety has been underlined. It was stated that different: both theoretical and practical tasks were formed for the representatives of administrative science to resolve in order to achieve the further development of the current legislation in the realm of regulation of the algorithm of ensuring public safety as well as for the development and implementation of a modern scientifically-approved concept of ensuring public safety in Ukraine, which would combine social and public aspects in the solid strategy of counteraction to the growing threats to public safety.

Interaction of the National Police and public administration bodies is recommended to interpret as the coordinated process of strategic planning and management activities aimed at the adoption of interdepartmental regulations, mainly local type, the content of which defines the forms and methods of joint activity of units and services of the National Police and relevant structural units of executive bodies and local self-government in the field of law and order maintenance.

The form of interaction between public authorities and the police is proposed to be understood as a consolidated external manifestation of processes regarding the joint performance of law enforcement tasks conducted in different areas of competence of the counterparties of interaction.

Underlined that the forms of interaction between the police and public administration bodies in Ukraine should include: 1) information; 2) regulatory; 3) operative search; 4) logistical and resource; 5) constituent and staffing.

The powers of the National Police of Ukraine in the field of traffic safety are proposed to be consolidated within the following areas: norm-design and rulemaking; reconciliation and registration; enforceable measures.

The concept of road safety as a legal category, is defined as a system of legal norms and social relations caused by their implementation, which in their entirety are aimed at forming a regime of lawful, rationally-conditioned and safe use of vehicles, road transport infrastructure, the provision of which is controlled supervisory, registration, permitting and enforcement measures of public authorities and local self-government bodies.

It is proposed to revise the norms of the legislation of Ukraine on administrative liability in terms of establishing more significant penalties for offenses that represent main forms of unlawful behavior under the administrative prism of law (offenses affecting public order, in the field of traffic safety, etc.). It has been proved that it is appropriate to use the practice of the USA, Germany, and Japan as indicators of the methods of such correction.

It is proposed to implement the experience of the Canadian Police with regard to the use of a single electronic control system within which to process police records.

It was demonstrated that there is a substantiated need to revise the training methodology of the National Police, in particular by identifying and eliminating training courses that are not practically appropriate for further professional activity, but the additional burden released by these program changes is appropriate to give practical courses that are, in terms, approximate real police practice would provide an interactive opportunity for future police officers to acquire practical skills and competences.

The key problems of the activities of the units of the National Police of Ukraine in such spheres as proceedings on administrative offenses, maintenance of public order during mass events, ensuring the observance of road safety, and the fight against terrorism have been revealed and considered, on the basis of which a number of proposals have been formed to resolve those problems.

Key words: *National Police of Ukraine, safe environment, legality, legal regime, law enforcement, improvement, counteraction.*

LIST OF PUBLISHED WORKS ON THE RESEARCH

Scientific works

in which the main scientific results of the research are published

1. Serheniuk D.I. Concerning public administration in the sphere of formation of a safe environment for life activity of the population of Ukraine. *Scientific journal of the Lviv State University of Internal Affairs. Legal series.* 2018. №1. pp. 173–181.

2. Serheniuk D.I. To the question of the separate directions formation of subjects of public administration for a safe environment of the population in Ukraine. *Jurnalul juridic național: teorie și practică.* №.3. Vol.1. 2018. pp. 54–58.

3. Serheniuk D.I. Police activity as a means of ensuring public safety. *Scientific journal «Legal horizons».* Sumy: Sumy State University Educational and Scientific Institute of Law. № 15 (28). 2019. pp. 91-96.

4. Serheniuk D. On the issue of ensuring public safety during mass events as a form of National police of Ukraine. *Visegrad Journal on Human Rights.* №. 2 (Vol. 2). 2019. pp. 138-144.

5. Serheniuk D.I. The main gaps in the modern administrative and legal dimension of the organization of activities of the National police of Ukraine and methods of their elimination through the consideration of international experience. *Electronic scientific professional publication «Legal scientific electronic journal».* Zaporizhia: Zaporizhia National University. № 4. 2019. pp. 162–166.

Works of approbation character:

1. Kohut Y. M., Serheniuk D. I. The content of the concept of safe environment of life of the population in the activities of the National Police. *All-Ukrainian Round Table «State-building and law-making in the context of European integration».* Lviv: December 8, 2017. Lviv: Lviv State University of Internal Affairs. 2017. pp. 94–96. (personal contribution – 50%).

2. Serheniuk D. Police Providing the safe environment for the life of the population: legal and psychological aspects. Papers of the All-Ukrainian Scientific-Practical Conference «*Psychology of National Security and Personal Well-being*». (Lviv, April 26-27, 2018). Lviv: Lviv Polytechnic National University. «SPOLOM». 2018. pp. 179–182.

3. Serheniuk D. I. Road safety as an indicator of a safe environment. Materials of the All-Ukrainian Scientific Conference of Higher Education Applicants «*Mechanism of Civil Society Functioning (Autumn Readings)*» (Lviv, November 22, 2019). Lviv. LvSUIA. 2019. pp. 355-357.

4. Serheniuk D. I. Problems of administrative-legal realm of National police of Ukraine organization and the practical methods of their neutralization: Materials of 2 Ukrainian scientific conference «*Human rights provision: legal and social aspects*»: Odessa state university of internal affairs, 06.12.2019). – Odessa: OSUIA. 2019. pp. 153-154.

ЗМІСТ

Перелік умовних позначень	20
Вступ	21
Розділ 1 Стратегія розвитку публічного управління у сфері формування безпечного середовища	30
1.1 Забезпечення режиму законності та публічної безпеки в контексті основних напрямків визначення ефективності публічного адміністрування в галузі внутрішніх справ	30
1.2 Характеристика небезпек життєдіяльності населення	49
1.3 Ефективність формування безпечного середовища як основний критерій якості функціонування системи МВС України	68
Висновки до розділу 1	90
Розділ 2 Національна поліція як суб'єкт надання поліцейських послуг щодо забезпечення публічної безпеки	95
2.1 Значення поліцейської діяльності у забезпеченні публічної безпеки	95
2.2 Форми та види контролю щодо забезпечення публічної безпеки у діяльності Національної поліції України	119
2.3 Взаємодія органів публічної адміністрації та поліції в процесі формування безпечного середовища для життєдіяльності населення	139
Висновки до розділу 2	159
Розділ 3 Систематизація методики діяльності поліції з усунення загроз безпечному середовищу	163
3.1 Безпека дорожнього руху як індикатор безпечного середовища	163
3.2 Роль поліції у протидії тероризму	176
3.3 Основні прогалини сучасного адміністративно-правового виміру організації діяльності Національної поліції України та методи їх усунення через врахування міжнародного досвіду	188
Висновки до розділу 3	202

Висновки	207
Список використаних джерел	216
Додатки	240

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- АСВП – Автоматизована система виконавчого провадження;
- ЄРДР – Єдиний реєстр досудових розслідувань;
- ІНП – Інформаційний портал Національної поліції;
- КОРД – Корпус оперативно-раптової дії;
- КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України;
- КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- МВС – Міністерство внутрішніх справ;
- НГУ – Національна гвардія України;
- н.м.д.г. – неоподаткований мінімум доходів громадян;
- СБУ – Служба безпеки України;
- СОГ – слідчо-оперативна група;
- ТВП – територіальний відділ поліції.

Вступ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Актуальність теми дослідження детермінується глобалізаційними тенденціями, які властиві сучасному складному механізмові соціальної організації, в межах якого експоненційно виникають фактори, які становлять потенційну загрозу системі соціальних інститутів, водночас нівелюючи ефективність функціонування публічного апарату управління. Описана ситуація обумовлює необхідність пошуку ефективних засобів нейтралізації причин та умов, які порушують належний алгоритм існування суспільства та держави.

З огляду на телеологічне призначення правоохоронної системи в структурі державного механізму, саме її інститутам відведена ключова роль у забезпеченні безпечного середовища для життєдіяльності суспільства. Національна поліція України, як правоохоронний орган інтегративної компетенції, який позиціонується як базис усієї правоохоронної системи, перманентно постає перед рядом викликів, продиктованих сучасними соціально-політичними реаліями, що створює життєву необхідність постійного удосконалення практики функціонування підрозділів, які входять до складу даного державного органу. Розмаїтість функцій, які здійснюються поліцією на даному етапі розвитку державності в Україні, наряду зі складністю геополітичної ситуації нашої держави, формують невідкладну необхідність розробки доктринально-узгодженої та дієвої методики удосконалення поліцейської діяльності.

Комплексна адміністративна реформа, яка проводилась в Україні з 2015 року не досягла бажаних результатів, що, у значній мірі, обумовлено відсутністю практичної стратегії, якою б чітко ідентифікувались методика і алгоритм реалізації заходів, які становили її зміст.

Різка зниження рівня соціальної перцепції поліції в якості інституту, що користується довірою громадян, облікова нівеляція якісних показників діяльності підрозділів поліції свідчать про загрозливу динаміку дискредитації Національної поліції як елемента публічного апарату. Вказане свідчить про

недостатність актуального доктринального аспекту дослідження ролі поліції у контексті формування безпечного середовища для життєдіяльності населення, чим і обумовлюється значна актуальність даної кваліфікаційної роботи.

Аналіз наукових досліджень дозволяє констатувати відсутність спеціалізованих та системних розвідок у сфері наукового пошуку, обраного здобувачем в якості предмету даної кваліфікаційної роботи.

З огляду на комплексність проблематики, окремі аспекти дослідження базуються на вітчизняній та закордонній правовій доктрині, окремі компоненти котрої обрано в якості вихідних та оцінювальних індикаторів для досягнення оптимального рівня евристичності дослідження.

Зокрема, проблемі формування безпечного середовища як запоруки належного функціонування демократичної, правової та соціальної держави, в контексті реалізації компетенції спеціалізованих правоохоронних інституцій, приділялась увага у численних наукових працях вітчизняних та закордонних теоретиків права, серед яких доцільно відзначити наступних: В. Авер'янов, С. Алексеев, Г. Атаманчук, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Богуцький, І. Веремєєнко, В. Гаращук, І. Голосніченко, Ю. Георгієвський, Н. Дідик, Л. Коваль, І. Литовченко, Ю. Тихомиров, Р. Свон, О. Юнін.

У свою чергу, проблемі реалізації повноважень органів поліції в руслі забезпечення публічної безпеки приділено увагу у працях ряду науковців: О. Бандурки, А. Баєвої, О. Батраченка, Д. Бахраха, Є. Безсмертного, Ю. Битяка, М. Возника, І. Голосніченка, М. Додіна, Я. Когута, А. Комзюка, М. Криштановича, М. Курко, М. Мельника, В. Орлова, О. Панової, В. Плішкіна, Г. Ситника, М. Ткача, С. Чернова, О. Юніна, О. Ярмиша та інших.

Досвід закордонних держав у сфері організації ефективного функціонування поліції виступав предметом спеціалізованих досліджень ряду вчених-адміністративістів, серед яких слід відзначити: М. Биргеу, Ю. Битяка, Т. Гаврилюк, В. Гвоздецького, В. Заросило, С. Коненка,

Р. Крошоу, Г. Мошака, І. Олійника, О. Передерія, М. Пихтіна, Ю. Римаренка, В. Січкара, В. Фільштейна, О. Юніна, О. Ярмиша.

Праці наведених та деяких інших науковців досліджувались у ході написання дисертації, наслідком чого було виявлено відсутність гомогенної та практично-прикладної концепції ідентифікації методики, ролі та алгоритму діяльності Національної поліції України у контексті формування безпечного середовища для життєдіяльності населення, що свідчить як про складність досліджуваного питання, так і про недостатню спеціалізацію наукових праць, що де-факто проведені у даній та дотичних площинах наукового пошуку. Таким чином, актуальність кваліфікаційної роботи додатково обумовлюється фактичним комплексним та узгодженим вирішенням питань організаційно-правового, процедурного, матеріально-технічного та політичного аспектів забезпечення ефективної діяльності Національної поліції України, методика якого наведена у даному дослідженні, а також розв'язанням дилеми існуючої казуїстичності доктринальних досліджень, ідентифікацією та визначенням наявних прогалин та колізій національного законодавства у сфері діяльності поліції.

Зв'язок кваліфікаційної наукової праці з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано у контексті Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р, наукових досліджень Львівського державного університету внутрішніх справ за напрямом: «Проблеми правового регулювання публічного управління у сфері правоохоронної діяльності» (Державний реєстраційний номер № 0119U001743).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає у визначенні ролі Національної поліції у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення та розробці практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності діяльності Національної поліції у сфері забезпечення безпечного соціального середовища.

Досягнення поставленої мети обумовило потребу вирішення наступних завдань:

- дослідити зміст забезпечення режиму законності та публічної безпеки в контексті основних напрямків визначення ефективності публічного адміністрування в галузі внутрішніх справ;
- здійснити характеристику небезпек життєдіяльності населення;
- визначити доцільність та підстави позиціонування ефективності формування безпечного середовища в якості основного критерію якості функціонування системи МВС України;
- з'ясувати значення поліцейської діяльності у процесі забезпечення публічної безпеки;
- ідентифікувати форми та види контролю щодо забезпечення публічної безпеки у діяльності Національної поліції України;
- окреслити методичку та форми взаємодії органів публічної адміністрації та поліції в процесі формування безпечного середовища для життєдіяльності населення;
- проаналізувати особливості діяльності поліції у сферах забезпечення безпеки дорожнього руху та протидії тероризму;
- виокремити основні прогалини сучасного адміністративно-правового виміру організації діяльності Національної поліції України та методи їх усунення через врахування міжнародного досвіду.

Об'єкт дослідження – система суспільних відносин, які складаються у сфері діяльності Національної поліції України та провадження державної безпекової політики.

Предмет дослідження – роль Національної поліції України у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційної роботи є система принципів, методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування визначається системним підходом, що дає можливість здійснити системний

аналіз ролі Національної поліції України у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення (розділи 1, 2, 3).

Системний аналіз використовувався для дослідження місця Національної поліції України у системі органів публічної влади, визначення стану та динаміки міжінституційних зв'язків органів публічного управління, обумовлених необхідністю виявлення та нейтралізації загроз для безпечного середовища життєдіяльності населення, а також в цілях виявлення недоліків національного законодавства, яким визначаються практичні задачі поліції та методи їх реалізації у поточній правоохоронній діяльності (розділи 1, 2, 3).

Компаративістсько-імплементацийний метод використовувався в цілях виконання задач, окреслених тематикою дисертаційного дослідження для ідентифікації стану провадження поліцейської діяльності в закордонних державах та визначення характерних відмінностей національної системи діяльності підрозділів поліції в цілях можливої інтеграції передового досвіду та апробованих методик удосконалення даної сфери публічного управління (підрозділи 1.3, 2.1, 2.3, розділ 3).

Метод прогнозування використовувався у контексті ідентифікації потенційного позитивного ефекту, якого може бути досягнуто шляхом запровадження інновацій механізму здійснення правоохоронної діяльності, котрі запропоновані дисертантом (розділ 2, 3).

Статистичний метод використовувався для визначення динаміки соціальних явищ, які, у тій чи іншій мірі, впливають на ефективність діяльності підрозділів поліції (підрозділи 1.3 та 3.1).

Ретроспективний метод слугував визначенню динаміки змін значень типових індикаторів ефективності провадження заходів поліцейського реагування у часовому континуумі (підрозділ 1.2, 2.1, 2.3).

Використання, у контексті виконання задач дисертаційного дослідження, наведеного арсеналу методів забезпечило достовірність отриманих результатів та висновків, обумовивши значну прикладну цінність проведеної наукової розвідки.

Емпіричну базу дослідження склали: узагальнення матеріалів опитування 452 респондентів, з них 252 слухача центру післядипломної освіти, заочного та дистанційного навчання Львівського державного університету внутрішніх справ; узагальнення практичної діяльності поліції, аналіз політико-правових публікацій, довідникових видань, математико-статистичної обробки даних офіційних інформаційних джерел.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що:

вперше:

– подано авторське визначення понять:

- «режиму законності» – як моделі суспільних відносин, обумовлених процесами координації та субординації, змістом якої охоплюються конгломерації варіативних правових форм, єдність яких не обмежується констатуванням наявності чи відсутності належного рівня правової відповідності суспільних відносин, уособлюючи собою комплексний алгоритм позитивних зобов'язань учасників соціального обігу;

- «фактору небезпеки для життєдіяльності населення» – як динамічного елементу соціального середовища, що знаходить свій прояв у соціально-політичних, природних, техногенних факторах та факторах комбінованого типу, вплив яких призводить до порушення належного перебігу соціальних процесів, наслідками неналежного реагування на прояви яких можуть виступати загибель людей чи інші негативні форми впливу на їх фізичне чи психічне здоров'я, пошкодження чи знищення майна, порушення соціального та публічного порядку чи конституційного ладу;

- «безпечне середовище для життєдіяльності населення» – як елементу правової дійсності, що становить основу та компоненту забезпечення публічної безпеки у діяльності органів публічного адміністрування, сформованого засобами практичної реалізації приписів національного законодавства та нагляду за їх дотриманням, що не пов'язані зі

здійсненням юрисдикційних (адміністративних, дисциплінарних чи кримінально-правових) проваджень такими органами.

- обґрунтовано необхідність та наведено методику повноцінної інституціоналізації спеціального підрозділу поліції «КОРД» в якості спеціалізованого інституту по боротьбі з тероризмом;
- сформульовано низку конкретних пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення національного законодавства з питань діяльності правоохоронних органів у сфері формування безпечного середовища для життєдіяльності суспільства.

удосконалено:

- наукові позиції щодо характеристики небезпек життєдіяльності населення;
- наукові підходи щодо необхідності вдосконалення законодавчого регулювання питань ідентифікації форм та видів контролю щодо забезпечення публічної безпеки у діяльності Національної поліції України;
- методику системи правозастосування в підрозділах поліції у контексті реалізації контрольних-наглядних та юрисдикційних повноважень через інноваційну модель інтерактивного електронного діловодства, яка передбачає інтеграцію сервісу системних зв'язків з іншими електронними публічними реєстрами даних.

дістали подальшого розвитку:

- дослідження проблем у правозастосовній діяльності працівників Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки;
- розробка моделей ефективної та оперативної взаємодії підрозділів поліції з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади в контексті вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням публічної безпеки у ході проведення масових заходів та при надзвичайних ситуаціях.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що викладені в дисертації висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані у:

- науково-дослідній сфері – як підґрунтя подальших напрацювань із проблемних питань професійної діяльності Національної поліції України у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення;

- правотворчості – для удосконалення адміністративного законодавства про формування безпечного середовища для життєдіяльності населення;

- освітньому процесі – під час викладання дисципліни «Адміністративне право і процес», «Забезпечення прав людини в правоохоронній діяльності», «Правозастосування», «Взаємодія Національної поліції з громадськістю», «Профілактика правопорушень», «Адміністративно-правове регулювання примусу в правоохоронній діяльності» (акт впровадження № 3 від 12.02.2020);

- . правозастосовній діяльності – під час здійснення практичної діяльності підрозділів ГУНП у Львівській області (акт впровадження № 1 від 30.01.2020);

Отримані результати, сформульовані висновки та пропозиції можуть бути використані у сфері практичної діяльності підрозділів Національної поліції України, розробки та впровадження програм спеціальної підготовки поліцейських.

Апробація результатів дослідження. Основні положення, висновки й рекомендації дисертації оприлюднені на чотирьох наукових конференціях: Всеукраїнському круглому столі «*Державотворення та правотворення в контексті євроінтеграції*» (м. Львів, 8 грудня 2017 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «*Психологія національної безпеки і благополуччя особистості*» (м. Львів, 26-27 квітня 2018 р.), Всеукраїнській науковій конференції здобувачів вищої освіти «*Механізм функціонування громадянського суспільства (осінні читання)*» (м. Львів, 22 листопада 2019

р.), II Всеукраїнській науковій конференції «*Забезпечення прав людини і громадянина: правові та соціальні аспекти*» (м. Одеса, 06 грудня 2019 р.).

Публікації. Результати дисертації висвітлено у дев'яти публікаціях, із яких чотири відповідають вимогам п. 11 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 167.

Структура дисертації. Робота складається з анотації українською й англійською мовами, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації – 255 сторінок, із яких основна частина – 195 сторінок, список використаних джерел – 24 сторінки (216 найменувань), додатки – 16 сторінок.

РОЗДІЛ 1 СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ БЕЗПЕЧНОГО СЕРЕДОВИЩА

1.1 Забезпечення режиму законності та публічної безпеки в контексті основних напрямків визначення ефективності публічного адміністрування в галузі внутрішніх справ

Практика розвитку конституційно-правової компоненти національної правової системи України, викристалізована в приписах Конституції України [1], дозволяє констатувати розвиток вітчизняної державності в руслі інституціоналізації визначальності принципів законності, демократизму та верховенства права. Незважаючи на постулативність вказаних засад організації вітчизняного публічного механізму, досі в правовій доктрині відсутнє гомогенне тлумачення квінтесенції конструктивного розвитку будь-якого демократичного публічного утворення – «законності» як комплексного правового інституту.

Як свідчить аналіз спеціалізованих досліджень, «законність», в якості принципу, який має становити базис усієї діяльності інститутів публічного управління, був покладений в основу наукових розвідок багатьох науковців-теоретиків права, серед яких неодмінно слід виділити: О. Бандурку [2], Ю. Битяка [3], А. Екімова [4], М. Корнієнко [5], В. Копейчікова [6], М. Козюбру [7], А. Крижановського [8], В. Лазарєва [9], Л. Попова [10], А. Пухтецької [11], О. Петришин [12], М. Рассолова [13], Б. Россінського [14], П. Рабіновича [15, 16], В. Самохвалова [17], В. Сальнікова [18], О. Сурілова [19], В. Таляніна [20], Ю. Шемшученка [21], В. Чхіквадзе [22].

Фундаментальність вказаних досліджень є безапеляційною, втім, доводиться констатувати певну вузькогалузевість моделей інтерпретації законності як правового інституту в дослідженнях наведеної вибірки науковців.

Зокрема на думку Ю. Задорожного: «У загальнотеоретичній правовій науці принцип верховенства права є фундаментальним. Змістове його навантаження виражається не лише інституціональною об'єктивізацією права, але й як форма рівного і справедливого виміру свободи, що відображається у принципах правосвідомості, які забезпечують самоврегулювання суспільних відносин. Наступним важливим принципом романо-германської правової сім'ї є верховенство закону. Він означає, що «закон має вищу юридичну силу стосовно всіх інших нормативно-правових актів», де останні «мають відповідати законові як першоджерелу, не можуть йому суперечити». Ще в римському праві утвердилася повага до закону як до найважливішого регулятора суспільних відносин, що підтверджується такою сентенцією: «суворий закон, але це закон». Відомо, що не звичай, не судовий прецедент і не будь-яке інше джерело права, окрім самого закону, є тим стрижнем, навколо якого виокремлюється і функціонує континентальна система права» [23, с. 274].

Ю. Задорожним проведено аналіз принципу законності в руслі ідентифікації регуляторної ролі закону та його формальної домінації над альтернативними сферами соціальної норморегуляції. Втім, доводиться констатувати, що законність не обмежується виключно ствердженням ролі нормативно-правових актів у закріпленні алгоритму регулювання перебігу суспільних відносин, своєрідною фіксацією ідеального варіанту їх розвитку, втім, даним принципом охоплюється певна стратегічна модель діяльності суспільних інститутів, які, на засадах координації та субординації реалізують єдині, логічно-обумовлені та функціонально-виправдані програми соціального розвитку, що відтак дозволяє абстрагуватись від вузькості та односторонності тлумачення даного принципу у контексті сучасних адміністративно-правових тенденцій.

У свою чергу, А. Пухтецька вказує наступне: «Знову ж таки, звертаючись до європейської юридичної літератури, відмітимо, що європейські принципи адміністративного права були сформульовані

наприкінці 80-х років ХХ століття. Зокрема, особливо відомою стала праця Юргена Шварце «Europäischen Verwaltungsrecht»..., у якій до принципів європейського адміністративного права було віднесено:

– принцип законності (англ. – the principle of legality) – запозичений з французького права у класичному розумінні поняття верховенства права, відповідно до якого визнається зв'язаність адміністрації (виконавчої гілки влади) законом» [24, с. 129].

У наведеному баченні автора простежується парадигма інтерпретації законності як засобу рамкування юрисдикції органів публічної влади, що відтак забезпечує протидію свавіллю носіїв владних повноважень у їх взаємодії з приватними суб'єктами. На нашу думку, наведений тезис теж демонструє обмеження моделі розуміння даного принципу, оскільки фактично залишає за межами уваги такі його складові, як субординаційна організація правової системи, координуючий вплив на публічний апарат, телеологічність та наступність процедури правозастосування тощо. Таким чином, рамкування управління, хоча і є важливим елементом законності, втім не вичерпує його сутності як принципу діяльності правової системи.

Л. Попов, щодо змісту та ролі законності, аналізуючи їх через призму розуміння правової держави, відзначає: «Правова держава – це держава, в якій юридичними засобами реально забезпечено максимальне здійснення, охорону і захист основних прав людини. Саме така держава є одним із найвизначніших загальнолюдських політико-юридичних ідеалів» [25, с. 27]; а також наводить ключові характеристики держави, при яких можливим є досягнення дійсності принципу законності: «1) закріплення в конституційному та інших законах основних прав людини; 2) панування у суспільному і державному житті законів, які виражають волю більшості або всього населення країни, втілюючи при цьому основні загальнолюдські цінності та ідеали. Наголос саме на пануванні таких законів має на меті підкреслити, що для утворення правової держави замало лише наявності законів як актів представницького органу вищої державної влади.

Принципово важливо, щоб вони відповідали зазначеним («матеріальним») показникам і щоб такими актами були врегульовані всі основні ділянки, зони суспільного життя (насамперед відносини між громадянами, з одного боку, і органами, організаціями держави – з іншого). Інакше кажучи, стан панування законів характеризується певними якісними і кількісними показниками; 3) врегулювання відносин між особою і державою на основі загально-дозволеного підходу, принципу: «особі дозволено чинити все, що прямо не заборонено законом»; 4) взаємовідповідальність особи і держави; 5) притаманність усім громадянам високої культури права, зокрема їх обізнаність із життєво необхідними юридичними законами, а також уміння і навички їх використання у практичному житті» [10, с. 30-31].

Наведена концепція, у порівнянні з вище наведеними підходами до інтерпретації принципу законності, характеризується інноваційним та ширшим ареалом інтерпретації змісту даного феномену. Як бачимо, дослідник вказує на рівні існування законності, при цьому, побічно, виділяючи дві складові: публічну та приватноправову. Погоджуючись з наведеною концепцією, слід відзначити, що забезпечення дійсності режиму законності як форми реалізації однойменного принципу правової системи, фактично є недосяжним через лише покликання на обов'язок публічних установ утримуватись від порушення прав фізичних чи юридичних осіб приватного права чи продуктивність їх діяльності у сфері нормотворчості та правозастосування. Режиму законності можна досягнути лише через поєднання зусиль приватного та публічного середовищ у векторі реалізації завдань та принципів права, створивши передумови повної неприйнятності усіх форм порушення такого режиму.

На думку відомого адміністративіста Ю. Козлова, забезпечення законності як стану держави пов'язане з належним розвитком правосвідомості: «Основа законності – розвинена правосвідомість суб'єкта застосування права, яка має коригуватися тільки тими науковими ідеями, які вже сприйняті законодавцем, знайшли своє закріплення в конкретних

правових нормах, тобто стали нормами-принципами. Для цього законодавчий вираз правових принципів має бути уніфікованим, а основоположні ідеї, які претендують на статус правових принципів, повинні бути глибоко і всебічно обґрунтовані, всім зрозумілі і переконливі» [10, с. 41].

Однак, визначена позиція, на нашу думку, тяжіє до правового конформізму, оскільки автором ідентифікується в якості основи для формування правосвідомості, а відтак і стратегічної перцепції права виключно норми-догми, тобто апробовані та впроваджені у суспільний обіг у формі нормативних актів приписи. Втім, динаміка правового простору держави диктує дещо відмінні від наведеного контури принципу законності, як форми реалізації правосвідомості – учаснику суспільного обігу не достатньо апробовувати норми права, він покликаний формувати комплексне праворозуміння, яке передбачає також внесення інноваційних поглядів, розвиток концептуальних стратегій в цілях інтеграції їх у існуючу парадигму права. Відтак, наведена концепція дисонує з широким контекстом тлумачення принципу законності у контексті базису розвитку правосвідомості учасників правовідносин.

Л. Горбунова у монографічному дослідженні вказує: «Законність, на наш погляд, слід розглядати як матеріально зумовлений, такий, що характеризується правовою єдністю, режим діяльності (поведінки) суб'єктів права, який полягає в належній реалізації останніми положень правових законів у всіх без виключення сферах суспільних відносин. Можна виокремити кілька основних методологічних підходів щодо сучасного розуміння поняття законності. Перший слід пов'язувати з функціонуванням законності як системи нормативних вимог щодо побудови системи правового регулювання в державі, і відповідно, реалізації правотворчої діяльності (нормотворчий аспект). Другий має передбачати усвідомлення законності з точки зору її потенціалу для забезпечення правопорядку в суспільстві (аспект, пов'язаний з реалізацією права). Саме в останньому розумінні законність і виступає режимом (станом) діяльності всіх без виключення

державних органів, громадських об'єднань, політичних партій, підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб, окремих громадян, за якого необхідно точно і неухильно дотримувати положень чинних законів України» [26, с. 16].

Запропонована автором модель розуміння принципу законності особливо важлива у ході даного дисертаційного дослідження, оскільки демонструє, на відміну від попередніх концепцій, динамізм даного правового інституту, трансформуючи його з статичного принципу, як зазначає більшість дослідників, у активну та здатну до оперативної трансформації правову сутність – режим суспільних відносин у державі.

На нашу думку, есенційною відмінністю між категоріями «принцип» та «режим» є здатність другого до інтеграції у процедурні компоненти діяльності певної системи, що забезпечує високий рівень регулятивності, у порівнянні з «принципами», яким відведена лише ідеологічна та, подекуди, недостатньо деталізована роль вказівників бажаного напрямку функціонування.

Російський дослідник С. Фридинський, досліджуючи законність як правовий інститут, вказує: «За принципом законності налаштовується не лише система вертикального чи адміністративного впливу на суспільні відносини з боку органів державної влади, а й формується складна мережа реординаційних зв'язків, оскільки принцип законності поширюється не тільки на тих, для кого приймаються різноманітні нормативно-правові акти, а й на тих, хто їх приймає» [27, с. 118]. Наведена позиція демонструє фундаментальну рису феномену законності у структурно-ієрархічному сенсі, підкреслюючи інтегративність даного явища. Універсальність та системність принципу законності, ініціюючи усіх без винятку суб'єктів правовідносин до неухильного дотримання приписів правових норм, водночас демонструє ключову запоруку ефективності та непорушності підвалин даного стану: окрім фактичного дотримання даного принципу, учасники правовідносин

також приймають участь в розбудові, удосконаленні та поглибленні інтеграції даного явища у суспільно-правовому просторі.

У даній рисі принципу законності простежуємо основну демонстрацію динамізму цієї правової конструкції, оскільки, у багатьох дослідженнях даний інститут розглядається статично, як певна підвалина суспільного устрою, при цьому сприйняття його ролі в якості самостійного фактору та детермінанти подальшого розвитку конструктивних засад державності залишаються поза увагою дослідників.

Істотною оригінальністю наділені наукові праці післяреволюційного радянського періоду, дослідження змісту яких дозволить сформувати ретроспективний екскурс проблеми розкриття феномену законності, що, в цілях даного дисертаційного дослідження уможливить проведення певних трансхронологічних паралелей. Для прикладу, радянський дослідник П. Стучка вказує: «... можемо прийти до пояснення, що держава є класовою організацією суспільства, що охоплює певну територію і таке, що відноситься до цієї території населення, формально об'єднаних під суверенною державною владою. ...державна влада є владою одного класу над іншим класом або іншими класами. Право – це система (або порядок) суспільних відносин, яка відповідає інтересам панівного класу і користується охороною організованою ним (цього класу) силою, а законність діяльності конкретного державного апарату визначається відповідністю результатів такої діяльності інтересам панівного класу, що і є підставою охорони права з боку організованої влади панівного класу» [28, с. 117-123].

Специфіка вектору розкриття сутності та рис держави, створюваної нею правової системи, а відтак і розуміння сутності інституту законності, в наукових працях початку 20 століття перебували під істотним впливом революційних подій та актуальних у той часовий проміжок тенденцій праворозуміння. Як вбачається з наведеної нами концепції радянського теоретика права П. Стучки, феномен законності проектується через призму його гомогенності з політико-правовими інтересами домінуючого

соціального класу при абсолютному нехтуванні презумпціями соціальності та верховенства права, які визначають основним детермінантом нормотворчої та правозастосовної діяльності саме необхідність належного врегулювання суспільних відносин на засадах забезпечення демократичних цінностей та охорони прав та законних інтересів усіх учасників правовідносин. Декларування прив'язки легітимності діяльності публічного апарату з її асиміляцією із заходами диктату певного соціального класу, в сучасних умовах позиціонується як неприпустима, втім, дозволяє встановити, що непорушність та практичне забезпечення принципу законності в сучасному сенсі забезпечуються лише у правових системах з демократичними правовими режимами. Декларування законності як принципу побудови публічного апарату в тоталітарних та авторитарних правових режимах, відтак, слід визначити в якості правової фікції, спрямованої на маскування вказаних режимів у призмі сприйняття істинної правової сутності як на національному, так і на міжнародно-правовому рівнях. Відтак, трактуванню інституту законності в конкретній правовій системі повинно передувати з'ясування форми державного режиму, яка де-факто існує у конкретній державі.

Для завершення формування усталеного у національній правовій науці уявлення щодо змісту та рис принципу законності, актуальною є позиція О. Ющик з цього питання: «Принцип законності не можна обмежувати суто формулюванням вимоги до агентів публічної влади дотримуватись положень закону» [29, с. 15-16].

Змістовно, принцип законності, охоплюючи усю систему суспільних відносин, покладає формальні обов'язки на їх учасників. На відміну від хибного сприйняття даного принципу, як такого, що виключно лімітує діяльність органів та суб'єктів публічного управління, як вбачається з наведеної О. Ющик позиції, практична реалізація змісту цього принципу формує своєрідний превентивний механізм щодо потенційних відхилень від правомірного вектору поведінки усіма без винятку учасниками суспільної

організації, відтак, констатуємо характерну рису цього принципу – його інтегративність (фактичне поширення на усі сфери суспільних відносин та на усіх їх учасників, незалежно від юридичного статусу чи організаційно-правової форми).

За результатами дослідження праць вітчизняних та закордонних теоретиків права, приходимо до висновку, що законність, як правовий інститут розглядається ними виключно у контексті його позиціонування в якості принципу діяльності публічного апарату та засади розвитку суспільних відносин у державі. З такою позицією слід погодитись лише частково, оскільки принцип – керівна ідея, засада здійснення чогось, індикатор відповідності певного явища чи процесу ustalеним вимогам. З даного формулювання, вбачається статичність трактування даного правового інституту в якості певного критерію оцінки правових та суспільних процесів, що звужує аутентичне призначення такого феномену. На нашу думку, законність доречніше розглядати в якості правового режиму. На думку О.М. Бандурки правовий режим слід визначити як: «...порядок регулювання, який виражений в комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зв'язків, які створюють особливу спрямованість регулювання» [30, с. 243].

Як вбачається з наведеного, законність як режим правового регулювання, у порівнянні з трактуванням даного інституту в якості принципу характеризується рядом додаткових ознак, які дозволяють розширити ареал його практичної реалізації, а саме:

- принцип законності становить собою лише одну з форм оцінки стану правового регулювання на предмет дотримання належної організації суспільних відносин, натомість режим законності становить собою форму конгломерації варіативних правових форм, єдність яких не обмежується констатуванням наявності чи відсутності належного рівня правової відповідності суспільних відносин, уособлюючи собою комплексний алгоритм позитивних зобов'язань їх учасників;

- режим законності становить собою комплекс заходів координації та субординації, на відміну від однойменного принципу, в якому домінують виключно відносини субординаційного типу;
- в межах режиму законності, який становить собою систему позитивних зв'язків між учасниками суспільних відносин, відбувається генерування правових конструкцій, оскільки такий режим, покладаючи на суб'єктів права зобов'язання не лише утримуватись від протиправної поведінки, формує обов'язок останніх забезпечувати прогресивний розвиток правового середовища, у тому числі шляхом їх участі у нормотворенні чи формуванні законодавчих ініціатив;
- режим законності позиціонується не тільки в якості зовнішнього фактору (при якому визначення відповідності приписам закону відбувається виключно контролюючими суб'єктами при здебільшого пасивній участі учасника правовідносин), однак, апріорі, становить собою форму активної поведінки такого учасника (суб'єкт права, наділений здатністю не лише щодо дотримання чи виконання вимог закону, втім також і можливістю активного впливу на правову систему через визначені форми та методи).

З огляду на наведені фактори, в межах даного дослідження, аналіз правового феномену законності буде провадитись у руслі його визначення в якості правового режиму, що дозволить виділити увесь ареал його функціонування та систематизувати ключові властивості цього правового інституту в цілях завдань, які поставлені перед здобувачем наукового ступеня.

Режим законності як адміністративно-правове явище істотним чином визначає фактичну роль, яку органи публічної влади виконують у суспільстві, дозволяючи визначити якісні показники діяльності кожного з інститутів чи їх підсистем. В цих цілях доречно відзначити основні критерії даного режиму:

1) Формальні критерії. Оскільки режим законності функціонує виключно у політико-правовому просторі, констатація його існування

неможлива без детального аналізу правової системи конкретної держави, що формує потребу визначення тих формальних індикаторів, які дозволяють стверджувати про дотримання вищезгаданого режиму.

На нашу думку, до числа формальних критеріїв режиму законності слід віднести наступні:

- Галузева структуризація правової системи. Варіативністю сучасних форм правової комунікації, наряду зі складністю соціальних процесів сформована потреба галузевої спеціалізації правового регулювання та відповідної групофікації норм матеріального та процесуального права. Наряду з практичною зручністю такого розподілу, формування галузей права покликане забезпечувати ще одну важливу функцію – мінімізувати прогалини права, правові колізії та аномії. Режим законності може бути забезпечений лише у тій мірі, у якій національний правовий простір відповідає практичним запитам практичної соціально-правової комунікації та, враховуючи останні, розширює предмет правового регулювання відповідних галузей права, або ж їх номенклатуру. У разі недостатньої урегульованості соціальних процесів приписами нормативно-правових актів виникає потреба пошуку альтернативних, подекуди і неправомірних форм забезпечення запитів соціального середовища. Таким чином, запорукою практичного втілення режиму законності є подолання ригідності правової системи через раціонально організовану галузеву модель нормотворення у відповідній державі.

- Визначеність юрисдикції органів публічної влади. Правомірність функціонування публічного апарату неможлива при неузгодженому розподілі функціональної компетенції між окремими його ланками, тобто без належного визначення юрисдикції органів публічної влади формування режиму законності в державі є немислимим. Науковці неодноразово звертали увагу на такі проблеми пострадянського правового простору як дублювання компетенції чи накладення сфер юрисдикції у практичній діяльності інститутів державної влади. Зокрема, Ю. Георгієвський вказує на те, що:

«...докорінна модернізація центральних органів влади та реформа місцевого самоврядування мають успішну перспективу за умови розуміння компетенції публічної влади. Це є відправним пунктом для забезпечення гармонізації взаємовідносин між центральним і регіональним рівнями публічного управління та законодавчого гарантування демократичної основи місцевого самоврядування, формування компетенцій, притаманних органам державної виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. Це є першим кроком до усунення паралелізму та дублювання компетенцій в управлінні регіональним розвитком. А для цього слід позбутися такого негативного явища, як ситуативний характер трансформацій, зміни функцій і повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування» [31, с. 12-13]. Паралелізм та дублювання повноважень, про які зазначає дослідник, вказують на порушення фундаментального принципу спеціалізації управління, що відтак формує заперуки зниження його ефективності. Легітимність прийнятих за результатами такого юрисдикційного колапсу управлінських рішень може виступати предметом дослідження у ході адміністративних чи судових процедур, що ставить під сумнів законність їх прийняття. У разі визначення практики правозастосовного чи законодавчого інституту такою, що не відповідає вимогам закону про дотримання режиму законності мова йти вже не може. Таким чином вироблення чітких та, що найважливіше спеціалізованих актів, які визначають правовий статус та сферу юрисдикції (відання) ланок публічного апарату безпосередньо перебуває у взаємозв'язку з режимом законності в державі.

- Широкий спектр форм правового статусу учасників правовідносин та його урегульованість національним законодавством.
- Детальна регламентація процесуальних та процедурних питань діяльності інститутів публічної влади.
- Конкретизація підстав, форм, мір та порядку притягнення учасників суспільних відносин до юридичної відповідальності.

- Визначеність правових гарантій захисту прав та законних інтересів учасників правовідносин.
- Інтегрованість у національну правову систему міжнародних механізмів правового захисту.
- Визнання юрисдикції та врахування практики міжнародних правозахисних організацій.

2) Фактичні критерії становлять собою комплекс індикаторів практичного здійснення формально-визначених нормативно-правових приписів на рівні їх апробації правозастосуванням. До складу фактичних критеріїв режиму законності слід відносити:

- Дієвість правоохоронної діяльності, зокрема шляхом провадження такої на засадах врахування стратегічних напрямків досягнення режиму публічної безпеки.
- Ефективне здійснення правосуддя.
- Виконання вимог рішень міжнародних судових органів та арбітражних установ.
- Практичне втілення наступності правозастосовної практики через практичне застосування принципів судової та адміністративної преюдиції.

З огляду на важливість практичного забезпечення режиму законності в державі істотної уваги заслуговують засоби забезпечення вказаного режиму як публічного так і приватноправового рівнів локалізації. Засобами забезпечення режиму законності публічного типу, на нашу думку, слід вважати наступні:

- 1) Нормотворча та правозастосовна практика органів публічного управління, яка відповідає процедурним та практично-прикладним вимогам правової системи.
- 2) Проведення контролю за станом дотримання та виконання нормативно-правових актів у внутрішньому та зовнішньому вимірах.

3) Реалізація юрисдикційних заходів, у разі виявлення фактів порушення національного законодавства та усунення причин і умов, які сприяли таким порушенням.

4) Налаштування ефективної моделі кооперації між інститутами публічної влади для формування гармонічної та дієвої програми діяльності з врахуванням попередньо виявлених дефектів.

5) Забезпечення відкритості органів публічного управління для участі інститутів громадянського суспільства в формуванні стратегії правового розвитку.

До числа приватноправових засобів забезпечення режиму законності слід віднести наступні:

1) Участь громадських формувань та приватноправових суб'єктів правовідносин у визначенні програм правового та соціального розвитку у формі взаємодії з інститутами публічного управління.

2) Внесення приватноправовими суб'єктами конструктивних пропозицій інститутам публічної влади щодо удосконалення національного законодавства.

3) Участь інститутів громадянського суспільства в розвитку та підтриманні високого рівня правової культури та правосвідомості в соціумі.

4) Взаємодія приватноправових суб'єктів з правоохоронною системою у сфері превенції потенційних порушень законності, виявлення та припинення таких порушень.

5) Активна участь інститутів громадянського суспільства в забезпеченні громадського контролю за практичною діяльністю інститутів публічного управління.

В сучасних умовах інститут публічної безпеки як правове явище досі не знайшов належного дефінітивного відображення, як у нормативно-правовій, так і у доктринальній площинах. З цього приводу цікавою є позиція В. Фатхутдінова: «Незважаючи на важливість реформи правоохоронних органів в цілому, і поліції зокрема, термін «публічна безпека» не став

частотним ані у назвах, ані у текстах нормативно-правових актів. Вживання терміну «публічна безпека» взагалі обмежене лише науковою сферою, і не має свого аналогу і вживаності в законодавчому обігу, оскільки функціонування його у чинних нормативно-правових актах України не зафіксовано.

У зв'язку із відсутністю нормативного тлумачення вказаних ключових поліцейських термінів з урахуванням їхньої полісемії виникають розбіжності в розумінні, застосуванні й використанні термінології, що значною мірою ускладнює процеси правозастосування, формує вакуум діяльності поліції.

Через помилковість законодавчої техніки зроблено невдалу спробу уведення в науковий обіг поняття „*державна політика у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку*”...» [32].

З огляду на вказане, істотної важливості набуває необхідність визначення інституту публічної безпеки та його місця у загальній призмі правових феноменів. Публічна безпека – індикатор дієвості правоохоронної діяльності, який становить собою елемент режиму законності, змістом якого виступає мінімізація, превенція та протидія факторам, які за своєю природою чи внаслідок умисної видозміни мети формально правомірних процесів, становлять загрозу належному перебігу охоронюваних законом суспільних відносин. Проведене автором опитування 452 респондентів дає підстави стверджувати про потребу у формуванні безпекового середовища та потреби у внесенні змін до чинного законодавства у цій царині (див. додаток А, Б).

Позиціонування публічної безпеки в якості структурної компоненти режиму законності пояснюється лише частковим охопленням (в частині процедурних та процесуальних питань правозастосування, координації та юрисдикційної діяльності) змістом такого інституту форм забезпечення законності, які усталено використовуються у практиці сучасних правових режимів [33].

Визначивши родово-видові взаємозв'язки між інститутами «режим законності» та «публічна безпека», черговим завданням є чітке

позиціонування такого явища як «безпечне середовище» у призмі вказаних правових категорій.

Система Міністерства внутрішніх справ, будучи частиною апарату публічного адміністрування, покликана забезпечувати ефективне здійснення державної політики у сферах суспільних відносин, віднесених до її відання. З огляду на фундаментальність правоохоронної та правозахисної спрямованостей у діяльності даної ланки публічного апарату, у відповідності до стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) до 2020 року: «Роль Міністерства внутрішніх справ України полягає у створенні умов розвитку безпечного середовища життєдіяльності, як основи безпеки на території України, а також сучасної системи внутрішньої безпеки, як чинника стримування подальшого поширення російської агресії» [34].

Вказана норма свідчить про позиціонування безпечного середовища в якості однієї із передумов публічної безпеки, що на нашу думку, вказує на необхідність визначення першого з наведених феноменів як засобу, а відтак і складової публічної безпеки. Вказана модель інтерпретації також підтверджується баченням стратегічного розвитку системи МВС, втіленого в вищезгаданому програмному документі, а саме: «Стратегія розвитку системи МВС до 2020 року є візією розвитку органів системи МВС, як невід’ємної частини сектору національної безпеки України, та визначає наступні пріоритети їх діяльності: безпечне середовище; протидія злочинності; дотримання та забезпечення прав людини органами системи МВС; ефективне інтегроване управління кордонами і збалансована міграційна політика; якість і доступність послуг; ефективне врядування, прозорість і підзвітність; розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників» [34].

Усі вказані пріоритети, реалізація яких позиціонується в якості завдань системи МВС України, у своїй єдності становлять інститут «публічної безпеки», що з огляду на формальне закріплення функції забезпечення публічної безпеки в спеціальному Законі [35] в якості ключового напрямку

діяльності Національної поліції України, дозволяє прийти до наступних висновків:

А) Безпечне середовище є основою стану публічної безпеки та водночас компонентою такого стану;

Б) Виведення, у стратегічному сенсі, безпечного середовища в якості самостійного елементу в системі пріоритетів розвитку МВС України, поряд з юрисдикційними та соціальними функціями, дозволяє констатувати спеціальну сутність такого правового інституту, яка різниться з процесами правозастосування у поточній діяльності такого відомства.

Таким чином, на нашу думку, безпечне середовище слід визначити в якості елементу правової дійсності, що становить основу та компоненту забезпечення публічної безпеки у діяльності органів публічного адміністрування, сформованого засобами практичної реалізації приписів національного законодавства та нагляду за їх дотриманням, що не пов'язані зі здійсненням юрисдикційних (адміністративних, дисциплінарних чи кримінально-правових) проваджень такими органами.

Забезпечення режиму законності, підтримання публічної безпеки та сприяння формуванню безпечного середовища, з огляду на наведені змістовні ознаки та експлікацію цілей стратегічного розвитку МВС України, безперечно слід визначити в якості пріоритетних завдань, які ставляться перед правоохоронними органами. З огляду на наведену автором концепцію розмежування вказаних трьох інститутів в якості самостійних правових феноменів та зважаючи на комплексність розкриття методики їх забезпечення у наступних підрозділах цього дослідження, слід визначити лише основні напрямки такого забезпечення через формулювання ключових векторів такого процесу.

Ключовими напрямками забезпечення «режиму законності» у діяльності Національної поліції України слід визначити:

- неухильне додержання та належне виконання співробітниками Національної поліції України норм національного законодавства;

- реалізація, у повній відповідності з приписами законодавства, заходів щодо виявлення фактів порушення норм права та вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності;
- виявлення факторів, які сприяють протиправній активності учасників суспільних відносин та вжиття заходів щодо усунення таких факторів;
- забезпечення відновлення порушеного деліктною активністю стану суспільних відносин в межах заходів, які охоплюються компетенцією інститутів Національної поліції України;
- аналіз функціонування установ та підрозділів системи МВС України на предмет їх діяльності у руслі неухильного додержання приписів національного законодавства України;
- виявлення факторів, які знижують ефективність правоохоронної діяльності та внесення пропозицій уповноваженим суб'єктам щодо регулювання чи корекції національного законодавства;
- мінімізація бюрократичних процедур у діяльності установ та підрозділів МВС України.

До числа основних напрямків підтримання публічної безпеки у діяльності системи МВС України необхідно віднести:

- налагодження ефективної моделі оперативного реагування на повідомлення про факти деліквентної активності;
- формування налагодженого механізму взаємодії між системами органів та установ у сфері протидії загрозам публічному порядку;
- розвиток моделі активної участі громадських формувань та приватноправових суб'єктів у нейтралізації загроз публічній безпеці;
- нейтралізація проявів екстремістської та терористичної активності в суспільстві;

- відновлення контролю над державними територіями, які тимчасово перебувають поза суверенним впливом України внаслідок військової окупації;
- забезпечення інформаційної захищеності соціального середовища.

Формуванню безпечного середовища сприятимуть наступні заходи, віднесені до компетенції Національної поліції України:

- забезпечення практичного здійснення фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі;
- налагодження моделі партнерства з соціальними суб'єктами, що сприятиме позаштатному залученню інститутів громадянського суспільства до реалізації правоохоронної функції;
- розширення сфери застосування заходів поліцейського піклування та посилення сервісної концепції діяльності Національної поліції України;
- практичне здійснення інформаційно-підготовчих та навчальних заходів з населенням щодо мінімізації потенційних ризиків для життя та здоров'я громадян на випадок надзвичайних ситуацій;
- сприяння в удосконаленню системи інформування населення про надзвичайні ситуації та відновлення інфраструктури цивільного захисту.

Проведене в межах даного підрозділу кваліфікаційної роботи дослідження дозволяє прийти до висновку про те, що у сучасній правовій доктрині, а відтак і нормативно-правовому вимірі регламентації таких інститутів як «режим законності», «публічна безпека» та «безпечне середовище» відсутній гомогенний підхід до розуміння властивостей, ознак, а, відтак, і змісту цих елементів правової дійсності. Така ситуація, вочевидь, сформована внаслідок недостатності уваги дослідників до проблематики послідовного розкриття змісту окреслених правових інститутів, що істотним чином негативно відображається на здатності національної адміністративно-

правової науки виступати в якості основи гармонійного розвитку вітчизняного законодавства, що потребує невідкладного реагування, у тому числі через проведення комплексного дослідження даних інститутів, загальні риси яких було висвітлено здобувачем у даній частині дисертаційного дослідження.

1.2 Характеристика небезпек життєдіяльності населення

Сучасна соціально-правова ситуація в Україні безумовно позиціонується як складна та нестабільна, як з огляду на військово-політичні та макроекономічні показники, так і через перманентні прояви дисфункціональності органів публічного адміністрування при певній інертності інститутів громадянського суспільства (подекуди обумовленої незавершеним процесом формування таких інститутів). Етимологічно, формування безпечного середовища для функціонування суспільства в певній державі напряму залежить від подолання існуючих загроз, які унеможливають чи знижують ефективність процесу формування соціальної безпеки. Очевидним є той факт, що для ефективного вирішення певної проблеми необхідно детально з'ясувати її суть та причини виникнення. Відтак, в цілях ефективного формування безпечного соціального середовища, необхідно визначити спектр факторів, які становлять собою загрози для належного функціонування суспільства в режимі соціальної безпеки.

Проблемі ідентифікації небезпек життєдіяльності населення, у тій чи іншій мірі, приділена увага у наукових розвідках багатьох науковців, серед яких доцільно виділити наступних: В. Авер'янов [36], О. Бандурка [37], Д. Бахрах, [38], Ю. Битяк [39], А. Комзюк [40], В. Зуй [41], Я. Бедрій [42], В. Джигирей [43], Н. Максимова [44], Є. Желібо [45], Ю. Скобло [46]. Доробком вказаних науковців охоплюються варіативні підходи до визначення змісту та форм прояву факторів створення небезпеки для

життєдіяльності населення, аналіз яких дозволить здійснити типологізацію доктринальної призми відображення вказаної проблематики та сформуванню комплексний підхід до визначення цього питання через з'ясування предмету наукового дослідження даної кваліфікаційної роботи.

Зокрема, на думку теоретиків адміністративного права А. Антонова та В. Балашова, аналізуючи джерела небезпек для життєдіяльності населення, консолідуєть їх в межах категорії «надзвичайна ситуація», визначаючи зміст останньої в якості: «...ситуації на об'єкті чи окремій території, яка викликана подіями природного, екологічного, технічного, соціального, військового та іншого характеру, що призвела чи може призвести до значної шкоди, порушення нормальної життєдіяльності та загибелі людей» [47, с. 69].

В цілях даного дисертаційного дослідження позиція авторів може слугувати в якості основи для консолідації типових ознак такого явища як «небезпека для життєдіяльності населення». Враховуючи позицію дослідників, на нашу думку, до числа таких ознак слід віднести наступні:

- Середовище виникнення небезпеки. Оскільки загрози життєдіяльності людини пов'язані з варіативними факторами природного, техногенного та соціально-політичного характеру, локалізація суспільних відносин, в межах яких відбувається виникнення таких факторів теж характеризуються різноманітністю. Єдиним консолідуєчим фактором ідентифікації середовища інтерпретації небезпек для життєдіяльності соціальних суб'єктів виступає їх зосередження у соціальному середовищі, тобто у контексті суспільної активності. Виникнення небезпек для життєдіяльності населення поза межами суспільних відносин, з огляду на їх зосередження поза межами регуляторного впливу національного законодавства, де-факто неможлива через ценз універсальності правового регулювання. Вказане дозволяє прийти до висновку про обмеження сфери виникнення вказаних загроз тільки у соціальній сфері, опосередкованій суспільними відносинами.

- Генеза факторів небезпеки. Аналіз численних досліджень свідчить про відсутність єдності наукового середовища у сфері вирішення проблеми систематизації факторів небезпеки для життєдіяльності населення. На нашу думку, фактори небезпеки для життєдіяльності населення доцільно згрупувати в наступні блоки: соціально-політичні, природні та техногенні фактори, а також фактори комбінованого типу. Наведена типологізація є повною, оскільки включає усі потенційні джерела виникнення загроз життєдіяльності населення, виникнення яких є можливим на даному етапі соціального розвитку.

- Наслідки небезпеки, під якими слід розуміти загибель людей чи інші негативні форми впливу на фізичне чи психічне здоров'я, пошкодження чи знищення майна, порушення соціального та публічного порядку чи конституційного ладу.

На думку В. Лапіна, глобалізація та породжуване цим явищем ускладнення архітектури соціального устрою, складність життєдіяльності людини в умовах сучасного соціального середовища, обумовлюють існування значного розмаїття факторів, які становлять собою небезпеку для життєдіяльності суспільства та людини як його складової. Втім, серед усього спектру факторів дестабілізуючого впливу на стан безпеки соціального середовища, особливої уваги дослідник приділяє проблемам саме соціально-політичного типу, що, в силу інтеграції в межі об'єкта даного дисертаційного дослідження заслуговує на детальніший розгляд. Зокрема дослідник вказує: «Соціально-політичні небезпеки зумовлюються виникненням різного роду соціальних конфліктів, в основі яких є зіткнення двох чи більше різноспрямованих сил з метою реалізації їх інтересів за умов протидії. Джерелами конфлікту можуть бути: соціальна нерівність, яка існує в суспільстві, система поділу влади, матеріальних благ, політичних інтересів тощо. Отже, конфлікт – це зіткнення протилежних інтересів, поглядів, гостра суперечка, ускладнення, боротьба ворогуючих сторін різного рівня та складу учасників. Конфлікт передбачає усвідомлення протидії і реакцію на нього.

Конфлікт, який виникає в суспільстві, як правило, має соціально-політичний характер.

До соціально-політичних небезпек належать: тероризм, захоплення заручників та важливих об'єктів, виникнення локальних військових конфліктів на міжетнічній, релігійній основі, епідемії тощо» [48, с. 87-88].

У контексті визначення характеристики небезпек життєдіяльності населення, позиція науковця є цікавою з огляду на ідентифікацію ним особливого виду соціально-політичних загроз, причиною яких автор вважає явище соціального конфлікту. На відміну від усталеної об'єктивної (існування загрози побічно обумовлюється суспільними процесами та, апріорі, носить незалежний від соціальних інститутів характер виникнення) моделі позиціонування причин виникнення небезпек, автором запропонована концепція, у ході тлумачення якої приходимо до висновку щодо доцільності визначення в якості самостійної загрози життєдіяльності суспільства неефективну чи недостатньо організовану модель публічного адміністрування як елементу публічного порядку. Індикаторами дефектності стану публічного порядку, які слід позиціонувати в якості соціально-політичних загроз життєдіяльності населення держави, на нашу думку, виступають:

- ✓ порушення раціонального розподілу компетенції між органами публічної влади, наслідком чого виступають явища паралелізму компетенції чи недорегульованості окремих сфер суспільних відносин, особливо у галузі застосування заходів юридичної відповідальності за правопорушення;

- ✓ надмірна бюрократизованість інститутів публічного адміністрування, акцент в діяльності котрої здійснено не на продуктивність результату їх функціонування, а на дотримання документального та процесуального порядку документоведення;

- ✓ низький рівень соціального забезпечення населення, наслідком чого відбувається сегментна маргіналізація суспільства та породжується такою інтенсифікація деліквентних та криміногенних процесів;

- ✓ існування проблеми збройної агресії щодо територій України, явища терористичної активності;
- ✓ істотний розвиток процесів нелегального поширення зброї та боєприпасів летальної і травматичної дії тощо.

Як бачимо з наведеного опису ключових соціально-політичних небезпек для життєдіяльності населення, вказаний перелік є відкритим, а відтак констатувати про вичерпність тих чи інших форм позиціонування такого соціального явища, як це вбачається з вищезгаданого дослідження, є невиправданим та дещо передчасним.

З методологічної точки зору цікавою в межах дослідження небезпек життєдіяльності населення видається позиція І. Миценка: «...людська активність має особливість, яка відрізняє її від активності решти живих організмів та істот. Ця особливість полягає в тому, що людина не лише пристосовується до навколишнього середовища, а й трансформує його до задоволення власних потреб, активно взаємодіє з ним, завдяки чому і досягає свідомо поставленої мети, що виникла внаслідок прояву у неї певної потреби.

Отже, під життєдіяльністю розуміється властивість людини не просто діяти в життєвому середовищі, яке її оточує, а процес збалансованого існування та самореалізації індивіда, групи людей, суспільства і людства загалом в єдності їхніх життєвих потреб і можливостей» [49, с. 47].

Вказана модель ідентифікації властивостей життєдіяльності людини та соціальних груп, у руслі визначення змісту небезпек життєдіяльності населення, дозволяє зробити наступні висновки: виникнення небезпечних факторів подекуди обумовлене власною діяльністю людини чи соціальних інститутів, яка спрямована на видозміну середовища існування, тобто до числа факторів виникнення загроз слід відносити і соціально-обумовлену активність щодо трансформації життєвого середовища; водночас існування певної усталеної моделі засобів ліквідації описаного роду небезпек, яка б могла претендувати на універсальність дисоціюється з такою ознакою

соціального середовища як його динамічність (здатність до видозміни формо-змістовних властивостей).

На підставі наведеного, можемо стверджувати про те, що ключовим методом нейтралізації небезпек для життєдіяльності населення є перманентне здійснення заходів нагляду та контролю не тільки за проявами протиправної активності учасників соціального середовища, але й за динамікою соціальних процесів, оскільки констатується динамічність такого середовища.

Соціальний аспект виникнення факторів небезпеки для життєдіяльності населення обумовлений також тим, що соціальні суб'єкти намагаються абстрагуватись від процесів формування безпечного середовища, покладаючи увесь спектр заходів реагування у цій сфері на органи публічного адміністрування. Вказана тенденція призводить до нейтралізації саморегуляції соціального середовища, позиціонуючи соціум в якості споживача публічних послуг та відводячи учасникам останнього виключно роль «скаржника» у разі виявлення тих чи інших факторів, які підпадають під ознаки небезпечності.

З цього приводу Г. В. Ф. Гегель вказував: «Люди впевнені у тому, що держава повинна існувати і що тільки в ній може здійснюватися особливий інтерес, але звичка приховує від нас те, на чому ґрунтується наше існування. Коли людина вночі спокійно виходить на вулицю, їй не спадає на думку, що все могло б бути по-іншому. Бо ця звичка до безпеки стала її другою натурою, і ніхто не думає, що це результат лише дій особливих установ. Часто вважається, що держава тримається на силі, насправді основою цього є тільки відчуття необхідності порядку, яке мають усі» [50, с. 293].

На нашу думку, при слухності наведеного твердження, все ж виявляється певна негативна закономірність, – суспільство та його інститути не здійснюють активного реагування на потенційні небезпеки середовища, в якому вони функціонують. Вважаємо, що вказана обставина породжена, у тому числі, незавершеністю процесу формування вітчизняної системи

інститутів громадянського суспільства, низьким рівнем соціальної свідомості, поряд зі значною терпимістю до проявів деліктності. Засобами підвищення активності соціальних інститутів у сфері нейтралізації небезпек для життєдіяльності населення, на нашу думку, виступають:

- періодичні практичні заходи за участю громадськості, спрямовані на формування обізнаності з потенційними небезпеками, виникнення яких можливе у сучасному соціальному середовищі та визначення основних методів протидії (мінімізації чи локалізації) таким небезпекам через активні дії інститутів соціального середовища;

- усестороннє формування високого рівня соціальної свідомості, базисом якого, зокрема, виступає своєчасне інформування органів публічної влади про виявлені загрози та потенційні умови їх виникнення, що дозволить підвищити оперативність реагування компетентних інститутів на вказані повідомлення;

- залучення інститутів громадянського суспільства до формування програм та стратегій соціального розвитку, якими охоплюються заходи, спрямовані на нейтралізацію небезпек для соціального середовища та життєдіяльності населення;

- підвищення правосвідомості громадян через механізми практикумів та навчань з ключових питань функціонування національної правової системи (поняття та види правопорушень, форми та види юридичної відповідальності, дій громадян у разі виявлення протиправної поведінки учасників суспільства) [51, с. 175-178].

За результатами визначення та структуризування ознак і властивостей небезпек життєдіяльності населення, вказаний інститут слід визначити як динамічний елемент соціального середовища, що знаходить свій прояв у соціально-політичних, природних, техногенних факторах та факторах комбінованого типу, вплив яких призводить до порушення належного перебігу соціальних процесів, наслідками неналежного реагування на прояви яких можуть виступати загибель людей чи інші негативні форми впливу на їх

фізичне чи психічне здоров'я, пошкодження чи знищення майна, порушення соціального та публічного порядку чи конституційного ладу.

Наведена дефініція небезпек життєдіяльності населення носить міжсистемний характер, а відтак, в межах компетенції окремих органів публічного адміністрування, може набувати більш конкретного (вужчого чи спеціалізованого) значення. Для прикладу, програмним документом розвитку системи МВС в Україні «Стратегією розвитку МВС України до 2020 року» [34], визначено наступне:

«Безпечне середовище життєдіяльності людей, забезпечене орієнтованою на потреби населення діяльністю органів системи МВС, їх швидким і компетентним реагуванням на надзвичайні ситуації і події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, їх превенцією та активною участю громадян.

Виклики:

- складна криміногенна ситуація в державі, високий рівень корупції та організованої злочинності, економічна нестабільність та поява нових типів загроз і злочинів унаслідок військової агресії з боку Російської Федерації;
- відсутність єдиної і оптимальної системи швидкого реагування на повідомлення про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці;
- несвоєчасне реагування на надзвичайні ситуації внаслідок обмежених спроможностей сил цивільного захисту, їх значної віддаленості від місць виникнення таких ситуацій;
- критична ситуація з аварійністю на дорогах і тяжкість наслідків дорожньо-транспортних пригод;
- недосконалість місцевої інфраструктури безпеки, обмежені можливості відеоспостереження, застарілість системи оповіщення населення про виникнення надзвичайних ситуацій;
- надмірний регуляторний вплив на суб'єкти господарювання інспектуючих органів системи МВС;

- недостатній рівень участі суспільства в механізмах попередження правопорушень і запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;
- недосконалість чинного законодавства щодо забезпечення громадського порядку і безпеки під час проведення масових заходів;
- відсутність належних навичок забезпечення особистої безпеки і недостатній рівень розуміння населенням своєї активної ролі в забезпеченні громадської безпеки» [34].

Висвітлені в Стратегії джерела формування небезпеки для життєдіяльності населення носять орієнтовний характер, оскільки охоплюють як сфери компетенції інститутів системи МВС України, так і ті сфери суспільних відносин, які не належать до об'єкта регуляторного впливу цієї системи органів публічної влади. Таким чином, на нашу думку, деталізація формо-змістовного наповнення таких джерел соціальної небезпеки дозволить сформуванню комплексного уявлення щодо подальших заходів, вжиття яких є необхідним для дорегулювання чи модернізації існуючого стану заходів адміністративно-правового захисту в Україні.

Складна криміногенна ситуація, як індикатор загрози життєдіяльності населення охоплює ряд факторів:

- Перевищення загально-кримінологічних показників питомого значення кримінальних правопорушень, реєстрація яких відбувається в межах відповідної території за звітний період. Дана обставина викликана як зростанням інтенсивності кримінально-протиправної поведінки окремих представників соціальних груп, так і недосконалістю практики застосування законодавства про кримінальну відповідальність. Аналіз судової практики свідчить про непоодинокі випадки застосування судами норм статей 74 та 75 Кримінального кодексу України [52], які передбачають звільнення особи від покарання чи його відбування у порядку застосування законодавства про амністію чи звільнення такої особи від відбування покарання з встановленням іспитового строку, при цьому аргументація застосування вказаних норм у вироках судів зводиться до дублювання загальних приписів

диспозицій та гіпотез вказаних норм права. На нашу думку, потребує перегляду механізм реалізації судами вказаних повноважень, оскільки суд повинен навести достатні та підтверджені дослідженням матеріалів справи докази того, що особа, яка звільняється від заходів кримінально-правового впливу не становитиме в подальшому суспільної небезпеки. На вказану вимогу звертає свою увагу і Європейський суд з прав людини (для прикладу див. рішення Європейського суду з прав людини Справа «Харченко проти України» (Заява № 40107/02) [53] та Справа «Слоєв проти України» (Заява № 17283/02) [54]), в частині недопустимості усталеної в Україні практики застосування норм законодавства про кримінальну відповідальність без достатнього правового обґрунтування висновків, до яких прийшов суд за результатами розгляду справи чи вирішення окремих процесуальних питань, які мають істотне значення для правильності вирішення справи по суті. Таким чином, показник криміногенності, як загроза життєдіяльності населення формується не лише соціальним середовищем у контексті деліквентних тенденцій окремих його членів, але й самою діяльністю органів публічного адміністрування, неправильне чи невиправдане застосування норм права якими призводить до неефективності заходів загальної та спеціальної превенції правопорушень;

- Нестабільність соціально-політичної ситуації, обумовленої окупацією частини територій України та неконтрольований незаконний обіг зброї. Вказані обставини нарощують інтенсивність таких особливих форм злочинності як бандитизм, незаконне зберігання чи торгівля зброєю та боєприпасами, розбої з застосуванням зброї тощо. Таким чином активність стану воєнної окупації на сході України істотним чином підвищує криміногенний фактор як загрозу життєдіяльності населення, що потребує невідкладного реагування на описані факти;

- Надмірне навантаження органів досудового слідства та бюрократичні перешкоди ефективному здійсненню правоохоронної функції. За даними Державної служби статистики України, в 2017 році було виявлено 523 тисячі

911 злочинів, аналогічний показник у 1990 році становив 369 тисяч 809 злочинів [55]. Хоча різниця у наведених показниках і перебуває в межах прийняттого відхилення, все ж звернемо увагу на те, що у відповідності до чинного КПК України [56], у порівнянні з попередньою редакцією цього нормативно-правового акта, істотної зміни зазнала процедура кримінальних проваджень: скорочено строки досудового розслідування, встановлено погоджувальну процедуру проведення окремих слідчих дій зі слідчим суддею та процесуальним керівником (відповідним наглядовим прокурором), статтею 219 КПК України встановлена гранична тривалість досудового розслідування, що шляхом системного тлумачення з положеннями статті 284 цього ж кодексу, дозволяє штучно (на підставі виключно процесуальних обставин) припинити провадження у разі, якщо з моменту внесення інформації в Єдиний реєстр досудових розслідувань (далі - ЄРДР) до моменту звернення до суду з обвинувальним актом минули строки, визначені статтею 219 КПК України. Також закриття провадження відбувається, якщо жодній особі не було повідомлено про підозру у вчиненні злочину в межах визначених цією статтею строків. Таким чином, вбачається парадокс, при якому надмірне навантаження слідчих органів призводить не лише до затягування розгляду справ, але й до штучного їх закриття, що, у свою чергу формує відчуття безкарності за вчинення злочинів.

Черговий фактор, ідентифікований в якості виклику МВС України опосередкований дисфункціональністю процедури реагування на події, які становлять небезпеку для життєдіяльності населення (загрожують особистій чи публічній безпеці) при загальній недовірі сил цивільного захисту. Змістовним наповненням цього фактору, на нашу думку, виступають наступні обставини:

- Недостатня чисельність працівників підрозділів безпосереднього реагування в системі МВС України. Безпосереднє реагування на факти протиправної поведінки здійснюється підрозділами патрульної поліції України, ГШР (груп швидкого реагування у складі Департаменту патрульної

поліції України), КОРД, поліції охорони та, у разі виявлення ознак злочину, – слідчо-оперативною групою (далі – СОГ). При наведеній широкій диференціації підрозділів Національної поліції, які здійснюють реагування на факти протиправної активності, ключову роль у вказаному процесі виконує все ж патрульна поліція. На даний момент цей структурний підрозділ відчуває значний дефіцит кадрів, а штат працівників, які здійснюють практичні функції є недостатньо кваліфікованим. Непоодинокими є випадки коли чергова група поліцейських отримує повідомлення про вчинення чергового правопорушення ще до завершення реагування за попереднім повідомленням, відтак частина повідомлень від чергової служби залишається поза межами фактичного реагування поліцейських. Вказана ситуація породжує відчуття недовіри громадян до дієвості Національної поліції та потребує перегляду концепції комплектування кадрового резерву даного органу публічної влади.

- Низька активність соціального середовища щодо виявлення та подальшого інформування правоохоронних органів про факти протиправної активності. Практика іноземних держав засвідчує ефективність взаємодії працівників правоохоронних органів та громадськості: «...поширення спільних патрулів у США пов'язується з реалізацією програм community policing; даний вид патрулів мав забезпечити постійний контакт патрульного з громадою. Результативність спільного патрулювання є високою через обізнаність місцевих мешканців, які входять до складу таких патрулів, про місця основних соціальних загроз з попереднього досвіду проживання у відповідній території» [57, с. 37-38]. У вітчизняному правоохоронному середовищі, натомість, відбувається усталена практика покладання виключно на власні сили та ресурси, що і призводить до мінімізації практичних результатів. На нашу думку, необхідно детальніше звернути увагу на можливість застосування практики не лише теоретичної, але й практичної взаємодії органів поліції з населенням, що вирішить ряд проблем, виникнення яких простежується у діяльності системи МВС України. Зміна

вектору функціонування правоохоронних органів, про яку йдеться вище, водночас дозволить мінімізувати прояви описаного фактору загрози життєдіяльності населення.

- Застарілість моделі цивільного захисту. Як відзначається дослідниками проблеми забезпечення безпеки життєдіяльності: «Система цивільного захисту повинна виконувати роль механізму запобігання підвищення можливих негативних наслідків для населення, обумовлених різними надзвичайними ситуаціями техногенного чи природного характеру. ...для належного виконання функцій системою цивільного захисту значної важливості набуває підтримання інфраструктури такої системи у належному стані не лише косметичними заходами, але й загальною технічною та організаційною актуалізацією її резервів» [58, с. 89]. Актуальні засоби цивільного захисту, які існують в Україні, у їх більшості були спроектовані та сконструйовані ще у радянський період, таким чином вбачається тотальна застарілість вказаних систем. Повністю погоджуючись з С. Беловим, вважаємо, що наявна система засобів цивільного захисту неспроможна виконувати покладені на неї функції, що, в умовах потенційної військової агресії щодо України, створює реальну загрозу для життя населення, відтак модернізація системи цивільного захисту виступає однією з пріоритетних форм мінімізації небезпек для життєдіяльності населення в Україні.

До числа викликів, визначених стратегією розвитку МВС віднесено критичну ситуацію з аварійністю на дорогах і тяжкість наслідків дорожньо-транспортних пригод, що, на нашу думку знаходить свій прояв у наступних обставинах:

- Незадовільний стан забезпечення ремонтно-експлуатаційних заходів. Безумовно, визначальним каталізатором дорожньо-транспортних пригод виступає низька якість шляхів транспортного сполучення. Вказана проблема викликана не лише недофінансованістю даної галузі з державного бюджету, але й також неприпустимо низьким рівнем якості дорожніх робіт, які здійснюються у сфері дорожнього будівництва. Ключовим методом

подолання даної загрози для життєдіяльності населення, на нашу думку, виступає механізм ефективного тендерного відбору підрядників серед фірм, які зарекомендували себе на ринку послуг та займають значні позиції у даній сфері послуг. Ключовим важелем забезпечення якісного виконання підрядниками будівельних робіт також вважаємо застосування механізму тривалої гарантії на результати будівництва, що, при порушенні процедури виконання договору будівельного підряду, призведе до істотних фінансових обтяжень фірм-виконавців.

- Невиправдано-низький рівень заходів правового впливу на осіб, які допускають порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Заходи адміністративно-правового впливу, передбачені особливою частиною КУпАП [59] у частині адміністративних стягнень, що можуть бути накладені на осіб, які вчинили адміністративні делікти у сфері безпеки дорожнього руху в сучасних умовах не становлять достатнього превентивного та виховного впливу на правопорушників. Для прикладу, санкцією статті 122 КУпАП [59] за перевищення гранично-допустимої швидкості руху транспортного засобу передбачене стягнення у вигляді штрафу в розмірі 15 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. На прикладі даного правопорушення, яке безумовно становить собою загрозу громадській безпеці, простежується неспівмірність рівня суспільної шкідливості делікту з потенційною мірою адміністративної відповідальності, що істотно мінімізує значення адміністративної відповідальності як інструменту корекційного впливу на громадян. Дані обставини формують умови зростання кількості дорожньо-транспортних пригод через відчуття безкарності протиправних дій порушниками, що обумовлює необхідність перегляду приписів законодавства України про адміністративну відповідальність.

- Відсутність впровадженого механізму автоматичної фіксації правопорушень на шляхах загального сполучення. Незважаючи на те, що положеннями статі 24 КУпАП [59] та санкціями окремих статей особливої частини цього ж кодексу встановлено такий вид адміністративного стягнення

як штрафні бали (форма впливу на осіб, які вчинили правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху керуючи транспортними засобами), механізм практичного здійснення цих норм права був фактично відсутній. Інститут штрафних балів запроваджувався як засіб, який мав збалансувати відсутність контрольно-постового режиму патрулювання усвідомленням водіями можливості постійного нагляду за дотриманням ними правил дорожнього руху через засоби технічної фото- та відео-фіксації, проте він скасовується. Натомість, на противагу скасування постового режиму патрулювання, який здійснювався працівниками Державної автомобільної інспекції, введення автоматичної фіксації порушень Правил дорожнього руху відбувається дуже повільно, викликавши різке зростання рівня дорожньо-транспортних пригод на території України через недостатній контроль з боку правоохоронних органів за дотриманням вищезгаданих правил. Вирішенням даної ситуації є практичне запровадження системи автоматичної фіксації порушень Правил дорожнього руху за моделлю, яка вже проявила свою ефективність в ряді іноземних держав (США, Франція, Республіка Польща тощо).

- Неefективна модель оформлення працівниками поліції матеріалів у справах про адміністративні правопорушення. Механізм оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення визначений положеннями Наказу МВС України від 07.11.2015 № 1395 «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» [60]. Окремі положення вказаної Інструкції містять правові колізії, через що результативність провадження у справі про адміністративне правопорушення зводиться нанівець. Для прикладу, положенням п. 2 розділу 2 Інструкції передбачено: «Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка притягається до адміністративної відповідальності. За наявності свідків і потерпілих протокол про адміністративне правопорушення підписується також цими

особами. У разі відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від підписання протоколу про адміністративне правопорушення в ньому робиться відповідний запис» [60]. Аналогічний припис міститься також і в статті 256 КУпАП [59], однак, законодавець при цьому не врахував, що факт відмови правопорушника від отримання другого примірника протоколу може бути розцінений зокрема судом як порушення приписів ст. 268 КУпАП [59] (тобто як порушення прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності). При цьому підтвердження факту відмови від одержання примірника протоколу не у всіх випадках можливе через пояснення свідків, які залучаються працівниками поліції. У сукупності, вказані обставини можуть призвести до закриття провадження у відповідності до положень ст. 247 КУпАП [59] через незаконність адміністративних матеріалів, а відтак через недоведеність наявності події адміністративного правопорушення.

Дискусійним також є припис п. 1 розділу 3 Інструкції, яким встановлено наступне: «Справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення, за місцем проживання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, за місцем реєстрації транспортного засобу та на місці вчинення адміністративного правопорушення» [60]. Встановлення варіативності територіальної приналежності розгляду справ про адміністративне правопорушення особливо негативно впливає на провадження у справах про правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, які оформляються працівниками патрульної поліції, оскільки, у разі віднесення провадження до компетенції суду загальної юрисдикції, останній, за клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності чи з власної ініціативи може прийняти рішення про необхідність передачі справи в Управління патрульної поліції для її пересилання за підсудністю. Така ситуація може виникнути у разі, якщо адреса зареєстрованого місця проживання правопорушника та адреса реєстрації транспортного засобу не збігаються, що утворює множинність

підсудності такої справи. З огляду на положення ст. 38 КУпАП [59], якою встановлено граничний термін притягнення особи до адміністративної відповідальності (для справ, які розглядаються судами – три місяці з моменту складення протоколу про адміністративне правопорушення), формується механізм ухилення правопорушника від адміністративної відповідальності, що є неприпустимим з огляду на принцип її невідворотності, що формує необхідність перегляду вказаних положень законодавства.

В якості комплексного фактору небезпеки життєдіяльності населення слід розцінювати недосконалість чинного законодавства щодо забезпечення громадського порядку і безпеки під час проведення масових заходів та недостатній рівень сприйняття населенням своєї активної ролі в забезпеченні громадської безпеки. Основними недоліками нормативно-правового забезпечення громадського порядку у ході масових заходів слід вважати:

- Застарілість правової бази організації проведення масових заходів. Зважаючи на те, що проведення масових заходів за участі громадськості створює умови для виникнення небезпеки для учасників таких заходів, може призводити до небезпечних порушень громадського порядку, детальна регламентація процедури повідомлення про проведення таких заходів та прийняття відповідних актів правозастосування органами публічного адміністрування є вкрай важливою. Регламентація вказаних питань у законодавстві України проведена лише у декількох нормативно-правових актах, серед яких основна роль належала Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 року № 9306-XI [61], який за рішенням Конституційного Суду України № 6-рп/2016, від 08.09.2016 року було визнано неконституційним [62], тобто де-факто припинено його юридичну дію. Положеннями вказаного Указу передбачалась необхідність одержання організаторами мирного заходу згоди відповідних місцевих органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування на проведення мирного заходу при дотриманні критерію завчасності (звернення за

одержанням дозволу повинно було вноситись не пізніше 10 днів до моменту проведення заходу). Скасування вказаного Указу призвело до правової аномії, відтак єдиним засобом правового регулювання повідомлення про проведення масового заходу тепер виступає ст. 39 Конституції України [1]. Змістом вказаної статті передбачено лише вимогу розумності строків повідомлення відповідних місцевих органів про планований мирний захід, а відтак тлумачення вказаного припису є відносним. Реальною є ситуація, при якій повідомлення вноситься за один день до планованого заходу, що ставить під сумнів можливість належного забезпечення правопорядку та безпеки громадян у ході його проведення. Вбачається очевидність необхідності невідкладного врегулювання цього питання шляхом прийняття відповідного нормативно-правового акту, нормами якого буде врегульовано питання завчасності такого повідомлення, що дозволить належно організувати засоби мінімізації потенційних небезпек у ході проведення заходу [63, с. 138 –144].

- Недостатня підготовленість працівників поліції до участі в підтриманні громадського порядку у ході масових заходів. Як вказував С. Банах: «Проведення регулярних навчань працівників ОВС, як елемент обов'язкової програми підготовки осіб рядового та начальницького складу проявили свою ефективність у ході координації дій сил і підрозділів в межах забезпечення громадського порядку у ході ряду масових заходів, які проводились на територіях різних адміністративно-територіальних одиниць України. ...включення даного виду навчань в якості спеціального курсу навчання в спеціалізованих навчальних закладах системи МВС відіграло істотну роль у досягненні цього позитивного результату» [64, с. 242-243]. Погоджуючись з позицією автора, звертаємо увагу на те, що актуальність даної компоненти підготовки працівників МВС досі висока, втім, діюча модель професійного навчання працівників патрульної поліції включає лише оглядові курси лекцій з толерантності, психології взаємодії з людьми та фасилітації, які є очевидно недостатніми для практичного вирішення поставлених задач в умовах масових заходів. Для подолання вказаної

проблеми необхідним є перегляд програм підготовки працівників МВС, а особливо патрульної поліції перших етапів набору (2015-2016 роки), оскільки, на відміну від професійної підготовки, останні лише поверхнево ознайомилися з основними засадами діяльності в екстремальних умовах, що знижує їх здатність до ефективного функціонування в описаних обставинах.

- Відсутність у громадян навиків щодо поведінки у ході масових заходів. Безпеліційним фактом є результативність набуття навиків фізичними особами щодо механізмів самозахисту та оптимальної поведінки у ході масових заходів у контексті мінімізації потенційної небезпеки для таких осіб. Численні відомості про надзвичайні обставини, які виникли внаслідок масового скупчення людей, засвідчують низький рівень такого виду обізнаності громадян України. На нашу думку, механізмом нейтралізації даної загрози для життєдіяльності населення є актуалізація курсів цивільного захисту за участю представників системи МВС, зокрема Національної поліції та Державної служби з надзвичайних ситуацій, проведення яких за участю населення з різних соціальних груп дозволить сформувати елементарний базис поведінкових навичок у ході участі осіб у масових заходах, водночас знижуючи потенційні ризики, які виникають у ході їх проведення.

Наведений перелік форм небезпек для життєдіяльності населення не претендує на вичерпність, оскільки, автором ставилась мета ідентифікувати лише ту частину з них, які відносяться до предмета нашого дослідження. Більш детальне розкриття даного інституту може бути проведено в самостійному дослідженні, присвяченому відповідній вузькогалузевій проблематиці.

Аналіз небезпек життєдіяльності населення, які існують на сучасному етапі розвитку соціальних та публічних систем в Україні, засвідчує їх багатогранність та міжсистемність, що потребує вжиття заходів не лише на локальному, але й на загальнодержавному рівні задля нейтралізації основних умов та причин, які поглиблюють тенденцію до актуалізації таких факторів у

повсякденному функціонуванні соціального середовища. Автором була наведена стратегічна концепція інструментарію для вирішення окресленої проблеми, що дозволить комплексно вплинути на детермінанти виникнення явищ та процесів, які становлять небезпеку для життєдіяльності населення, а відтак підвищити рівень публічної безпеки в Україні.

1.3 Безпечне середовище як основний критерій якості функціонування системи МВС України

Проблемі формування безпечного середовища як запоруки належного функціонування демократичної, правової та соціальної держави, зокрема в контексті реалізації компетенції спеціалізованих правоохоронних інституцій, приділялась увага у численних наукових працях вітчизняних та закордонних теоретиків права, серед яких доцільно відзначити наступних: Г. Атаманчук [65], Ю. Битяк [66], В. Богуцький [67], В. Васецький [68], В. Гаращук [66], М. Денисюк [69], Л. Коваль [70], Н. Кузнецова [71], Ю. Тихомиров [72], Н. Оніщенко [73; 74], С. Шевченко [75; 76].

Внеском даних дослідників у консолідацію доктринального розуміння суті інституту безпечного середовища та механізму його практичної реалізації виступило розкриття особливостей відображення засад вказаного інституту через призму діяльності окремих установ публічного адміністрування, у тому числі через визначення ієрархічно-структурної організації останніх у досягненні належного регулятивного результату у цій сфері.

Так, на думку Ю. Георгієвського: «Завданнями органів публічної влади окреслюються способи тривалої нормативної орієнтації цих суб'єктів права на діяльність з досягнення компетенційних завдань. У широкому значенні – це публічні функції, без виконання яких суспільство та держава не можуть забезпечити свою життєдіяльність та існування. Це політичні, економічні,

соціальні, екологічні, міжнародні функції. Консолідуючим фактором стосовно усіх цих функцій, незалежно від галузевої приналежності відповідного органу, який їх здійснює, виступає їх зорієнтованість на формування належного середовища для діяльності соціальних інститутів публічних утворень та окремих учасників суспільних відносин загалом» [77, с. 87].

Як вбачається з наведеного тезису, науковцем відзначається певна гомогенність усіх форм діяльності публічного апарату через ідентифікацію єдиної для всієї системи мети функціонування. Такою метою дослідником пропонується вважати «формування належного середовища», що на нашу думку потребує з'ясування змісту вказаної категорії. Шляхом телеологічного тлумачення даного терміну у контексті його використання в прив'язці до виконання органами публічної влади їх компетенції, опосередкованої варіативними функціями, співзвучними з основними сферами суспільних відносин, приходимо до висновку про те, що «належне» середовище – таке, що відповідає ключовим якісно-кількісним параметрам та характеризується задовільним станом перебігу процесів, які становлять його зміст. В руслі сказаного, належний стан суспільних відносин може бути досягнутий зокрема через нейтралізацію потенційних факторів, які порушують їх гармонічний перебіг та розвиток, тобто через їх захищеність з боку держави, що дозволяє нам стверджувати про те, що саме неухильне виконання функцій усіх інститутів соціальної організації і формує зміст безпечного середовища, про яке опосередковано йшлося у наведеному дослідженні.

Таким чином, вбачаємо прямий зв'язок між результативністю досягнення стану безпечного середовища та послідовністю і системністю виконання функцій органів публічної влади, які становлять собою ключову запоруку формування такого стану.

Співзвучною з цього приводу є позиція І. Литовченко, яка вказує на зв'язок між програмністю діяльності соціальних інститутів та превенцією дестабілізації у суспільстві. «Соціальний інститут – це своєрідна форма

людської діяльності, заснована на чітко розробленій системі правил і норм відповідно до соціального статусу та ролі, а також на розвинутому соціальному контролі за їх здійсненням. Соціальні інститути підтримують соціальні структури і порядок, стабільність у суспільстві. Будь-який функціональний інститут виникає й діє, виконуючи ту чи іншу необхідну життєву функцію. Соціальний інститут забезпечує суспільство основними навичками та установками, визначає конкретні норми, устанавлюючи свої суспільні рамки. У випадку, коли функції соціальних інститутів порушуються або не виконуються, виникає явище дисфункціональності соціальних інститутів, що в свою чергу, може призвести до процесу дестабілізації суспільства» [78, с.48]. Під соціальними інститутами дослідниця пропонує розуміти усю систему організованих інститутів, які, незалежно від організаційно-правової форми чи типу компетенції, у певній мірі (в межах відповідних сфер впливу) забезпечують своєю діяльністю задоволення тих чи інших соціальних потреб, здійснюючи при цьому регулятивний вплив на суспільні відносини, які входять до сфери їх відання. Тому змістом вказаної категорії охоплюються як приватноправові, так і публічні інститути, які діють у відповідності до національного законодавства України.

І. Литовченко, виходячи від зворотнього, вказує на загрозу дестабілізації суспільства у разі порушення належного функціонування соціальних інститутів, таким чином, метою діяльності таких утворень є превенція стану дестабілізації соціальних процесів через правомірну та планомірну їх діяльність у відповідних сферах відання. З вказаного робимо висновок, що безпечне середовище досягається через превенцію та нейтралізацію дестабілізаційних процесів в суспільстві засобами належного функціонування соціальних інститутів різного типу.

Узагальнюючи дослідження американського соціолога Р. Мертона, І. Литовченко водночас вказує ключовий параметр визначення соціальної ролі, а відтак і цінності соціальних інститутів: «Нездатність соціального

інституту задовольняти повністю або частково потреби та інтереси своїх членів, дестабілізація та порушення соціальних взаємовідносин, а також виникнення неконтрольованої поведінки його членів називається його дисфункціональністю.

Таким чином, дисфункція виражається в неясності цілей діяльності інституту, невизначеності функцій, у падінні його соціального престижу і авторитету, виродження його окремих функцій у «символічну», ритуальну діяльність, тобто діяльність, не спрямовану на досягнення раціональної мети» [78, с. 50-51]. З даного твердження, в межах предмету поточного підрозділу нашої наукової розвідки вбачаємо, що безпечність середовища життєдіяльності суспільства, водночас напряму залежить від раціональної організації структури таких інститутів з дотриманням балансу між компетенцією кожної з утворюваних ними підсистем, а також ліквідацією символічних (непрактичних чи недієвих) утворень, тобто практичною апробацією та подальшим відсіюванням недієвих структур.

Досліджуючи функціональне призначення держави в сучасному соціо-політичному просторі, Г. Атаманчук зазначає «Можна виокремити декілька громадянських функцій держави, які притаманні їй у сучасному періоді. Перш за все, це функція забезпечення цілісності і збереження того суспільства, формою якого виступає дана держава. Її можна називати політичною функцією, позаяк кінцева мета політики в об'єктивному сенсі зводиться до створення умов для спокійного і гармонійного розвитку суспільства. Держава і виникла як спроба подолати поділ, чвари, боротьбу в суспільстві, звести протиріччя до вирішення їх в межах закону» [79, с. 75-76].

Регулятивна роль держави, апіорі зводиться до формування соціального простору, субординованого нормами права, у тому числі через запровадження цілісної та структурованої моделі соціальних інститутів, первинним призначенням котрої і виступає недопущення обструктивних процесів, притаманних анархічному чи недемократичному ладу. Таким чином, безпечне середовище характеризується таким станом соціальної

організації, в межах якого простежується функціональна збалансованість та забезпечується використання права як ключового інструменту вирішення соціальних протистоянь різного роду. Відтак базисом безпечного середовища у суспільстві виступає ефективно налагоджена політична організація при дієвості правових конструкцій, обмежених нормами національного законодавства.

Безпечне середовище, як комплексний правовий феномен, у спеціалізованому дослідженні Ю. Битяка пропонується розглядати в якості вторинності (за критерієм генезису) такого феномену від процесів управлінського впливу в суспільстві. З цього приводу автор відзначає: «Для правильного розуміння управління як соціального явища слід виходити із змісту управлінської діяльності як функції організованих систем, створених для забезпечення взаємодії елементів, що їх складають, які підтримують необхідний режим роботи з метою досягнення поставлених цілей та завдань внутрішнього й міжсистемного характеру. Існування суспільства, як і підтримання у ньому належного стану соціальної захищеності нерозривно пов'язані з управлінням, що здійснюється в державі та заходами контролю щодо результатів управлінської діяльності» [80, с. 6]. З цього приводу, на нашу думку, доцільно відзначити, що формування режиму соціальної захищеності, а відтак і безпечного середовища для життєдіяльності людини – це тривалий та поліструктурний процес, що, з врахуванням складності соціального середовища, обумовленого багатоманітністю типів суспільних відносин, потребує досягнення належного стану організації у всіх без винятку сферах соціального обігу.

Таким чином, єдиними інструментами, за допомогою яких може бути досягнуто належного рівня організації соціальних процесів у даній сфері виступають: з боку органів публічної влади – процеси владно-розпорядчого впливу (здійснення управління суспільними відносинами), з боку приватного середовища – саморегуляція внутрішніх процесів. Вочевидь, саморегуляція соціальних інститутів, як інструмент досягнення цілей побудови та

підтримання безпечного середовища, на даному етапі розвитку соціальної організації в Україні, може виконувати лише атрибутивну, доповнюючу роль, відтак управлінським процесам відведена ключова функція у даному контексті. Приходимо до висновку, що ефективність побудови безпечного середовища в Україні перебуває у прямопропорційній залежності від рівня організації управлінських процесів, проваджуваних органами публічного адміністрування.

Шляхом консолідації ключових властивостей безпечного середовища, можемо визначити його в якості складного правового феномену, що виступає результатом належного функціонування та консолідованої послідовної і системної діяльності усіх типів соціальних інститутів (як приватноправових, так і публічних) щодо нейтралізації потенційних факторів, які порушують гармонічний перебіг та розвиток суспільних відносин, недопущення дестабілізації соціальних процесів через правомірний та планомірний управлінський та саморегулятивний вплив на них у відповідних сферах відання, ефективність якого обумовлена раціональною організацією структури соціальних інститутів з дотриманням балансу між компетенцією кожної з утворюваних ними підсистем, а також ліквідацією символічних (непрактичних чи недієвих) утворень при ефективному провадженні заходів контролю та нагляду.

Відтак, з огляду на комплексність безпечного середовища, необхідно виділити ключові параметри його досягнення, опосередковані самостійними соціальними цінностями, забезпечення яких ставиться в якості завдання національній правовій системі.

«Узагальнюючи умови безпечного середовища для населення України, із врахуванням положень Конституції України, можемо виокремити такі його складові:

- 1) життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека особи;
- 2) суверенітет і територіальна цілісність, економічна безпека держави, запобігання тероризму;

- 3) цивільний захист населення;
- 4) соціальний захист особи;
- 5) гарантії права приватної власності, інтелектуальної власності, підприємницької діяльності;
- 6) гарантії безпеки та свободи пересування особи, свободи слова (безпечне інформаційне середовище), реалізація права на мирні зібрання;
- 7) безпека споживача продукції (продуктів, предметів побуту) та послуг (робіт), охорона праці;
- 8) охорона здоров'я, медична допомога та санітарно-епідеміологічне благополуччя;
- 9) екологічна безпека, безпечне для життя і здоров'я особи довкілля;
- 10) гарантії правового захисту та права самозахисту особи від порушення її прав, свобод і протиправних посягань» [51, с.175-176].

Очевидно, що при наведеній розгалуженості складових безпечного середовища, не усі його параметри можуть бути забезпечені діяльністю системи МВС України. Шляхом проектування наведених параметрів через призму компетенції даного елемента публічного апарату, з врахуванням цілей, які ставляться перед її структурними утвореннями, доцільно виділити конкретні заходи, проведення яких забезпечує формування безпечного середовища для життєдіяльності населення у контексті функціонування підрозділів системи МВС.

Практика окремих закордонних країн, досліджена вітчизняними та іноземними науковцями, дозволяє в загальних рисах окреслити межі забезпечення режиму соціальної захищеності населення, реалізація котрої відбувається в межах повноважень підрозділів поліцейських відомств цих країн. З цього приводу Р. Свон відзначає: «Досвід державного будівництва та розвитку багатьох країн світу (США, Німеччини, Франції, Італії та ін.) свідчить про наявність декількох видів поліцейських формувань, безпосередньо підпорядкованих владним структурам різних рівнів і розглядається як одна з найважливіших гарантій демократії. Забезпечення

соціального захисту населення цих країн здійснюється поліцією не тільки у боротьбі із злочинністю, але також здійсненням сервісних функцій, участю поліцейських в ліквідації наслідків надзвичайних подій, реалізацією соціального моніторингу і т. п.» [81, с. 59]. На думку Д. Яха, «...основні цілі поліції в демократичній державі полягають у такому: підтриманні спокою й порядку в суспільстві; охороні та дотриманні особистих основоположних прав і свобод, передбачених у європейських конвенціях про права людини; протидії та боротьбі зі злочинністю; розкриття злочинів; реалізації сервісної функції щодо суспільства. Вказані цілі передбачають охорону прав людини в такий спосіб, аби забезпечити місцевій територіальній громаді відчуття особистої безпеки та спокою [82, с. 295].

Цікавою, з точки зору ідентифікації ролі підрозділів правоохоронного типу в сучасних державах, є позиція О. Юніна, який зазначає: «Зарубіжні юристи вивели загальну закономірність: чим ширше коло повноважень, наданих поліції державою, тим меншою підтримкою державна влада користується в суспільстві й тим нижче ступінь її легітимності. Інакше кажучи, обсяг поліцейської діяльності для забезпечення виконання державних велінь і рівень підтримки державної влади в суспільстві перебуває в обернено пропорційній залежності» [83, с. 60].

Узагальнюючи наведені концепції, простежується ряд закономірностей:

1) Роль правоохоронних (поліцейських) відомств у зарубіжних державах не обмежується виключно репресивною функцією, при цьому акцент робиться на сервісні функції та інтеракцію поліції з соціальним середовищем;

2) Саме поліція є основним функціональним інститутом для формування та підтримання належного рівня безпечного середовища у суспільстві;

3) Деталізованість та конкретна визначеність функцій поліцейських відомств перебуває у прямій залежності з рівнем соціального визнання ролі

цієї компоненти публічного апарату, а відтак і рівнем довіри населення до держави в цілому.

Задля чіткої деталізації векторів діяльності системи МВС в руслі формування безпечного середовища для життєдіяльності населення нами використовувалась «Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року» [34], в якій схарактеризовано основні виклики (завдання) цієї системи у контексті досягнення означеної мети.

До числа ключових завдань системи МВС в досліджуваній сфері суспільних відносин вказаним документом віднесено:

- Розвиток партнерства і соціальної взаємодії, створення механізмів спільного виконання завдань органами системи МВС і населенням, зокрема територіальними громадами. Органи поліції у практиці закордонних держав розцінюються як інститут, що заручився найвищим рівнем соціальної довіри та сприяння, оскільки громадяни, усвідомлюючи правозахисне призначення даного органу, зацікавлені у ефективному його функціонуванні. Натомість, усталена практика пострадянського простору, засвідчує подальше сприйняття підрозділів поліції населенням колишніх держав-учасниць СНД в якості карально-репресивних інститутів, що викликає значну дисоціацію з ключовими параметрами моделі соціальної кооперації. Дієвим механізмом, який, в сучасних умовах спрямований на підтримання взаємодії між суспільством та поліцією виступає діяльність підрозділів «муніципальної варти» в окремих адміністративних центрах (Київ, Львів, Одеса, Харків тощо). Вказані підрозділи діють на засадах залучення місцевого населення у процес охорони громадського порядку, при цьому наділені статусом громадського формування (форма місцевого самоврядування). На нашу думку, описана практика хоча і наділена певними позитивними рисами, означеними метою її запровадження, все ж не забезпечує бажаного соціального ефекту. Для стратегічної зміни соціального сприйняття поліції необхідним є перегляд чинного законодавства у сфері повноважень працівників поліції, оскільки ніщо так не знижує авторитет правоохоронця в

суспільстві як його бездіяльність, обумовлена дотриманням регламентних процедур. В сучасних умовах доводиться бути очевидцем подій, в яких працівник поліції, спостерігаючи за правопорушенням не здатний притягти винного до юридичної відповідальності через низку процедурних обмежень. Втім, у суспільній свідомості вказана обставина сприймається не як недосконалість законодавства, а як професійна некомпетентність працівників поліції, їх байдужості до протиправної поведінки.

На нашу думку, істотну увагу слід звернути на приписи Закону України «Про Національну поліцію» у частині застосування таких заходів впливу як затримання, доставлення правопорушника, застосування спеціальних заходів, оскільки вказані процедури повністю продубльовані з аналогічних норм радянського періоду. Працівник поліції повинен уособлювати правопорядок та бути захисником громадян, а не виконувати роль заручника ситуації, в якій йому відведено пасивну участь спостерігача. Посилення практичного значення працівників поліції через деталізацію та модернізацію їх повноважень підвищить авторитет усієї правоохоронної системи, зміцнить престижність професії поліцейського та формуватиме прагнення соціального середовища підтримувати правоохоронну діяльність, у тому числі через кооперацію з поліцейськими.

- Упровадження організаційних механізмів взаємодії органів системи МВС з місцевими органами влади і самоврядування, спільна підготовка превентивних програм і програм забезпечення безпеки територіальних громад.

Структурно-функціональна модель публічного апарату держави, в цілях ефективного та налагодженого механізму реалізації задач, які ставляться перед її компонентами, повинна діяти на засадах субординації та координації. Порушення хоча б одного з вказаних параметрів призводить до різкого зниження ефективності діяльності системи публічного адміністрування в цілому. Практика функціонування вітчизняного публічного апарату демонструє невтішну тенденцію – органи виконавчої

влади та органи місцевого самоврядування діють як автономні підсистеми при цьому нехтуючи доцільністю узгодження стратегічних програм та тактичних засобів їх реалізації у міжсистемному вимірі. З огляду на те, що забезпечення громадського порядку та режиму безпечного соціального середовища, як ключові функції системи МВС, фактично неможливі (у стратегічному сенсі в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць) без інформаційної взаємодії з місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, пропонуємо запровадити механізм спільного прийняття рішень та інформаційного сповіщення щодо кола наступних питань:

- 1) Організація та проведення масових заходів, ініціатором яких виступають відповідні місцеві органи влади;
- 2) Залучення представників місцевих органів системи МВС до процесу розробки та погодження програм соціального розвитку відповідної територіальної одиниці;
- 3) Інформаційно-аналітичне погодження рішень, які можуть впливати на безпеку дорожнього руху та дотримання правових норм в інших сферах суспільних відносин, контроль за перебігом яких віднесено до компетенції МВС.

Організаційний механізм реалізації вказаних заходів може набувати форм регулярних селекторних нарад, участі делегатів підрозділів МВС в пленарних слуханнях та відомчій розробці проектів управлінських рішень, невідкладному інформуванні про заходи щодо зміни соціальної інфраструктури тощо. Втім найважливішою формою співпраці між підрозділами системи МВС та місцевих органів публічного адміністрування виступає узгодження спільної стратегії заходів щодо дотримання режиму законності та громадського порядку у ході публічних заходів, з огляду на те, що чинним законодавством не передбачено механізму дієвого забезпечення інформування місцевих органів влади щодо планованих масових заходів з боку їх організаторів. Вказана ситуація обумовлює вкрай оперативні строки

прийняття відповідальних управлінських рішень щодо дотримання режиму соціального захисту, а відтак потребує врегулювання питання щодо робочих форм провадження міжвідомчої взаємодії у цій сфері.

- Реалізація принципу community policing (діяльності системи МВС орієнтованої на потреби громад) в операційній та управлінській діяльності органів системи МВС та розвиток інститутів дільничних офіцерів поліції, поліцейських офіцерів громади і патрульної поліції, як першої компетентної ланки співпраці з населенням.

Категорією «community policing» окреслюються заходи щодо налагодження ефективного двостороннього каналу співпраці між підрозділами поліції та населенням відповідної територіальної громади задля мінімізації потенційних порушень закону та запобігання деліквентним проявам в межах адміністративно-територіальної одиниці. Очевидно, що така взаємодія може набувати наступних форм: інформаційна, оперативна, матеріально-технічна.

Інформаційна форма реалізації програми «community policing» полягає у сприянні населенням відповідної громади у отриманні працівниками поліції інформації про вчинені правопорушення, обставини їх вчинення та інших відомостей, які можуть сприяти реалізації заходів правового впливу на правопорушників. Водночас, слід відзначити істотну роль засобів масової інформації у контексті реалізації цієї форми взаємодії, яка може набувати як позитивного, так і негативного значення.

Позитивним аспектом інтеграції ЗМІ в механізм «community policing» може виступати доведення до відома населення інформації про факт порушення правопорядку, що дозволить підрозділам МВС оперативніше консолідувати інформацію щодо усіх обставин такої ситуації.

Негативний аспект ролі ЗМІ у даній сфері взаємодії з населенням полягає у нехтуванні аутентичними та достовірними відомостями статистичного типу щодо криміногенної характеристики злочинності, маніпулювання фактами для підвищення рейтингу ефіру, відсутність

системного аналізу результатів поліцейської діяльності. Вказані заходи призводять до формування в населення хибного розуміння криміногенної динаміки та ефективності заходів поліцейського реагування чим погіршується загальне амплуа підрозділів МВС у соціальній свідомості.

Оперативна форма реалізації механізму «community policing» полягає у реагуванні населення відповідної громади на протиправну поведінку не лише шляхом повідомлення правоохоронних органів, але й через застосування (за необхідності) таких невідкладних заходів як затримання правопорушника, відсторонення водія від керування транспортними засобами, надання домедичної допомоги, збереження аутентичної обстановки на місці події тощо. Вказані заходи у їх комплексі дозволяють підвищити результативність провадження подальших оперативно-розшукових та слідчих заходів працівниками поліції, що істотно впливає на ефективність правоохоронної діяльності.

Проявами матеріально-технічної форми реалізації механізму «community policing» можуть виступати заходи щодо надання населенням громади технічного, фінансового чи іншого матеріального сприяння працівникам поліції у разі виникнення екстреної ситуації, у якій наявний стан їх забезпечення є недостатнім для виконання необхідних заходів.

Змістовне наповнення механізму «community policing» дозволяє прийти до висновку щодо істотного значення останнього у досягненні позитивної динаміки у здійсненні правоохоронної діяльності, однак практичне впровадження цього механізму перебуває у прямій залежності від рівня соціальної довіри до правоохоронних органів, що досі залишається істотною проблемою для вітчизняних реалій. Вирішенню даної проблеми істотно сприятиме формування позитивного іміджу поліцейського у суспільній свідомості, що потребує системного реагування з боку органів публічної влади.

Проблема розвитку інститутів дільничних поліцейських і патрульної поліції обумовлена рівнем компетенції вказаних категорій співробітників,

який визначений в якості базового для успішного проходження професійного відбору кандидатів на посади.

Ученими-поліцейстами з даного питання відзначається загальна позитивна тенденція щодо якості комплектування кадрового апарату дільничних та патрульних поліцейських: «Відбір та підготовка нових працівників патрульної поліції дозволив не лише посилити громадську безпеку, але й підвищити довіру населення. Підвищення довіри населення до поліції є однією із ключових цілей проведення реформи. І від того, як працюватиме нова патрульна поліція, залежатиме і те, яким чином громадяни ставитимуться до органів внутрішніх справ в цілому. Адже задоволеність діяльністю працівників поліції впливає на готовність громадян допомагати правоохоронцям у випадку необхідності» [84]. З такою позицією важко погодитись з огляду на наступні факти:

1) Дільничний офіцер поліції виступає в якості базового, а подекуди і єдиного, суб'єкта до якого мешканці громади можуть звернутись з питань порушення законодавства чи надання допомоги у вирішенні складних ситуацій, пов'язаних з правозастосуванням. Однак кваліфікація даної категорії посадових осіб є недостатньою для комплексного вирішення поставлених задач (для прикладу у разі необхідності реагування на повідомлення про злочини, домашнє насильство, порушення правового режиму власності тощо).

2) Відсутність практики щодо регулярного, і, що найважливіше, дієвого підвищення рівня професійних навичок. Необхідним є застосування практики, усталеної в країнах англо-саксонської правової системи, за якою запорукою подальшого провадження професійної діяльності поліцейського є успішне проходження ним кваліфікаційної перевірки за результатами двотижневої спецпідготовки.

3) Недостатня якість професійної підготовки патрульних поліцейських. Вказаний недолік обумовлений не тільки недостатньою тривалістю програми підготовки цієї категорії співробітників поліції, але й

змістовним наповненням такої підготовки. В середньому за час навчання патрульним заповнюється не більше двох комплектів адмінматеріалів, складення яких є ключовою формою реагування на правопорушення у подальшій поліцейській діяльності, що є очевидно прогалиною програми підготовки.

Вказані недоліки свідчать про недостатню системність імплементації досвіду закордонних країн та потребують перегляду методики професійного відбору та спеціального навчання, які використовуються в Україні на даний час.

- Удосконалення нормативно-правового регулювання і підвищення спроможностей системи МВС забезпечувати громадський порядок і безпеку під час масових заходів.

Питання нормативно-правової регламентації порядку проведення заходів щодо охорони громадського порядку працівниками поліції, як і саме визначення змісту правової категорії «масові заходи», у законодавстві України не врегульовано жодним чином. Відтак єдиним джерелом для формування комплексної ідентифікації соціального явища в якості «масового заходу» слугують спеціалізовані наукові дослідження з питань забезпечення громадського порядку. Зокрема на думку В. Поліщука під масовим заходом слід розуміти: «Організовану, санкціоновану, або несанкціоновану форму активних дій великих груп людей в громадських місцях з метою виявлення їх волі, захисту своїх прав та свобод, законних інтересів, задоволення потреб в економічній, політичній, соціально-культурній, інших матеріальних і духовних сферах» [85, с. 15].

Щодо розкриття можливого впливу масових заходів на охоронювані законом інститути, доцільно звернутись до наукової розвідки, проведеної В. Заросило: «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 або переростають в масові заворушення, або призводять до групових порушень громадського порядку та масового безладу» [86, с. 122].

З огляду на соціальну загрозу, виникненням якої супроводжується проведення масових заходів, викликає подив стан правової аномії у даній сфері суспільних відносин. Наприклад, на розгляді Верховної Ради України перебував проєкт Закону України «Про порядок організації і проведення мирних заходів» [87], положеннями якого врегульовувались проблемні питання щодо часу узгодження організаторами питань щодо строків та умов проведення масових заходів, порядку міжвідомчої взаємодії, спрямованої на належну організацію заходів з підтримання громадського порядку у ході проведення таких заходів, визначення невідкладних мір реагування правоохоронних органів у цьому контексті тощо. Однак, змушені констатувати, що прийняття даного та інших законопроєктів відхилено, що лише поглиблює стан правової невизначеності даних питань, слугуючи фактором аберації у ході належної реалізації заходів по взаємодії між системою МВС та локальними органами публічного управління. На нашу думку, ключовими методами вирішення окреслених проблем у забезпеченні ефективної діяльності системи МВС виступає прийняття відповідного закону та корекція поточних процесів управління з врахуванням попередньо висунутих здобувачем пропозицій.

- Сприяння поширенню практики запобігання злочинності через планування територій (crime prevention through environmental design – CPTED).

Концепція запобігання злочинності шляхом моделювання середовища (засобами планування будівництва та реконструкції) була впроваджена кримінологом Реєм Джефері та модернізована у працях Оскара Ньюмана у США ще в другій половині 20 століття. Основними тезисами даної концепції виступали:

- 1) Планування будівництва на засадах підвищення візуального сприйняття мешканцями відповідних громад навколишнього середовища задля оперативного реагування на потенційні загрози;

- 2) Мінімізація площ територій, візуальне спостереження за якими є неможливим через їх дислокацію;

- 3) Організація пішохідних зон населених пунктів з врахуванням зростаючої чисельності населення.

З позиції кримінології, зонування інтенсивності криміногенної активності перебуває у прямопропорційній залежності від рівня очікуваної латентності дій правопорушників. Таким чином, введення моделі організації житлових районів повинно проводитись з мінімізацією ділянок, в межах яких протиправні дії осіб можуть залишатись непоміченими мешканцями вказаних територій. Вказані заходи проявили свій позитивний коригуючий ефект на загальну криміногенну ситуацію у багатьох країнах, підвищуючи при цьому рівень безпеки життєвого середовища суспільства, відтак імплементація цього досвіду є вкрай цінною для нашої держави.

В реаліях містобудування населених пунктів України, повноцінна реалізація заходів даної концепції є неможливою з огляду на вже існуючу інфраструктуру населених пунктів (особливо – міст). Втім, впровадження дещо модифікованих під вітчизняні умови заходів, які змістовно відповідають моделі превенції злочинності через планування територій, все ж, на нашу думку, є можливим та може проявлятися у наступних заходах:

- 1) покращення режиму освітлення територій (мінімізація зон без освітлення та спрямованість освітлювальних засобів у спосіб, що запобігає виникненню сліпих зон, освітленість територій загального користування житлових будинків);

- 2) встановлення видимих засобів відеоспостереження (факт сприйняття особою відеоспостереження з можливим подальшим викриттям її дій становить істотний превентивний вплив на поведінку потенційного правопорушника, особливо у правопорушеннях спонтанної мотивації);

3) нейтралізація можливості протиправного проникнення у приватну власність та дотримання персоніфікованого доступу до територій загального користування житлових будинків (встановлення засобів захисту будинкових заїздів, входів на горища та дахи будівель, мінімізація конструктивних елементів, які дозволяють здійснити протиправне проникнення в житло);

4) створення можливості візуального спостереження за навколишнім середовищем без штучних перешкод (контроль рівня озеленення територій, мінімізація перешкод для візуального спостереження мешканцями житлових будинків за навколишнім середовищем).

Описані заходи дозволять мінімізувати відчуття безконтрольності у поведінці осіб, з огляду на сприйняття ними факту візуального спостереження за їх діями, що водночас дозволить підвищити своєчасність повідомлення про протиправну поведінку в правоохоронні органи. Таким чином буде досягнуто позитивного авто-превентивного ефекту деліквенції з загальним зростанням інформаційної взаємодії населення з органами Національної поліції України.

- Перегляд форм та заходів правового впливу, передбачених законодавством про адміністративну відповідальність.

Не викликає сумніву твердження про те, що в умовах національної правової системи України заходи адміністративної відповідальності посідають одне з останніх місць за ценою дієвості та превентивної ефективності. У пошуку причин такої ситуації наукова доктрина розмежовує два основні концепти: недостатність заходів адміністративно-правового впливу та низьке облікове значення реалізованих провадженням фактів накладення адміністративних стягнень. Втім, переважна більшість дослідників збігається у думці про те, що істотному підвищенню ефективності виконання завдань законодавства України про адміністративну відповідальність слугуватиме підвищення розмірів стягнень, передбачених санкціями особливої частини КУпАП. На нашу думку, дієвість такого заходу,

у частині корекції мінімальних та верхніх меж стягнень, потрапляє під раціональний сумнів, оскільки превентивну роль повинно виконувати не лише небажання особи зазнавати негативного правового впливу, а саме усвідомлення неминучості такої відповідальності у разі вчинення правопорушення.

Досить цікавою видається позиція таких науковців як С. Гусарова, А. Комзюка, О. Салманова з цього приводу: «В наш час розмір штрафу за згадані правопорушення залежить від офіційно встановленого неоподаткованого мінімуму доходів громадян, який становить 17 грн. Ця інформація не ілюструє майновий стан особи, тому використовувати його як масштаб для визначення розміру штрафу не зовсім доречно. Доцільніше було б запозичити досвід Німеччини та деяких інших європейських країн, в яких з цією метою використовується розмір денного заробітку порушника. Це дозволило б для різних осіб призначати різний розмір штрафу з урахуванням їх заробітку, але призначався б він у точно визначеній у санкції статті кількості – 5, 10, 15 денних заробітків. Тобто санкція є точно визначеною, але правозастосовник позбавлений можливості обирати конкретний розмір штрафу. Якщо особа не має заробітку, який офіційно обраховується, можна застосувати середню величину денного заробітку в країні» [88, с. 115].

Наведена пропозиція має логічне підґрунтя та повністю виконує вимоги статті 61 Конституції України [1] (визначає, що юридична відповідальність є індивідуальною), вирішуючи водночас колізію права, яка міститься у статті 33 КУпАП [59] (вказує на виняток з загального правила щодо врахування особи правопорушника та інших обставин при накладенні адміністративних стягнень у сфері порушення безпеки дорожнього руху). У разі запровадження такого нововведення буде досягнуто максимального рівня врахування майнового та соціального статусу особи при накладенні стягнення, при цьому загальний розмір стягнення, що може бути накладено за вчинення правопорушення становитиме більш істотний превентивний вплив на особу правопорушника.

Щодо дотримання принципу невідворотності адміністративної відповідальності, слід відзначити, що цьому максимально сприятиме мінімізація бюрократичних алгоритмів у ході провадження у відповідних справах та виключення з чинного законодавства приписів, які, на підставі одних лише процесуальних норм, фактично дозволяють ухилятися від адміністративного стягнення при повній доведеності вини особи у вчиненні делікту. На нашу думку корекції підлягають наступні норми КУпАП:

➤ ст.21 КУпАП закріплено можливість передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації або трудового колективу. Недосконалість даного припису полягає у відсутності вказівки на механізм підтвердження дійсності перебування особи, в інтересах якої вноситься клопотання про передачу адмінматеріалів, у складі трудового колективу чи в якості члена громадської організації. Судова практика свідчить про достатність скерування на адресу суду відповідного клопотання та протоколу зборів трудового колективу/членів громадської організації, втім, з огляду на вільну доступність послуг щодо вироблення штампів та печаток на території України, вказана практика не виключає можливості фальсифікації відповідних документів особою, яка притягується до адміністративної відповідальності. На нашу думку, доречно внести корективи у положення даної статті, передбачивши обов'язок суду звернутись з запитом в Державну фіскальну службу (щодо підтвердження факту трудових відносин) чи шляхом виклику до суду уповноваженого підписанта, який фігурує в клопотанні громадської організації з підтверджуючими документами (статутом, протоколом зборів членів громадської організації у якому дану особу обрано на посаду керівника громадської організації, іншими документами, які дозволяють ідентифікувати особу та її статус). Вказані заходи унеможливлять фальсифікацію вказаних документів, забезпечуючи при цьому законність судового рішення по справі у цій частині.

➤ ст.22 КУпАП закріплено можливість звільнення правопорушника від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення. Звертаємо увагу на те, що критеріїв визначення малозначності діяння жодним нормативно-правовим актом не закріплено, відтак його встановлення є результатом виключно суб'єктивної оцінки суддею чи іншим суб'єктом, уповноваженим накладати адміністративні стягнення, ступеня суспільної шкідливості вчиненого діяння. На нашу думку, описана ситуація потребує реагування з боку законодавчого суб'єкта, у тому числі шляхом визначення конкретних критеріїв малозначності правопорушення (відсутність майнової шкоди, умислу на вчинення діяння, добровільне усунення наслідків правопорушення та добровільне його припинення особою тощо). Таким чином, змістом постанови буде передбачено посилення на ті критерії, на підставі яких суб'єкт правозастосування прийшов до висновку про доцільність застосування положень статті 22 КУпАП та звільнив особу від адміністративної відповідальності.

➤ ст.38 КУпАП закріплено строки, в межах яких може бути накладено адміністративне стягнення. За загальним правилом адміністративне стягнення накладення може бути накладено не пізніше 2 місяців з дня його вчинення (задокументованої дати вчинення), а при триваючому правопорушенні – не пізніше 2 місяців з дати його виявлення. У разі, якщо справа про адміністративне правопорушення підвідомча суду, вказані строки становлять 3 місяці з дати вчинення та 3 місяці з дати виявлення правопорушення (при триваючому делікті) відповідно. Функціонально, даний припис був покликаний підвищити рівень превентивного значення адміністративної відповідальності, при якому за вчинення правопорушення міра державного реагування щодо особи правопорушника (стягнення) накладається у найкоротші строки. Однак у практиці правозастосування (особливо у судовій) сформувалась протилежна динаміка – через значну обмеженість строків реалізації заходів адміністративного впливу доводиться нехтувати детальним дослідженням

обставин справи. Водночас шляхом зловживання процесуальними правами (тривалий пошук захисника, періодичні ознайомлення з матеріалами справи, імітація поважних причин неявки у судове засідання, внесення клопотань про передачу справи в інший суд за альтернативною підсудністю чи скерування матеріалів на доопрацювання тощо), особа, яка притягується до адміністративної відповідальності може уникнути покарання. На нашу думку, вирішенню цієї складної ситуації слугуватиме внесення до змісту вказаної статті доповнення, за яким, у разі встановлення уповноваженим суб'єктом фактів зловживання процесуальними правами, за вмотивованим рішенням такого суб'єкта, допускатиметься зупинення перебігу процесуальних строків чи їх продовження на визначений термін. Вказаний захід підвищить рівень результативності розгляду справ про адміністративні правопорушення, забезпечивши при цьому більш детальний розгляд адміністративних матеріалів суб'єктом правозастосування.

Наведений аналіз сутності безпечного середовища життєдіяльності через призму оцінки ефективності діяльності МВС України у контексті стратегічних цілей функціонування останньої забезпечив можливість виокремити комплекс факторів, що створюють умови дестабілізації соціального середовища. У ході проведеного дослідження виокремлено низку заходів організаційно-правового, управлінського та структурно-функціонального характеру, запровадження яких дозволить підвищити ефективність функціонування підрозділів системи МВС України щодо забезпечення належного правопорядку, підвищення рівня соціального захисту населення України та створення дієвої моделі кооперації правоохоронних органів з соціальним середовищем, що становитиме істотний поступальний рух вітчизняної моделі публічного адміністрування у напрямку позиціонування останньої як демократичної, соціальної та функціонально зорієнтованої, посилюючи рівень конвергенції національної правової системи України з ключовими критеріями захисту прав людини, закріпленими міжнародним правом.

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи результати теоретичного дослідження стратегії розвитку публічного управління у сфері формування безпечного середовища, ми дійшли таких висновків:

1. Відзначено, що на відміну від усталеного в правовій доктрині підходу щодо ідентифікації законності в якості принципу діяльності держави, в контексті визначення форм та методів модернізації інститутів публічного адміністрування, дану категорію слід розглядати в якості правового режиму. Вказано, що відмінністю між категоріями «принцип» та «режим» є здатність другого до інтеграції у процедурні компоненти діяльності певної системи, що забезпечує високий рівень регулятивності, у порівнянні з «принципами», яким відведена лише ідеологічна та, подекуди, недостатньо деталізована роль вказівників бажаного напрямку функціонування.

2. Законність як режим правового регулювання, у порівнянні з усталеним трактуванням даного інституту в якості принципу управління характеризується рядом додаткових ознак, які дозволяють розширити ареал його практичної реалізації, а саме:

- Принцип законності становить собою лише одну з форм оцінки стану правового регулювання на предмет дотримання належної організації суспільних відносин, натомість режим законності становить собою форму конгломерації варіативних правових форм, єдність яких не обмежується констатуванням наявності чи відсутності належного рівня правової відповідності суспільних відносин, уособлюючи собою комплексний алгоритм позитивних зобов'язань їх учасників;
- Режим законності, становить собою комплекс заходів координації та субординації на відміну від однойменного принципу, в якому домінують виключно відносини субординаційного типу;
- В межах режиму законності, який становить собою систему позитивних зв'язків між учасниками суспільних відносин, відбувається

генерування правових конструкцій, оскільки такий режим, покладаючи на суб'єктів права зобов'язання не лише утримуватись від протиправної поведінки, формує позитивне зобов'язання останніх щодо забезпечення прогресивного розвитку правового середовища, у тому числі шляхом їх участі у нормотворенні чи формуванні законодавчих ініціатив;

- Режим законності позиціонується не тільки в якості зовнішнього фактору (при якому визначення відповідності приписам закону відбувається виключно контролюючими суб'єктами при здебільшого пасивній участі учасника правовідносин), однак, апріорі, становить собою форму активної поведінки такого учасника (суб'єкт права, наділений здатністю не лише щодо дотримання чи виконання вимог закону, втім також і можливістю активного впливу на правову систему через визначені форми та методи).

3. Запропоновано систему основних критеріїв режиму законності у сучасній моделі державного управління, які розмежовано на формальні критерії (галузева структуризація правової системи, визначеність юрисдикції органів публічної влади, широкий спектр форм правового статусу учасників правовідносин та його урегульованість національним законодавством, детальна регламентація процесуальних та процедурних питань діяльності інститутів публічної влади, конкретизація підстав, форм, мір та порядку притягнення учасників суспільних відносин до юридичної відповідальності, визначеність правових гарантій захисту прав та законних інтересів учасників правовідносин, інтегрованість у національну правову систему міжнародних механізмів правового захисту, визнання юрисдикції та врахування практики міжнародних правозахисних організацій) та фактичні критерії (дієвість правоохоронної діяльності, зокрема шляхом провадження такої на засадах врахування стратегічних напрямків досягнення режиму публічної безпеки, ефективне здійснення правосуддя, виконання вимог рішень міжнародних судових органів та арбітражних установ, практичне втілення наступності правозастосовної практики через практичне застосування принципів судової та адміністративної преюдиції).

4. Запропоновано чітку диференціацію засобів забезпечення режиму законності, шляхом їх поділу на дві складові: засоби публічного та засоби приватного типів.

До засобів забезпечення режиму законності публічного типу, віднесено: нормотворча та правозастосовна практика органів публічного управління, яка відповідає процедурним та практично-прикладним вимогам правової системи; провадження контролю за станом дотримання та виконання нормативно-правових актів у внутрішньому за зовнішньому вимірах; реалізація юрисдикційних заходів, у разі виявлення фактів порушення національного законодавства та усунення причин і умов, які сприяли таким порушенням; налаштування ефективної моделі кооперації між інститутами публічної влади для формування гармонічної та дієвої програми діяльності з врахуванням попередньо виявлених дефектів; забезпечення відкритості органів публічного управління для участі інститутів громадянського суспільства в формуванні стратегії правового розвитку.

До приватноправових засобів забезпечення режиму законності віднесено: участь громадських формувань та приватноправових суб'єктів правовідносин у визначенні програм правового та соціального розвитку у формі взаємодії з інститутами публічного управління; внесення приватноправовими суб'єктами конструктивних пропозицій інститутам публічної влади щодо удосконалення національного законодавства; участь інститутів громадянського суспільства в розвитку та підтриманні високого рівня правової культури та правосвідомості в соціумі; взаємодія приватноправових суб'єктів з правоохоронною системою у сфері превенції потенційних порушень законності, виявлення та припинення таких порушень; активна участь інститутів громадянського суспільства в забезпеченні громадського контролю за практичною діяльністю інститутів публічного управління.

5. На основі системного аналізу національного законодавства та правової доктрини співставлень категорій «публічна безпека» та «безпечне середовище» сформовано наступні висновки:

а) безпечне середовище є основою стану публічної безпеки та водночас компонентою такого стану;

б) виведення, у стратегічному сенсі, безпечного середовища в якості самостійного елемента в системі пріоритетів розвитку МВС України, наряду з юрисдикційними та соціальними функціями, дозволяє констатувати спеціальну сутність такого правового інституту, яка відрізняється з процесами правозастосування у поточній діяльності такого відомства.

6. Безпечне середовище визначено в якості елемента правової дійсності, що становить основу та компоненту забезпечення публічної безпеки у діяльності органів публічного адміністрування, сформованого засобами практичної реалізації приписів національного законодавства та нагляду за їх дотриманням, що не пов'язані зі здійсненням юрисдикційних (адміністративних, дисциплінарних чи кримінально-правових) проваджень такими органами.

7. Під категорією «небезпека життєдіяльності населення» пропонується розуміти динамічний елемент соціального середовища, що знаходить свій прояв у соціально-політичних, природних, техногенних факторах та факторах комбінованого типу, вплив яких призводить до порушення належного перебігу соціальних процесів, наслідками неналежного реагування на прояви яких можуть виступати загибель людей чи інші негативні форми впливу на їх фізичне чи психічне здоров'я, пошкодження чи знищення майна, порушення соціального та публічного порядку чи конституційного ладу.

Відзначено, що аналіз небезпек життєдіяльності населення, які існують на сучасному етапі розвитку соціальних та публічних систем в Україні, засвідчує їх багатогранність та міжсистемність, що потребує вжиття заходів не лише на локальному, але й на загальнодержавному рівні задля

нейтралізації основних умов та причин, які поглиблюють тенденцію до актуалізації таких факторів у повсякденному функціонуванні соціального середовища, за результатами чого здобувачем була наведена стратегічна концепція інструментарію для вирішення окресленої проблеми.

8. Безпечне середовище визначено в якості складного правового феномену, що виступає результатом належного функціонування та консолідованої послідовної і системної діяльності усіх типів соціальних інститутів (як приватноправових, так і публічних) щодо нейтралізації потенційних факторів, які порушують гармонічний перебіг та розвиток суспільних відносин, недопущення дестабілізації соціальних процесів через правомірний та планомірний управлінський та саморегулятивний вплив на них у відповідних сферах відання, ефективність якого обумовлена раціональною організацією структури соціальних інститутів з дотриманням балансу між компетенцією кожної з утворюваних ними підсистем, а також ліквідацією символічних (непрактичних чи недієвих) утворень при ефективному провадженні заходів контролю та нагляду.

РОЗДІЛ 2 НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ ЯК СУБ'ЄКТ НАДАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПОСЛУГ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

2.1 Значення поліцейської діяльності у забезпеченні публічної безпеки

Беззастережно щодо галузевої розмежованості публічного апарату, з огляду на позиціонування України в якості правової та соціальної, функціонування усіх елементів державного механізму у тій чи іншій мірі скеровано на забезпечення публічної безпеки у контексті реалізації профільної компетенції владних інститутів. Вочевидь, ключову роль у практичному забезпеченні режиму публічної безпеки, відіграє діяльність саме правоохоронних органів, у призмі яких Національній поліції відведено особливо важливу місію – здійснення превентивних та правозастосовних заходів щодо практичного дотримання режиму правомірності перебігу суспільних відносин на базовому рівні соціальної стратифікації.

Проблемі реалізації повноважень органів поліції в руслі забезпечення публічної безпеки приділено увагу у працях ряду науковців: О. Батраченка [89], Д. Бахраха [90], О. Безпалової [91; 92], Ю. Битяка [93], М. Возника [94], М. Голуб [95], С. Гусарова [96], О. Делеменчука [97], Г. Джагупова [98], О. Джафарова [99; 100], В. Костюка [101], С. Жили [102], В. Заросило [103], З. Кісіль [104], С. Лихачова [105], Р. Мельника [106], Т. Пейн [107], О. Панової [108; 109], В. Середи [110], А. Сергєєва [111], В. Сущенко [112], О. Синявської [113], В. Сокурєнко [114], А. Яременко [115] та інших.

Незважаючи на варіативність методик та моделей, які використовуються дослідниками у ході розкриття призначення, ролі та порядку реалізації поліцейських заходів, спрямованих на забезпечення публічної безпеки, науковці перебувають в консенсусі щодо незадовільного стану нормативно-правової регламентації, а відтак і доктринального

розуміння змісту та алгоритму практичного здійснення повноважень органів поліції в даному контексті.

Зокрема на думку О. Парубова: «Непоодинокими є випадки формального закріплення повноважень правоохоронних органів у спеціалізованому законодавстві. При розкритті глибинного прояву окремих повноважень, з'ясуємо, що в дійсності конкретні практичні заходи на їх здійснення не провадяться, або ж зводяться до формальної звітності по певному питанню. ...необхідно досліджувати ключові форми функціональних повноважень невідривно від їх змістовного наповнення, розкриваючи практичну складову кожного напрямку діяльності правоохоронного відомства» [116, с. 31-32].

Схожій позиції притримується теоретик адміністративного права Є. Ольховський: «...на запитання чим обумовлені непоодинокі випадки складності інтерпретації ступеня правомірності дій працівників правоохоронних інститутів однозначною є наступна відповідь, – через абстрактність чинного законодавства щодо визначення форм провадження правоохоронної діяльності. Значна частка нормативно-правового матеріалу, яким визначається конкретна форма здійснення правоохоронної діяльності, міститься у відомчих актах підзаконного типу, що ускладнює формування цілісного уявлення щодо змісту такої діяльності у вимірі її проектування через критерії законності та соціальної орієнтованості. На нашу думку, вирішенню цієї прогалини слугуватиме наукове дослідження, присвячене системній інтерпретації поліцейської діяльності» [117, с. 57].

У свою чергу О. Батраченко зазначає: «...питання публічної безпеки та формування оптимальної моделі її підтримання обумовлює необхідність детальної експлікації усіх нюансів правоохоронної діяльності, що де-факто є неможливим у спосіб буквального дослідження національного законодавства. В цих цілях необхідно акумулювати норми права, практику їх застосування у взаємодії з доктринальними пропозиціями щодо розкриття того чи іншого аспекту правоохоронної діяльності, що дозволить оминати казуїстичну

недосконалість існуючого нормативного виміру розкриття вказаної проблематики» [118, с. 86].

Узагальнюючи наведені тези, необхідно підкреслити той факт, що спеціальне законодавство у сфері регламентації діяльності Національної поліції України дійсно тяжіє до декларативного закріплення ключових засад поліцейської діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки. На нашу думку, в цілях розв'язання даної проблеми необхідним є послідовне та комплексне розкриття змісту поліцейської діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки через деталізацію основних повноважень підрозділів поліції за системою напрямків, яка наведена у статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» [35] з врахуванням особливостей основних форм поліцейського реагування, передбаченого відомчими підзаконними актами для кожного з таких напрямків. Запропонований алгоритм визначення особливостей поліцейської діяльності щодо забезпечення публічної безпеки дозволить усунути існуючі прогалини законодавства, визначити чіткі межі розмежування компетенції підрозділів Національної поліції України та інших органів публічної влади, що становитиме основу для істотного посилення загальної регулятивної ролі даної ланки публічного апарату у загальнодержавній моделі публічного управління.

До числа основних повноважень Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки законодавством України віднесено:

1) здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень.

Як відзначає С. Ващенко: «Проблемі розмежування таких категорій як превенція (запобігання) та профілактика адміністративних правопорушень приділялась лише поверхнева увага у працях вітчизняних дослідників. Цим обумовлена непоодинокі некоректність використання наведених термінів як наукових дослідженнях, так і у спеціальних актах законодавства...» [119, с. 24-25].

Розмежування превентивної та профілактичної ролі поліції полягає у тому, що заходи превенції протиправної поведінки носять неспеціалізований та, здебільшого, загальний характер (такі заходи не характеризуються скерованістю на конкретну групу правопорушень чи на певну соціальну групу делікventів). У свою чергу, профілактика правопорушень складає комплекс заходів вузькогалузевого типу, метою яких є виявлення та належний корекційний вплив на визначену групу форм протиправної поведінки (наприклад, правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху чи делікти, які посягають на громадський порядок чи громадську безпеку) та/або на осіб, про яких є відомості про попередні факти притягнення їх до адміністративної чи іншої юридичної відповідальності за аналогічні правопорушення, вчинені в минулому.

Щодо змісту превентивної діяльності поліції, останній полягає у наступних заходах:

- патрулювання закріплених територій (квадратів патрулювання) чи маршрутів з метою нейтралізації умислу потенційних правопорушників на вчинення протиправних діянь;
- виявлення причин та умов, які можуть сприяти вчиненню адміністративних правопорушень чи злочинів;
- внесення приписів, спрямованих на усунення умов, які можуть призвести до вчинення правопорушень;
- застосування заходів поліцейського піклування щодо осіб, які потребують допомоги;
- заходи щодо перевірки документів у разі, якщо існують підстави вважати, що особа, щодо якої така перевірка здійснюється причетна до вчинення правопорушення чи злочину (орієнтування, повідомлення про розшук, оголошення оперативного плану-перехоплення транспортного засобу, отримання інформації від свідків чи потерпілого про причетність особи до вчинення протиправного діяння);

- затримання особи в цілях припинення подальшої протиправної поведінки;
- виявлення та вилучення об'єктів, які виключені з загального цивільного обігу чи обмежені у такому обігу;
- відсторонення особи від керування транспортним засобом.

До складу профілактичних заходів слід віднести наступні форми реалізації підрозділами поліції наданої їм компетенції:

- проведення інформаційно-роз'яснювальних заходів серед окремих груп осіб в цілях формування у їх свідомості стійкого переконання про недопустимість вчинення правопорушень;
- виконання ухвал та постанов судових органів щодо перевірки стану додержання учасниками провадження у кримінальних справах запобіжних заходів;
- перевірка додержання вимог законодавства у сфері функціонування дозвільної системи.

Таким чином, розкривши зміст превентивних та профілактичних заходів можемо відзначити, що окрім ознаки суб'єктної та предметної спеціалізованості, притаманної профілактичним заходам, останнім властива виключно інформативно-аналітична характеристика заходів, які її становлять, натомість превентивна діяльність завжди носить оперативно-процедурний та правозастосовний характер (полягає у конкретних заходах поліцейського реагування, пов'язаних з застосуванням норм законодавства в межах компетенції підрозділів поліції).

2) *Виявлення причин та умов, які сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень та вжиття заходів щодо їх усунення.*

В науці адміністративного права поширена концепція за якою роль поліції у сфері усунення причин та умов, які сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень зводиться виключно до застосування механізму винесення припису з вимогою про вжиття

відповідних заходів відповідним суб'єктом. Зокрема, М. Лошицький зазначає: «...у разі фіксування поліцейськими обставин, які можуть свідчити про потенційне порушення вимог законодавства, на виконання вимог закону формується та скеровується за належністю припис чи повідомлення про необхідність вжиття заходів на приведення відповідних об'єктів чи процесів у відповідність правовим нормам» [120, с. 147].

На нашу думку, наведений підхід слід вважати частково неточним, оскільки, з огляду на ключове завдання правоохоронних органів – здійснення превенції та профілактики правопорушень, зважаючи на те, що свідомо можна припустити невиконання адресатом вимог припису підрозділу поліції, необхідним є вжиття додаткових заходів, які б забезпечили належний превентивний вплив на фактори потенційного сприяння деліквенції. Такими заходами слід вважати інформування підрозділами поліції (зокрема через відділи аналітичного забезпечення служби) профільних контролюючих органів, які наділені повноваженнями правозастосування у сфері суспільних відносин, в межах якої виявлені умови та причини, які можуть сприяти потенційному правопорушенню. Таким чином, незважаючи на винесення припису про усунення порушень (причин та умов, які можуть сприяти вчиненню правопорушень) досягається додатковий регулятивний вплив на відповідального суб'єкта через залучення додаткового спеціалізованого суб'єкта контролю за станом виконання законних вимог підрозділів поліції.

Додатково слід відзначити, що допоміжним механізмом, який може використовуватись у ході виконання підрозділами поліції повноважень у сфері усунення причин та умов, які можуть сприяти вчиненню правопорушень, виступає застосування заходів адміністративно-правового впливу щодо адресатів припису, які протермінували його виконання, у відповідності до санкції статті 188²⁸ КУпАП. Все ж слід, водночас, звернути увагу на те, що вказаний захід є виключно додатковим, з огляду на те, що міра адміністративної відповідальності за чинним законодавством про адміністративну відповідальність є недостатньою для виконання належного

превентивного впливу на потенційних правопорушників, що водночас формує потребу перегляду чинного адміністративного законодавства.

3) Проведення заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень та припинення виявлених кримінальних і адміністративних правопорушень.

Національна поліція України становить собою систему інститутів публічної влади, кожен з елементів якої наділений спеціальною компетенцією у тій чи іншій сфері правоохоронної діяльності. Безапеляційно, патрульна поліція займає у цій системі ключове місце з огляду на чисельність співробітників та локалізацію юрисдикції, саме на рівні побутової взаємодії з соціальним середовищем. Таким чином, ключова роль у виявленні та подальшому забезпеченні документування ознак правопорушення чи злочину відводиться саме цьому підрозділу.

Втім, змушені констатувати, що і на нормативно-правовому рівні, і на рівні доктринальних досліджень констатується виключно інформаційно-аналітична участь працівників патрульної поліції у реагуванні на виявлені факти поведінки, які можуть містити склад злочину. Зокрема п.5 ч.2 розділу 4 «Інструкції з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України» (далі – Інструкція) визначено наступне: «...при отриманні від наряду поліції, який прибув на місце події, інформації про наявність ознак кримінального правопорушення, невідкладно направити на місце події СОГ, доповісти відповідальному по територіальному відділу поліції (далі - ТВП), начальнику ТВП або особі, яка виконує його обов'язки, та внести відповідну інформацію до системи Інформаційного порталу Національної поліції (далі - ПНП)» [121]. Таким чином група поліцейського реагування (наряд поліції чи патруль) при виявленні злочину реагує виключно у формі повідомлення оперативного чергового про виявлену подію та, у відповідності до приписів Інструкції повинна вжити заходів щодо затримання осіб, які можуть бути

причетні до вчинення вказаного злочину та забезпечення збереження джерел доказів на місці злочину.

З цього приводу слушною є позиція В. Булачека: «...жодним нормативним чи відомчим актом на сьогодні не встановлено процедури за якою працівники патрульної поліції повинні організувати збереження доказової інформації на місці злочину до прибуття слідчо-оперативної групи. Відсутність спеціальних навиків та знань у поліцейських поглиблюють цю проблему, роблячи, в окремих випадках, подальше документування кримінального правопорушення неможливим чи вкрай складним» [122, с. 47].

З огляду на описану ситуацію, пропонуємо внести в Інструкцію доповнення, якими визначити алгоритм поведінки працівників поліції у разі виявлення ними ознак злочину. Водночас, перегляду потребує програма спеціальної підготовки поліцейських, яка проводиться навчальними установами, у частині запровадження курсів щодо первинної криміналістичної діяльності на місці події, що дозволить змістити позиціонування співробітника патрульної поліції зі статиста-охоронця в роль активного та кваліфікованого учасника криміналістичних процесів.

Припинення правопорушення полягає у вжитті активних заходів щодо нейтралізації подальшої протиправної діяльності суб'єкта, типовими формами якої можуть виступати інформаційні (проведення роз'яснювальної роботи з правопорушником, у разі, якщо вчинене діяння містить склад правопорушення, передбаченого ст. 222 КУпАП), оформлення постанови про накладення адміністративного стягнення (у разі якщо правопорушення припинено, а накладення стягнення віднесено до компетенції Національної поліції) чи складання протоколу про адміністративне правопорушення, примусові заходи (затримання особи порушника та його доставлення до ТВП у разі неможливості складення адміністративних матеріалів на місці вчинення правопорушення чи явній відмові деліквента виконати законні

вимоги поліцейського; застосування спеціальних засобів у разі наявності підстав для їх застосування).

Недоліком чинного закону «Про Національну поліцію» є відсутність детальної регламентації чи бланкетної норми, якою б визначався механізм припинення правопорушення. Для виправлення вказаної обставини необхідно розробити та впровадити детальну інструкцію щодо порядку дій поліцейського у разі виявлення кожного окремого складу правопорушення, накладення стягнення за які віднесено до компетенції Національної поліції України КУпАП.

4) Вжиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці.

Ключовою формою забезпечення публічної безпеки підрозділами поліції виступає нейтралізація потенційних та реальних загроз фізичним особам, оскільки, відповідно до положень Конституції України людина, її життя та здоров'я та безпека визначені в якості основної соціальної цінності. Таким чином дослідження глибинного змісту методики реалізації функцій поліції у цій сфері заслуговує на особливу увагу чим, зокрема, і пояснюється існування значної низки спеціалізованих наукових розвідок у цій сфері. Все ж за результатами аналізу вказаних наукових розвідок виявлено низку недоліків, які звужують розуміння цієї компоненти поліцейської діяльності.

Для прикладу Р. Лящук зазначає: «...таким чином усунення загроз життю і здоров'ю фізичних осіб у діяльності поліції проявляється через протидію протиправним посяганням та забезпечення реалізації законодавства про адміністративну, кримінальну чи цивільно-правову відповідальність правопорушників» [123, с. 149-150].

В. Серета з цього приводу зазначає: «...особливе значення у діяльності поліції відведено захисним функціям. ... Своєчасне виявлення протиправної діяльності та її припинення слугує запорукою захисту фізичних осіб та основою публічної безпеки» [124, с. 317].

Наведені моделі інтерпретації окресленого повноваження поліції, на нашу думку, потребують певного доповнення. Зокрема, очевидним є те, що локалізація загроз життю і здоров'ю фізичної особи не завжди є екстернальною (зовнішньою), втім подекуди обумовлюється самою поведінкою такої особи, її фізичним чи психічним станом, рівнем соціальної асиміляції тощо. Водночас, з огляду на те, що зміст публічної безпеки, як попередньо зазначалось зводиться не лише до відсутності фактів посягання на встановлений правопорядок, але досягненням таких соціально-когнітивних умов, за яких члени суспільства відчують належний рівень захищеності, перебуваючи під захистом відповідних державних органів. Таким чином, захист фізичних осіб не можна ототожнювати лише з проведенням заходів, спрямованих на мінімізацію посягань на законні інтереси фізичних чи юридичних осіб, втім до його змісту доцільно віднести здійснення сервісних функцій поліцією, які мають своєю метою превенцію настання негативних наслідків для особи, у тому числі через її поведінку [125, с.91-96].

Проявом таких сервісних функцій, безумовно, слід вважати заходи поліцейського піклування, які в силу певних причин не отримали належної уваги у адміністративній доктрині. Зміст поліцейського піклування проявляється у виявленні осіб, які через вік (неповнолітні, віком до 16 років), психічні захворювання (особи, які перебувають на обліку у спеціалізованих психіатричних установах без стаціонарного їх утримання у вказаних медичних закладах) чи внаслідок перебування у стані сп'яніння не здатні самостійно забезпечити власну безпеку та організації доставлення таких осіб за місцем проживання, в медичні заклади. Таким чином, роль підрозділів поліції щодо захисту фізичних осіб полягає не лише у правозастосовній діяльності, але й охоплює заходи щодо надання окремим соціально незахищеним категоріям громадян фізичного та організаційного сприяння у недопущенні настання для них негативних наслідків фізичного характеру.

Водночас слід звернути увагу на наявність у абз. 2 ч. 3 ст. 41 Закону України «Про Національну поліцію» припису, який створює небезпеку для працівників поліції, які проводять поліцейське піклування, зокрема щодо осіб, які внаслідок психічного захворювання чи розладу психічного здоров'я можуть становити загрозу для себе та оточуючих. Вказаною нормою поліцейським заборонено проводити обшук осіб, щодо яких проводиться поліцейське піклування, втім логіка законодавця є незрозумілою, оскільки реалізація заходів піклування здебільшого полягає у транспортуванні особи в патрульному автомобілі, що, з врахуванням заборони проведення обшуку чи навіть огляду особи може призвести до потенційного застосування особою знарядь чи предметів для заподіяння ушкоджень працівникам поліції. На нашу думку, вказану норму права слід деталізувати, передбачивши винятки з такого заборонного припису.

5) *Проведення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події.*

Складність процедури реагування на отримане повідомлення про правопорушення, злочини чи події надзвичайного характеру обумовлює можливість виникнення потенційних ситуацій, при яких ідентифікація правомірності дій працівників поліції стає фактично неможливою. Дана ситуація пояснюється істотною розрізненістю джерел правової регламентації заходів, які необхідно здійснити при отриманні вказаного повідомлення, відтак доцільно розкрити зміст названої процедури.

У відповідності до наказу МВС України від 16 лютого 2018 р. № 111 [121], основними суб'єктами організації реагування на повідомлення про правопорушення та злочини виступають:

- група поліцейського реагування – визначена розпорядженням керівника територіального підрозділу поліції про розстановку сил та засобів група поліцейських у складі патруля чи екіпажу, яка безпосередньо виявила чи отримала первинну інформацію про вчинення правопорушення;

- черговий територіального відділу поліції – посадова особа підрозділу поліції, яка відповідно до графіку чергування здійснює прийом оперативної інформації від груп поліцейського реагування, реєструє вказані повідомлення в журналі реєстрації повідомлень та веде єдиний облік заходів реагування на отримані повідомлення. У разі необхідності проводить скерування додаткових сил чи засобів за вказаною адресою, повідомляє чергову слідчо-оперативну групу про можливе виявлення ознак злочину та координує їх діяльність.

Таким чином, отримавши повідомлення чи безпосередньо виявивши ознаки протиправної поведінки, група поліцейського реагування повинна здійснити наступні дії: повідомити чергового про виявлені обставини, зареєструвати у електронній системі єдиного обліку заходів реагування факт початку вжиття заходів щодо процедурного провадження за отриманим повідомленням. Однак, як свідчить практика, непоодинокими є випадки одночасного отримання декількох повідомлень про протиправну поведінку однією групою поліцейського реагування, при цьому простежується відсутність механізму перерозподілу додаткового навантаження серед інших поліцейських груп. Описана ситуація призводить до неможливості оперативного забезпечення участі працівників поліції у всіх виявлених епізодах деліквенції, що є підставою для подальшої оцінки правомірності дій чи бездіяльності вказаних співробітників у ході службового розслідування, ініційованого відділами моніторингу.

Нами запропонований наступний алгоритм вирішення описаної ситуації: «В наказі МВС України від 16 лютого 2018 р. №111 передбачений механізм визначення вільних нарядів лише в межах території оперативного реагування відповідного територіального відділу поліції, при цьому черговий, використовуючи систему ПНП в режимі реального часу здійснює моніторинг лише тих нарядів, які заступили на чергування в межах території обслуговування відділу поліції. При цьому передбачений механізм дострокового виклику наряду, який вже залучений до повідомлення про

правопорушення у разі виявлення протиправної поведінки з більшим рівнем суспільної небезпеки. На нашу думку, в механізм ІППП необхідно внести додаткову модель, при якій у разі зайнятості усіх нарядів відповідного квадрату патрулювання, система автоматично визначала найближчі незадіяні групи реагування, які можуть належати і до інших квадратів чи територіальних зон несення служби» [126, с. 56-57].

Таким чином буде досягнуто водночас двох позитивних результатів: оптимізація реагування на повідомлення та більш ефективний розподіл навантаження між групами поліцейського реагування, що дозволить посилити роль поліції у забезпеченні публічної безпеки.

б) Здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності та здійснює оперативно-розшукову діяльність.

У відповідності до чинного кримінального процесуального законодавства, підрозділи Національної поліції провадять оперативно-розшукові, слідчі та окремі процесуальні дії на стадії досудового розслідування. Функціонально, поліцейські реалізують заходи, спрямовані на документування обставин вчиненого кримінального правопорушення, зібрання доказових даних та їх первинної оцінки, завершальним етапом чого виступає підготовка обвинувального акта і його скерування в суд.

Дослідження питання поліцейської діяльності науковцями, подекуди, проводиться без чіткого розмежування таких компонент останньої як оперативно-розшукова діяльність, здійснення слідчих дій та процесуального забезпечення кримінального процесу, при цьому не визначається роль кожного з підрозділів у забезпеченні провадження у справах про кримінальні правопорушення. Для прикладу В. Вінчук, О. Цебинога з цього приводу зазначають: «...ефективне забезпечення мети кримінального судочинства напряму залежить від чіткого окреслення сфери відповідальності кожного публічного інституту щодо формування матеріалів кримінальної справи. ...Дублювання компетенції окремих підрозділів та ряд процесуальних

неузгодженостей призводять до неможливості оперативного виконання завдань, які ставляться кримінально-процесуальним законодавством у виконання органам поліції, ставлячи під загрозу повноцінну реалізацію заходів щодо забезпечення публічної безпеки» [127, с. 77].

Законодавством України оперативно-розшукова діяльність визначена як система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. У свою чергу досудове розслідування визначено ст. 3 КПК України як «стадія кримінального провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності» [56]. Таким чином вбачаються чіткі критерії розмежування вказаних форм реалізації підрозділами поліції наданої їм компетенції у сфері виконання завдань кримінального судочинства:

А) оперативно-розшукова діяльність, на відміну від досудового розслідування, не становить собою самостійної стадії кримінального процесу;

Б) оперативно-розшукові заходи проводяться за ухвалою слідчого, процесуального керівника чи слідчого судді, натомість початком досудового розслідування виступає внесення інформації в ЄРДР;

В) відмінність за кінцевими процесуальними формами: для оперативно-розшукового заходу – протокол, звіт чи рапорт, для досудового розслідування – обвинувальний акт чи постанова про закриття провадження у справі.

Таким чином, ототожнювати вказані елементи у частині їх значення для забезпечення публічної безпеки є некоректним через повну відмінність цілей та форм реалізації змісту кожного з них.

Оскільки повноцінне висвітлення заходів, які проводяться підрозділами поліції у ході досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності претендує на самостійне кваліфікаційне дослідження, зупинимо свою увагу лише на тих факторах, які, на нашу думку істотно знижують загальне значення ефективності дій поліції щодо забезпечення публічної безпеки в описаній сфері. Зокрема, чинним законодавством передбачено здійснення функцій процесуального керівника – посадової особи відповідного органу прокуратури, який здійснює нагляд за перебігом реалізації завдань у ході кримінального провадження. Водночас, жодним чином не спростовуючи роль даного учасника кримінального провадження, все ж доводиться констатувати, що його участь на стадії досудового розслідування зводиться лише до погодження окремих слідчих чи оперативно-розшукових (у тому числі негласних) дій. Практичним проявом реалізації названих заходів процесуального керівництва виступає необхідність візування усіх процесуальних актів слідчого у відповідного наглядового прокурора, що, з огляду на навантаження працівників поліції та зайнятість процесуальних керівників переростає у затягування розслідування. На нашу думку, погодження слідчих дій з наглядовим прокурором, апріорі, повинно забезпечувати превенцію потенційних зловживань з його сторони, однак, на практиці простежується лише створення додаткових ускладнень провадження у справі, що свідчить про необхідність корекції положень законодавства.

Очевидно, що забезпеченню публічної безпеки у більшій мірі сприятиме невідкладне вирішення справ про суспільно-небезпечні діяння, аніж уявний контроль за діяльністю слідчого, який неодмінно матиме місце у ході підготовки та затвердження обвинувального акта, відтак роль процесуального керівника на стадії досудового розслідування поліцією кримінальних правопорушень істотно переоцінена законодавцем та потребує обмеження.

7) Здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень, забезпечення їх виконання, реалізація контролю за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками.

Очевидно, що основою забезпечення публічної безпеки є виявлення, припинення правопорушень, реалізація заходів правового впливу щодо осіб, винних у їх вчиненні з метою виховання громадян у дусі дотримання вимог законодавства. Оскільки адміністративні правопорушення характеризуються найбільшою чисельністю серед інших форм протиправної поведінки, реалізація норм законодавства України про адміністративну відповідальність є ключовою запорукою підтримання режиму законності, слугуючи ключовою ланкою превенції більш небезпечних проявів деліквенції. Проведення у справах про адміністративні правопорушення підрозділами поліції слід диференціювати на декілька форм:

А) інформативну: у разі виявлення працівниками поліції складів правопорушень, розгляд яких, у відповідності до норм особливої частини КУпАП, віднесено до компетенції інших органів, сферою компетенції поліції охоплюється винесення приписів про усунення причин та умов, які можуть призвести до порушення права, повідомлення компетентних суб'єктів про виявлене правопорушення в цілях реалізації заходів правового реагування;

Б) процесуального документування: складання протоколу про адміністративне правопорушення з метою подальшої передачі його на розгляд судів загальної юрисдикції за територіальною підсудністю. До числа випадків, в яких простежується названа форма реагування працівників поліції на виявлені правопорушення, слід віднести наступні: вчинення правопорушення неповнолітнім (незалежно від складу правопорушення), фіксація складу правопорушення у статті 221 КУпАП як такого, що віднесений до юрисдикції судових органів та водночас входить до сфери наглядового чи контрольного відання органів Національної поліції;

В) юрисдикційну: винесення постанови про накладення адміністративного стягнення працівником поліції без складення протоколу про адміністративне правопорушення. До числа складів правопорушень, щодо яких підрозділами поліції провадиться юрисдикційна форма правозастосування слід віднести ті, які зафіксовані статтею 222 КУпАП.

Все ж, системний аналіз законодавства свідчить про те, що в юрисдикційній формі правозастосування поліцією норм законодавства про адміністративну відповідальність є ряд нюансів. Зокрема, ст.258 КУпАП передбачено, що у разі оспорювання правопорушником факту вчинення ним делікту, за яким працівниками поліції винесено постанову, останні повинні скласти протокол про адміністративне правопорушення у відповідності до вимог ст.256 КУпАП, окрім правопорушень, у сфері безпеки дорожнього руху.

Оскільки повноцінне забезпечення публічної безпеки передбачає неухильне дотримання вимог законодавства не лише приватними суб'єктами, але й носіями публічних повноважень, слід звернути увагу на законодавчу колізію, яка сформувалась існуванням описаного припису. Зокрема згідно Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-11/2015 зазначено: «...положення частини першої статті 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яке передбачає, що «справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення», в аспекті порушеного у конституційному поданні питання необхідно розуміти так, що використане в ньому словосполучення «за місцем його вчинення» визначає адміністративно-територіальну одиницю, на яку поширюється юрисдикція відповідного органу, уповноваженого законом розглядати справу про адміністративне правопорушення» [128].

Таким чином, шляхом узагальнення наведених даних, вбачається практика працівників поліції щодо систематичного порушення вимог чинного законодавства через його внутрішню неузгодженість. Єдиним законним алгоритмом реалізації приписів ст.258 та ст.276 КУпАП виступає

винесення постанови не за місцем вчинення правопорушення, а у відповідному територіальному органі поліції, в межах територіальної юрисдикції якого вчинено такий делікт. Винесенню такої постанови повинен передувати розгляд справи по суті з дотриманням вимог ст.245 КУпАП, натомість постанова виноситья на місці вчинення правопорушення без будь-якого розгляду, та, що найважливіше, без комплексної оцінки доказів у справі та їх належного документування, що створює умови для її подальшого оскарження та ймовірного скасування судом.

На нашу думку, з метою вирішення описаної проблеми доцільно внести зміни до ст.258 КУпАП, виключивши при цьому механізм винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення без складення протоколу, що забезпечить повноцінну реалізацію вимог законодавства у частині забезпечення публічної безпеки органами поліції у частині дотримання вимог законодавства у ході правозастосування.

8) Вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки в публічних місцях.

Визначального ефекту у стані забезпечення публічної безпеки в державі безумовно виступає охорона громадського/публічного порядку в громадських/публічних місцях. Як зазначається у наукових дослідженнях: «...локації перебування значної чисельності людей зазвичай відповідають місцям зосередження істотної кількості правопорушень. Завданням поліції, продиктованим роллю, яку її підрозділи виконують у сучасному соціальному середовищі, виступає постійне здійснення нагляду за дотриманням публічного порядку та безпеки, відтак постійне зональне патрулювання – не рудимент міліцейського минулого, а запорука та основна форма захисту як правопорядку загалом, так і кожної окремої фізичної особи» [129, с. 180].

Особливої уваги заслуговує поліцейське реагування в контексті проведення масових заходів, оскільки при експоненційному збільшенні чисельності осіб в межах певної території зростає і питома можливість виникнення надзвичайних ситуацій, а відтак і порушень публічного порядку.

Очевидно, що сил та засобів поліції є недостатньо для самостійної реалізації описаних завдань, усвідомлення чого обумовило прийняття спеціального відомчого акту у формі наказу МВС України від 10 серпня 2016 р. № 773 «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку» (далі – Порядок) [130]. Зокрема у відповідності до пункту 3 Порядку вказано, що для проведення заходів з охорони громадського порядку та публічної безпеки залучається особовий склад військових частин (підрозділів) НГУ, при цьому на останніх, згідно п. 4 Порядку покладено виконання завдань щодо: «...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 одиниць» [130].

При загальній очевидності запровадження вказаних заходів, національним законодавством досі не визначено, які саме заходи уповноважені проводити залучені додаткові підрозділи та якими повноваженнями останні наділяються. На нашу думку, в зміст Порядку доцільно включити норми, якими б визначались вказані питання. Зокрема, з огляду на роль підрозділів НГУ, останні повинні виконувати лише функції загального сприяння підрозділам поліції у реалізації покладених на останніх завдань, в контексті чого доцільно визначити оптимальний розподіл спільного патрулювання, при якому за кожною групою сил НГУ повинен закріплюватись щонайменше один працівник Національної поліції, що дозволить істотно розширити зони квадратів патрулювання та досягнути при

цьому належного дотримання вимог законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки (з огляду на те, що службові особи НГУ не наділені спеціальними навиками та, що найважливіше, повноваженнями щодо реалізації приписів законодавства України про адміністративну відповідальність).

9) Забезпечення безпеки взятих під захист осіб, охорона об'єктів права державної власності, здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності.

Реформа правоохоронних органів, яка мала місце на теренах України на зламі 2014-2015 років базувалась на переформатуванні ключового призначення системи Національної поліції з репресивно-карального органу в правоохоронно-сервісний. Зміна підходу до визначення призначення підрозділів поліції призвела до істотного розширення їх повноважень саме у сфері соціального обслуговування. З огляду на істотну розгалуженість підрозділів поліції та їх чітку спеціалізацію, до функцій поліції було віднесено також здійснення таких охоронних функцій як:

- реалізація рішень судів у програмах захисту свідків чи інших учасників кримінального процесу у відповідності до норм КПК України;
- охоронне обслуговування органів публічної влади;
- реалізація охоронних функцій у ході виконання договорів з приватноправовими суб'єктами.

Реалізація вказаних функцій забезпечує досягнення наступних ключових задач: подолання соціального стереотипу щодо виключно наглядово-репресивного призначення підрозділів поліції, формування довіри до працівників поліції у пересічних громадян, протидія потенційним посяганням на приватноправових суб'єктів та органи публічної влади, які перебувають під охороною поліції, створення додаткового джерела поповнення бюджету.

10) Здійснення контролю за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї,

спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ.

Важливою компонентою забезпечення публічної безпеки в державі виступає ефективне функціонування дозвільної системи, ключовим призначенням якої є систематизація відомостей про осіб, яким надано дозвіл на зберігання та використання зброї, бойових зарядів чи аналогічних засобів вражаючої дії чи спеціальних засобів, обіг яких обмежений законодавством. Функціонально на органи поліції покладається завдання щодо перевірки стану додержання приватними суб'єктами вимог дозвільної системи та виявлення фактів порушення вимог законодавства.

В сучасних політико-правових та соціальних реаліях, несанкціоноване зберігання, використання чи поширення зброї та боєприпасів створює дійсну загрозу правопорядку в державі, відтак оперативне реагування на означені прояви протиправної поведінки заслуговують істотної уваги як з боку правової науки, так і в частині реалізації нормотворчої діяльності. Регламентація заходів, які проводяться органами поліції у сфері забезпечення дотримання вимог дозвільної системи (у частині зберігання, перевезення, носіння чи використання зброї, боєприпасів до неї чи спеціальних засобів) проведена наказом МВС України №622 від 21.08.1998 [131] (далі – Наказ), у відповідності до якого основні повноваження Національної поліції у цій сфері можуть бути згруповані у наступні підсистеми:

1) Реєстраційно-дозвільна (взаємодія з фізичними особами у частині перевірки даних, поданих у зверненні з проханням про надання дозволу на придбання, зберігання чи використання зброї та боєприпасів до неї та прийняття за результатами такої перевірки рішення щодо надання згоди чи відмову у наданні такого дозволу; поставлення зброї та боєприпасів на спеціальний облік; продовження чи анулювання попередньо-виданого дозволу).

2) Ліцензійно-погоджувальна (взаємодія з підприємствами, установами чи організаціями, в межах діяльності яких передбачається зберігання та використання зброї та боєприпасів до неї, у частині надання дозволу на провадження діяльності, пов'язаної з поводженням зі зброєю чи її зберіганням; надання дозволу на спеціалізоване складське зберігання боєприпасів, вибухових речовин, зброї, основних частин зброї).

3) Контрольно-наглядова (проведення заходів щодо перевірки суб'єктами дозвільної системи вимог, які передбачені чинним законодавством щодо провадження діяльності, на яку видано дозвіл).

Слід відзначити, що існуючий стан відомчої регламентації порядку здійснення підрозділами поліції реєстраційно-облікових заходів щодо зброї та боєприпасів, визначений Наказом містить ряд прогалин, які призводять до виникнення порушень чинного законодавства у даній сфері суспільних відносин. Зокрема, у відповідності до п.12.17 Наказу «Мисливська вогнепальна зброя, основні частини зброї, пневматична зброя, пристрій, що визнані комісією з визначення технічного стану зброї, пристрою не придатними для подальшого користування (не підлягають ремонту), не реєструються (не перереєстровуються). У місячний строк від дати прийняття комісією рішення про визнання їх непридатними вони здаються власником до органів поліції безкоштовно для знищення або приводяться підприємством чи майстернею з виготовлення і ремонту вогнепальної та холодної зброї, пристроїв у стан, що унеможливорює здійснення пострілу без спеціальних ремонтних робіт, і знімається з обліку» [131].

Згідно даної норми, у разі дефектності зброї, які унеможливають її подальшу експлуатацію без спеціального ремонту, за висновком балістичної комісії, такі бойові одиниці знімаються з обліку, та, у відповідності до буквального тлумачення описаної норми, можуть залишатись у віданні попереднього власника. Вказана норма створює небезпечну практику, за якої після проведення спеціального ремонту дефектної бойової одиниці, володілець отримує у своє розпорядження зброю, яка не числиться у

спеціальних реєстрах, що унеможливило проведення контрольних заходів за її подальшим зберіганням чи використанням. На нашу думку, такі одиниці повинні вилучатись з володіння власника та знищуватись підрозділами поліції без можливості їх подальшого зберігання у власника.

Водночас, у п.12.24 Наказу міститься прогалина права, оскільки предметом правового регулювання Наказу охоплюються не лише гладкоствольні, але і нарізні види зброї, втім процедура видачі дозволу щодо зберігання та перевезення передбачена тільки щодо гладкоствольних одиниць, що створює можливість притягнення особи, яка має дозвіл на придбання такої зброї до кримінальної відповідальності за її подальше транспортування.

Вважаємо, що без належної деталізації описаних норм права неможливе практичне забезпечення підрозділами поліції належного рівня публічної безпеки у такій важливій сфері суспільних відносин як обіг зброї та боєприпасів до неї, що обумовлює невідкладну потребу в удосконаленні перелічених норм права.

11) Реалізація заходів щодо забезпечення правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості.

Національна поліція, формуючи базис усієї системи правоохоронних органів України, позиціонується в якості системи, яка покликана безпосередньо взаємодіяти з соціальним середовищем з питань, які віднесені до її компетенції. Оскільки ключовим завданням підрозділів поліції виступає забезпечення публічної безпеки, у тому числі шляхом реалізації захисних функцій щодо фізичних осіб, практичне втілення заходів щодо організації реагування в умовах надзвичайного чи воєнного стану практично неможливе без участі підрозділів поліції [132; 133; 134].

З цього приводу М. Ковалів зазначає: «...особливості діяльності органів внутрішніх справ в умовах воєнного стану зумовили необхідність 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 служби спеціального призначення, групи застосування спеціальних хімічних речовин, снайпери, спеціалісти з відеодокументування, зв'язкові тощо» [135, с. 249]. Наведена позиція лише частково відображає дійсний стан справ у сфері забезпечення належного виконання функцій Національної поліції в умовах надзвичайного чи воєнного стану, оскільки базується на вузькогалузевій спеціалізації окремих співробітників, які наділені окремими навиками діяльності в умовах надзвичайної оперативної ситуації.

На нашу думку, співробітники поліції, незалежно від типу підрозділу та спеціалізації, покликані бути належним чином підготовлені для здійснення правоохоронних, та, що найважливіше, охоронно-сервісних функцій в умовах надзвичайних ситуацій. До складу поліцейських заходів реагування, спрямованих на забезпечення публічної безпеки в умовах надзвичайного чи воєнного стану слід віднести такі як:

1) Взаємодія з органами публічної влади та місцевого самоврядування у частині збирання та опрацювання оперативної інформації про стан реалізації заходів реагування в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

2) Заходи щодо інформування населення про алгоритм поведінки в умовах ускладненої оперативної ситуації;

3) Здійснення сприяння у ході евакуаційних, рятувальних чи розшукових робіт;

4) Посилений режим охорони громадського порядку та громадської безпеки в межах території, на яку поширюється режим надзвичайного чи воєнного стану.

В цілях належного виконання наведеного переліку заходів, невідкладного перегляду потребує усталена модель спеціальної підготовки працівників поліції, яка використовується на даний момент, оскільки у ній

де-факто простежується відсутність спеціальних навчальних програм, спрямованих на набуття майбутніми правоохоронцями необхідних навиків щодо реалізації наданих їм функцій в описаних ускладнених оперативних умовах.

Проведене дослідження дозволило виявити наступні закономірності досліджуваного питання:

1) Роль Національної поліції у забезпеченні публічної безпеки є фундаментальною з огляду на інтегративність компетенції даної системи органів публічної влади та асиміляцію її діяльності у середовищі потенційної генерації загроз когерентному функціонуванню публічної безпеки як соціально-правовій характеристиці сучасного суспільства;

2) Розмаїтість повноважень підрозділів Національної поліції дозволяє позиціонувати цю публічну інституцію в якості ключової ланки процедурного забезпечення публічної безпеки саме на рівні взаємодії з соціальним середовищем;

3) Істотна розгалуженість відомчого законодавства та, подекуди, архаїчність його приписів обумовлюють виникнення значного обсягу факторів, які потенційно знижують ефективність здійснення поліцейської діяльності, нейтралізуючи продуктивність досягнення стану публічної безпеки в цілому, за результатами чого необхідним видається впровадження запропонованих здобувачем рекомендацій щодо удосконалення нормативного рівня регламентації діяльності Національної поліції у практику правозастосування.

2.2 Форми та види контролю щодо забезпечення публічної безпеки у діяльності Національної поліції України

Діяльність Національної поліції як системи підрозділів, які провадять правоохоронну діяльність, з огляду на складну організацію практичного

правозастосування, колізії правового регулювання окремих питань, пов'язаних із реалізацією повноважень працівників поліції, безпосередньо пов'язана з потенційними порушеннями чинного законодавства, прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, відтак ефективність здійснення контролю за діяльністю поліції становить запоруку неухильного дотримання режиму законності та формує належний рівень забезпечення публічної безпеки як результату такої діяльності.

Проблемі змісту та алгоритму реалізації контролю за діяльністю поліції у тій чи іншій мірі було приділено увагу у наукових дослідженнях низки науковців, серед яких доцільно виділити наступних: Б. Авер'янов [136], О. Безпалова [137], Ю. Битяк [138], В. Глуховеря [139], В. Гаращук [140], М. Голуб [141], С. Денисюк [142], О. Доценко [143], З. Кісіль [144], В. Коваленко [145; 146], В. Настюк [147], О. Салманової [148], В. Сокурєнко [149].

Значна увага до питання сутності, змісту та алгоритму здійснення контролю в системі Національної поліції України, які на сучасному етапі державотворення охоплені системою Національної поліції України, обумовлена неоднотайністю правової доктрини у частині застосування певного однорідного концепту ідентифікації вказаних аспектів наукового пізнання.

Зокрема, на думку В. Горшенєва: «...контроль – це сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації, тощо), за допомогою яких забезпечується дотримання певних «зразків» діяльності, а також дотримання обмежень у поведінці, порушення яких негативно позначається на функціонуванні системи» [150, с. 18].

Вказаний підхід, на нашу думку, є недостатньо комплексним, оскільки у такому контексті відсутня ідентифікація мети та наслідків контрольних заходів, що знижує здатність до позиціонування дослідниками даного інституту у парадигмі соціальних механізмів норморегуляції.

Натомість О. Данильян зосереджує увагу саме на призначенні контролю, вказуючи наступне: «...соціальний контроль виконує три важливі соціальні функції: а) регулятивну – виступає одним з основних елементів соціальної регуляції поведінки людини; б) запобіжну – сприяє збереженню в загальних рисах значущих цінностей і в) стабілізуючу – допомагає встановленню соціального і правового порядку» [151, с. 221].

В інституційному сенсі, контроль визначається Д. Сухініним в якості: «...функції держави та суспільства, їх інститутів та структур, що полягає в застосуванні різноманітних наглядових та оцінних механізмів за діяльністю органів, структур, організацій, та особистим виконанням, дотриманням законодавства і різних норм, що можуть бути встановлені як державою, так і окремою організацією для стандартів виконавської дисципліни, якості роботи та управління» [152, с. 288].

Наведені тези підкреслюють неоднозначну практику ідентифікації науковцями сутності та призначення інституту контролю, який здійснюється у контексті функціонування органів публічної влади, до складу яких відноситься і система Національної поліції. Таким чином, у контексті вказаної проблематики доцільно визначити власне бачення щодо сутності вказаних категорій.

Пропонуємо, під контролем розуміти діяльність соціальних інститутів публічного та приватного типів, пов'язану зі співставленням поточної діяльності органів публічного управління та інших інституцій з вимогами, які ставляться національним законодавством до такої діяльності, за результатами чого, у разі виявлення порушень нормативних приписів можуть застосовуватись заходи правового реагування, спрямовані на відновлення режиму законності.

Ключовим призначенням контролю, відтак, виступає виявлення потенційних недоліків у функціонуванні підконтрольних інститутів та їх усунення, що може супроводжуватись застосуванням заходів правового

примусу до осіб, винних у вчиненні виявлених порушень вимог національного законодавства.

Здійснений автором відступ від усталеної в вітчизняній правовій доктрині концепції обмеження суб'єктної складової процедури контролю обумовлюється необґрунтованістю виключення можливості участі тих чи інших соціальних суб'єктів у практичному здійсненні заходів, що становлять зміст такої процедури, відтак, у сучасному правовому просторі наведений нами підхід заслуговує на повну кореляцію з концептуальними вимогами соціально-правового простору.

Неоднозначною є також позиція науковців щодо визначення та типологізації різновидів контролю. Для прикладу, О. Смоляр зазначає, що: «...за характером стосунків суб'єкта та об'єкта контроль може бути внутрішнім (відомчим) та зовнішнім (позавідомчим). При внутрішньому контролі суб'єкт та об'єкт контролю функціонують у межах однієї системи, а при зовнішньому – відокремлений суб'єкт діє автономно, незалежно від об'єкта» [153, с. 22].

При загальній слушності запропонованого підходу у частині розмежування контролю на внутрішній та зовнішній, на нашу думку, невиправданою є вказівка науковця на те, що лише для зовнішнього контролю є властивою «автономність та незалежність» суб'єкта та об'єкта контролю. Вважаємо, що визначення вказаних ознак як прерогатив виключно зовнішнього контролю може вказувати на хибне сприйняття дослідником протилежних властивостей внутрішнього контролю. Все ж, звертаємо увагу на те, що заходи контролю, апріорі реалізуються на засадах незалежності підконтрольного та контролюючого суб'єктів, лінійна чи функціональна субординація яких у поточній діяльності не повинна впливати на результати контролю, оскільки, у протилежному випадку, результати контрольних заходів носитимуть формальний та необ'єктивний характер.

В цілях послідовного визначення особливостей проведення контрольних заходів, яким характерна відмінність за критерієм локалізації

суб'єкта контролю по відношенню до об'єкта щодо якого такий контроль здійснюється, доцільно виділити наступні види контролю:

1) Внутрішній – вид контролю, при якому, з врахуванням лінійної чи функціональної субординації чи внаслідок прийняття спеціального акта управління, контрольні заходи, спрямовані на перевірку діяльності об'єкта контролю проводяться посадовими чи службовими особами, які входять до аналогічної щодо об'єкта перевірки інституції.

2) Зовнішній – вид контролю, якому притаманна зовнішня локалізація суб'єкта контрольних повноважень щодо об'єкта перевірки, при якій між вказаними учасниками контрольних заходів відсутні організаційно-розпорядчі відносини субординації.

Підвидами внутрішнього контролю виступають лінійний та функціональний, розмежування яких проведено на основі критерію підстав набуття суб'єктом контролю повноважень щодо перевірки діяльності об'єкта контролю. Для лінійного виду внутрішнього контролю властиве позиціонування суб'єкта контролю в якості наділеного організаційно-розпорядчими та/або адміністративно-господарськими управлінськими повноваженнями щодо об'єкта перевірки внаслідок усталеної організаційної системи взаємодії, яка властива для підрозділу, відомства чи інституту, в межах якого проводиться контрольний захід. При цьому важливим є той факт, що виникнення субординаційних відносин між контролюючим та підконтрольним суб'єктами хронологічно пов'язане з управлінськими рішеннями, пов'язаними з визначенням внутрішньої системи відповідного інституту, прийнятими ще до проведення контролю.

Відмінність у реалізації лінійного та функціонального контролю простежується також у тому, що здійснення функціонального контролю має місце у разі тимчасового чи часткового охоплення компетенцією контролюючого органу, який не входить у систему підконтрольного об'єкта, певного ареалу проваджуваних об'єктом процесів, пов'язаних з реалізацією його компетенції. Найчастіше даний вид контролю стосується процедур

розпорядження фінансами чи проведення господарських процедур об'єктом контролю, які хоча і не виступають основним видом його управлінської діяльності, все ж спрямовані на забезпечення здійснення останнім його юрисдикції.

Оптимальним, з точки зору досягнення режиму законності, є поєднання заходів внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю відповідного інституту публічної влади, оскільки при такому поєднанні досягається вищий рівень детальності перевірки, при цьому мінімізуються фактори необ'єктивного чи упередженого її проведення.

Внутрішній контроль щодо забезпечення публічної безпеки у діяльності Національної поліції полягає у визначенні правомірності та ефективності здійснення підрозділами поліції покладених на них функцій у частині реалізації владних повноважень, реалізація якого покладається на спеціальні підрозділи та служби у складі даного правоохоронного відомства.

На думку О. Батраченка «...до числа інституційних (внутрішніх) підрозділів та служб, які провадять заходи контролю за діяльністю поліції слід віднести відділи внутрішньої безпеки, аналітичні відділи та підрозділи з питань моніторингу та адміністративної практики, що діють у складі управлінь поліції» [154, с. 131].

Слід відзначити, що наведений О. Батраченком перелік структур, які провадять внутрішній контроль за дотриманням законності, а, відтак, і забезпеченням публічної безпеки за результатами діяльності поліції, є дещо звуженим, оскільки контрольними повноваженнями у даній сфері наділені також безпосередні керівники посадових осіб підрозділів Національної поліції та, у порядку загального нагляду, керівництво Департаментів у структурі даного відомства. Таким чином, зведення складу контрольних інститутів виключно до спеціалізованих служб свідчить про неврахування службових повноважень керівників підрозділів поліції у здійсненні поточного внутрішнього контролю за діяльністю підлеглих співробітників.

Зовнішній контроль щодо забезпечення публічної безпеки у ході діяльності Національної поліції можуть здійснювати усі без винятку соціальні інститути, незалежно від організаційно-правової форми та конкретного підпорядкування. При цьому обсяг контрольних повноважень варіюється в залежності від типу інституту, що обумовлено різним обсягом доступу до відомостей, які перебувають у віданні підрозділів поліції.

Деталізація алгоритму проведення кожного з підвидів контролю може бути проведена шляхом визначення особливостей документальних, суб'єктних та процесуальних моментів, котрі визначають зміст названих підвидів.

В. Гаращук зазначає, що «...усякий метод повинен ззовні проявлятися у якійсь формі, а форма, у свою чергу, може існувати лише тоді, коли наповнена відповідними методами. Тобто форма – це зовнішній прояв (результат) конкретних контрольних дій, а метод – це сукупність конкретних дій, які передують формальному закріпленню результатів» [155, с. 109].

На нашу думку, під формою контролю слід розуміти сукупність юридично-значущих властивостей процедури перевірки діяльності конкретного підрозділу поліції чи його посадової особи, встановлення яких відбувається за результатами комплексного дослідження формальних (зовнішніх чи документальних) та внутрішніх (процедурних, нормативно-правових) складових такої перевірки.

Форми внутрішнього контролю:

1) *Поточний контроль*. Даний вид контролю в діяльності поліції, хоча і покликаний бути найбільш ефективним, з огляду на перманентний характер його здійснення, все ж демонструє недовіру з низки причин. Проявом поточного внутрішнього контролю у діяльності поліції виступає візування та конфірмація документів, проставлення резолюцій керівників підрозділів на актах управлінського типу, погодження відомостей у ході оперативних інформаційних нарад та колегіальних заходів. Апріорі, проведення процедури затвердження певного акта, керівник підрозділу зобов'язаний

ідентифікувати відповідність змісту останнього чинному законодавству, рамкам службових повноважень суб'єкта, яким реалізовується зміст вказаного документа та його практичну необхідність з точки зору реалізації задач поліції у частині забезпечення публічної безпеки та здійснення заходів на реалізацію наданої підрозділам компетенції. Однак, як свідчить практика, описана процедура нівелюється формальним підходом до виконання керівниками наданим їм повноважень, що, в основному, обумовлюється значною зайнятістю.

Водночас слід звернути увагу на очевидну практику порушення вимог законодавства у діяльності Національної поліції у частині накладення резолюцій на документи внутрішнього обігу (рапорти, заяви, висновки тощо). Як відзначає В. Богоніс: «...статистика розгляду адміністративними судами та судами загальної юрисдикції у порядку адміністративного судочинства засвідчує невтішні результати: лише третина управлінських актів підрозділів Національної поліції, які виступали предметом дослідження вказаними судами щодо їх правомірності залишились не скасованими. Таким чином, у двох третинах актів управління органів поліції за період з 2014-2017 років були виявлені недоліки, які призвели до їх скасування чи зміни судами» [159, с. 144]. Однією з причин вказаної ситуації є недотримання посадовими особами керівного складу поліції вимог діловодства та відомчих нормативних актів у сфері діяльності Національної поліції. Поширеною є практика, при якій, всупереч п.2.12.5 «Інструкції з діловодства в системі Міністерства внутрішніх справ України», затвердженої наказом МВС України № 747 від 23 серпня 2012 р. (далі – Інструкція) [157], при розгляді документів керівниками підрозділів поліції для повідомлення про управлінське рішення, прийняте за результатами розгляду такого документа, нанесення резолюції здійснюється не на самому документі а на додатковому бланку, який прикріплюється до акта, який розглядався. Описаний алгоритм допускається лише у разі, якщо на самому документі недостатньо місця для нанесення резолюції, або, якщо такий документ підлягає поверненню без

розгляду (через недоліки). Порушення вимог Інструкції призводить до неможливості подальшого використання вказаного документа в якості належного доказу правомірності проведення передбачених у ньому правозастосовних заходів, що створює базис для визнання подальших дій поліцейських протиправними, що суперечить вимозі неухильного забезпечення публічної безпеки та законності у діяльності даного правоохоронного відомства.

На нашу думку, причиною описаної ситуації є незнання вимог законодавства співробітниками поліції, які практикують описані дії у ході службової діяльності, що свідчить про потребу у якісному підвищенні кваліфікації кадрового апарату служби в цілому.

Каналом зворотного зв'язку у контексті здійснення поточного внутрішнього контролю за забезпеченням публічної безпеки у діяльності Національної поліції є механізм звітності рядових працівників та її подальший аналіз керівним складом підрозділів поліції у відповідності до системи управлінської субординації. Чинним законодавством передбачено обов'язок працівників поліції щодо повідомлення безпосереднього керівника шляхом скерування рапорту про кожен факт затримання, застосування спеціальних засобів чи вогнепальної зброї, у разі допущення недоліків при оформленні матеріалів справи про адміністративне правопорушення, у разі зіпсування бланків суворої звітності, у разі виявлення ознак правопорушення у ході здійснення службової діяльності поліцейських, у разі виникнення надзвичайних ситуацій у ході несення служби та з метою надання особистих пояснень у ході службової перевірки чи розслідування.

Вказаними документальними формами забезпечується формування належного рівня обізнаності керівного складу підрозділів поліції про реальний стан практичної діяльності підконтрольних їм підрозділів та посадових осіб, що формує запоруку для невідкладного вжиття заходів реагування у разі виявлення фактів, які можуть свідчити про порушення

вимог законодавства щодо забезпечення законності та публічної безпеки у діяльності поліції.

2) *Евентуальний контроль.* Характерними рисами даного виду внутрішнього контролю за діяльністю поліції, на відміну від поточного контролю, виступають суб'єкти його проведення (спеціальні підрозділи поліції, які здійснюють моніторинг службової діяльності поліцейських та дотримання вимог адміністративної практики у їх діяльності) та його ініціація конкретними юридичними фактами, до числа яких слід віднести: безпосереднє виявлення уповноваженими посадовими особами Національної поліції фактів порушення норм чинного законодавства співробітниками підрозділів поліції, отримання повідомлення про факти протиправної поведінки поліцейських, скерування для подальшої перевірки внутрішніх управлінських актів (рапортів, доручень, доповідних тощо), сформованих безпосередніми керівниками підрозділів поліції для перевірки викладеної у них інформації.

Фактичне розмежування поточного та евентуального підвидів внутрішнього контролю не свідчить про відсутність взаємозв'язку між ними, натомість, поточний контроль, виконуючи інформаційно-сигналітивну функцію, фактично становить собою базис для подальшої ініціації евентуальних контрольних заходів, метою яких є детальний аналіз ситуації та надання висновків з питань правомірності правозастосування чи інших форм практичної діяльності працівників поліції у конкретній ситуації.

В структурі Національної поліції підрозділами, на які покладено виконання функцій евентуального внутрішнього контролю виступають:

- відділи та управління моніторингу службової діяльності (здійснюють загальний аналіз службової діяльності підрозділів, служб та посадових осіб в межах територіальної та функціональної юрисдикції);
- відділи адмінпрактики та процесуального забезпечення (реалізують заходи щодо контролю за дотриманням законодавства в межах проваджень у справах про адміністративні правопорушення, підготовкою

справ для їх скерування на розгляд у суди загальної юрисдикції, взаємодіють з іншими органами публічного управління з питань, пов'язаних з діяльністю Національної поліції).

Алгоритм проведення евентуального внутрішнього контролю охоплює декілька стадій:

А) *Інформаційно-процедурна*. В межах цієї стадії спеціалізованими підрозділами поліції отримуються повідомлення про можливі факти порушення вимог законодавства та реалізуються заходи щодо ініціювання подальшої перевірки наведених обставин (скерування внутрішніх актів посадовим особам керівного складу з повідомленням про необхідність проведення перевірки шляхом призначення службового розслідування). Оскільки, як відзначалось, джерелами отримання інформації щодо можливого порушення режиму законності та публічної безпеки у діяльності поліції можуть виступати як публічні інститути (їх посадові чи службові особи), так і приватноправові суб'єкти, правова основа для реалізації інформаційно-процедурної стадії евентуального внутрішнього контролю є досить розгалуженою та включає Закони України «Про прокуратуру» [158], «Про судоустрій і статус суддів» [159], «Про статус народного депутата України» [160], «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [161], «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [162], «Про звернення громадян» [163]. Реєстрація повідомлення про обставини, які можуть свідчити про порушення положень законодавства у діяльності поліції обумовлює проведення попередньої перевірки описаних у ньому обставин, та, у разі підтвердження викладених фактів детермінує заходи щодо підготовки та відомчого скерування доповідної записки з вказівкою на необхідність проведення службового розслідування.

Б) *Аналітична*. Початком даної стадії евентуального внутрішнього контролю виступає одержання контролюючим підрозділом наказу про призначення та проведення службового розслідування фактів, описаних у повідомленні. Правовою основою для проведення службових розслідувань в

Національній поліції України виступає наказ МВС №893 від 07.11.2018 року «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України» [164], яким затверджений Порядок проведення службових розслідувань в Національній поліції України (далі – Порядок).

Складність механізму проведення контрольних заходів на аналітичній стадії евентуального внутрішнього контролю обумовлює низка порушень встановленого чинним законодавством алгоритму її проведення, до числа яких слід віднести:

- *Вихід за межі предмету перевірки, визначених наказом про призначення та проведення службового розслідування.*

У відповідності до п. 1 розділу 2 Порядку «Службове розслідування призначається за письмовим наказом керівника, якому надані повноваження із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення» [164]. Змістом даного наказу визначається суть повідомлення, яке містить вказівки на можливі порушення вимог законодавства у діяльності поліції та вказується коло осіб, стосовно службової діяльності яких слід провести службове розслідування. Однак, як свідчить практика, непоодинокими є випадки, в яких службове розслідування проводиться щодо осіб, стосовно яких наказом про призначення службового розслідування останнє не призначалось. Такі випадки мають місце, зокрема, у разі якщо інформація про можливі порушення законності поліцейськими отримана контролюючими суб'єктами вже після призначення службового розслідування у контексті додаткових запитів, у ході пояснень службових осіб чи виявлена у контексті перевірки адміністративних матеріалів. У такому разі, працівниками контролюючих підрозділів практикується включення у зміст висновку про службове розслідування вказівки про додаткове виявлення фактів порушення вимог закону поліцейськими, які не вказані у вищезгаданому наказі, за результатами чого щодо таких осіб пропонується застосувати заходи дисциплінарного впливу.

На нашу думку, наведена практика порушує вимоги Порядку у частині нівеляції припису про те, що єдиною підставою для проведення службового розслідування є наказ про його призначення, тому самовільний відступ від змісту цього наказу слід розцінювати як перевищення влади та службових повноважень контролюючими суб'єктами. Оптимальним способом правомірного вирішення питання про необхідність документування додаткових фактів порушення положень законодавства особами, які не визначені в наказі про призначення службового розслідування є повторне скерування керівнику, який призначив службове розслідування рапорту чи доповідної записки з вказівкою на такі обставини, за наслідком чого повинен бути виданий новий наказ чи внесені зміни у вже існуючий наказ про призначення службового розслідування з врахуванням додаткових даних.

- *Порушення вимог Порядку щодо суб'єктного складу комісії, якою проводиться службове розслідування.*

Склад дисциплінарних комісій визначається наказом керівника відповідного департаменту за поданням керівника відповідного територіального органу поліції з обов'язковим залученням в їх склад заступника керівника територіального органу поліції, керівників підрозділу адмінпрактики та відділу моніторингу службової діяльності. Втім, абз. 4 п. 4 розділу 6 Порядку визначено, що у зміст висновку службового розслідування в обов'язковому порядку включаються пояснення безпосереднього керівника особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності. Таким чином, простежується залучення додаткових посадових осіб у структуру дисциплінарної комісії в межах окремого епізоду службового розслідування. Метою такого залучення є надання комплексної оцінки службової діяльності поліцейського в цілях їх врахування у ході обрання виду та міри дисциплінарного стягнення. Як вказує В. Мармазов: «Формальний підхід до проведення службового розслідування, наряду з неврахуванням усіх об'єктивних та суб'єктивних атрибутів епізоду, який перевіряється, призводить до сумнівної законності остаточних рішень, формує запоруку

порушення закону у ході спеціальної перевірки... Проведення службового розслідування, в цілях економії часу, в більшості випадків проводиться без участі безпосереднього керівника, що є грубим порушенням усієї процедури службової перевірки» [165, с. 267-268].

Як вбачається з наведеного, підрозділам та службовим особам Національної поліції необхідно у кожному окремому дисциплінарному провадженні залучати безпосереднього керівника особи, щодо якої проводиться розслідування для унеможливлення формального та поверхневого аналізу обставин справи та винесення аргументованого та законного підсумкового акта такого розслідування – висновку, що формує внутрішню запоруку забезпечення публічної безпеки у діяльності усієї системи даного правоохоронного інституту.

- *Порушення граничного строку проведення службового розслідування та порядку пролонгації такого строку.*

Часові рамки проведення службового розслідування обмежені датою початку (дата затвердження наказу про призначення службового розслідування) та датою завершення службового розслідування (дата затвердження висновку службового розслідування керівником, який це розслідування призначив). У відповідності до положень ст.16 Дисциплінарного статуту Національної поліції України: «Службове розслідування проводиться та має бути завершено не пізніше одного місяця з дня його призначення керівником. У разі потреби за вмотивованим письмовим рапортом (доповідною запискою) голови дисциплінарної комісії, утвореної для проведення службового розслідування, його строк може бути продовжений наказом керівника, який призначив службове розслідування, або його прямим керівником, але не більш як на один місяць. При цьому загальний строк проведення службового розслідування не може перевищувати 60 календарних днів» [166].

Нормативне визначення строку проведення службового розслідування обумовлене необхідністю оперативного збору відомостей щодо обставин

можливого порушення вимог законодавства у діяльності співробітників поліції, оскільки в подальшому такі заходи можуть бути утрудненими чи неможливими. Наведені часові рамки також переслідують мету загальної превенції потенційних правопорушень в майбутньому, при цьому вплив на правосвідомість поліцейських відбувається у руслі усталення моделі неприпустимості протиправної поведінки як такої, що неодмінно детермінуватиме застосування щодо винних осіб заходів дисциплінарного впливу. Таким чином, дотримання вказаних строків проведення службового розслідування є вкрай важливим для досягнення цілей, які ставляться законодавством перед даним видом перевірки службової діяльності співробітників поліції.

Типовим порушенням, яке вчиняється уповноваженими посадовими особами підрозділів поліції в контексті відступу від граничних строків проведення службового розслідування слід вважати порушення процедури ініціації пролонгації його строків. Законодавством передбачено, що єдиною підставою для продовження таких строків є наказ керівника, який призначив вказане розслідування. Виконавець службового розслідування, передбачаючи неможливість його своєчасного завершення, звертається до керівника з рапортом про продовження строків, мотивуючи таке звернення об'єктивними для цього підставами. Водночас судова практика свідчить про те, що непоодинокими є випадки неправильного розуміння посадовими особами підрозділів поліції алгоритму пролонгації строків службового розслідування, що проявляється у сприйнятті ними скерування рапорту на ім'я керівника, який призначив таке розслідування як достатньої правової підстави для його продовження. Неправомірною є також практика керівного складу Національної поліції у частині проставлення резолюцій на таких рапортах з вказівкою на відсутність заперечень щодо продовження строків. Наголошуємо, що у описаних ситуаціях єдиною правомірною формою для продовження строку службового розслідування виступає видання наказу про продовження такого строку. В протилежному випадку, усі заходи,

спрямовані на проведення службового розслідування поза межами визначеного законодавством строку для вчинення таких дій слід вважати незаконними, що ставить під сумнів висновок службового розслідування, а відтак і наказ про накладення дисциплінарних стягнень.

- *Недоліки документального забезпечення доказової бази в рамках службового розслідування.*

Вся процедура службового розслідування повинна відповідати вимогам закону для забезпечення належного правового значення отриманих у ході такого розслідування результатів та правомірності застосування заходів дисциплінарного впливу. При цьому ключовою запорукою законності службової перевірки, як елемента системи заходів щодо забезпечення публічної безпеки в діяльності поліції, виступає реальне втілення презумпції невинуватості та її форми – права на захист. Ключовим методом захисту, який використовується особою, щодо якої проводиться службове розслідування, слід визнати можливість надання нею пояснень з приводу обставин, щодо яких таке розслідування проводиться.

Нормативно визначено вказівку на недопустимість затвердження висновку службового розслідування без отримання пояснень від осіб, які є фігурантами дисциплінарного провадження. Таким чином законодавець визначив чіткі процесуальні часові рамки, в межах яких таке пояснення повинне бути відібрано від поліцейського у рамках службового розслідування – після прийняття наказу про призначення службового розслідування та до затвердження висновку такого розслідування. Як слушно відзначає В. Вапнярчук: «Недотримання вимоги щодо одержання пояснення від особи, щодо якої можуть бути застосовані заходи дисциплінарного впливу сталять хрест на визначеному законодавством України та міжнародним правом принципі права особи на захист, нівелюючи можливість спростування нею можливого одностороннього сприйняття фактів у рамках службового розслідування» [167, с. 453]. При цьому слід звернути увагу на непоодинокую практику формального виконання вимоги закону

контролюючими суб'єктами у частині відібрання пояснень від особи, щодо якої проводиться розгляд дисциплінарної справи, ще до видачі наказу про призначення службового розслідування, що йде в розріз з зазначеними у нормах права часових рамках проведення такої процедури. Необхідність витребування пояснень саме після складення висновку та до його остаточного затвердження керівником, який призначив службове розслідування пояснюється правом учасника дисциплінарного провадження звернути увагу комісії на неточності чи недоліки висновку, що істотно підвищить обґрунтованість останнього в світлі його доказового значення по справі, формуючи запоруку об'єктивності усього провадження.

Таким чином, задля забезпечення законності в підрозділах поліції необхідним є одностайне запровадження та дотримання практики отримання пояснень від співробітника поліції, щодо якого здійснюється розгляд справи про дисциплінарне правопорушення, саме до моменту затвердження сформованого висновку службового розслідування.

Водночас слід звернути увагу на істотне порушення уповноваженими посадовими особами Національної поліції вимог закону щодо формування змісту висновку службового розслідування.

Як свідчить судова практика Львівського окружного адміністративного суду та Восьмого апеляційного адміністративного суду (колишня назва – Апеляційний адміністративний суд Львівської області) типовими підставами для скасування наказів про накладення дисциплінарних стягнень на працівників Національної поліції виступають:

✓ Неповнота дослідження обставин дисциплінарного правопорушення у частині доведення у висновку усіх компонент його складу: «...у висновках службового не міститься інформації про: обставини, які впливають на ступінь і характер відповідальності порушника як ті, що пом'якшують чи обтяжують його відповідальність; характеристику особи, яка скоїла порушення (ставлення до служби, поведінка до порушення); наявність такої складової вини, як причинний зв'язок між неправомірними діями

працівників та їх наслідками; умови, що сприяли скоєнню порушення; обставини, які впливають на ступінь і характер відповідальності порушника як ті, що пом'якшують чи обтяжують його відповідальність» [168].

✓ Неналежне забезпечення працівниками підрозділів поліції вимоги законодавства щодо забезпечення належного виконання службових обов'язків, зокрема: «...як встановив суд, відповідач не ознайомив позивача з його посадовою інструкцією чи функціональними обов'язками під час призначення останнього на посаду. Відповідно, позивач не може нести відповідальність за несумлінне виконання своїх службових обов'язків, зміст яких йому навіть невідомий» [169].

Як вбачається з наведених прикладів з судової практики, судами, актуальна практика провадження службових розслідувань позиціонується як така, що містить ряд суттєвих недоліків, які нівелюють рівень законності діяльності підрозділів поліції в цілому, що ставить під раціональний сумнів здатність практичного забезпечення публічної безпеки в соціальному середовищі у разі нездатності практичного втілення її засад навіть у внутрішньому управлінському континуумі, що потребує невідкладного врахування наведених автором зауважень в цілях їх врахування у подальшій управлінській практиці даної системи.

В) *Звітно-юрисдикційна стадія*, яка включає скерування висновку службового розслідування на затвердження керівнику, який призначив службове розслідування з виданням наказу про притягнення до дисциплінарної відповідальності та подальшим виконанням такого наказу.

Слід звернути увагу на те, що типовими порушеннями вимог законодавства на даній стадії виступають недодержання приписів щодо своєчасного (не пізніше одного місяця з моменту видання наказу) доведення змісту наказу до відома осіб, щодо яких такий наказ видано, несвоєчасна видача наказу про накладення дисциплінарного стягнення. У відповідності до ч.1 ст.21 Дисциплінарного статуту Національної поліції України «Дисциплінарне стягнення застосовується не пізніше одного місяця з дня

виявлення дисциплінарного проступку і не пізніше шести місяців з дня його вчинення шляхом видання дисциплінарного наказу» [166]. Датою виявлення дисциплінарного проступку є дата затвердження висновку службового розслідування, відтак накладення дисциплінарного стягнення у формі видачі відповідного наказу може бути проведено не пізніше одного місяця з дати затвердження висновку за результатами проведеного службового розслідування.

Непоодинокі випадки пропущення вказаного строку у практиці Департаментів Національної поліції України призводить до неправомірності застосування заходів дисциплінарного впливу щодо осіб працівників поліції, створюючи прецедент ухилення від юридичних наслідків при доведеності вини співробітників поліції у вчиненому правопорушенні. В цілях недопущення описаного порушення у діяльності підрозділів поліції, на нашу думку, необхідно запровадити систему електронного документообігу, який істотно спростить процедуру документального забезпечення діяльності підрозділів поліції у частині виконання процесуальних вимог, які ставляться до таких процесів.

Форми зовнішнього контролю:

1) Публічний – вид зовнішнього контролю, який здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування, їх службовими чи посадовими особами, які не входять до системи інститутів Національної поліції України та здійснюється в межах компетенції таких органів з питань, які є дотичними до здійснення повноважень чи забезпечувальних заходів у контексті функціонування підрозділів поліції. Характерним для даного виду контролю є те, що він пов'язаний з реалізацією процесуальних (делегування повноважень, надання доручень чи забезпечення виконання окремих процедурних заходів) та фінансових (використання бюджетних асигнувань та формування надходжень до прибуткової частини державного бюджету) задач, які, у відповідності до приписів чинного законодавства належать до повноважень чи завдань Національної поліції України.

Реалізація заходів публічного зовнішнього контролю здійснюється у контексті проведення планових та позапланових перевірок виїзного чи камерального (документального) типів та спрямовані на виявлення порушень управлінської діяльності в контексті здійснення адміністративно-господарських чи організаційно-розпорядчих заходів. Цінністю даної форми зовнішнього контролю за діяльністю поліції виступає об'єктивність, обумовлена зовнішньою локалізацією суб'єкта контрольних повноважень щодо об'єкта перевірки та спеціалізований характер предмету дослідження. Перевірки практичної діяльності підрозділів та посадових осіб, які складають зміст зовнішнього публічного контролю, оскільки їх ініціація проводиться спеціальними суб'єктами, наділеними публічними повноваженнями, дозволяють, у поєднанні з описаними заходами внутрішнього інспектування, досягнути належного рівня реагування на усі фактори порушення управлінської дисципліни, виявляючи при цьому причини та умови, які сприяють їх вчиненню, що свідчить про гармонічне поєднання зовнішнього та внутрішнього контролю в єдиній системі інспекційних заходів, об'єднаних єдиною метою – формування такого режиму практичної діяльності системи Національної поліції, при якому формується максимальна кореляція з цілями забезпечення публічної безпеки у вітчизняному соціально-правовому просторі.

2) Контроль, що проводиться соціальними інститутами, які не належать до системи органів публічного управління.

На думку О. Гриценка «...громадський, або ж соціальний контроль становить собою вид контрольних заходів, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою» [170, с. 23]. Наведена дефініція є вкрай важливою з огляду на те, що в ній міститься вказівка на методи практичної реалізації контролю за діяльністю поліції, який провадиться приватноправовими суб'єктами. Так, до числа форм позиціонування даного підвиду зовнішнього контролю слід віднести:

- 1) залучення соціальних інститутів до формування керівного складу та апарату підрозділів Національної поліції;
- 2) участь громадянського суспільства в розробці програмних документів та стратегії реформування системи Національної поліції;
- 3) використання інституту звернення громадян та інших однотипних форм реагування на виявлені факти порушення у ході діяльності поліції.

Резюмуючи аналіз контролю за забезпеченням публічної безпеки у діяльності Національної поліції України слід відзначити, що, незважаючи на широту спектру форм та методів реалізації, властивих даному інституту, доводиться констатувати наявність ряду істотних порушень, які мають місце у ході реалізації заходів внутрішнього контролю, на які автором було звернуто увагу у даному розділі, а також недостатній розвиток ефективних форм перманентної участі інститутів громадянського суспільства у провадженні контролю за ефективністю функціонування даного правоохоронного відомства. Таким чином, вказані фактори доцільно врахувати у практичній діяльності поліції та у контексті подальшого стратегічного формування вектору майбутнього розвитку Національної поліції як фундаментальної складової публічного механізму вибудовування ефективного алгоритму забезпечення публічної безпеки в Україні.

2.3 Взаємодія органів публічної адміністрації та поліції в процесі формування безпечного середовища для життєдіяльності населення

Одним з ключових аспектів реформи системи МВС України є інтеграція поліції у механізм поточної кооперації як з соціальним середовищем, так і з інститутами публічного управління, які створені та діють у відповідності до національного законодавства України, що створює необхідність детального з'ясування змісту, форм та алгоритму практичного здійснення такої взаємодії.

Спеціальним нормативно-правовим актом, яким визначається статус Національної поліції України – Законом України «Про Національну поліцію» лише побічно визначається факт необхідності провадження такої взаємодії: «...поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів» [15].

Аналіз правової доктрини теж засвідчує поверхневність відображення даного концептуального питання у працях теоретиків адміністративного права. Для прикладу, О. Юнін зазначає, що: «...досвід країн ЄС та деяких інших держав засвідчує необхідність налаштування нерозривної співпраці з правоохоронними органами (поліцією, жандармерією, поліцейськими інспекціями тощо), що є запорукою забезпечення ефективного захисту публічного порядку та становить основу зміцнення законності загалом» [171, с. 42-43]. З цього приводу М. Голуб відзначає, що: «...ключовою формою взаємодії поліції та соціуму, в сучасних умовах, виступає інформаційна взаємодія, в частині реалізації виховної та координаційної функцій поліцейськими підрозділами» [172, с. 30]. А далі констатує: «...таким чином, необхідною запорукою функціонування публічного та соціального середовища у повній відповідності з вимогами закону є поглиблення співпраці між правоохоронними органами та інститутами публічної влади, осередком ініціації якої повинен слугувати детальний аналіз цього процесу вітчизняною правовою наукою» [172, с. 33].

З наведених наукових розвідок вбачається, що окремими науковцями дослідження процесу взаємодії органів публічного управління та соціального середовища з Національною поліцією зводиться виключно до твердження про необхідність такої взаємодії, при цьому констатується необхідність дослідження її змістовної складової правовою наукою, що ставить під сумнів практичну цінність таких досліджень у векторі виконання евристичної та

забезпечувальної функції як ключових індикаторів валідності наукової роботи.

Відсутність цілісного уявлення про зміст взаємодії поліції та органів публічної влади породжує істотну диверсифікацію підходів науковців щодо поняття та форм маніфестації цього механізму. Зокрема, А. Подоляка визначає взаємодію в управлінській сфері як: «...погоджену діяльність різних суб'єктів для реалізації спільних дій щодо виконання завдань по досягненню загальних цілей правоохоронної діяльності. Водночас взаємодія може здійснюватися на двох рівнях – спільної організації (планування) співпраці керівниками взаємодіючих сторін і безпосередньої реалізації (на рівні виконавців) [173, с. 339].

Більш детально зосереджуючи увагу на змістовній компоненті кооперації поліції та інститутів публічного управління О. Бандурка вказує, що остання передбачає наступні елементи управління: «...погодження, координацію, упорядкування й цілеспрямовання індивідуальних та групових зусиль і волі з метою виконання поставлених перед ними завдань [174, с. 77].

Фрагментарність наведених концепцій розкриття суті та змісту інституту взаємодії, виявлена у вітчизняній доктрині адміністративного права обумовлює очевидну необхідність формування власного визначення даної категорії. Під взаємодією Національної поліції та органів публічного управління пропонуємо розуміти узгоджений процес стратегічного планування, проектно-погоджувальної та управлінської діяльності, спрямованої на прийняття міжвідомчих нормативно-правових актів, переважно локального типу, змістом яких визначаються форми та методи спільної діяльності підрозділів та служб Національної поліції та відповідних структурних одиниць органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері підтримання законності і правопорядку, забезпечення публічної безпеки в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці через комплекс правозастосовних заходів, спрямованих на реалізацію таких актів.

Неоднотайність концепції розуміння сутності взаємодії між поліцією та органами публічного управління призводить до хибного відображення у наукових дослідженнях форм, яких така взаємодія може набувати. Для прикладу В. Плішкін виділяє дві форми взаємодії поліції та інститутів управління: позитивну та негативну, аргументуючи такий поділ наступним: «...під позитивною взаємодією слід розуміти такий режим зв'язків між елементами системи органів внутрішніх справ та іншими інститутами публічної влади, який забезпечує погоджене функціонування з метою розв'язання спільних завдань; а під негативною – спрямованість функціонування цих елементів на досягнення протилежних цілей (дії кожного суб'єкта спрямовані на те, щоб перешкодити розвитку іншого)» [175, с. 503].

Наведена позиція суперечить самій сутності взаємодії, як спільної діяльності, обумовленої необхідністю досягнення загальних цілей через поєднання сил та засобів учасників такої взаємодії, відтак не може бути ідентифікована як така, що відображає дійсний зміст досліджуваної категорії. В даному контексті, для аргументації неприпустимості набуття кооперацією поліції з іншими органами публічної влади негативних рис, про які вказує В. Плішкін, доцільно навести позицію, висловлену в Резолюції № 690 Парламентської асамблеї Ради Європи: «...беручи до уваги, що для повного здійснення прав людини і основних свобод, гарантованих Європейською конвенцією з прав людини та іншими національними та міжнародними документами, основною умовою є наявність мирного суспільства, що користується привілеями порядку і громадської безпеки; беручи до уваги, що в зв'язку з цим у всіх державах-членах поліція відіграє життєво важливу роль, що вона змушена діяти в умовах, пов'язаних з ризиком для співробітників, і що виконання ними своїх обов'язків ще більше ускладнене, коли немає чітко визначених правил поведінки; вважаючи, що співробітникам поліції необхідна активна моральна і фізична підтримка суспільства, якому вони служать ... вбачається потреба розробки та впровадження стратегії взаємодії

між поліцією, суспільством та державою в особі її органів в кожній державі-учасниці» [176].

Зі змісту наведеного міжнародного акта бачимо, що діяльність поліції перебуває у прямій залежності від ефективного налаштування взаємодії з усією публічною вертикаллю, що з огляду на специфіку та високу ризиконебезпечність поліцейської діяльності, має підвищувати ефективність такої діяльності і аж ніяк не вступати в конфронтацію з цілями останньої.

Під формою взаємодії органів публічної влади та поліції слід розуміти консолідований зовнішній прояв одноманітних процесів щодо спільного виконання завдань правоохоронної діяльності, які провадяться у різних сферах компетенції контрагентів взаємодії.

Нормативно-правовою основою взаємодії Національної поліції з органами публічної адміністрації виступають власне відомчі нормативно-правові акти: наказ МВС України від 07.07.2017 № 575 «Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні» [177] та наказ МВС України, Міністерства юстиції України 30.01.2018 № 64/261/5 «Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України та органів і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [178]. Системний аналіз вказаних нормативно-правових актів котрі врегульовують компетенції Національної поліції України дозволив виокремити в якості форм взаємодії поліції лише інформаційну, оперативно-розшукову форми та взаємодію у сфері примусового виконання рішень Державної виконавчої служби, приватних виконавців, судів загальної юрисдикції, що, на нашу думку не охоплює усіх сфер практичної взаємодії підрозділів поліції з публічним апаратом. Оскільки кооперація поліції з інститутами публічної адміністрації простежується також у взаємодії даного правоохоронного органу з інститутами виконавчої влади та місцевого

самоврядування, доцільно розширити змістовну компоненту досліджуваного питання за рахунок типових форм прояву наведеного підвиду взаємодії.

Вважаємо, що до форм взаємодії поліції та органів публічної адміністрації в Україні слід відносити:

1) Інформаційну (обмін відомостями з обмеженим доступом, надання верифікованого доступу до відомчих баз даних системи МВС України). В межах даної форми взаємодії доцільно виділити дві підсистеми:

1.1) Взаємодія поліції з державними органами та посадовими особами у сфері виконавчого провадження та примусового виконання судових рішень (в частині надання доступу до відомчих баз даних системи МВС України).

Практична реалізація постанов державного чи приватного виконавця, судових рішень на стадії виконавчого провадження, перебуває у прямій залежності від оперативного отримання уповноваженими посадовими особами інформації щодо майнового стану, локалізації активів, відомостей обліку рухомого майна тощо. В цих цілях, задля виконання завдань, які виникають на стадії виконавчого провадження, уповноважені посадові особи взаємодіють з підрозділами Національної поліції для формування системного доступу до засобів виконання рішення, яке набрало законної сили.

Відомчим законодавством визначено наступні алгоритми інформаційної взаємодії з підрозділами поліції в межах стадії виконання рішень, а саме: «...інформаційна взаємодія здійснюється з використанням таких інформаційних систем: Автоматизована система виконавчого провадження; Єдиний державний реєстр МВС України; Єдина інформаційна система МВС України; Інформаційний портал Національної поліції» [178].

Механізм даної форми взаємодії полягає у внесенні уповноваженим на проведення примусового виконання рішення суб'єктом відомостей про відкриття виконавчого провадження у автоматизованій системі виконавчого провадження (далі - АСВП), що автоматично ретранслюється в Єдиний державний реєстр МВС України в якості запиту на надання інформації. На підставі опрацювання відомостей, сформована довідка переадресовується

АСВП з вказівкою на перелік та реєстраційні дані об'єктів, які виступали предметом запиту. У разі необхідності розшуку інформації щодо потенційних активних виконавчих проваджень щодо аналогічного адресата, у тому числі таких, що ще не внесені у АСВП, запит з АСВП опрацьовується ЄІС за аналогічним алгоритмом.

Таким чином в межах інформаційної взаємодії з поліцією на стадії виконавчого провадження автоматизованими базами даних уповноваженим адресатам надається інформація щодо:

- облікових відомостей особи, щодо якої відкрито виконавче провадження;
- зареєстрованих судових рішень, які набрали законної сили, за якими може здійснюватися примусове їх виконання щодо особи;
- зареєстрованих транспортних засобів, які відповідають пошуковому запиту, та відомостей про їх облік.

1.2) Інформаційна взаємодія поліції з органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Сферою суспільних відносин, в межах якої простежується інформаційна взаємодія поліції з органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування слід визнати комплекс соціальних зв'язків, які обумовлюються необхідністю забезпечення публічної безпеки та охорони правопорядку, як основної форми маніфестації правоохоронного призначення поліції.

Змістом описаної взаємодії охоплюються:

- формування аналітичних узагальнень щодо стану та динаміки правопорушень, криміногенної ситуації в межах певної території;
- ідентифікація та систематизація причин та умов, які сприяють протиправній активності в межах відповідної територіальної одиниці;
- надання вихідних даних щодо необхідності подальшої нормотворчої діяльності.

В руслі вказаної форми взаємодії, органи поліції виступають базовою ланкою акумуляції інформації щодо реального стану охоронюваних законом інститутів, що демонструє їх значну роль у формуванні якісного базису для провадження нормотворчої та правозастосовної діяльності інститутів публічної влади.

2) Нормативну (заходи щодо формування стратегії нормотворчої діяльності, розробки проекту нормативного акту, погодження змісту документу та його прийняття, забезпечення виконання приписів прийнятого нормативно-правового акту).

Сфера нормотворчої кооперації органів публічної адміністрації та підрозділів поліції охоплюється межами функціональної компетенції, які, у відповідності до положень законодавства, віднесено до компетенції даного правоохоронного органу. Типовими сферами участі поліції у нормотворчій взаємодії з органами публічної влади виступають:

- розробка програмних документів у сфері забезпечення публічної безпеки та охорони громадського порядку в межах відповідної територіальної одиниці;

- спільне, з центральними органами виконавчої влади галузевої компетенції, прийняття нормативно-правових актів, якими визначається методика проведення правозастосовних заходів в окремих сферах суспільного обігу (контроль за обігом зброї, боєприпасів та вибухових речовин, наркотичних речовин та їх аналогів; виявлення та документальна фіксація стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння особи, яка керує транспортними засобами; методика забезпечення громадського порядку в умовах ускладненої оперативної обстановки; тактика взаємодії підрозділів поліції та органів чи посадових осіб, які задіяні у ході примусового виконання рішень у порядку виконавчого провадження чи під час забезпечення кримінального провадження тощо).

Формами участі поліції у нормативній сфері взаємодії з органами публічної влади виступають:

1) Аналітичне забезпечення процесу розробки проекту нормативно-правового акту та підготовка пропозицій щодо його змісту в межах компетенції Національної поліції (використання відомостей з автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, узагальнення кримінологічної та деліквентної динаміки, моніторинг факторів, які впливають на суспільні відносини, які виступатимуть предметом правового регулювання);

2) Колегіальний розгляд та обговорення проекту акту (пленарні засідання міжвідомчих робочих груп з залученням фахівців з підрозділів поліції, селекторні наради щодо моделювання необхідного змісту приписів, яким би оптимізувався процес виконання функціональної компетенції підрозділів поліції в контексті підвищення ефективності правоохоронної діяльності);

3) Оперативне узгодження механізму виконання приписів прийнятих актів (внесення, на основі практичного застосування актів у ході поточної діяльності підрозділів поліції, пропозицій щодо редагування окремих положень актів, з огляду на дефекти останніх, виявлені їх практичним застосуванням).

Реформування моделі позиціонування Національної поліції виключно в ролі правозастосовного органу, наділеного лише юрисдикційними повноваженнями, обумовило необхідність активної участі даного відомства у модернізації національного законодавства України, оскільки саме практичні підрозділи, на основі комплексного практичного аналізу приписів законодавства, у динаміці їх застосування, можуть запропонувати необхідні корективи у зміст таких приписів, що дозволить підвищити якість нормативного матеріалу. Таким чином, відсутність у чинному законодавстві вказівки на таку форму взаємодії поліції з публічним апаратом, поряд із відсутністю деталізації механізму такої взаємодії породжує стан правової аномії, який повинен бути усунений шляхом прийняття спеціального нормативно-правового акту, яким би визначались міжвідомчі зв'язки

Національної поліції з іншими елементами публічного апарату з деталізацією їх змісту.

3) Оперативно-розшукова взаємодія та забезпечення виконання рішень на стадії виконавчого провадження.

Ключовими завданнями поліції, в умовах складної соціальної організації, виступають не лише заходи превентивного та правоохоронного характеру, але й практичне сприяння органам та службам публічного адміністрування у ході здійснення ними заходів, спрямованих на практичну реалізацію наданої їм компетенції.

В межах оперативно-розшукової форми взаємодії, у відповідності до чинного законодавства, підрозділами поліції здійснюються заходи невідкладного реагування на повідомлення про можливі факти злочинної діяльності, вчинення адміністративних деліктів, а також проведення заходів, спрямованих на забезпечення реалізацію заходів правового впливу щодо деліквентів.

Домінантною складовою вказаної форми взаємодії виступає внутрішньо-системне узгодження заходів оперативно-розшукового, слідчого та негласного слідчого характеру, що потребує деталізації алгоритму вказаної взаємодії. У відповідності до наказу МВС України від 07.07.2017 № 575: «...після надходження до органу, підрозділу поліції інформації про вчинення кримінального правопорушення та внесення інформації до ЄРДР під керівництвом начальника органу, підрозділу поліції здійснюється комплекс першочергових заходів та невідкладних слідчих (розшукових) дій, у тому числі за дорученням слідчого, спрямованих на встановлення особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, та з'ясування всіх обставин події.

При веденні оперативним підрозділом оперативно-розшукової справи щодо осіб, стосовно яких є дані про участь у підготовці до вчинення злочину, підслідного слідчим органів досудового розслідування Національної поліції України, керівник оперативного підрозділу письмово звертається до керівника органу досудового розслідування про закріплення за цією справою

слідчого для забезпечення методичного супроводження її реалізації та надання практичної допомоги оперативному підрозділу» [177].

Зважаючи на те, що заявником про вчинення злочину чи адміністративного правопорушення може виступати будь-який учасник суспільних відносин (як публічно-правового, так і приватного типу), оперативно-розшукова форма взаємодії поліції з інститутами публічної адміністрації у прямому векторі становить надання такими органами інформації про обставини можливого порушення вимог законодавства, натомість каналом зворотного зв'язку такої взаємодії охоплюється скерування на адресу заявника інформації щодо здійснених заходів реагування на таке повідомлення. Таким чином наведений підвид взаємодії виконує водночас дві основні функції:

- 1) оперативне накопичення інформації про ймовірні епізоди злочинної чи адміністративно-протиправної поведінки;

- 2) формування концепції активної участі усіх інститутів публічного управління (а не лише правоохоронних органів) у протидії проявам порушення закону та системне здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів, що сприятиме моделюванню загальної відповідальності за режим законності у державі.

Таким чином, в межах даної форми взаємодії поліції та інститутів публічного адміністрування простежується симбіоз функцій правоохоронних підрозділів з інститутами публічної влади, за якого перші провадять реалізацію заходів невідкладного процесуального реагування на повідомлення про можливі факти порушення закону, які скеровуються їм від інших ланок публічної вертикалі.

На нашу думку, в межах описаної схеми взаємодії доцільно запропонувати інтеграцію механізму автоматизованої обробки повідомлень про правопорушення, скерування яких відповідним підрозділам поліції може провадитись засобами вже існуючого ІППП. Механізм повідомлення про правопорушення набуватиме форми реєстрації інформаційного повідомлення

на автоматизованому інтерфейсі ІПНП, вхід в який можливий з портативних пристроїв за ІР-адресою користувача мережі Інтернет. Даний метод адресування повідомлення мінімізуватиме навантаження на операторів інформаційної системи «102», при цьому достатнім змістовним наповненням повідомлення виступатиме вказівка на тип правопорушення, при цьому користувач зможе долучити у вигляді додатку до повідомлення відео чи фото епізоду правопорушення, очевидцем якого він став, що істотно спростить формування доказової бази для подальшого провадження по справі.

З огляду на екстериторіальність окремих епізодів протиправної активності, актуальним є також запитання взаємодії між підрозділами та службами поліції, юрисдикція яких поширюється на різні адміністративно-територіальні одиниці в частині реалізації погоджених заходів процесуальної взаємодії у досягненні єдиного завдання – оптимізації процесів підготовки та здійснення узгодженої практики процесуальних дій у кримінальному провадженні. У відомчому наказі МВС України вказано: «...під час досудового розслідування кримінальних правопорушень слідчий дає уповноваженим оперативним підрозділам поліції письмові доручення про проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій. У разі створення СОГ слідчий дає доручення про проведення слідчих (розшукових) дій працівникам оперативного підрозділу, включеним до її складу [177].

Існуюча система документообігу в підрозділах поліції досі перебуває на стадії, для якої характерним є істотне ускладнення процесів вирішення поточних завдань з огляду на невиправдану бюрократичну заангажованість. Для прикладу, у разі необхідності невідкладного оперативного реагування на повідомлення про необхідність проведення негласної чи розшукової дії підрозділом, який знаходиться поза територіальною юрисдикцією органу поліції, який доручає її проведення, початок такого процесуального заходу бере свій відлік з моменту одержання документальної форми доручення таким підрозділом, що передбачає задіяння спеціального поштового зв'язку.

При цьому процес відправки-отримання доручення може бути тривалим, що може негативно вплинути на результативність здійснюваних заходів, або ж навіть унеможливити їх проведення. Натомість, реалізація заходів процесуального реагування без отримання документального підтвердження доручення про проведення відповідної процесуальної дії ставить під сумнів законність таких заходів, що негативно впливає на провадження у справі в цілому.

На нашу думку, підвищенню ефективності проведення міжтериторіальної взаємодії підрозділів поліції (внутрішньо-системний вимір) між окремими підрозділами поліції чи з іншими органами публічної влади, за умови необхідності оперативного документообігу, сприятиме використання апробованої системи електронного документообігу з використанням ідентифікаційних засобів крипто-захисту (електронних цифрових підписів посадових осіб відповідних органів чи підрозділів). При цьому досягається значна оперативність документального обміну при дотриманні вимог закону щодо правомірності заходів процесуального реагування.

Завершальною ланкою оперативно-розшукової та забезпечувальної форми взаємодії підрозділів поліції з інститутами публічного адміністрування виступає залучення поліцейських до процесу примусового виконання рішень на стадії виконавчого провадження. З цього приводу відомчими актами ідентифікується лише підстави залучення поліцейських до такої взаємодії: «...поліцейські залучаються державними, приватними виконавцями для забезпечення публічної безпеки і порядку, запобігання, припинення кримінальних та адміністративних правопорушень, ужиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю державних, приватних виконавців, фізичних осіб, що виникли при проведенні виконавчих дій у випадках:

- примусового проникнення виконавця до житла чи іншого володіння фізичної особи;

- виконання постанови державного, приватного виконавця про розшук транспортного засобу боржника;
- примусового виселення боржника;
- примусового вселення стягувача;
- усунення перешкод у користуванні приміщенням (житлом)» [178].

Водночас, ані вказаним нормативним актом, ані іншими актами національного законодавства не визначено форми та змісту такої взаємодії, що потребує деталізації типових заходів поліцейського реагування у контексті такої кооперації. До змістової компоненти взаємодії поліцейських підрозділів з державними та приватними виконавцями, на нашу думку слід віднести наступні поліцейські заходи:

- забезпечення захисту виконавців від протиправних посягань у ході примусового виконання рішення;
- припинення правопорушень, які мають місце у ході примусового виконання рішення;
- застосування превентивних та примусових поліцейських заходів у разі виникнення необхідності припинити протиправну поведінку осіб, які приймають участь у примусовому виконанні рішення;
- забезпечення охорони майна та об'єктів щодо якого чи в межах яких відбувається примусове виконання рішення;
- розшук та доставлення осіб, які ухиляються від виконання рішення у ході виконавчого провадження;
- розшук транспортних засобів, які виступають предметом примусового виконання рішення;
- забезпечення доступу в приміщення у разі створення заінтересованими особами перешкод у ході примусового виконання рішення, пов'язаного з необхідністю доступу у вказане приміщення чи на певну територію.

Відсутність детальної регламентації вказаних процедурних форм взаємодії поліцейських з приватними та державними виконавцями призводить, подекуди, до зловживання повноваженнями у ході вказаних заходів взаємодії, що ставить під сумнів законність форм поліцейського реагування. В цілях забезпечення зміцнення законності вважаємо за необхідне забезпечити розробку та прийняття відомчого нормативного акта, змістом якого би фіксувались типові алгоритми реалізації поліцейськими їх повноважень в контексті надання сприяння приватним та державним виконавцям під час примусового виконання рішення.

4) Матеріально-технічну та ресурсну (редислокація фондів коштів з місцевих та державного бюджетів, формування нових джерел накопичення прибуткової частини відповідних бюджетів, які пов'язані з взаємодією підрозділів поліції та органів публічної адміністрації).

Даній формі взаємодії не приділена належна увага у наукових працях вітчизняних науковців, що може бути аргументовано міжгалузевим характером предмета дослідження. З огляду на те, що чинним законодавством передбачена в якості ключової сервісна функція підрозділів Національної поліції України, непоодинокими є випадки залучення органами місцевого самоврядування, державної виконавчої влади немілітаризованого типу, сил та засобів таких підрозділів до виконання наступних функцій:

- забезпечення локального посиленого режиму патрулювання у ході проведення масових заходів;
- надання охоронних послуг для забезпечення належного рівня безпеки в приміщеннях адміністративних будівель, їх відокремлених підрозділів;
- реалізація заходів щодо забезпечення особистої безпеки осіб на тимчасовій основі (у ході самітів, дипломатичних візитів, участі у складі дипломатичних місій чи офіційних візитів представників іноземних урядових організацій тощо).

Вказані заходи передбачають створення додаткового навантаження на ресурсно-матеріальну частину бюджетних фондів, які спрямовані на фінансування Національної поліції України, відтак постає питання щодо компенсації ресурсів, витрата котрих пов'язана зі здійсненням залученої участі підрозділів поліції у таких процесах. На нашу думку, задля оптимізації процесу матеріально-технічної взаємодії між органами публічного адміністрування та підрозділами поліції, доцільно запровадити договірну практику, якою б охоплювались ключові питання розподілу коштів відповідних бюджетів для покриття видатків, утворених внаслідок надання поліцейськими сервісних послуг. Описана методика організації взаємодії з поліцією відповідає практиці зарубіжних держав. Вільям Джей Бреттон, досліджуючи сервісні функції поліції США вказує: «...досвід департаменту поліції штату Каліфорнія, починаючи з 2012 року підкреслює необхідність, та, що найважливіше, позитивний ефект договірної практики залучення поліцейських до виконання функцій, які лише партикулярно можуть визначатись як правоохоронні, натомість радше становлять послуги поліцейського характеру. ...більш як 22 % річного бюджету поліцейського відомства в штаті формується шляхом виплат за договорами як з держустановами, так і з приватним сектором» [179, с. 262].

Практика Канади засвідчує ще один аспект позитивної динаміки взаємодії поліції з органами публічного адміністрування, про яку йдеться у дослідженні Джона Кедровські: «...госпрозрахункова складова у діяльності поліції Канади дозволяє досягнути одночасно двох цілей: зменшення видатків з бюджету на фінансування поліції та збільшення розміру щомісячного грошового утримання поліцейського. Оскільки кошти, які зараховуються в прибуткову частину бюджету за результатами оплатного надання поліцейських послуг корпоративним та муніципальним суб'єктам перевищують фактичну облікову суму видатків на покриття поточних та амортизаційних відрахувань на основні фонди, залишкові ресурси

скеровуються на фінансування поліцейських, що є додатковим стимулом для ефективної поліцейської діяльності» [180, с. 42-43].

Нажаль, вітчизняний досвід діяльності поліції ще не акумулював практику використання договору як інструменту забезпечення формування додаткової складової фінансування даного інституту. Вважаємо, що, враховуючи наведені положення іноземного досвіду, доцільно переглянути практику консервативної інтерпретації поліції у руслі позиціонування останньої як виключно неприбуткового інституту, що дозволить раціоналізувати фінансове навантаження на державний бюджет, водночас підвищуючи стан забезпечення даної ланки публічного апарату. В цілях належного використання договірної основи взаємодії з поліцією, необхідно детально регламентувати процедуру укладення такого роду договорів та визначити оптимальний механізм кошторисного розрахунку сервісних послуг, які надаватимуться поліцією, що можливе шляхом прийняття відомчого нормативного акта.

5) Установчу та кадрову (узгодження місцевими органами виконавчої влади та муніципального управління, територіальними громадами основних призначень у поліцейські підрозділи, здійснення нагляду за діяльністю поліцейських служб на місцях).

Ізоляція правоохоронної системи та її позиціонування в якості адміністративного інструменту репресивного впливу на соціальне середовище, які були властиві радянському етапові державотворення, в сучасних умовах інтерпретуються як анахронізм та, у відповідності до актуальних демократичних тенденцій, заміщуються сприйняттям соціальної ролі даного публічного інституту.

З огляду на тісний взаємозв'язок поліції та суспільства, кооперацію з локальними інститутами публічної влади, видається очевидною необхідність запровадження механізму організованого установчого впливу локальних публічних інститутів та соціальних структур на процес формування та практичного функціонування поліції на місцях (в межах окремих

адміністративно-територіальних одиниць). Для формування цілісного розуміння механізму установчої та кадрової кооперації поліції з локальними інститутами публічної влади, доцільно проаналізувати досвід у даній сфері окремих іноземних держав.

Щодо досвіду США: «...в якості прикладу, наведемо департамент поліції міста Чикаго. Тут система оцінки поліції організаційно виглядає наступним чином: «Поліцейська комісія Чикаго. Вона складається з 9 мешканців міста, які призначаються мером за погодженням із міською радою. До її основних завдань належать наступні: 1) вирішення дисциплінарних справ щодо скарг на неправомірні дії поліції; 2) проведення щомісячних громадських зустрічей з метою надання можливості членам громади поставити запитання та висловити зауваження і побажання комісії, керівнику поліції та керівнику незалежного органу із перевірки поліції; 3) визначення кандидатури на посаду керівника поліції для призначення мером; 4) затвердження правил діяльності поліцейського департаменту» [181, с. 2].

У аналогічній сфері, практика Канади виходить з наступного: «...законодавством канадських провінцій передбачено функціонування поліцейських комісій, які формуються у містах з метою здійснення нагляду за діяльністю муніципальної поліції. Так, Канадська асоціація поліцейських комісій визначає їх основні повноваження наступним чином: визначення адекватної кількості персоналу; формування бюджету; нагляд за виконанням бюджету; оцінка діяльності поліції; призначення керівника поліції; надання допомоги у сфері трудових відносин; здійснення дисциплінарної практики; допомога у розробці політики підрозділу» [180, с. 45]

Взаємодія поліції та локальних органів влади, територіальних громад у Великій Британії з кадрових та установчих питань реалізується у наступний спосіб: «...важливим інститутом, що забезпечує оцінку діяльності органів поліції на місцевому рівні в Англії та Уельсі, є комісари з питань поліції та злочинності. Ця посада є достатньо специфічною, позаяк комісари з питань поліції та злочинності обираються населенням території, яку обслуговує

відповідний поліцейський підрозділ. Завданням комісарів з питань поліції та злочинності є забезпечення ефективності діяльності відповідного поліцейського підрозділу. При цьому, хоча комісар визначає загальні напрями діяльності поліцейського підрозділу та контролює їх виконання, безпосереднє керівництво поліцейським підрозділом здійснює головний констебль, який є кадровим поліцейським. Поставлені перед комісаром завдання, в основному, досягаються двома способами:

- за рахунок формування планів поліцейської діяльності та протидії злочинності;
- за рахунок управління фінансуванням діяльності поліцейського підрозділу» [182, с. 11].

Як вбачається з досвіду іноземних держав за проведеною вибіркою, установча та кадрова взаємодія локальних інститутів публічної влади, територіальних громад з підрозділами поліції включає:

- 1) формування спеціальних органів по відбору персоналу (кадрових комісій, інспекцій чи комісарів);
- 2) здійснення спеціальними органами (які формуються з числа мешканців територіальної одиниці) нагляду за поліцейською діяльністю;
- 3) реалізацію дисциплінарних форм реагування на виявлені факти порушення вимог, які ставляться до службової діяльності та внесення пропозицій щодо застосування заходів впливу до винних осіб;
- 4) спільне формування планів фінансування та належний розподіл бюджетних асигнувань на застосування заохочувальних фінансових заходів щодо працівників поліції.

На сучасному етапі вітчизняного державотворення в призму діяльності підрозділів поліції України запроваджено лише один інститут, діяльність якого охоплює забезпечення установчої та кадрової взаємодії поліції з територіальними інститутами публічного управління та з інститутами суспільства – поліцейські комісії, які діють при головних управліннях Національної поліції в обласних центрах. Вказаний захід, при усій

прогресивності останнього, в призмі попередньої практики функціонування поліції, все ж видається недостатнім, оскільки передбачає лише участь делегатів від територіальної громади у формуванні консультативного висновку щодо можливості призначення на посаду співробітника поліції нижчого (базового) рівня. На нашу думку, необхідним є розширення та модернізація поліцейських комісій щодо кадрової та установчої взаємодії соціального середовища з поліцією, при цьому необхідним є дотримання наступних параметрів:

- формування поліцейських комісій повинно відбуватись органами місцевого самоврядування з дотриманням лише погоджувальної участі органів Національної поліції (вільна участь громадян у висуванні кандидатур та їх відбір за кваліфікаційними та соціальними цензами відповідним органом місцевого самоврядування);

- надання поліцейським комісіям повноважень у сфері ініціації та консультативної участі у дисциплінарних провадженнях щодо поліцейських;

- наділення поліцейських комісій правом фінансового моніторингу діяльності підрозділів поліції з можливістю внесення пропозицій щодо ефективного розподілу профільних бюджетних асигнувань.

З наведеного вбачається, що актуальний стан доктринального опрацювання та нормативної фіксації питання налагодження ефективної взаємодії між інститутами публічної влади, соціальним середовищем та підрозділами Національної поліції перебуває на стадії свого становлення та не характеризується довершеністю форми та змісту, що потребує системного удосконалення методики сприйняття даного інституту. Запровадження запропонованих у даному підрозділі дисертаційного дослідження механізмів та нормативних інновацій дозволить істотно підвищити рівень ефективності поліцейських заходів в руслі зміцнення законності та забезпечення публічної безпеки, що становитиме базис для гармонізації Національної поліції України в призмі провідних міжнародних демократичних та соціальних

тенденцій, безумовно сприяючи інтерпретації України як провідного та паритетного учасника світового співтовариства.

Висновки до розділу 2

Здійснивши аналіз ролі Національної поліції в контексті надання поліцейських послуг щодо забезпечення публічної безпеки, ми дійшли таких висновків:

Роль Національної поліції у забезпеченні публічної безпеки є фундаментальною з огляду на інтегративність компетенції даної системи органів публічної влади та асиміляцію її діяльності у середовищі потенційної генерації загроз когерентному функціонуванню публічної безпеки як соціально-правовій характеристиці сучасного суспільства.

Розмаїтість повноважень підрозділів Національної поліції дозволяє позиціонувати цю публічну інституцію в якості ключової ланки процедурного забезпечення публічної безпеки саме на рівні взаємодії з соціальним середовищем.

Встановлено, що істотна розгалуженість відомчого законодавства та, подекуди, архаїчність його приписів обумовлюють виникнення значного обсягу факторів, які потенційно знижують ефективність здійснення поліцейської діяльності під час проведення масових заходів, нейтралізуючи продуктивність досягнення стану публічної безпеки в цілому.

Спеціальне законодавство у сфері регламентації діяльності Національної поліції України тяжіє до декларативного закріплення ключових засад поліцейської діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки. Запропоновано внести в «Інструкцію з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції

України» доповнення, якими визначити алгоритм поведінки працівників поліції у разі виявлення ними ознак правопорушення.

Відсутність детальної регламентації механізму припинення правопорушень під час проведення масових заходів утруднює діяльність працівників Національної поліції України. У зв'язку з тим аргументовано необхідність розроблення та впровадження детальної інструкції щодо порядку дій поліцейського у разі виявлення кожного окремого складу правопорушення та притягнення винних до відповідальності.

З метою удосконалення теоретико-правових засад та практики організації і проведення масових заходів та забезпечення публічної безпеки, а також охорони громадського порядку запропоновано внести такі зміни у чинне законодавство:

1) наказ МВС України від 16.02.2018 № 111 «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» доповнити текстом наступного змісту: *«Внести в систему ІППП додаткову модель, при якій у разі зайнятості усіх нарядів відповідного квадрату патрулювання, система автоматично б визначала найближчі незадіяні групи реагування, які, хоча можуть належати і до інших квадратів чи територіальних зон несення служби, повинні бути задіяні до реагування на повідомлення про правопорушення»;*

2) абз.2 ч.3 ст.41 Закону України «Про Національну поліцію» викласти у такій редакції: *«Поліцейському заборонено здійснювати обшук особи, щодо якої здійснюється поліцейське піклування, окрім осіб, зазначених у пунктах 2, 3 частини першої цієї статті»;*

3) Зі змісту ст.258 КУпАП виключити положення щодо можливості винесення поліцейськими постанови на місці вчинення правопорушення;

4) ч.1. п.6. наказу МВС України від 10 серпня 2016 р. № 773 «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та

Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку» доповнити абзацом наступного змісту: *«За кожною групою сил Національної Гвардії України закріплюється щонайменше один працівник Національної поліції України, що дозволить істотно розширити зони квадратів патрулювання та досягнути при цьому належного дотримання вимог законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки».*

Пропонуємо під контролем розуміти діяльність соціальних інститутів публічного та приватного типів, пов'язану зі співставленням поточної діяльності органів публічного управління та інших інституцій з вимогами, які ставляться національним законодавством до такої діяльності, за результатами чого, у разі виявлення порушень нормативних приписів можуть застосовуватись заходи правового реагування, спрямовані на відновлення режиму законності.

На основі аналізу наукових джерел виокремлено внутрішній (підвиди: поточний та евентуальний) та зовнішній (підвиди: публічний контроль, контроль, що проводиться соціальними інститутами, які не належать до системи органів публічного управління) види контролю за діяльністю Національної поліції;

Під взаємодією Національної поліції та органів публічного управління пропонуємо розуміти узгоджений процес стратегічного планування, проектно-погоджувальної та управлінської діяльності, спрямованої на прийняття міжвідомчих нормативно-правових актів, переважно локального типу, змістом яких визначаються форми та методи спільної діяльності підрозділів та служб Національної поліції та відповідних структурних одиниць органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері підтримання законності і правопорядку, забезпечення публічної безпеки в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці через комплекс правозастосовних заходів, спрямованих на реалізацію таких актів.

Під формою взаємодії органів публічної влади та поліції слід розуміти консолідований зовнішній прояв одноманітних процесів щодо спільного виконання завдань правоохоронної діяльності, які провадяться у різних сферах компетенції контрагентів взаємодії.

Вважаємо, що до форм взаємодії поліції та органів публічної адміністрації в Україні слід відносити: 1) інформаційну; 2) нормативну; 3) оперативно-розшукову; 4) матеріально-технічну та ресурсну; 5) установчу та кадрову.

Якість та ефективність забезпечення працівниками Національної поліції України публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів можна зреалізувати лишень при комплексному втіленні у життя заходів, котрі охоплюють напрями, а саме: соціально-політичний, організаційно-правовий та адміністративно-правовий.

РОЗДІЛ 3 СИСТЕМАТИЗАЦІЯ МЕТОДИКИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ З УСУНЕННЯ ЗАГРОЗ БЕЗПЕЧНОМУ СЕРЕДОВИЩУ

3.1 Безпека дорожнього руху як індикатор безпечного середовища

Безпека дорожнього руху становить собою важливу та невіддільну компоненту формування безпечного середовища для життєдіяльності населення, що, з огляду на ключову роль Національної поліції у забезпеченні належного дотримання норм та правил у даній сфері суспільного життя, формує необхідність спеціального комплексного дослідження механізму реалізації повноважень підрозділів поліції наряду зі з'ясуванням ключових факторів, які нівелюють результативність даної компоненти функціонування вказаного правоохоронного інституту [183, с.355-357].

Високий ступінь практичної необхідності наукового опрацювання проблематики діяльності поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху зумовило істотну розмаїтість наукових концепцій з даного питання, висвітлених у працях вітчизняних та зарубіжних вчених-правознавців, серед яких слід виділити: А. Бову, К. Бугайчука, О. Бандурку, О. Битяка, Ж. Завальну, Д. Калаянова, В. Колпакова, Н. Камінську, В. Костюка, І. Осику, В. Січкаря та інших.

З огляду на важливість системного дослідження питання забезпечення безпеки дорожнього руху у діяльності Національної поліції України в якості індикатора безпечного середовища, доцільно структурувати механізм висвітлення вказаного питання.

В силу відсутності у національному законодавстві України визначення безпеки дорожнього руху як правової категорії, вважаємо за доцільне визначити останню в якості системи правових норм та суспільних відносин, обумовлених їх реалізацією, які у своїй сукупності спрямовані на формування режиму правомірного, раціонально-обумовленого та безпечного використання транспортних засобів, дорожньо-транспортної інфраструктури,

забезпечення яких досягається контрольно-наглядовими, реєстраційно-дозвільними та правозастосовними заходами інститутів публічної влади та органів місцевого самоврядування.

Статтею 52-3 Закону України «Про Національну поліцію» до повноважень Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху віднесені наступні повноваження: «Участь у реалізації в межах своїх повноважень державної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; забезпечення безпеки дорожнього руху; організація супроводження і забезпечення безпечного руху транспортних засобів спеціального призначення; погодження відповідно до вимог цього Закону, інших законодавчих актів проектів на будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг, залізничних переїздів, комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг; погодження поданих у встановленому порядку пропозицій стосовно обладнання засобами організації дорожнього руху місць виконання дорожніх робіт, проектів та схем організації дорожнього руху, маршрутів руху пасажирського транспорту, маршрутів організованого руху громадян і місць їх збору, порядку проведення спортивних та інших масових заходів, які можуть створити перешкоди дорожньому руху; видача в установленому порядку у випадках, передбачених законом, дозволів на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні; здійснення контролю за безпекою дорожнього руху під час надання послуг з перевезення пасажирів чи вантажів, у тому числі небезпечних, додержанням законодавства у зазначеній сфері, розробленням і видачею в установленому порядку документів щодо погодження маршрутів руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів; інформування учасників дорожнього руху про фіксацію фактів правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі.

Національна поліція також здійснює контроль за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі, виконанням установлених Кабінетом Міністрів України правил паркування транспортних засобів у частині забезпечення безпеки дорожнього руху на майданчиках для паркування, а у випадках та порядку, визначених законом, тимчасово затримує і доставляє транспортний засіб, у тому числі з використанням спеціальних транспортних засобів (коли розміщення затриманого транспортного засобу суттєво перешкоджає дорожньому руху), на спеціальні майданчики чи стоянки для тимчасового зберігання, відповідно до закону тимчасово вилучає посвідчення водія» [34].

З огляду на положення спеціального нормативно-правового акта, повноваження Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху доцільно консолідувати в межах основних напрямків з відображенням домінуючих факторів, корекція яких є необхідною задля підвищення ролі поліції у формуванні безпечного середовища:

- 1) Нормопроектувальні та нормотворчі.

Безпека дорожнього руху як комплексний правовий інститут перебуває у прямій залежності від стану нормативно-правової регламентації суспільних відносин у даній сфері, що обумовлює необхідність прямої участі системи МВС України у формуванні стратегічних планів нормотворчої діяльності на загальнодержавному рівні, а також активного відомчого регулювання окремих питань діяльності підрозділів поліції у цій сфері.

На даному етапі розвитку національного законодавства джерелами правової регламентації повноважень поліції у сфері дорожнього руху виступають Закони України «Про Національну поліцію» [35], «Про дорожній рух» [184], Постанова Кабінету Міністрів України «Про Правила дорожнього руху» [185], наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» [186]. Положеннями даних

актів лише декларативно визначається участь підрозділів та служб МВС України у формуванні стратегічного плану нормотворчої діяльності для подальшого спеціалізованого прийняття нормативно-правових актів, які у тій чи іншій мірі створювали юридичні передумови для підвищення якісних показників у діяльності Національної поліції, у тому числі у сфері безпеки дорожнього руху. На нашу думку, доцільним є удосконалення приписів Закону України «Про Національну поліцію» у частині внесення статті наступного змісту: *«Департаментами Національної поліції, на основі узагальнень звітних показників діяльності територіальних підрозділів та служб та зведених аналітичних довідок про стан виконання законодавства у діяльності Національної поліції України, формуються проекти пропозицій для внесення змін у національне законодавство за профільними напрямками компетенції відповідних Департаментів. Узагальнені пропозиції щоквартально скеровуються на розгляд Міністерства внутрішніх справ для їх подальшого скерування на розгляд профільним комітетам Верховної Ради України».*

Внесення вказаної норми права у спеціальний закон дозволить істотно підвищити рівень участі підрозділів та служб Національної поліції України у законопроектній діяльності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що, з врахуванням високого рівня обізнаності співробітників практичних підрозділів поліції у сфері проблем правозастосування дозволить підвищити якість нормативного виміру регулювання вказаної сфери суспільних відносин.

Щодо питання нормотворчої діяльності Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, доводиться констатувати недостатність наявного правового інструментарію для належної реалізації поліцейськими їх повноважень у даній сфері суспільних відносин. На нашу думку, положення наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього

руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» [186] необхідно доповнити чіткими процедурними вказівками на комплекс дій поліцейського при виявленні ним кожного окремого складу правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, яке, у відповідності до ст. 222 КУпАП віднесене до компетенції Національної поліції України. На даний час вказаним нормативним актом охоплено лише п'ять з понад двадцяти складів правопорушень у даній сфері, щодо яких детально визначено механізм поведінки поліцейського. Дана прогалина права обумовлює щоденну необхідність вільного тлумачення правових приписів працівниками поліції, що негативно відображається на загальному стані забезпечення законності у діяльності даного правоохоронного інституту. Таким чином, внесення вказаних змін у відомчі правові акти МВС дозволить істотно посилити участь поліції у забезпеченні безпеки дорожнього руху.

2) Погоджувально-реєстраційні.

Дана група повноважень охоплює комплекс заходів сервісного та контрольного типів, в контексті яких здійснюються реєстрація транспортних засобів, ведення обліку та персоніфікації осіб, яким надано право на керування транспортними засобами, погодження змін (у тому числі тимчасових) схем руху та акредитація заходів щодо реконструкції елементів дорожньо-транспортної інфраструктури.

Як відзначає Р. Пилипів: «При загальній позитивній оцінці діяльності реєстраційної системи МВС у сфері реєстрації транспортних засобів, апробація удосконаленої моделі функціонування сервісних центрів міських реєстраційно-експертних відділів продемонструвала ряд недоліків організаційного типу, які можуть бути індикатором порушення законодавчо встановленого механізму їх діяльності» [187, с. 59]. Оскільки Р. Пилипів не деталізував зміст вказаних недоліків, необхідно детальніше проаналізувати їх сутність. На нашу думку, у ході здійснення реєстраційних заходів підрозділами сервісних центрів МВС України, простежуються недоліки потенційного корупційного типу. Запроваджений механізм електронного

формування порядку прийому заявників через їх реєстрацію в терміналах сервісних центрів МВС України повинен був слугувати недопущенню позачергового надання сервісних послуг, у тому числі через особисту протиправну заінтересованість адміністраторів. Втім, як засвідчує практика, даний механізм було запроваджено з істотним упущенням: адміністратор сервісного центру, самотійно здійснює повідомлення системи щодо можливості прийому чергового заявника, таким чином, досі простежується можливість використання ручного впливу на порядок надання сервісних послуг, що є істотним корупційним фактором. Вважаємо, що в цілях підвищення загальної ефективності реєстраційних заходів підрозділів поліції у сфері безпеки дорожнього руху, необхідно внести зміни у програму діяльності сервісних центрів, якою буде передбачено автоматичне подання інформації системі про завершення попередньої адміністративної послуги адміністратором.

Погоджувальна складова повноважень поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху полягає у оперативному розгляді та адміністративній конфірмації тимчасових схем організації дорожнього руху, змін до таких схем, які обумовлені процесами реконструкції дорожньо-транспортної інфраструктури. Алгоритм реалізації даної компоненти повноважень Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху зводиться до підготовки заінтересованим суб'єктом схеми організації дорожнього руху, яка, у подальшому розглядається керівником уповноваженого підрозділу поліції та, з візою «погоджено» скеровується у виконавчий комітет органу місцевого самоврядування за територіальною юрисдикцією. Проблемним у даному аспекті видається факт відсутності чіткої фіксації законодавством строків та порядку вчинення даного типу погоджувальних процедур, що призводить до надмірної дискреції повноважень посадових осіб поліції.

Як відзначає В. Майоров: «Відсутність чіткої вказівки строків надання адміністративно-погоджувальних послуг підрозділами поліції у сфері

організації дорожнього руху формує ситуацію при якій тимчасові роботи по реконструкції елементу дорожньої інфраструктури можуть бути завершені ще до формального погодження підрозділом поліції схеми їх проведення, незважаючи на те, що необхідний пакет документів для погодження було скеровано ще до їх початку» [188, с. 81]. На нашу думку, для вирішення цієї проблеми необхідно виробити та формально зафіксувати у формі відомчого правового акта порядок погодження підрозділами поліції схем організації дорожнього руху за результатами повідомлення про ремонтно-будівельні роботи у сфері дорожньої інфраструктури, змістом якого зафіксувати вимогу щодо невідкладного, тобто не пізніше одного дня з моменту звернення заінтересованого суб'єкта з проектною документацією, проставлення резолюції на поданій схемі організації дорожнього руху, що презентуватиме можливість виникнення описаної попередньо правової аномії та породжуваних нею наслідків у формі безпідставного застосування до заявника заходів правового впливу.

3) Правозастосовні.

Безумовно, правозастосовні повноваження поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху як складової безпечної середовища становлять собою домінують як за змістом, так і за значущістю, складову функціонування поліції. З огляду на складність змісту даної компоненти, з огляду на специфіку даного підрозділу дисертаційного дослідження, звернемо увагу лише на ключових проблемах, які виникають у даній сфері, їх причинах та способах підвищення ефективності правозастосовної діяльності поліції у цій сфері суспільних відносин.

Правозастосовні повноваження поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху носять, апріорі контрольно-юрисдикційний характер, оскільки спрямовані на перевірку стану дотримання законодавчих вимог учасниками дорожнього руху та застосування заходів правового впливу у разі виявлення порушень таких вимог. Вочевидь, що неухильне дотримання вимог закону у правозастосовній діяльності поліцейського є запорукою

формування безпечного середовища. Повноваження поліції у даній сфері, визначені КУпАП, Законом України «Про Національну поліцію», відомчими нормативними актами та практика правозастосування свідчить про ряд недоліків нормативного та організаційно-технічного характеру, які знижують ефективність правоохоронної діяльності, а саме:

- Суперечність змісту ст. 258 КУпАП положенням законодавства, яка проявляється у встановленні права поліцейських виносити постанову про адміністративне правопорушення у сфері дорожнього руху, віднесене ст. 222 КУпАП до компетенції Національної поліції України, на місці виявлення правопорушення. У відповідності до ст. 276 КУпАП, справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення. Тлумачення змісту даної норми дозволяє прийти до висновку про те, що поліцейський, виявивши правопорушення, проводить його процедурну фіксацію, яка є лише однією зі стадій розгляду справи про делікт. Розгляд справи по суті, завершальним етапом якого є винесення постанови по справі, повинен проводитись не на місці вчинення правопорушення, а за місцем знаходження територіального підрозділу поліції з врахуванням територіальної юрисдикції. Лише такий алгоритм повністю відповідає вимозі букви закону. Натомість практика діяльності Національної поліції засвідчує системність порушення такої вимоги, яка аргументується необхідністю «процесуальної економії». Наслідком цього є непоодинокі рішення судів про визнання постанови у справі про адміністративне правопорушення такою, що не відповідає вимогам закону та її скасування, що нівелює значення правоохоронної діяльності в призмі заходів, спрямованих на формування безпечного середовища для життєдіяльності суспільства.

Для вирішення даної колізії права доцільно внести зміни у частину 4 статті 255 КУпАП, зміст якої викласти у наступній редакції: *«У випадках, передбачених частинами першою та другою цієї статті, уповноваженими органами (посадовими особами) за місцем вчинення*

правопорушення виноситься постанова у справі про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 283 цього Кодексу або залишається повідомлення про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил зупинки, стоянки або паркування транспортних засобів у разі їх фіксації у режимі фотозйомки (відеозапису), крім випадків фіксації в автоматичному режимі правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» [59].

Очевидно, що винесення постанови в межах територіального підрозділу поліції після його фіксації поліцейським на місці вчинення правопорушення призведе до істотного подовження загальної тривалості процесу правозастосування, втім, лише такий підхід дозволить повністю виконати вимоги ст.ст. 276 та 245 КУпАП, якими визначено місце розгляду справи про адміністративний делікт та питання, з'ясування яких має відбуватись у ході розгляду такої справи.

- Прогалина права, яка утворилась внаслідок скасування наказу МВС України від 01.01.2010 №33 «Про затвердження Переліку технічних засобів, що використовуються в підрозділах Державтоінспекції МВС для виявлення та фіксування порушень правил дорожнього руху» [189]. У відповідності до положень чинного законодавства України, працівникам поліції у своїй діяльності дозволено використовувати лише ті технічні та спеціальні засоби, які визначені законом чи наказами МВС України. Таким чином сертифікація чи ліцензування, хоча і виступають процесами верифікації таких засобів, все ж не заміщують собою видання спеціального наказу МВС про допустимість використання відповідного технічного чи спеціального засобу. У ході реалізації заходів поліцейського реагування, обумовлених виявленням ознак сп'яніння у водія транспортного засобу, поліцейський проводить перевірку особи водія на стан алкогольного сп'яніння за допомогою портативних технічних засобів (газоаналізатори «Drager», «Alcont», «Alcotest» відповідних модифікацій та серій). Однак,

спеціального наказу МВС України, який би визначав перелік таких технічних засобів, після втрати чинності наказом МВС України від 01.01.2010 №33, фактично немає.

Відтак сформувалась прогалина у праві, при якій поліцейські зобов'язані проводити огляд особи, щодо якої є підозри про керування транспортним засобом у стані сп'яніння, за допомогою портативних технічних засобів (газоаналізаторів), втім, з огляду на відсутність спеціального наказу МВС України про впровадження у використання таких засобів у діяльності поліції, їх застосування апіорі не може бути законним. Для вирішення вказаної проблеми необхідним є прийняття відомчого акта МВС України, змістом якого б охоплювались технічні пристрої, які пройшли процедуру ліцензування та сертифіковані МОЗ України з вказівкою на модифікації та типи таких пристроїв.

- Недотримання поліцейськими вимог наказу Міністерства охорони здоров'я України та МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції» № 1452/735 від 09 листопада 2015 року в частині порушення процедури складення адміністративних матеріалів щодо водіїв. Положеннями вказаного Наказу встановлено, що протокол у справі про адміністративне правопорушення складається у разі встановлення факту перебування особи водія у стані сп'яніння чи за відмову від проходження обстеження на виявлення стану сп'яніння.

Як вказує В. Гаркуша: «Практика свідчить про те, що поліцейський, яким було запропоновано водієві пройти перевірку за допомогою портативного газоаналізатора, після відмови водія, у присутності двох свідків складає протокол ... Складення такого протоколу можливе лише якщо водій відмовився проходити обстеження і у медичному закладі» [190, с. 45]. На нашу думку, описана позиція свідчить про відсутність повного розуміння

процедури складення вказаного протоколу працівником поліції, оскільки його складенню повинно передувати не лише отримання відмови водія від проходження обстеження в закладі охорони здоров'я, але й формування поліцейським скерування на проходження такого огляду. Судова практика свідчить про те, що відсутність в матеріалах справи скерування на проходження медичного огляду на стан сп'яніння в медичному закладі свідчить про відсутність належних доказів формування такої вимоги поліцейським, навіть беззастережно щодо наявності матеріалів відеофіксації з нагрудного відеореєстратора.

Таким чином, підвищенню рівня законності у діяльності працівників поліції при реалізації ними повноважень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху як індикатора безпечного середовища, сприятиме детальне інструктування працівників поліції щодо методики реалізації ними чинного законодавства, проведення якого необхідно доручити особам, наділеним значним емпіричним досвідом та знанням вимог національного права.

- Прогалина у застосуванні ст. 265-1 КУпАП, обумовлена відсутністю синхронізації бази даних Єдиного реєстру судових рішень та інформаційної бази Національної поліції.

Положеннями ч. 2 ст. 265-1 КУпАП встановлено: «Після закінчення тримісячного строку тимчасового вилучення посвідчення водія, у випадках, якщо судом не прийнято рішення щодо позбавлення водія права керування транспортним засобом або якщо справа про адміністративне правопорушення не розглянута у встановлений законом строк, особа має право звернутися за отриманням вилученого документа. Таке звернення особи є обов'язковим для його виконання незалежно від стадії вирішення справи про адміністративне правопорушення» [59]. Процедура повернення тимчасово вилученого посвідчення водія передбачає звернення такої особи в територіальний підрозділ Національної поліції України з заявою, питання щодо задоволення якої передбачає з'ясування того чи було ухвалено постанову суду про позбавлення особи право на керування транспортними засобами та чи

набрала така постанова законної сили. Отримання такої інформації можливе у разі перевірки Єдиного реєстру судових рішень, що не передбачено діяльністю інформаційної системи Національної поліції. Таким чином, уповноважені посадові особи підрозділів поліції, отримуючи таку заяву, всупереч вимозі законодавства, вимагають додатково подати рішення суду з вказівкою про закриття провадження, що суперечить процитованій нормі КУпАП.

Безпідставна відмова у поверненні посвідчення водія, як і повернення такого посвідчення без достатніх доказів закриття провадження становлять загрозу порушення режиму законності у діяльності працівників поліції, створюючи негативне соціальне реноме поліцейського у суспільстві, що потребує невідкладного реагування.

Вирішенню такої проблеми слугуватиме інтеграція відомостей про адміністративне правопорушення в інформаційну систему поліції, яка передбачатиме присвоєння кодового номера кожному провадженню при оформленні адміністративних матеріалів, що дозволить автоматизувати пошук судових рішень по справі, незалежно від конкретного номеру справи, який присвоюється у суді загальної юрисдикції.

- Недоліки матеріально-технічного забезпечення підрозділів Національної поліції.

У відповідності до Закону України «Про Національну поліцію», поліцейські у своїй діяльності використовують спеціальні засоби, технічні пристрої та їх компоненти, які визначені спеціальними наказами МВС України. У частині повноважень працівників поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху як індикатора безпечного середовища, вкрай важливим, з огляду на динамічність процесів експлуатації елементів дорожньо-транспортної системи, є повне та всебічне документування усіх обставин, які формують підставу для практичного застосування поліцейським спеціальних повноважень: характер руху транспортного

засобу, дислокація транспортних засобів на ділянці дорожнього полотна, поведінка особи водія, реакція поліцейського на вказані обставини тощо.

З огляду на вказану необхідність, істотного значення для провадження законної діяльності поліцейських підрозділів набуває використання портативних засобів фото- та відео фіксації (портативні та стаціонарні відеореєстратори). Порядок використання вказаних технічних засобів визначений Наказом МВС України від 18 грудня 2018 №1026 [191], у відповідності до положень якого працівник поліції перед виходом на чергування зобов'язаний отримати у відділі технічного забезпечення засіб відеофіксації та картку-чіп пам'яті (для кожного працівника по одній одиниці). Незважаючи на чітке формулювання вказаного обов'язку, практика поліцейської діяльності засвідчила відступ від прямого його виконання, що виражається у наданні одного реєстратора на оперативну групу поліцейських, або ж навіть у відмові поліцейського від отримання вказаних технічних засобів.

Втім, змушені констатувати, що стан забезпечення підрозділів поліції засобами індивідуальної фото- та відеофіксації є вкрай незадовільним, про що вказує у своєму дослідженні А. Сердюк: «При актуальній штатній чисельності працівників поліції кількість засобів індивідуальної відеофіксації є вдвічі, а в деяких областях і втричі нижчим від необхідної кількості» [192, с. 157]. Описана ситуація створює негативний прецедент при якому невиконання обов'язку поліцейського щодо використання вказаних технічних засобів призводить до істотного зниження законності процесів правозастосування, особливо у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, оскільки матеріали відеофіксації, у справах про адміністративні правопорушення, які посягають на безпеку дорожнього руху виступають, подекуди, ключовим, а то і єдиним джерелом доказової інформації у справі. Таким чином, вирішення проблеми щодо належного матеріально-технічного забезпечення працівників поліції – це не лише запит модернізації

правоохоронного відомства, але й запорука зміцнення законності у його функціонуванні.

Резюмуючи дані, які наведені у цьому підрозділі, слід відзначити, що безпека дорожнього руху становить собою один з ключових індикаторів безпечного середовища життєдіяльності суспільства, належний стан дотримання якого перебуває у прямій залежності від системного та раціонального вирішення низки проблемних питань, висвітлених дисертантом. На нашу думку, актуальний стан нормативно-правової та організаційної підсистем функціонування поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є вкрай незадовільним та потребує невідкладного реагування центральних органів державної влади, оперативність проведення якого є ключовою детермінантою для функціонування поліції нової генерації.

3.2 Роль поліції у протидії тероризму

Глобалізаційні тенденції, притаманні сучасному політико-правовому простору, формують ряд як позитивних, так і негативних феноменів. Інтегративність взаємодії суб'єктів міжнародної комунікації, якій притаманний конструктивізм та стратегічне планування політичної кооперації, все ж не виключає тенденції консолідації деструктивних явищ, які набувають нового, інтенсивнішого за якісно-кількісними показниками значення саме у контексті їх транснаціонального перебігу. До числа таких феноменів безумовно належить тероризм, так влучно визначений Г. Овчинніковою в якості: «...пошесті сучасного світу та загрозою для подальшого розвитку суспільних інститутів» [193, с. 24].

Усвідомлення значущості проблеми тероризму засвідчується істотною увагою до цього феномену у міжнародному праві та національному законодавстві більшості держав світу. Національне законодавство України не

становить собою виняток, містячи спеціальний Закон «Про боротьбу з тероризмом», у статті 1 якого дане явище визначено наступним чином: «Тероризм – суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей» [193].

Проблемі боротьби з тероризмом приділено значну увагу у наукових дослідженнях О. Бандурки, Д. Беззубова, Н. Бортник, А. Долгової, С. Дікаєва, В. Ємельянова, Ю. Іванова, В. Коваленка, В. Колпакова, А. Комзюка, В. Крутова, В. Лунєєва, В. Петрищева, В. Трубникова, В. Ущাপовського, О. Храмцова, Д. Шестакова та багатьох інших.

Система суб'єктів публічної влади, які відповідно до законодавства провадять антитерористичну діяльність охоплює: Службу безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, Національну поліцію України, Міністерство оборони України та ряд інших інституцій, які у тій чи іншій мірі реалізують державну політику у сфері протидії тероризму.

Незважаючи на істотну розмаїтість інститутів держави, на які покладено реалізацію державних антитерористичних заходів, з'ясування ролі Національної поліції у цій сфері досі залишається осторонь спеціальних наукових розвідок, що, вочевидь, детерміновано існуючою правовою аномією національної правової системи. Доводиться констатувати, що окрім загальних декларативних згадок про притаманність участі даного правоохоронного органу у сфері боротьби з тероризмом, все ж вітчизняним законодавством не деталізовані ні форми, ні організаційно-процедурні аспекти залучення підрозділів Національної поліції до системної антитерористичної діяльності.

Щодо ролі Національної поліції у антитерористичній діяльності Законом України «Про боротьбу з тероризмом» лише встановлено наступний

припис: «Міністерство внутрішніх справ України спільно з Національною поліцією організовує боротьбу з тероризмом шляхом запобігання, виявлення та припинення злочинів, вчинених з терористичною метою, розслідування яких віднесене законодавством України до компетенції Національної поліції; надає Антитерористичному центру при Службі безпеки України необхідні сили і засоби; забезпечує їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій» [194].

Узагальнюючи нормативний вимір відображення досліджуваного питання приходимо до висновку про те, що рівень якості нормативно-правового забезпечення інтеграції підрозділів поліції у сферу реалізації державної антитерористичної стратегії є недостатнім, що породжує необхідність актуалізації саме доктринального виміру компенсації даної правової прогалини.

Апробований досвід іноземних держав засвідчує необхідність та дієвість створення у складі правоохоронної системи вузькоспеціалізованого підрозділу, до повноважень якого відносяться виявлення терористичних загроз, моніторинг та протидія терористичної активності, вирішення оперативних задач по протидії організованим злочинним угрупованням, які можуть використовувати власні ресурси для ініціювання терористичних атак.

Визначальним з цього питання є досвід Європейського Союзу. В. Чумак, досліджуючи питання організації антитерористичної моделі окремих країн-членів ЄС відзначає: «Для захисту держав-членів Європейського Союзу від організованих кримінальних і терористичних структур та поліпшення співпраці в боротьбі з тероризмом між країнами, здійснення узгоджених заходів, які б гарантували високий рівень безпеки була створена міжнародна організація ATLAS. Метою якої є співпраця і надання взаємної підтримки та допомоги у боротьбі з тероризмом та підвищення навичок, знань та досвіду з протидії тероризму серед правоохоронних органів держав-членів Європейського союзу» [195, с. 60].

Очевидно, що діяльність міжнародних інститутів по боротьбі з тероризмом неможлива без функціонування національних спеціальних органів, уповноважених проводити антитерористичну діяльність, які в ЄС набувають форми спеціальних правоохоронних інститутів. Для прикладу, модель такого інституту в межах досвіду Литви та Швеції визначено у праці Л. Новікова: «Спеціальний підрозділ ARAS в Литві та US4 в Швеції ідеально демонструють необхідність виведення антитерористичної інституції з загальної системи публічного апарату, оскільки специфіка їх діяльності передбачає неприпустимість застосування шаблону діяльності, властивого правоохоронним підрозділам загального типу. Добір в спецпідрозділи цих держав проводиться з числа осіб з бойовим досвідом, високими фізичними, морально-психологічними показниками та непересічним інтелектом, що дозволяє проводити високорезультативні операції без втрат вже продовж понад 10 років» [196, с. 61].

Міжнародний вимір взаємодії країн ЄС у сфері боротьби з тероризмом було формалізовано створенням спеціальної міжнародної організації «ATLAS», яка структурно охоплює керівників спецпідрозділів антитерористичного спрямування, дозволяючи оперативно погоджувати питання спільної діяльності щодо проведення спецоперацій, які, в силу складності моделі діяльності терористичних груп, важко, або навіть неможливо реалізувати силами виключно однієї держави. Ключові завдання цієї організації: планування спільної антитерористичної практики держав, визначення пріоритетних оперативних задач та заходів кожної з держав-учасниць, які здійснюються для їх реалізації, погодження тимчасових заходів за участю співробітників правоохоронних спеціалізованих інституцій на території іноземної держави з визначенням меж оперативної взаємодії з національними правоохоронними органами, обмін передовим досвідом у сфері протидії тероризму [197].

Часткова імплементація досвіду країн ЄС була проведена у практиці України, за результатами чого створено та штатно укомплектовано підрозділ

поліції спеціального призначення «КОРД», який входить в загальну систему Національної поліції України. До компетенції даного підрозділу наказом МВС України від 04.12.2017 №987 віднесено: «...запобігання, виявлення та припинення адміністративних і кримінальних правопорушень; забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів; забезпечення безпеки взятих під захист осіб, членів їх сімей, охорона адміністративних, державних будівель та інших об'єктів на підставах та в порядку, визначених законодавством України; участь в антитерористичних операціях, що проводяться відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [198].

Як вбачається з функціональних засад діяльності даного інституту, боротьба з тероризмом не виступає основним напрямком його функціонування, що породжує запитання щодо можливості ефективного та спеціалізованого виконання задач, які пов'язані зі здійсненням реагування на терористичні виклики. З огляду на положення національного законодавства, спецпідрозділи поліції покликані виконувати лише оперативні, силові функції, при цьому заходи розслідування, стратегічного планування чи інформаційної компіляції щодо потенційних загроз терористичного типу повинні проводитись іншими органами публічної влади, а саме Службою безпеки України (далі – СБУ). Однак, з огляду на широку компетенцію СБУ, важко ідентифікувати даний орган в якості спеціалізованого по відношенню до проблеми боротьби з тероризмом.

На нашу думку, описаний підхід до обмеження підрозділів поліції виключно оперативними повноваженнями у сфері боротьби з тероризмом на території України є невиправданим та суперечить наведеній вище практиці іноземних держав. Вважаємо, що в цілях модернізації та посилення функцій Національної поліції у сфері боротьби з тероризмом доцільно імплементувати передовий досвід іноземних держав у даній сфері.

Вибірка показників ефективності боротьби з тероризмом в окремих іноземних державах, проведена С. Дрьомовим [199, с. 64] свідчить про

високу результативність спецпідрозділів таких держав як ФРН, Ізраїль, Сполучені Штати Америки, на основі досвіду яких і буде побудована компіляція пропозицій, щодо їх подальшого запровадження в вітчизняну модель інтеграції підрозділів Національної поліції у сферу боротьби з тероризмом.

Аналізуючи досвід ФРН О. Козерод у сфері організації протидії тероризму, відзначено наступне: «Федеральна розвідувальна служба ФРН структурно включає: інформаційно-ситуаційний центр (проведення постійного моніторингу потенційних терористичних загроз у світі, моніторинг та організацію реагування на злочини проти громадян ФРН закордоном, розвідувальні заходи); технічно-інформаційний відділ (забезпечення технічного супроводу та виявлення і нейтралізація кібертероризму); відділ протидії організованим злочинним групам (виявлення та нейтралізація наркоторгівлі, нелегальної міграції, відмивання коштів); центральний відділ (узагальнення даних, вирішення питань щодо забезпечення діяльності підрозділів, внесення законодавчих ініціатив в Бундестаг)» [200].

Досвід ФРН засвідчує, що спеціальний орган по боротьбі з тероризмом повинен бути спеціалізованим за виміром сфер юрисдикції. Даний факт ставить під сумнів валідність вітчизняного підходу при якому, як відзначалось, спецпідрозділ поліції функціонує виключно в рамках забезпечення оперативного реагування на одиничні епізоди терористичної активності, при цьому основна частка залучення співробітників цього підрозділу складає забезпечення громадського порядку. Водночас аналітично-стратегічні функції вітчизняним спецпідрозділом взагалі не здійснюються.

У дослідженні Алекса Шмідта, присвяченому з'ясуванню організації антикорупційної практики Ізраїлю відзначені особливості, які дозволили істотно зміцнити практику функціонування спецпідрозділів цієї країни: «Державними інституціями Ізраїлю, які займаються нейтралізацією

терористичних угруповань та протидією терористичним актам є підрозділи поліції «Лахав 433» та секретної поліції «МАТАМ». Розподіл компетенції між цими підрозділами проведений шляхом закріплення повноважень на вирішення внутрішньодержавних питань по протидії тероризму першим та транснаціональних чи зовнішніх терористичних загроз другим з вказаних підрозділів» [201, с. 54-56].

Особливістю антитерористичної діяльності спеціальних підрозділів Ізраїлю є широке використання у їх діяльності практики довготермінових політичних угод з іноземними державами, за якими проведення невідкладних заходів оперативно-розшукової чи слідчої діяльності уповноваженими співробітниками цих підрозділів не потребують окремого процесу погодження з владою держави, на території якої відбудуватиметься реалізація таких заходів. На нашу думку, описаний алгоритм організації співпраці у сфері протидії тероризму є вкрай ефективним та потребує подальшого його запровадження у національну практику з огляду на те, що у боротьбі з тероризмом найважливішим є оперативність реагування на інформаційні повідомлення, які можуть свідчити про підготовку чи майбутнє здійснення терористичних актів.

Черговою ключовою особливістю антикорупційної моделі Ізраїлю є повна спеціалізація повноважень та сфер компетенції підрозділів МАТАМ та Лахав 433 в межах здійснення антитерористичної діяльності, при цьому, у відповідності до рішення Кнесету Ізраїлю від 15.01.2018 року [202], додаткова компетенція вказаних підрозділів по протидії корупційним правопорушенням та іншим, відмінним від терористичних загрозам безпеці громадян Ізраїлю, були перерозподілені між загальними правоохоронними підрозділами країни. Водночас, аналогічно практиці ФРН, структурою спецпідрозділів Ізраїлю охоплюються аналітичні та стратегічні відділи, які, на відміну від практики України, створюють умови для повноцінного інформаційного та управлінського забезпечення антитерористичної

діяльності, а не лише виконують завдання оперативного типу, як це властиво вітчизняному спецпідрозділу.

Вважаємо, що у практику України доцільно імплементувати досвід Ізраїлю в частині вузької спеціалізації підрозділів поліції у сфері протидії тероризму, оскільки, в сучасних умовах, як відзначалось, спецпідрозділ Національної поліції «КОРД» виконує дещо невластиві функції, які, де-факто дублюють повноваження загальних підрозділів поліції з охорони громадського порядку, що породжує логічне запитання: «Чи доцільно створювати спецпідрозділ поліції, який виконує штатні функції рядових підрозділів при істотній відмінності в фінансовому та матеріально-технічному забезпеченні, що створює додаткові навантаження на видаткову частину державного бюджету?». Таким чином, вбачається доцільність істотного перегляду сфери компетенції вітчизняного спецпідрозділу поліції саме в напрямку спеціалізації останньої, що, поряд з іншими пропозиціями, які висувуються у даному підрозділі дисертаційного дослідження, дозволить сформувати реальну інституційну та організаційно-правову основу для провадження ефективної боротьби Національної поліції з терористичними загрозами національним інтересам України.

Цінною з позиції можливості залучення передового досвіду в вітчизняні правові реалії є також практика антитерористичної діяльності США. Попри розгалужену компетенцію інститутів, які наділені повноваженнями щодо боротьби з тероризмом (Федеральне бюро розслідувань (далі - ФБР), Департамент кримінальних правопорушень, Служба імміграції та натуралізації, Управління по боротьбі з незаконним розповсюдженням наркотиків), простежується чіткий алгоритм функціонування цієї системи в порядку концентрації основних повноважень в юрисдикції ФБР. У разі виявлення інформації, яка може слугувати індикатором терористичного акту чи підготовки до його вчинення, кожним з наведених інститутів інформація про виявлені обставини передається у ФБР.

У разі підтвердження одержаних відомостей, подальше провадження переходить у виключну компетенцію даного відомства.

Таким чином, незважаючи на поліструктурність інституційної організації антитерористичної діяльності в США, можемо стверджувати, що остання спрямована лише на системний моніторинг потенційних терористичних ризиків, натомість виключна юрисдикція щодо реалізації антитерористичних заходів становить виключну прерогативу ФБР, що все ж свідчить про спеціалізованість описаної системи. Як слушно відзначають В. Зеленецький, В. Ємельянов, В. Настюк: «Досвід США у протидії тероризму є вкрай цінним для інших держав з огляду на два фактори: 1) значний досвід антитерористичної діяльності, обумовлений значною кількістю терористичних епізодів в цій державі та більш ніж шістдесятирічною історією функціонування спеціалізованої антитерористичної системи; 2) інноваційний механізм процесуального забезпечення антитерористичних заходів, який характеризується особливим, спрощеним, у порівнянні з загальним, механізмом погодження оперативних заходів спецслужб» [203, с. 42-43]. Інноваційність методики проведення оперативних заходів антитерористичного типу, про яку в загальному вказали вищезгадані дослідники, обумовлена законодавчими змінами, які були проведені Конгресом США внаслідок терористичної атаки, яка відбулась 11 вересня 2001 року. Федеральним законом № 107-56 (10/26/2001) [204] запроваджено розширення компетенції ФБР, що проявилось у виключенні необхідності отримання ордера федерального судді для проведення негласних слідчих чи розшукових дій, які проводяться агентами ФБР у разі, якщо провадженням у справі можуть бути виявлені та ліквідовані терористичні загрози США чи його громадянам, які знаходяться за межами держави.

Практика боротьби з тероризмом за законодавством України свідчить про те, що, незважаючи на обставини, у разі необхідності проведення невідкладних заходів реагування, пов'язаних з виявленням та протидією

терористичним загрозам, посадова особа Служби безпеки України чи іншого правоохоронного органу повинна дотримуватись ряду формальних процедур, які визначають законність здійснюваних заходів через призму положень кримінального процесуального законодавства:

- 1) Внесення відомостей про відкриття провадження у кримінальній справі до Єдиного реєстру досудових розслідувань;
- 2) Підготовка клопотання до слідчого судді відповідного апеляційного суду з числа судів загальної юрисдикції про надання згоди на проведення негласної слідчої чи розшукової дії;
- 3) Погодити підготоване клопотання з процесуальним керівником (прокурором за підслідністю) чи групою прокурорів (у разі створення групи прокурорського нагляду у справі);
- 4) Отримати ухвалу про надання згоди на проведення відповідного заходу після розгляду клопотання слідчим суддею.

Очевидно, що у разі виникнення невідкладної необхідності оперативного реагування на терористичну загрозу, дотримання вказаного алгоритму може призвести до неефективності чи навіть неможливості проведення оперативних заходів реагування, що, з огляду на специфіку терористичної діяльності, може становити реальну загрозу охоронюваним законом інститутам та соціальним цінностям. Відтак, на нашу думку, наряду з запровадженням детальної регламентації статусу спеціального підрозділу поліції «КОРД», необхідно ретельно переглянути механізм реалізації співробітниками цього підрозділу їх функціональної компетенції, зокрема, шляхом оптимізації та спрощення процедури санкціонування оперативно-розвідувальних та інших негласних заходів отримання інформації про потенційну терористичну активність. В цих цілях пропонуємо положення ч. 3 статті 246 КПК України викласти в наступній редакції: *«Рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій приймає слідчий, прокурор, а у випадках, передбачених цим Кодексом, – слідчий суддя за клопотанням прокурора або за клопотанням слідчого, погодженого з прокурором. Слідчий*

зобов'язаний повідомити прокурора про прийняття рішення щодо проведення певних негласних слідчих (розшукових) дій та отримані результати. Прокурор має право заборонити проведення або припинити подальше проведення негласних слідчих (розшукових) дій. У справах про злочини, пов'язані з тероризмом проведення негласних слідчих (розшукових) дій допускається без попереднього погодження з прокурором та без ухвали слідчого судді у разі затвердження рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій керівником підрозділу Служби безпеки України чи спеціального підрозділу Національної поліції України, яким здійснюється провадження у справі в межах наданих законодавством повноважень».

Наведене формулювання припису ст. 246 КПК України, з огляду на потенційні застороги прихильників консервативного підходу до реалізації кримінальних проваджень, не становитиме підстави для порушення законних інтересів учасників справи, зважаючи на повне збереження їх процесуальних гарантій у формі оскарження підсумкових процесуальних актів, прийнятих за результатами проведення негласних слідчих (розшукових) дій як самостійно (шляхом подання скарги до слідчого судді), так і у формі аргументування доводів, які вказують на неправомірність дій дізнавачів під час розгляду справи у суді першої інстанції чи шляхом оскарження вироку у справі до апеляційного суду.

Підводячи підсумки даного підрозділу, враховуючи ключові аспекти передового досвіду зарубіжних держав у сфері функціонування спеціальних підрозділів по боротьбі з тероризмом, в цілях зміцнення ролі спецпідрозділу Національної поліції «КОРД» у вказаній сфері, пропонуємо:

1) Переглянути систему та значення діяльності спецпідрозділу «КОРД». Як відзначалось, буквальне тлумачення положень чинного законодавства дозволяє прийти до висновку про те, що спецпідрозділу «КОРД» властиво виключно проведення оперативних заходів антитерористичного характеру, тобто виконання доручень та рішень Служби безпеки України, відтак навіть структурою даного підрозділу не передбачена

можливість здійснення аналітичних, стратегічних та інших аналогічних процесів, які б дозволили провадити самостійну антитерористичну діяльність в межах повного циклу провадження у справах (від відкриття провадження до його передачі для розгляду в судові органи). Вважаємо, що для повноцінного забезпечення статусу та набуття рис автономного та дієвого механізму по боротьбі з тероризмом, у структуру спецпідрозділу «КОРД» доцільно інтегрувати службу аналітичного забезпечення, відділ моніторингу терористичної активності та підрозділ міжнародної антитерористичної взаємодії.

2) Шляхом законодавчих змін до відомчих нормативних актів МВС України забезпечити функціональну спеціалізацію підрозділу «КОРД» через виключення з сфер відання даного підрозділу функцій по охороні громадського порядку, через їх фактичне виконання правоохоронними підрозділами загальної компетенції та зважаючи на пріоритетну необхідність зосередження діяльності даного підрозділу саме у сфері боротьби з проявами тероризму.

3) Внести зміни до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 04 грудня 2017 №987 «Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення», у частині деталізації повноважень у сфері проведення антитерористичної діяльності, з огляду на фактичну відсутність будь-якої деталізації даної сфери діяльності спецпідрозділу у чинному законодавстві.

4) За аналогією з досвідом функціонування ФБР США, спростити процедуру погодження процесуальних рішень посадових осіб спецпідрозділу «КОРД» (шляхом проведення погодження з керівником спецпідрозділу чи його територіального відділу), якими формується правова основа для проведення спецоперацій у справах про потенційну чи фактичну терористичну активність.

5) Запровадити практику інтеграції керівного складу спецпідрозділу «КОРД» у процес функціонування міжнародних організацій по боротьбі з

тероризмом («ATLAS», «Бернський клуб», «Рада ООН по боротьбі з тероризмом») для вирішення поточних питань транснаціональної взаємодії та залучення передового досвіду іноземних держав у сфері боротьби з тероризмом.

б) Провести чітке розмежування компетенції Служби безпеки України та спецпідрозділу «КОРД» у сфері боротьби з тероризмом, закріпивши за підрозділами СБУ повноваження щодо проваджень у справах про злочини, пов'язані з тероризмом, які носять транснаціональний характер, натомість надавши спецпідрозділу поліції «КОРД» виключну компетенцію у сфері ведення справ щодо протидії внутрішньодержавним проявам терористичної активності.

Враховання вказаних пропозицій дозволить трансформувати спецпідрозділ «КОРД» з одного із рядових органів по охороні громадського порядку в повноцінний та спеціалізований інститут антитерористичної діяльності, який відповідатиме вимогам міжнародного співтовариства та дозволить істотно посилити значення Національної поліції у сфері боротьби з тероризмом.

3.3. Основні прогалини сучасного адміністративно-правового виміру організації діяльності Національної поліції України та методи їх усунення через врахування міжнародного досвіду

Функціонування міжнародного співтовариства на засадах політичної транспарентності формує запоруку для ефективного використання передового досвіду зарубіжних держав в якості базису для розбудови, реформування та модернізації національних механізмів публічної влади. Безперечно, застосування апробованого досвіду високорозвинених держав у тій чи іншій сфері політико-правової організації дозволяє мінімізувати облікове значення витрат, пов'язаних з втіленням реформ у вітчизняному

просторі, а також виключити ймовірні ризики, існування яких констатувалось ретроспективною запровадження аналогічних процесів у практиці держави-донора.

З огляду на встановлене у ході дисертаційного дослідження існування значного розмаїття дефектів нормативно-правового, організаційного та функціонального типів, які простежуються у діяльності Національної поліції України на сучасному етапі державотворення, та зважаючи на необхідність невідкладної ефективної корекції таких дефектів, пріоритетної актуальності, в контексті розкриття методів підвищення ефективності діяльності вітчизняних підрозділів поліції, набуває компаративістсько-імплементаційний підхід до вирішення поставленого завдання.

Досвід закордонних держав у сфері організації ефективного функціонування поліції виступав предметом спеціалізованих досліджень ряду вчених-адміністративістів, серед яких слід відзначити: М. Биргеу, Ю. Битяка, Т. Гаврилюк, В. Гвоздецького, В. Заросило, С. Коненка, Р. Крошоу, Г. Мошака, І. Олійника, О. Передерія, М. Пихтіна, Ю. Римаренка, В. Січкара, В. Фільштейна, О. Юніна, О. Ярмиша.

Зважаючи на те, що існуючий стан правової доктрини, у частині дослідження факторів, які нівелюють ефективність діяльності поліції, характеризується значною інваріативністю та містить, подекуди, антагоністичні концепції, вважаємо за доцільне, в цілях формування системної та дієвої моделі імплементації передового досвіду закордонних держав у вітчизняну практику функціонування підрозділів Національної поліції, структурувати існуючі дефекти адміністративно-правового виміру організації діяльності даної ланки публічного апарату з одночасним наведенням практики вирішення вказаних задач, апробованої світовим досвідом.

До числа ключових дефектів адміністративно-правового виміру організації діяльності Національної поліції України слід віднести:

➤ Неєфективність заходів адміністративно-правового впливу, обумовленою колізіями законодавства України про адміністративну відповідальність та недостатністю діючих санкцій за вчинення адміністративних деліктів.

Безсистемність змін, які вносились у законодавство України про адміністративну відповідальність, призвело до існування феномену суперечності, а, подекуди, і взаємовиключного характеру приписів КУпАП, висвітленню змісту яких приділена увага у попередніх підрозділах дисертації. Безумовно, колізії законодавства нівелюють рівень ефективності діяльності правоохоронної системи, втім, не менш деструктивний вплив на стан дотримання режиму законності в державі, а відтак і на можливість ефективного функціонування підрозділів поліції, має фактор недостатності заходів адміністративно-правового впливу, застосування яких передбачено до особи правопорушника національним законодавством. В цілях обґрунтування необхідності перегляду санкцій, визначених особливою частиною КУпАП щодо ключових форм адміністративних деліктів, проведемо співставлення мір юридичної відповідальності, які застосовуються за законодавством окремих іноземних держав щодо аналогічних форм протиправної поведінки.

Дрібне хуліганство, відповідальність за вчинення якого передбачена ст. 173 КУпАП, тягне за собою накладення стягнення у розмірі від 3 до 7 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, громадські роботи чи арешт до 15 діб [59]. Відповідно до вимог ст.296 Кримінального кодексу України відповідальність за хуліганство, карається штрафом від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до п'яти років [21].

У відповідності до параграфу 231 глави 18 Кодексу США, вчинення аналогічних дій за законодавством США тягне за собою накладення штрафу чи позбавлення волі на строк до 5 років [205]. Законодавчо розміри штрафів в США не встановлені, що свідчить про свободу вибору розміру штрафу

федеральним суддею, виходячи з обставин вчиненого правопорушення. Однак судова практика більшості штатів США свідчить про те, що облікове значення середнього розміру штрафу за вчинення хуліганства становить від 1500 до 4000 доларів США.

«У законодавстві Японії за вчинення хуліганських дій передбачено штраф у розмірі від 250 тисяч до одного мільйона єн, що в еквіваленті становить від 250 до 1000 доларів США, або ж обмеження волі на строк до 1 року» [206, с. 46]. Федеральним законом Федеративної Республіки Німеччина передбачено стягнення за вчинення хуліганства у вигляді штрафу у розмірі від 5 до 100 тисяч євро [206, с. 52].

Вживання алкогольних напоїв у громадських місцях – тягне за собою, згідно ст. 178 КУпАП попередження, або накладення штрафу у розмірі від 1 до 5 н.м.д.г., натомість за законодавством США (параграфу 235 глави 18 Кодексу США) за аналогічне правопорушення судами накладається стягнення у розмірі від 10 до 50 тисяч доларів США чи обмеження волі на строк до 1 місяця [205], у законодавстві Японії – застосовується виключно арешт строком до 2 місяців, законодавством ФРН встановлено штраф у розмірі від 1 до 5 тисяч євро чи примусове лікування у разі повторного вчинення впродовж року [206, с. 49-50].

Порушення правил дорожнього руху – група однотипних правопорушень, до числа яких входять перевищення швидкісного режиму, невикористання засобів безпеки водія, створення аварійної ситуації. Вказані діяння охоплюються приписами статей 121-124 КУпАП, при цьому тягнуть за собою накладення стягнення від 10 до 500 н.м.д.г. та можливість позбавлення права на керування транспортними засобами.

Відповідно до вимог ст. 288 Кримінального кодексу України відповідальність за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення дорожнього руху, карається штрафом від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на

строк до двох років, або обмеженням волі на строк до п'яти років, або позбавленням волі на строк до п'яти років [52].

Слід відзначити, що у законодавстві США встановлена лише фінансова форма стягнення (від ста до десяти тисяч доларів США) за вчинення вказаних правопорушень, при цьому позбавлення водійської ліцензії застосовується як стягнення лише у разі настання тяжких наслідків чи систематичного порушення правил водіння [201]. Законами ФРН встановлено не лише штрафи у діапазоні від однієї до п'ятдесяти тисяч євро, але й обов'язкове повторне складення іспиту на право керування транспортними засобами у разі повторного вчинення особою правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху впродовж року [206, с. 52]. Вартою уваги є практика Японії щодо встановлення стягнень за порушення правил дорожнього руху: «Низький рівень дорожньо-транспортних пригод в Японії, значною мірою обумовлений вкрай суворими стягненнями, які передбачені законодавством країни щодо правопорушників: проїзд на заборонний знак світлофора тягне за собою штраф до 400 доларів США та тимчасове позбавлення права на керування транспортним засобом, або ж навіть позбавлення волі строком до 6 місяців. У разі перевищення максимальної швидкості руху на особу може бути накладено штраф у розмірі 800 доларів США та позбавлення права на керування. Порушення правил паркування карається штрафом у розмірі 835 доларів США» [206, с. 55-56].

Співставлення наведених розмірів адміністративних стягнень свідчить про те, що аналогічні норми в Україні закріплюють в десятки, а то і у сотні разів нижчі форми правового впливу на правопорушника, що істотно знижує результативність превенції правопорушень в майбутньому через відчуття безкарності деліквента. На нашу думку, позитивній корекції облікового значення адміністративних правопорушень в Україні сприятиме перегляд законодавства України про адміністративну відповідальність у частині встановлення більш значних стягнень за правопорушення, які складають основну частину адміністративно-протиправної поведінки (правопорушення,

які посягають на громадський порядок, у сфері безпеки дорожнього руху тощо), в контексті чого, в якості індикаторів меж такої корекції доречно застосувати наведену практику закордонних держав.

➤ Надмірна бюрократичність провадження правоохоронної діяльності.

Неодмінною запорукою підвищення якості публічного управління виступає зменшення обсягу бюрократичного навантаження на суб'єкта правозастосування. Правоохоронна діяльність, становлячи особливу форму державного управління, теж підпадає під вплив описаної закономірності. Особливого значення в контексті ускладнення практичного правозастосування у діяльності підрозділів Національної поліції відіграє архаїчність методики документального забезпечення процесів реалізації компетенції даної ланки публічного апарату. Численні відомчі нормативні акти, наряду з низьким рівнем компетентності значного числа працівників поліції обумовлює низький рівень якості документування вчинюваних юридично-значущих дій рядового працівника. Наслідком описаних факторів виступає загальне зниження ефективності правоохоронної діяльності, обумовлене рядом синергетичних процесів: неможливість ефективного використання документів, складених з допущенням недоліків у подальшому провадженні, скасування управлінських актів через недотримання процедури їх видачі, мобілізація істотних персональних та матеріально-технічних ресурсів для виявлення та усунення недоліків, допущених у контексті практичної діяльності підрозділів тощо.

Як слушно зазначає з цього приводу Г. Губарев: «Недоліки ведення діловодства в системі поліції залишаються ключовим фактором дестабілізації належного функціонування цієї ланки правоохоронної системи. Практика численних реформ у сфері правоохоронної діяльності засвідчила дві ключові позиції: 1) Складна та насичена колізіями система законодавства є ключовою причиною незадовільного рівня документального оформлення процесуальних дій працівників поліції; 2) Лише технічні зміни правових

норм не усувають, а лише поглиблюють описану проблему» [207, с. 69]. Погоджуючись з наведеною тезою, вважаємо, що незадовільний рівень процесуального діловодства в підрозділах поліції є недопустимим з огляду на функціональне призначення даного інституту публічної влади – забезпечення режиму законності, а відтак потребує негайного вирішення.

Оптимальним, у контексті пошуку практичних шляхів для вирішення описаної ситуації, на нашу думку, є досвід поліції Канади. Як відзначає К. Діаз-Паніакуа: «У пошуках способів зниження документального навантаження на підрозділи поліції Академією з підготовки поліцейських міста Ванкувер було розроблено і вперше застосовано інтерактивну цифрову систему оформлення поліцейських актів. При цьому рівень претензійно-позовного навантаження на фахівців відділів правового забезпечення та супроводу в судах зменшилась на 73 відсотки. Даний показник засвідчує істотне підвищення рівня якості актів поліцейського реагування, що, апріорі, пов'язано з запровадженням цифрової системи діловодства» [208, с. 69].

Деталізуючи результати наукового дослідження К. Діаз-Паніакуа, відзначимо, що ключовим фактором доцільності запровадження цифрової моделі діловодства в підрозділах поліції є чіткий програмний алгоритм системи формування поліцейських актів, який унеможливорює помилкове внесення відомостей чи механічні помилки, які так часто зустрічаються при використанні матеріальної (паперової) форми діловодства. Існуюча система технічного забезпечення поліції в Україні дозволяє запровадити аналогічну Канадській систему діловодства за якої оформлення справи про адміністративне правопорушення та складення інших документів (рапортів, повідомлень, звітів тощо) відбуватиметься за чітким програмним шаблоном з можливістю доручення до вказаних матеріалів доказової інформації в оцифрованому вигляді.

Практика інтеграції механізму електронного судочинства в судах загальної юрисдикції України засвідчує поступовий перехід вітчизняної правової системи у площину інтегративного використання новітніх

технологій у сфері здійснення публічного управління та судочинства, що вкотре підтверджує валідність даної пропозиції. Механізм правозастосування поліцейським як у справах про адміністративні правопорушення, так і у кримінальних провадженнях можливо консолідувати у чітку та захищену систему персонального доступу до єдиної електронної системи управління з дотриманням усіх процесуальних вимог до актів управління. Водночас даний захід дозволить мінімізувати механічні чи процедурні недоліки, які допускаються працівником поліції у ході практичної діяльності, знизити обсяг актів управління, які скасовуються у судовому порядку через вищезначені недоліки та істотно спростити практичну діяльність як рядового поліцейського, так і підрозділів адміністративного нагляду та правового забезпечення у складі Національної поліції України.

➤ Практика застосування системи «планового» правозастосування.

Закордонні науковці досить часто відзначають в якості параметру стагнації поліцейських формувань країн пострадянського простору саме плановість показників застосування поліцейських заходів. З цього приводу показовою є позиція А. Фаулла: «Поліція – перш за все орган, який покликаний превентувати правопорушення. Практика правоохоронних органів окремих країн-вихідців з «радянського табору» демонструє загрозливу тенденцію до адміністративного, а не фактичного, порядку формування показників діяльності правоохоронних підрозділів. Цим створюється парадоксальна модель: відсутність, або ж низький рівень кількості правопорушень розцінюється як показник неефективної діяльності та продукує ініціювання заходів репресивного впливу на керівний склад правоохоронного відомства» [209, с. 23].

Наведена критика плановості показників правоохоронної діяльності є виправданою та реально відображає стан справ навіть у реформованій системі Національної поліції України. Непоодинокими є випадки формування та доведення до особового складу підрозділів поліції планів щодо необхідної кількості проваджень за окремими категоріями справ на

відповідний звітний період. У разі недостатності відкритих проваджень застосовуються дисциплінарні стягнення, про що свідчать дані Єдиного реєстру судових рішень, виходячи з постанов адміністративних судів щодо скасування наказів про накладення дисциплінарних стягнень на працівників поліції. Практика закордонних країн (Франція, США, Канада, Республіка Польща тощо) свідчить про відступ від наведеного підходу при оцінці ефективності діяльності підрозділів поліції, при цьому пріоритетним індикатором належного здійснення правоохоронної діяльності виступає саме дієвість превентивних заходів та рівень опротестування чи судового оскарження актів правозастосування поліції.

Таким чином, в цілях удосконалення адміністративно-правового виміру організації діяльності Національної поліції України необхідним заходом є відступ від планової системи показників діяльності підрозділів поліції та інтеграції апробованих індикаторів ефективності поліцейської діяльності, яка застосовується у сучасних державах з ефективною поліцейською системою.

➤ Недосконалість програм спеціальної підготовки поліцейських.

Безумовно, що ефективність практичної діяльності працівників поліції прямопропорційно залежить від рівня їх професійної підготовки. Вітчизняними науковцями неодноразово відзначалось, що запроваджена методика підготовки співробітників Національної поліції, а, особливо патрульної поліції, є недосконалою та потребує перегляду. З цього приводу, робочою групою фахівців Харківського національного університету внутрішніх справ у 2016 році було сформовано методичні рекомендації щодо врахування закордонного досвіду підготовки кадрів для сил сектору, в яких слушно було відзначено наступне: «Вважаємо, що професійна підготовка персоналу Національної поліції потребує впровадження активних методів навчання. ... Відомо, що у результаті прослуховування лекцій слухачами засвоюється лише 5% наданої інформації, після самостійного читання – 10%, використання засобів унаочнення збільшує обсяг засвоєного матеріалу до 20%, демонстрація зразків професійного поведіння є ще ефективнішою –

обсяг засвоєного матеріалу збільшується до 30% ... практичне опанування професійних дій в умовах, наближених до реальних, – до 75%. Закордонна практика свідчить про широке застосування тренінгів, зокрема у поліції США, ФРН, Великобританії... проведення тренінгів з поліцейськими приділяється 80-90% навчального часу для практичного відпрацювання теоретичних знань... Діюча система підготовки поліцейських в Україні містить значну кількість спеціальних курсів, практична придатність яких в умовах професійної діяльності є низькою чи взагалі відсутньою, що потребує перегляду програм підготовки» [210, с. 62-63].

Наведені дані свідчать про невідкладну потребу перегляду методики підготовки працівників Національної поліції, зокрема, через виявлення та усунення навчальних курсів, які не є практично доречними для подальшого здійснення професійної діяльності, натомість додаткове навантаження, вивільнене за рахунок вказаних змін програм доцільно приділити саме практичним курсам, які, в умовах, наближених до реальної практики поліцейської діяльності, давали б інтерактивну можливість майбутнім працівникам поліції опанувати тими навиками та вміннями, необхідність здобуття котрих є есенційною у ході діяльності поліцейського.

➤ Невиправдана дискреційність засад дисциплінарної відповідальності поліцейських.

У відповідності до положень Закону України «Про Національну поліцію» [35], працівники поліції, у ході професійної діяльності несуть цивільну, адміністративну, кримінальну та дисциплінарну відповідальність. При поліструктурності форм юридичної відповідальності, домінантною, за обліковим значенням, все ж виступає саме дисциплінарно-правова відповідальність поліцейських, що створює необхідність не лише неухильного та послідовного дотримання вимог законодавства про дисциплінарну відповідальність у ході його застосування, але й формує низку кваліфікаційних вимог, які ставляться до самих нормативних актів, які визначають засади такої відповідальності.

На даний час питання дисциплінарної відповідальності працівників Національної поліції України визначаються Законом України «Про дисциплінарний статут Національної поліції України» № 2337-VIII, від 15.03.2018 [166] та наказом МВС України «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України» № 893, від 07.11.2018 [164]. Аналіз вказаних нормативно-правових актів свідчить про необхідність їх удосконалення. Положеннями Дисциплінарного статуту Національної поліції України досить абстрактно визначається зміст дисциплінарних порушень, які можуть бути підставою для притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності, при цьому визначення міри відповідальності (виду дисциплінарного стягнення) відбувається виключно на розсуд дисциплінарної комісії відповідного підрозділу в межах якого проводиться службове розслідування.

На нашу думку, в цілях підвищення якості дисциплінарних проваджень та рівня законності застосування заходів дисциплінарно-правового впливу щодо працівників поліції, доцільно доповнити положення статті 12 Закону України «Про дисциплінарний статут Національної поліції України» № 2337-VIII, від 15.03.2018 частиною другою, в якій детально визначити види дисциплінарних проступків з вказівкою на конкретний вид дисциплінарного стягнення, який може застосовуватись до винної особи за їх вчинення.

Вказаний підхід відповідає усталеній нормотворчій практиці, при якій, у разі встановлення диспозицією статті складу правопорушення, санкцією цієї статті встановлюється вид та міра юридичної відповідальності. Таким чином, практика посилення у висновках службових розслідувань на порушення певної загальної групи обов'язків, виконання яких покладається на працівників поліції у ході службової діяльності, свідчить про абстрактність методики документального оформлення процедури службового розслідування та підлягає корекції у запропонований здобувачем спосіб.

➤ Невідповідність соціального забезпечення поліцейських вимогам ринкової кон'юнктури.

Трудова діяльність особи, становлячи собою систему спеціальних відносин, які складаються між роботодавцем та працівником, змістовно охоплює комплекс кореспондуючих прав та обов'язків учасників таких відносин. Ключовим обов'язком роботодавця, безумовно, виступає організація належного рівня соціального забезпечення працівника, що включає оплату праці, забезпечення соціальних гарантій, надання обумовлених трудовим договором (контрактом) умов праці тощо.

Як відзначає Т. Плугатар: «Якість здійснюваних працівником трудових функцій перебуває у прямій залежності від рівня його сатисфакції станом матеріального та соціально-побутового забезпечення, які гарантуються йому в контексті провадження трудової діяльності. Незадовільний рівень соціального забезпечення, натомість приводить до формального ставлення працівника до трудових обов'язків, небажання удосконалювати власні професійні навички тощо» [211, с. 10].

Соціальне забезпечення працівників поліції України, як слушно відзначається вітчизняними дослідниками, складається з низки компонент: матеріальне забезпечення, надання соціальних гарантій та преференцій, формування «статусності» професії [212, с. 293-294; 213, с. 324]. Незважаючи на поліструктурність системи соціального забезпечення працівників поліції, зосередимо увагу на проблематиці саме матеріального забезпечення даної категорії публічних службовців, з огляду на її пріоритетність у даній парадигмі.

Реформа правоохоронної системи, наряду з організаційно-правовими трансформаціями та переглядом функціональних засад діяльності правоохоронних інститутів, передбачала також і удосконалення механізму фінансового забезпечення поліцейських, що істотно посилило соціальну статусність даного виду публічної служби. Все ж, доводиться констатувати, що первинний позитивний ефект, досягнутий вказаними реформами, з плином часу було нівельовано соціально-економічними реаліями (інфляція, девальвація національної валюти, відсутність механізму індексації грошового

забезпечення поліцейських). Наслідком вказаних процесів виступила тотальна неконкурентність заробітних плат працівників поліції у системі соціально-ринкової кон'юнктури, яка, безперечно, негативно впливає на ефективність правоохоронної діяльності.

Цінним у контексті пошуку методів вирішення проблеми соціального забезпечення є досвід Грузії, апробована модель реформ правоохоронної системи якої дозволила створити ефективні механізми правоохоронної діяльності, незважаючи на істотну аберацію даної компоненти публічного апарату.

Зокрема поліцейська реформа Грузії, в контексті матеріального забезпечення поліцейських, включала низку нескладних, втім вкрай-ефективних заходів, а саме: оптимізація системи підрозділів (припинення функціонування тих штатних одиниць, функціональна роль яких була ідентифікована як рудиментальна), скорочення штату поліцейських, підвищення заробітної плати у 10-20 разів. При цьому, як відзначає І. Варченко: «Істотне підвищення розміру заробітної плати працівників поліції, водночас, передбачало встановлення урядом механізму поточного коректування рівня грошового забезпечення, індикатором котрого виступав рівень національного ВВП. ...відтак, державні службовці усвідомили власну відповідальність за рівень економічного зростання державної економіки, динаміка якої безпосередньо впливає на рівень їх матеріального благополуччя» [214].

Узагальнюючи методику проведеної реформи поліції в Україні, у порівнянні з досвідом Грузії, вбачаємо ряд недоліків вітчизняного алгоритму реформ:

А) Безсистемність (реформу поліції в Україні було проведено виключно в межах патрульної поліції, натомість інші підрозділи поліції залишились осторонь модернізації та зазнали лише формального процесу атестації працівників);

Б) Відсутність динамічного характеру реформ (одномоментне підвищення розміру зарплат працівників поліції, без врахування перманентної фінансово-економічної динаміки національного ринкового середовища, сформувало, на початках реформи, різке зростання інтересу соціально-активної частини населення до інтеграції в правоохоронну систему, втім, в подальшому обумовило істотний відтік кадрів з системи Національної поліції).

На нашу думку, в цілях підвищення ефективності діяльності Національної поліції України, доцільно, шляхом прийняття спеціального підзаконного нормативного акту, встановити положення яким би передбачалась постійна корекція розміру грошового забезпечення працівників Національної поліції України, визначення параметрів якої базувалося б на врахуванні середніх значень коливань міжбанківського котирування вітчизняної валюти. Наведений механізм дозволить гарантувати достатній рівень грошового забезпечення поліцейських, а відтак і створити запоруки подальшого продуктивного здійснення ними функціональних обов'язків.

Узагальнюючи проведене у даному підрозділі дослідження основних прогалин сучасного адміністративно-правового виміру організації діяльності Національної поліції України та методів їх усунення через врахування міжнародного досвіду, вважаємо, що імплементація ключових форм удосконалення правоохоронної системи, які підтвердили свою ефективність у практиці закордонних держав, на сучасному етапі розвитку України є вкрай актуальною. Запропоновані дисертантом заходи дозволять істотно підвищити результативність правоохоронної діяльності, яка провадиться підрозділами Національної поліції України, що сприятиме безпрецедентному зміцненню законності, а відтак сприятиме формуванню безпечного середовища для функціонування суспільних інститутів в Україні, наближаючи національну правову систему та апарат публічного управління до повної кореляції з міжнародними стандартами [215, с.162-166; 216, с. 153-154].

Висновки до розділу 3

За результатами проведеного у третьому розділі дисертації дослідження, сформовано ряд положень, які набули значення висновків та рекомендацій.

Повноваження Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху запропоновано консолідувати в межах наступних напрямків: нормопроектувальні та нормотворчі; погоджувально-реєстраційні; правозастосовні.

Поняття безпеки дорожнього руху як правової категорії, визначено як систему правових норм та суспільних відносин, обумовлених їх реалізацією, які у своїй сукупності спрямовані на формування режиму правомірного, раціонально-обумовленого та безпечного використання транспортних засобів, дорожньо-транспортної інфраструктури, забезпечення яких досягається контролью-наглядними, реєстраційно-дозвільними та правозастосовними заходами інститутів публічної влади та органів місцевого самоврядування.

З метою удосконалення теоретико-правових засад та практики організації і проведення масових заходів та забезпечення публічної безпеки, а також охорони громадського порядку запропоновано внести такі зміни у чинне законодавство:

1) положення статті 15 Закону України «Про Національну поліцію» доповнити частиною 8 наступного змісту: *«Департаментами Національної поліції, на основі узагальнень звітних показників діяльності територіальних підрозділів та служб та зведених аналітичних довідок про стан виконання законодавства у діяльності Національної поліції України, формуються проекти пропозицій для внесення змін у національне законодавство за профільними напрямками компетенції відповідних Департаментів. Узагальнені пропозиції щоквартально скеровуються на розгляд*

Міністерства внутрішніх справ для їх подальшого скерування на розгляд профільним комітетам Верховної Ради України».

2) частину 4 статті 255 КУпАП, викласти у наступній редакції: *«У випадках, передбачених частинами першою та другою цієї статті, уповноваженими органами (посадовими особами) за місцем вчинення правопорушення виноситься постанова у справі про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 283 цього Кодексу або залишається повідомлення про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил зупинки, стоянки або паркування транспортних засобів у разі їх фіксації у режимі фотозйомки (відеозапису), крім випадків фіксації в автоматичному режимі правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху».*

3) доповнити положення статті 12 Закону України «Про дисциплінарний статут Національної поліції України» № 2337-VIII, від 15.03.2018 частиною другою, в якій детально визначити види дисциплінарних проступків з вказівкою на конкретний вид дисциплінарного стягнення, який може застосовуватись за результатами дисциплінарного провадження.

З огляду на прогалину у нормативно-правовому регулюванні питань використання спеціальних технічних засобів працівниками поліції, запропоновано прийняття відомчого акта МВС України, змістом якого було б встановлено виключний перелік технічних пристроїв, які пройшли процедуру ліцензування та сертифіковані МОЗ України з вказівкою на модифікації та типи таких пристроїв.

В цілях удосконалення механізму провадження у справах про адміністративні правопорушення запропоновано інтегрувати в інформаційну систему поліції в якості додатку опцію присвоєння кодового номера кожному провадженню при оформленні адміністративних матеріалів поліцейським, що дозволить автоматизувати пошук судових рішень по справі, незалежно від конкретного номеру справи, який присвоюється у суді загальної юрисдикції.

Шляхом узагальнення досвіду ФРН, Ізраїлю, Сполучених Штатів Америки, у сфері боротьби з тероризмом за допомогою підрозділів поліції сформовано наступні пропозиції для їх впровадження у вітчизняну практику:

1) Переглянути систему та значення діяльності спецпідрозділу «КОРД». Для повноцінного забезпечення статусу та набуття рис автономного та дієвого механізму по боротьбі з тероризмом, у структуру спецпідрозділу «КОРД» доцільно інтегрувати службу аналітичного забезпечення, відділ по моніторингу терористичної активності та підрозділ по міжнародній антитерористичній взаємодії;

2) Шляхом законодавчих змін до відомчих нормативних актів МВС України забезпечити функціональну спеціалізацію підрозділу «КОРД» через виключення з сфер відання даного підрозділу функцій по охороні громадського порядку, через їх фактичне виконання правоохоронними підрозділами загальної компетенції та зважаючи на пріоритетну необхідність зосередження діяльності даного підрозділу саме у сфері боротьби з проявами тероризму;

3) Внести зміни до Наказу Міністерства внутрішніх справ України №987 від 04 грудня 2017 р. «Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення», у частині деталізації повноважень у сфері проведення антитерористичної діяльності, з огляду на фактичну відсутність будь-якої деталізації даної сфери діяльності спецпідрозділу у чинному законодавстві;

4) За аналогією з досвідом функціонування ФБР США, спростити процедуру погодження процесуальних рішень посадових осіб спецпідрозділу «КОРД». В цих цілях пропонуємо положення ч. 3 статті 246 Кримінального процесуального кодексу України викласти в наступній редакції: *«Рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій приймає слідчий, прокурор, а у випадках, передбачених цим Кодексом, - слідчий суддя за клопотанням прокурора або за клопотанням слідчого, погодженого з прокурором. Слідчий зобов'язаний повідомити прокурора про прийняття*

рішення щодо проведення певних негласних слідчих (розшукових) дій та отримані результати. Прокурор має право заборонити проведення або припинити подальше проведення негласних слідчих (розшукових) дій. У справах про злочини, пов'язані з тероризмом проведення негласних слідчих (розшукових) дій допускається без попереднього погодження з прокурором та без ухвали слідчого судді у разі затвердження рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій керівником підрозділу Служби безпеки України чи спеціального підрозділу Національної поліції України, яким здійснюється провадження у справі в межах наданих законодавством повноважень».

5) Запровадити практику інтеграції керівного складу спецпідрозділу «КОРД» у процес функціонування міжнародних організацій по боротьбі з тероризмом («ATLAS», «Бернський клуб», «Рада ООН по боротьбі з тероризмом») для вирішення поточних питань транснаціональної взаємодії та залучення передового досвіду іноземних держав у сфері боротьби з тероризмом;

б) Провести чітке розмежування компетенції Служби безпеки України та спецпідрозділу «КОРД» у сфері боротьби з тероризмом, закріпивши за підрозділами СБУ повноваження щодо проваджень у справах про злочини, пов'язані з тероризмом, які носять транснаціональний характер, натомість надавши спецпідрозділу поліції «КОРД» виключну компетенцію у сфері ведення справ щодо протидії внутрішньодержавним проявам терористичної активності.

Запропоновано переглянути норми законодавства України про адміністративну відповідальність у частині встановлення більш значних стягнень за правопорушення, які складають основну частину адміністративно-протиправної поведінки (правопорушення, які посягають на громадський порядок, у сфері безпеки дорожнього руху тощо). В якості індикаторів меж такої корекції доречно застосувати практику США, ФРН, Японії.

Запропоновано імплементувати досвід поліції Канади в частині використання єдиної електронної системи управління в межах якої здійснювати процесуальне діловодство поліції.

Обґрунтована потреба перегляду методики підготовки працівників Національної поліції, зокрема через виявлення та усунення навчальних курсів, які не є практично доречними для подальшого здійснення професійної діяльності, натомість додаткове навантаження, вивільнене за рахунок вказаних змін програм доцільно приділити саме практичним курсам, які, в умовах, наближених до реальної практики поліцейської діяльності, давали б інтерактивну можливість майбутнім працівникам поліції опанувати практичні навички та вміння.

ВИСНОВКИ

За результатами дисертаційного дослідження зроблено ряд висновків та пропозицій, якими вирішені задачі, які ставились перед здобувачем обумовленим предметом наукового пошуку.

Відзначено, що на відміну від усталеного в правовій доктрині підходу щодо ідентифікації законності в якості принципу діяльності держави, в контексті визначення форм та методів модернізації інститутів публічного адміністрування, дану категорію слід розглядати в якості правового режиму. Вказано, що відмінністю між категоріями «принцип» та «режим» є здатність другого до інтеграції у процедурні компоненти діяльності певної системи, що забезпечує високий рівень регулятивності, у порівнянні з «принципами», яким відведена лише ідеологічна та, подекуди, недостатньо деталізована роль вказівників бажаного напрямку функціонування.

Запропоновано систему основних критеріїв режиму законності у сучасній моделі державного управління, які розмежовано на формальні критерії (галузева структуризація правової системи, визначеність юрисдикції органів публічної влади, широкий спектр форм правового статусу учасників правовідносин та його урегульованість національним законодавством, детальна регламентація процесуальних та процедурних питань діяльності інститутів публічної влади, конкретизація підстав, форм, та порядку притягнення учасників суспільних відносин до юридичної відповідальності, визначеність правових гарантій захисту прав та законних інтересів учасників правовідносин, інтегрованість у національну правову систему міжнародних механізмів правового захисту, визнання юрисдикції та врахування практики міжнародних правозахисних організацій) та фактичні критерії (дієвість правоохоронної діяльності, зокрема шляхом провадження такої на засадах врахування стратегічних напрямків досягнення режиму публічної безпеки, ефективне здійснення правосуддя, виконання вимог рішень міжнародних судових органів та арбітражних установ, практичне втілення наступності

правозастосовної практики через практичне застосування принципів судової та адміністративної преюдиції).

Запропоновано чітку диференціацію засобів забезпечення режиму законності, шляхом їх поділу на дві складові: засоби публічного та засоби приватного типів.

Безпечне середовище визначено в якості елементу правової дійсності, що становить основу та компоненту забезпечення публічної безпеки у діяльності органів публічного адміністрування, сформованого засобами практичної реалізації приписів національного законодавства та нагляду за їх дотриманням, що не пов'язані зі здійсненням юрисдикційних (адміністративних, дисциплінарних чи кримінально-правових) проваджень такими органами.

Під категорією «небезпека життєдіяльності населення» пропонується розуміти динамічний елемент соціального середовища, що знаходить свій прояв у соціально-політичних, природних, техногенних факторах та факторах комбінованого типу, вплив яких призводить до порушення належного перебігу соціальних процесів, наслідками неналежного реагування на прояви яких можуть виступати загибель людей чи інші негативні форми впливу на їх фізичне чи психічне здоров'я, пошкодження чи знищення майна, порушення соціального та публічного порядку чи конституційного ладу.

Відзначено, що аналіз небезпек життєдіяльності населення, які існують на сучасному етапі розвитку соціальних та публічних систем в Україні, засвідчує їх багатогранність та міжсистемність, що потребує вжиття заходів не лише на локальному, але й на загальнодержавному рівні задля нейтралізації основних умов та причин, які поглиблюють тенденцію до актуалізації таких факторів у повсякденному функціонуванні соціального середовища, за результатами чого здобувачем була наведена стратегічна концепція інструментарію для вирішення окресленої проблеми.

Безпечне середовище визначено в якості складного правового феномену, що виступає результатом належного функціонування та консолідованої послідовної і системної діяльності усіх типів соціальних інститутів (як приватноправових, так і публічних) щодо нейтралізації потенційних факторів, які порушують гармонічний перебіг та розвиток суспільних відносин, недопущення дестабілізації соціальних процесів через правомірний та планомірний управлінський та саморегулятивний вплив на них у відповідних сферах відання, ефективність якого обумовлена раціональною організацією структури соціальних інститутів з дотриманням балансу між компетенцією кожної з утворюваних ними підсистем, а також ліквідацією символічних (непрактичних чи недієвих) утворень при ефективному провадженні заходів контролю та нагляду.

Роль Національної поліції у забезпеченні публічної безпеки є фундаментальною з огляду на інтегративність компетенції даної системи органів публічної влади та асиміляцію її діяльності у середовищі потенційної генерації загроз когерентному функціонуванню публічної безпеки як соціально-правовій характеристиці сучасного суспільства.

Розмаїтість повноважень підрозділів Національної поліції дозволяє позиціонувати цю публічну інституцію в якості ключової ланки процедурного забезпечення публічної безпеки саме на рівні взаємодії з соціальним середовищем.

Встановлено, що істотна розгалуженість відомчого законодавства та, подекуди, архаїчність його приписів обумовлюють виникнення значного обсягу факторів, які потенційно знижують ефективність здійснення поліцейської діяльності під час проведення масових заходів, нейтралізуючи продуктивність досягнення стану публічної безпеки в цілому.

З метою удосконалення теоретико-правових засад та практики організації і проведення масових заходів та забезпечення публічної безпеки, а також охорони громадського порядку запропоновано внести такі зміни у чинне законодавство:

1) наказ МВС України від 16.02.2018 № 111 «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» доповнити текстом наступного змісту: *«Внести в систему ІППП додаткову модель, при якій у разі зайнятості усіх нарядів відповідного квадрату патрулювання, система автоматично б визначала найближчі незадіяні групи реагування, які, хоча можуть належати і до інших квадратів чи територіальних зон несення служби, повинні бути задіяні до реагування на повідомлення про правопорушення»;*

2) абз.2 ч.3 ст.41 Закону України «Про Національну поліцію» викласти у такій редакції: *«Поліцейському заборонено здійснювати обшук особи, щодо якої здійснюється поліцейське піклування, окрім осіб, зазначених у пунктах 2, 3 частини першої цієї статті»;*

3) зі змісту ст.258 КУпАП виключити положення щодо можливості винесення поліцейськими постанови на місці вчинення правопорушення;

4) ч.1. п.6. наказу МВС України від 10 серпня 2016 р. № 773 «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку» доповнити абзацом наступного змісту: *«За кожною групою сил Національної Гвардії України закріплюється щонайменше один працівник Національної поліції України, що дозволить істотно розширити зони квадратів патрулювання та досягнути при цьому належного дотримання вимог законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки».*

З метою удосконалення теоретико-правових засад та практики організації і проведення масових заходів та забезпечення публічної безпеки, а також охорони громадського порядку запропоновано внести такі зміни у чинне законодавство:

1) положення статті 15 Закону України «Про Національну поліцію» доповнити частиною 8 наступного змісту: *«Департаментами Національної поліції, на основі узагальнень звітних показників діяльності територіальних підрозділів та служб та зведених аналітичних довідок про стан виконання законодавства у діяльності Національної поліції України, формуються проекти пропозицій для внесення змін у національне законодавство за профільними напрямками компетенції відповідних Департаментів. Узагальнені пропозиції щоквартально скеровуються на розгляд Міністерства внутрішніх справ для їх подальшого скерування на розгляд профільним комітетам Верховної Ради України».*

2) частину 4 статті 255 КУпАП, викласти у наступній редакції: *«У випадках, передбачених частинами першою та другою цієї статті, уповноваженими органами (посадовими особами) за місцем вчинення правопорушення виноситься постанова у справі про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 283 цього Кодексу або залишається повідомлення про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил зупинки, стоянки або паркування транспортних засобів у разі їх фіксації у режимі фотозйомки (відеозапису), крім випадків фіксації в автоматичному режимі правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху».*

3) доповнити положення статті 12 Закону України «Про дисциплінарний статут Національної поліції України» від 15.03.2018 № 2337-VIII частиною другою, в якій детально визначити види дисциплінарних проступків з вказівкою на конкретний вид дисциплінарного стягнення, який може застосовуватись за результатами дисциплінарного провадження.

Шляхом узагальнення досвіду ФРН, Ізраїлю, Сполучених Штатів Америки, у сфері боротьби з тероризмом за допомогою підрозділів поліції сформовано наступні пропозиції для їх впровадження у вітчизняну практику:

1) переглянути систему та значення діяльності спецпідрозділу «КОРД». Для повноцінного забезпечення статусу та набуття рис автономного

та дієвого механізму по боротьбі з тероризмом, у структуру спецпідрозділу «КОРД» доцільно інтегрувати службу аналітичного забезпечення, відділ по моніторингу терористичної активності та підрозділ по міжнародній антитерористичній взаємодії;

2) шляхом законодавчих змін до відомчих нормативних актів МВС України забезпечити функціональну спеціалізацію підрозділу «КОРД» через виключення з сфер відання даного підрозділу функцій по охороні громадського порядку, через їх фактичне виконання правоохоронними підрозділами загальної компетенції та зважаючи на пріоритетну необхідність зосередження діяльності даного підрозділу саме у сфері боротьби з проявами тероризму;

3) внести зміни до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 04 грудня 2017 р. №987 «Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення», у частині деталізації повноважень у сфері проведення антитерористичної діяльності, з огляду на фактичну відсутність будь-якої деталізації даної сфери діяльності спецпідрозділу у чинному законодавстві;

4) за аналогією з досвідом функціонування ФБР США, спростити процедуру погодження процесуальних рішень посадових осіб спецпідрозділу «КОРД». В цих цілях пропонуємо положення ч. 3 статті 246 Кримінального процесуального кодексу України викласти в наступній редакції: *«Рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій приймає слідчий, прокурор, а у випадках, передбачених цим Кодексом, - слідчий суддя за клопотанням прокурора або за клопотанням слідчого, погодженого з прокурором. Слідчий зобов'язаний повідомити прокурора про прийняття рішення щодо проведення певних негласних слідчих (розшукових) дій та отримані результати. Прокурор має право заборонити проведення або припинити подальше проведення негласних слідчих (розшукових) дій. У справах про злочини, пов'язані з тероризмом проведення негласних слідчих (розшукових) дій допускається без попереднього погодження з прокурором*

та без ухвали слідчого судді у разі затвердження рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій керівником підрозділу Служби безпеки України чи спеціального підрозділу Національної поліції України, яким здійснюється провадження у справі в межах наданих законодавством повноважень».

5) запровадити практику інтеграції керівного складу спецпідрозділу «КОРД» у процес функціонування міжнародних організацій по боротьбі з тероризмом («ATLAS», «Бернський клуб», «Рада ООН по боротьбі з тероризмом») для вирішення поточних питань транснаціональної взаємодії та залучення передового досвіду іноземних держав у сфері боротьби з тероризмом;

б) провести чітке розмежування компетенції Служби безпеки України та спецпідрозділу «КОРД» у сфері боротьби з тероризмом, закріпивши за підрозділами СБУ повноваження щодо проваджень у справах про злочини, пов'язані з тероризмом, які носять транснаціональний характер, натомість надавши спецпідрозділу поліції «КОРД» виключну компетенцію у сфері ведення справ щодо протидії внутрішньодержавним проявам терористичної активності.

Запропоновано під контролем розуміти діяльність соціальних інститутів публічного та приватного типів, пов'язану зі співставленням поточної діяльності органів публічного управління та інших інституцій з вимогами, які ставляться національним законодавством до такої діяльності, за результатами чого, у разі виявлення порушень нормативних приписів можуть застосовуватись заходи правового реагування, спрямовані на відновлення режиму законності.

На основі аналізу наукових джерел виокремлено внутрішній (підвиди: поточний та евентуальний) та зовнішній (підвиди: публічний контроль, контроль, що проводиться соціальними інститутами, які не належать до системи органів публічного управління) види контролю за діяльністю Національної поліції;

Під взаємодією Національної поліції та органів публічного управління пропонуємо розуміти узгоджений процес стратегічного планування, проектно-погоджувальної та управлінської діяльності, спрямованої на прийняття міжвідомчих нормативно-правових актів, переважно локального типу, змістом яких визначаються форми та методи спільної діяльності підрозділів та служб Національної поліції та відповідних структурних одиниць органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері підтримання законності і правопорядку, забезпечення публічної безпеки в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці через комплекс правозастосовних заходів, спрямованих на реалізацію таких актів.

Під формою взаємодії органів публічної влади та поліції слід розуміти консолідований зовнішній прояв одноманітних процесів щодо спільного виконання завдань правоохоронної діяльності, які провадяться у різних сферах компетенції контрагентів взаємодії.

Вважаємо, що до форм взаємодії поліції та органів публічної адміністрації в Україні слід відносити: 1) інформаційну; 2) нормативну; 3) оперативно-розшукову; 4) матеріально-технічну та ресурсну; 5) установчу та кадрову.

Повноваження Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху запропоновано консолідувати в межах наступних напрямків: нормопроектувальні та нормотворчі; погоджувально-реєстраційні; правозастосовні.

Поняття безпеки дорожнього руху як правової категорії, визначено як систему правових норм та суспільних відносин, обумовлених їх реалізацією, які у своїй сукупності спрямовані на формування режиму правомірного, раціонально-обумовленого та безпечного використання транспортних засобів, дорожньо-транспортної інфраструктури, забезпечення яких досягається контрольно-наглядовими, реєстраційно-дозвільними та правозастосовними заходами інститутів публічної влади та органів місцевого самоврядування.

Запропоновано переглянути норми законодавства України про адміністративну відповідальність у частині встановлення більш значних стягнень за правопорушення, які складають основну частину адміністративно-протиправної поведінки (правопорушення, які посягають на громадський порядок, у сфері безпеки дорожнього руху тощо). В якості індикаторів меж такої корекції доречно застосувати практику США, ФРН, Японії.

Запропоновано імплементувати досвід поліції Канади в частині використання єдиної електронної системи управління в межах якої здійснювати процесуальне діловодство поліції.

Обґрунтована потреба перегляду методики підготовки працівників Національної поліції зокрема через виявлення та усунення навчальних курсів, які не є практично доречними для подальшого здійснення професійної діяльності, натомість додаткове навантаження, вивільнене за рахунок вказаних змін програм доцільно приділити саме практичним курсам, які, в умовах, наближених до реальної практики поліцейської діяльності, давали б інтерактивну можливість майбутнім працівникам поліції опанувати практичні навички та вміння.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / Відомості Верховної Ради України. Київ, 1996. № 30. 141 с.
2. Адміністративна діяльність. Частина особлива: підручник. За заг. ред. проф. О. М. Бандурки. Харків: Еспада, 2000. 368 с.
3. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України: конспект лекцій. Харків: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 1996. 160 с.
4. Экимов А. И. Право, ценности и интересы. М.: Изд-во Единство, 2004. 135 с.
5. Корнієнко М. В. Управління силами і засобами органів внутрішніх справ при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2000. 22 с.
6. Загальна теорія держави і права: навч. Посібник. За ред. акад. АПрН України проф. В. В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 2004. 752 с.
7. Козюбра М. Принцип верховенства права у конституційному правосудді. *Закон і бізнес*. 2000. № 17. С. 10.
8. Крижановський А. Ф. Законність і правопорядок: «сіамські близнюки» чи самостійні правові категорії? *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць*. Л.: ЛьВДУВС, 2011. Вип. 1 (1). С. 27–36. (Серія: юридична).
9. Теория права и государства: учебник. Под ред. В. В. Лазарева. М.: Право и закон, 2001. 609 с.
10. Административное право: учебник. Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2000. 728 с.

11. Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства. *Вісник Національної академії наук України*. 2010. № 3. С. 33–43.
12. Петришин О. Верховенство права як принцип дії права. *Українське право*. 2006. С. 49–57.
13. Теория государства и права: учебник для вузов. Под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лучина, Й. С. Эбзеева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. 640 с.
14. Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. 928 с.
15. Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави і права: навч. посібник. вид. 5-те, зі змінами. К.: Атіка, 2001. 176 с.
16. Рабінович П. М. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2006. № 1. С. 37–46.
17. Самохвалов В. Законність та справедливість: проблеми співвідношення. [У кн. Міжнародна поліцейська енциклопедія; у 10 т.]; відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. Т. 1. С. 220–223.
18. Сальников В. П. Правовая культура. Уфа: «Академия», 1995. 245 с.
19. Сурилов А. В. Теорія держави і права. К.: Юрінком Інтер, 2007. 328 с.
20. Талянин В. В. Режим правозаконности (Теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. СПб., 1999. 181 с.
21. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: монографія: у 2-х кн. За заг. ред. Ю. С. Шемшученка; [ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. Книга перша: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії. Відп. ред. Н. М. Оніщенко. К.: Видавництво «Юридична думка», 2008. 344 с.

22. Чхиквадзе В. М. Законность и правовая культура на современном этапе. М.: Наука, 2009. 176 с.
23. Задорожний Ю. А. Започаткування римським правом принципів права у країнах романогерманської правової сім'ї. *Право України*. Київ, 2010. № 3. С. 272–276.
24. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права: поняття і система. *Право України*. Київ, 2006. № 10. С. 15–19.
25. Административное право. Под. ред. Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2005. 703 с.
26. Горбунова Л. М. Принципи законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади. К.: Юрінком Інтер, 2008. 240 с.
27. Фридинский С. П. Законность нормотворчества как условие обеспечения прав и свобод человека и гражданина. *Права человека в России: правозащитная деятельность государства: сб. материалов Всероссийской науч.-практ. конф., 12 мая 2003 г.* Под ред. В. Н. Лопатина. Санкт-Петербург, 2003. С. 118.
28. Стучка П. И. Учение о советском государстве и его конституции. Москва: Госоцэкиздат, 1931. 288 с.
29. Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. 192 с.
30. Адміністративна діяльність. Частина Особлива: підручник. За заг. ред. проф. О. М. Бандурки. Харків: Еспада, 2000. 368 с.
31. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2016. 48 с.
32. Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміна «публічна безпека» в Законі України «Про Національну поліцію України». *Глобальна організація союзницького лідерства*. 2015. URL: <http://goal-int.org/chastotnist->

operacionalizacii-ta-kontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini/ (дата звернення: 12.10.2018).

33. Когут Я. М., Сергенюк Д. І. Зміст поняття безпечного середовища життєдіяльності населення в діяльності Національної поліції. *Всеукраїнський круглий стіл «Державотворення та правотворення в контексті євроінтеграції»*, Львів: 8 грудня 2017 р. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. С. 94–96.

34. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 12.10.2018)

35. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Офіційний вісник України. 2015. № 63. Ст. 2075.

36. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. В. Б. Авер'янов та ін. К.: Наук. думка, 2007. 586 с.

37. Бандурка О. М. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. загальна частина: підруч. для студ. вищ. навч. закл. Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. 255 с.

38. Бахрах Д. Н. Административное право: [учебник для вузов]. М.: Норма, 2012. 288 с.

39. Адміністративне право України: Підруч. Ю. П. Битяк, та ін. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

40. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монографія. В. Б. Авер'янов, та ін.; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Д.: Ліра, 2008. 585 с.

41. Адміністративне право: підручник. М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». За

заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. 2-ге вид. переробл. та доповн. Х.: Право, 2013. 455 с.

42. Бедрій Я. Безпека життєдіяльності. Львів: Видавнича фірма «Афіша», 1999. 275 с.

43. Джигирей В. С. Безпека життєдіяльності. Львів: Афіша, 2001. 356с.

44. Максимов Н. Ю. Безпека життєдіяльності. К.: Либідь, 2006. 328с.

45. Желібо Є. П. Безпека життєдіяльності. К.: Каравела, 2000. 322с.

46. Скобло Ю. С. Безпека життєдіяльності. К.: Кондор, 2003. 424с.

47. Антонов А. Б. Основы обеспечения безопасности личности, общества и государства. Москва: НОРМА, 1996. 104 с.

48. Лапін В. М. Безпека життєдіяльності людини. Навчальний посібник. 2-ге видання. К.: «Знання», 1999. 186 с.

49. Миценко І. М. Забезпечення життєдіяльності людини в навколишньому середовищі. Кіровоград, 1998. 292 с.

50. Гегель Г. В. Ф. Философия права. Пер. с нем. Д. А. Керимов, В. С. Нерсисянц. Москва: Мысль, 1990. 524 с.

51. Сергенюк Д. І. Щодо публічного адміністрування у сфері формування безпечного середовища для життєдіяльності населення України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. №1. С.173-181.

52. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

53. Рішення ЄСПЛ. Справа «Харченко проти України» (Заява № 40107/02). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_662 (дата звернення: 15.10.2018).

54. Рішення ЄСПЛ. Справа «Слоєв проти України» (Заява № 17283/02). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_433 (дата звернення: 15.10.2018).

55. Дані Державної служби статистики України. Розміщені на офіційному сайті ДСС України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 16.10.2018).

56. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст.88.

57. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 2002. 250 с.

58. Безопасность жизнедеятельности. Учебник. Под. общ. ред. С. В. Белова. Москва: Высшая школа, 2009. 448 с.

59. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

60. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: Наказ МВС України № 1395, від 07.11.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15> (дата звернення: 21.10.2018).

61. Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306-XI. Втратив чинність, визнання неконституційним від 08.09.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88> (дата звернення: 25.10.2018).

62. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь,

релігійних обрядів, церемоній та процесій) № 6-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16> (дата звернення: 27.10.2018).

63. Сергенюк Д. До питання забезпечення публічної безпеки під час проведення масових заходів у діяльності Національної поліції України. «Visegrad Journal on Human Rights». № 2 (vol. 2). 2019. С.138-144.

64. Тактико-спеціальна підготовка працівників ОВС України: навч. посібник. С. М. Банах та ін. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 300 с.

65. Інтегрований курс безпеки життєдіяльності (теоретичні основи): навч. посіб. Атаманчук П. С. та ін. Кам'янець-Подільський: Буйницький О. А., 2009. 200 с .

66. Адміністративне право України: Підруч. Ю. П. Битяк та ін. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

67. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. За ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.

68. Васецький В. Ю. Забезпечення прав та свобод людини шляхом удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед особою. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 25–30.

69. Денисюк М. В. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: монографія. К.: Атіка, 2015. 184 с.

70. Коваль Л.В. Відповідальність за адміністративні правопорушення. К.: Юрінком Інтер, 2001. 159 с.

71. Кузнецова Н. С. Громадянське суспільство і виклики часу: від теорії до практичних дій. *Цивілістична доктрина і формування громадянського суспільства*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 03 жовтня 2014 р. К.: ТОВ «Білоцерківдрук», 2015. С. 8–17

72. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М.: «Формула права», 2007. 485 с.

73. Оніщенко Н. М. Громадянське суспільство, правова держава та право: взаємопов'язаність та взаємовплив. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2016. № 5. С. 35–42.

74. Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах: монографія. За заг. ред. Н. М. Оніщенко. К.: Вид-во «Юридична думка», 2009. 216 с.

75. Шевченко С. І. Місце комплексного явища «забезпечення публічного порядку» в поліцейській діяльності. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*, 2017. №2. С.192-198.

76. Шевченко С. І. Особливості взаємодії Національної поліції з громадськістю в процесі забезпечення публічного порядку. *Науковий вісник публічного та приватного права*, 2017. Вип. 6. С.123-128.

77. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування. К.: Логос, 2015. 345 с.

78. Литовченко І. В. Структурно-функціоналістська парадигма в дослідженнях соціальних інститутів. *Вісник Національного авіаційного університету. Сер. Філософія. Культурологія*. Київ, 2012. № 2. С. 48–51.

79. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юрид.лит., 1997. 400 с.

80. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і фак. За ред. Ю. П. Битяка. Харків, 2000. 520 с.

81. Свон Р. Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. Санкт-Петербург: Алетейя: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. 288 с.

82. Yach D. N. Revisiting Democratic Policing in Action. *The Police Journal*. New York, 1999. № 10. P.294-299.

83. Юнін О. С. Поліція в системі державних органів та забезпечення громадської безпеки. *Держава та регіони. Сер. Право*. Харків, 2013. № 1. С. 59–63.

84. Куба Н., Тополевський Р. Система оцінки ефективності роботи Національної поліції. Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL: <http://khp.org/index.php?id=1455530110> (дата звернення: 02.11.2018).

85. Поліщук В. Г. Адміністративно-правове регулювання та тактика проведення масових заходів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 1999. 246 с.
86. Заросило В. В. Теорія масових заходів та їх вплив на громадську безпеку. *Наукові праці МАУП*. Львів, 2014. Вип. 42 (3). С. 122–126.
87. Про порядок організації і проведення мирних заходів: проєкт Закону України від 12.12.2012 р. № 0918 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44969 (дата звернення: 12.11.2018).
88. Гусаров С. М., Комзюк А. Т., Салманова О. Ю. Деякі актуальні проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності. *Форум права*. 2017. URL: <http://forumprava.pp.ua/files/112-119-2017-5-17-.pdf> (дата звернення: 12.11.2018).
89. Батраченко О. В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 29, ч. 2, т. 3. С. 84–86.
90. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.
91. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: НікаНова, 2014. 544 с.
92. Безпалова О. І. Компетенція органів внутрішніх справ України щодо реалізації правоохоронної функції держави. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 5. С. 17–26
93. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2005. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/zmist.htm
94. Возник М. В. Організаційно-правові засади управління органами внутрішніх справ при забезпеченні масових заходів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 20 с.

95. Голуб М. В. Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку у регіоні: монографія. Харків: НікаНова, 2013. 245 с.
96. Гусаров С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ України: навч. посіб. Київ; Харків: НікаНова, 2011. 360 с.
97. Права людини в діяльності поліції: практ. посіб. О. Делеменчук та ін. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2016. 79 с.
98. Джагупов Г. В. Окремі питання забезпечення громадської безпеки під час проведення спортивно-масових заходів. *Право і Безпека*. 2009. № 4 (31). С. 112–115.
99. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: монографія. Харків: Ліга плюс, 2015. 688 с.
100. Джафарова О. В. Щодо розуміння категорії «публічно-сервісна діяльність» Національної поліції. *Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти*: матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 22 листопада 2016 р.). Кривий Ріг, 2017. С. 72–75.
101. Діяльність патрульної служби міліції щодо охорони громадського порядку в Україні: метод. рекомендації / В. Л. Костюк та ін. К.: Нац. акад. внутр. справ, 2011. 40 с.
102. Жила С. Ю. Правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної поліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2016. 222 с.
103. Заросило В. В. Теорія масових заходів та їх вплив на громадську безпеку. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 42 (3). С. 122–126.
104. Кісіль З. Р. Професійна підготовка як різновид удосконалення службової діяльності співробітників органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія психологічна*. – 2013. Вип. 1. С. 142–152.

105. Лихачов С. Правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки. *Юридична Україна*. 2010. № 9. С. 113–117.

106. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навч. посіб. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

107. Пейн Т. Права людини: монографія. Пер. з англ. І. Савчак. Львів: Літопис, 2000. 283 с.

108. Панова О. О. Функції органів внутрішніх справ із забезпечення громадської безпеки під час надзвичайних ситуацій. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 3. ч. 2. т. 1. С. 165–168.

109. Панова О. О. Специфіка використання сил і засобів ОВС при забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки за особливих умов. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. № 29. ч. 2. т. 2. С. 75–78.

110. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: навч. посіб. / В. В. Середа та ін. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2015. 511 с.

111. Сергеев А. В. Проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності місцевої міліції щодо охорони громадського порядку під час проведення масових заходів. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2005. Вип. 30. С. 125–132.

112. Сущенко В. Права людини: за зачиненими дверима. *Віче*. 2015. № 23. URL: <http://www.viche.info/journal/5016> (дата звернення: 20.12.2018).

113. Синявська О. Ю. Організаційно-правові засади забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 466 с.

114. Адміністративна діяльність органів поліції України: підручник. За заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.

115. Яременко А. О. Щодо визначення поняття масових заходів. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2006. Вип. 34. С. 32–38.

URL: <http://visnyk.univd.edu.ua/index.php?controller=service&action=download&download=29494> (дата звернення: 10.11.2018).

116. Парубов А. И. Организационно-правовое обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности в региональных подсистемах предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2003. 198 с.

117. Ольховський Є. Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 191 с.

118. Батраченко О. В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Ужгород, 2014. Вип. 29. ч. 2. т. 3. С. 84–86.

119. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

120. Лошицький М. В. Теоретико-правові засади адміністративно-поліцейської діяльності держави: монографія. К.: «МП Леся», 2014. 365 с.

121. 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 лютого 2018 р. № 111. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0371-18#n7> (дата звернення: 19.11.2018).

122. Особиста безпека працівника ОВС України: навч. посібник. 2-ге вид. зі змін. і доп. В. Р. Булачек, С. М. Банах, О. І. Тьорло, І. Ю. Землянський та ін. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 264 с.

123. Лящук Р. М. Методи переконання та примусу в адміністративній діяльності правоохоронних органів. *Порівняльно-аналітичне право*. К., 2016. № 3. С. 148–150.

124. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Особлива частина: навч. посіб. / В. В. Середа, М. П. Гурковський, Ю. С. Назар, Я. М. Когут, А. В. Перепелиця; за ред.: В. В. Середи. Львів: Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2015. 582 с.

125. Сергенюк Д. І. Поліцейська діяльність як засіб забезпечення публічної безпеки. *Науковий журнал «Правові горизонти»*. Суми: Сумський державний університет навчально-науковий інститут права. Вип. 15 (28). 2019. С.91-96.

126. Сергенюк Д. І. Щодо окремих напрямів формування суб'єктами публічного адміністрування безпечного середовища для населення в Україні. *«National Law Journal: Theory and Practice» L.L.C.* Молдова, 2018. С. 54-58.

127. Вінцук В. В., Цебинога О. Ю. Взаємодія слідчих та оперативних підрозділів Національної поліції України під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. Харків, 2017. № 4 (79). С.76-81.

128. Рішення Конституційного Суду України № 5-рп/2015 від 26 травня 2015 року у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Справа № 1-11/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-15> (дата звернення: 28.11.2018).

129. Сергенюк Д. І. Забезпечення поліцією безпечного середовища для життєдіяльності населення: правові та психологічні аспекти. *Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Психологія національної безпеки і благополуччя особистості»*. Львів, 26-27 квітня 2018 р. Львів:

Національний університет «Львівська політехніка»: «СПОЛОМ», 2018. С. 179-182.

130. 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 серпня 2016 р. № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16> (дата звернення: 01.12.2018).

131. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів: Наказ МВС 21.08.98 №622. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98> (дата звернення: 01.12.2018).

132. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 20.12.2018).

133. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1550-14> (дата звернення: 20.12.2018).

134. Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посиленій варіант службової діяльності: Наказ МВС України від 10.12.2015 №1560. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0012-16> (дата звернення: 20.12.2018).

135. Ковалів М. В., Іваха В. О. Діяльність органів внутрішніх справ в умовах воєнного стану. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Львів, 2015. № 3 (108). С.245–250.

136. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і державний контроль. К.: Ін-т держави і права ім. В. М.Корецького НАН України, 1999. 47 с.

137. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: Ніка Нова, 2014. 544 с.
138. Адміністративне право: підручник. За заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2010. 624 с.
139. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: Навч. посібник. За заг. ред. В. А. Глуховері. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т. внутр. справ, 2016. 64 с.
140. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 409 с.
141. Голуб М. В. Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку у регіоні: монографія. Харків: Ніка Нова, 2013. 245 с.
142. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності адміністративної діяльності правоохоронних органів в Україні: монографія. Харків: Золота миля, 2010. 368 с.
143. Доценко О. С. Управління органами внутрішніх справ в період ускладнення оперативної обстановки. *Митна справа*. 2015. № 1 (97). С. 70–79.
144. Адміністративна діяльність: навч. посіб. З. Р. Кісіль ін. К.: Правова єдність, 2009. 432 с.
145. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ: загальна частина: підручник. За ред. В. В. Коваленка. 2-ге вид. К.: Директ Лайн, 2012. 816 с.
146. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції: навч. посіб. МВС України, Нац. акад. внутр. справ. – К.: Центр учб. літ., 2016. 336 с.
147. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: підручник. Настюк В. Я. та ін. Харків: Право, 2013. 471 с.
148. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: монографія. Харків: Панов, 2016. 460 с.

149. Адміністративна діяльність органів поліції України: підручник. За заг. ред. В. В. Сокурєнка. Харків: ХНУВС, 2017. 432.

150. Горшенєв В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. Москва: Юрид. лит., 1987. 176с.

151. Данильян О. Г. Місце і значення соціального контролю у сфері правового виховання. *Проблеми законності*. Київ, 2009. № 103. С. 220- 225.

152. Сухінін Д. В. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. Державне управління та місцеве самоврядування. Харків, 2012. Вип. 3 (14). С. 283-294.

153. Смоляр О. А. Державний та громадський контроль за діяльністю органів публічної влади України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2016. 227 с.

154. Батраченко О. В. Значення й функції державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку. *Прикарпатський юридичний вісник*. Чернігів, 2015. Вип. 3. С. 128–132.

155. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.

156. Богоніс В. Р. Актуальні проблеми організації діяльності патрульної служби Національної поліції України. *Світовий досвід підготовки кадрів поліції та його впровадження в Україні: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 17 березня 2018 р.)*. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. С. 142–144.

157. Про затвердження Інструкції з діловодства в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 23 серпня 2012 р. № 747 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0747320-12#n289> (дата звернення: 15.12.2018).

158. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 22.12.2018).

159. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 25.12.2018).

160. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> (дата звернення: 25.02.2019).

161. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.04.2019).

162. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17> (дата звернення: 27.12.2018).

163. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.04.2019).

164. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України: Наказ МВС України від 07.11.2018 № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18#n10> (дата звернення: 28.04.2019).

165. Мармазов В. Є. Принципи правоохоронної діяльності відповідно до Європейської конвенції з прав людини та практики Європейського суду з прав людини. *Часопис київського університету права*. Київ, 2016. №3. С. 261–272.

166. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018. № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19> (дата звернення: 28.04.2019).

167. Вапнярчук В.В. Теоретико-методологічні основи доказування в адміністративному праві та адміністративному процесі. Харків, 2015. 682 с.

168. Рішення Львівського окружного адміністративного суду у справі від 24.07.2017 року № 813/1653/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68024054> (дата звернення: 29.04.2019).

169. Рішення Львівського окружного адміністративного суду у справі від 14.12.2016 року № 813/2940/16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63431509> (дата звернення: 29.04.2019).

170. Гриценко О. І. Контроль та оцінювання управлінської діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Ужгород, 2017. Вип. 32. ч. 1. т. 2. С. 22-29.

171. Юнін О.С. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності правоохоронних (поліцейських) підрозділів і можливості його застосування в Україні. Харків: Ніка Нова, 2015. 456 с.

172. Голуб М. В. Взаємодія поліції та населення як обов'язкова умова забезпечення належного стану публічного порядку в сучасних умовах. *Форум права*. 2016. № 2. С. 30–33 URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2016_2_7.pdf (дата звернення: 05.01.2019).

173. Подоляка А. М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку. *Форум права*. 2009. № 2. С. 338–344. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2009_2_53.pdf (дата звернення: 06.01.2019).

174. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 1998. 368 с.

175. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник. За ред. Ю.Ф. Кравченка. Київ: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.

176. Декларація про поліцію: резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи від 8 травня 1979 року № 690 (1979).

URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_803 (дата звернення: 10.01.2019).

177. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні: Наказ МВС України від 07.07.2017 № 575. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17> (дата звернення: 11.01.2019).

178. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України та органів і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України від 30.01.2018 № 64/261/5 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0140-18> (дата звернення: 11.04.2019).

179. Bratton, William J. Police Performance Management in Practice: Taking COMPSTAT to the Next Level. *Policing*. London, 2008. Volume 2. № 3. p. 259-265.

180. Canadian Police Board Views on the Use of Police Performance Metrics by John Kiedrowski, Michael Petrunik, Todd Macdonald, Ron Melchers. Report No. 31, 2013. 76 p, URL: <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/plc-vwsprfrmnc-mtrcs/index-en.aspx> (дата звернення: 14.01.2019).

181. Sparrow, Malcolm K. Measuring Performance in a Modern Police Organization. *New Perspectives in Policing Bulletin*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 2015. 40 p. URL: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/248476.pdf> (дата звернення: 16.01.2019).

182. Police Reform and Social Responsibility Act 2011. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/13/contents/enacted> (дата звернення: 17.01.2019).

183. Сергенюк Д. І. Безпека дорожнього руху як індикатор безпечного середовища. Матеріали Всеукраїнської наукової конференції здобувачів

вищої освіти «Механізм функціонування громадянського суспільства (осінні читання)» (м. Львів, 22 листопада 2019 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2019. С. 355-357.

184. Про Дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12> (дата звернення: 19.01.2019).

185. Про Правила дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. №1306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF> (дата звернення: 19.01.2019).

186. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07 листопада 2015 р. №1395. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15> (дата звернення: 19.06.2019).

187. Пилипів Р. Новий формат адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху. *Jurnalul juridic național: Teorie și practică*. 2016. Nr. 2/1 (18). P. 57–61.

188. Майоров В. И. Оценка эффективности административно-юрисдикционной деятельности в сфере дорожного движения. *Вестник Челябинского государственного университета. Серия «Право»*. 2015. № 23 (378). Вып. 44. С. 78–83.

189. Про затвердження Переліку технічних засобів, що використовуються в підрозділах Державтоінспекції МВС для виявлення та фіксування порушень правил дорожнього руху: Наказ МВС України від 01 березня 2010 р. №33. Втратив чинність на підставі Наказу МВС України від 26.12.2018 № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0262-10> (дата звернення: 20.06.2019).

190. Гаркуша В. В. Особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена

статтею 130 КУпАП. *Національний юридичний журнал «Теорія і практика»*. Дніпропетровськ, 2017. №1. С. 44-46 URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/1/10.pdf> (дата звернення: 21.06.2019).

191. Про затвердження Інструкції із застосування органами та підрозділами поліції технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису: Наказ МВС України від 18 грудня 2018 р. № 1026. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0028-19> (дата звернення: 22.06.2019).

192. Сердюк А. М. Щодо критеріїв ефективності діяльності поліції закордонних країн. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. Вип. 3–2. т. 2. Херсон, 2017. С. 155–159.

193. Овчинникова Г. В. Тероризм: монографія. Санкт-Петербург: Изд-во СП. юрид. ин-та, 1998. 364 с.

194. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. №638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15> (дата звернення: 23.06.2019).

195. Чумак В. В. Підрозділ з антитерористичних операцій «ARAS»: досвід організаційно-правових аспектів діяльності поліції Литви щодо протидії тероризму та перспективи його використання в Україні. Особливості підготовки поліцейських в умовах реформування системи МВС України. Харків, 2016. С. 60-63. URL: univd.edu.ua/science-issue/issue/813 (дата звернення: 24.01.2019).

196. Новікова Л. В. Антитерористична компетенція інституціонального механізму Європейського Союзу. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. № 1151. Вип. 19. Харків, 2015. С. 170–173.

197. Сеть АТЛАСА. ATLAS: веб-сайт. URL: <http://ru.knowledgr.com/18221589/СетьАТЛАСА> (дата звернення: 26.01.2019).

198. Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення: Наказ МВС України від 04 грудня 2017 р. №987. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1565-17> (дата звернення: 27.01.2019).

199. Дрьомов С. В. Сучасні реалії законодавчого забезпечення питань протидії тероризму в Україні. *Державна політика у сфері протидії тероризму: міжнародний досвід і його актуальність для України: збірник матеріалів Інтернет-конференції (Київ, 25 червня 2015 року)*. К.: Нац. акад. прокуратури України; Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України, 2015. С. 64–65.

200. Козерод О. А. Актуальні проблеми боротьби з тероризмом у Європі. Інститут політичних і етносоціальних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України: веб-сайт. URL: http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz_54/kozerod_aktualni.pdf (дата звернення: 28.01.2019).

201. Alex P. Schmid, Albert J. Jongman. *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*. New Brunswick: Transaction Books, 2008. 701 p.

202. Identification of MATAM's and Lahav 433's jurisdiction. Act of Knesset. Israel. Since 15.01.2018. № 412. URL: <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawHome.aspx> (дата звернення: 01.02.2019).

203. Проблеми систематизації та комплексного розвитку антитерористичного законодавства України: монографія. В. С. Зеленецький, В. П. Ємельянов, В. Я. Настюк та ін.; за ред. В. С. Зеленецького та В. П. Ємельянова. Харків: Право, 2008. 96 с.

204. *Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism (USA PATRIOT ACT)*. Federal law. Since 26.10.2001. № 107-56. URL: <https://www.congress.gov/bill/107th->

congress/house-

bill/3162/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%2210%5C%2F26%5C%2F2001%22%5D%7D&r=3770&s=9 (дата звернення: 02.02.2019).

205. U.S. Code. Federal law. Since 11.04.1968. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/231> (дата звернення: 02.02.2019).

206. Суровень Д. А. Источники права современной Японии: сравнительный анализ. *Проблемы курса истории государства и права*. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2004. 226 с.

207. Губарев Г. Г. Законодавчо-організаційні та науково-технічні аспекти удосконалення діяльності Національної поліції в Україні. *Право і безпека*. Харків, 2016. № 2 (71). С. 67–72.

208. Diaz-Paniagua, C. Electronic system of policing: experience of Canada. Vol. 1. New York, 2008. 127 p.

209. Faull A. Missing the target. When measuring performance undermines police effectiveness. *South African Crime Quarterly*. Washington DC, 2010. № 31. P. 19-25.

210. Закордонний досвід підготовки кадрів для сил сектору безпеки та можливості його використання в Україні: наук.-метод. рек. К. Л. Бугайчук та ін. Харків: Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2016. 120 с.

211. Плугатар Т. А. Проблема соціальної захищеності працівників міліції України на сучасному етапі. *Наука і правоохорона діяльність*. К., 2016. № 29. С. 6-12.

212. Пшонка А. В. Загально-правова характеристика соціального забезпечення працівників правоохоронних органів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. Дніпропетровськ, 2016. № 1. С. 290-299.

213. Пададименко Н. В. Поняття «соціальне забезпечення працівників» правоохоронних органів. *Публічне право*. К., 2017. № 3. С. 322-329.

214. Варченко І. П. Реформи в Грузії 2004-2012 років: уроки для України. LB.ua: веб-сайт. URL: <http://>

blogs.lb.ua/ivan_varchenko/283375_reformi_gruzii_20042012_rokiv.html (дата звернення: 09.02.2019).

215. Сергенюк Д. І. Основні прогалини сучасного адміністративно-правового виміру організації діяльності національної поліції України та методи їх усунення через врахування міжнародного досвід. *Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. Запоріжжя: Запорізький національний університет, випуск № 4, 2019. С. 162–166.

216. Сергенюк Д. І. Проблеми адміністративно-правового виміру організації діяльності Національної поліції України та методи їх усунення. *Матеріали II Всеукраїнської наукової конференції «Забезпечення прав людини і громадянина: правові та соціальні аспекти»*. м. Одеса, 06 грудня 2019 р. Одеса: ОДУВС, 2019. С. 153-154.

ДОДАТКИ

Додаток А

Анкета

Шановний друже!

Вам пропонуємо надати відповідь на низку питань, котрі безпосередньо стосуються актуальних питань ролі Національної поліції у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення. Власне від Вашого особистого ставлення, відвертості залежатиме якість усього опитування. Запитання стосуються ролі Національної поліції України у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення; налагодження моделі партнерства з соціальними суб'єктами, що сприятиме позаштатному залученню інститутів громадянського суспільства до реалізації правоохоронної функції; розширення сфери застосування заходів поліцейського піклування та посилення сервісної концепції діяльності Національної поліції України

Відповідаючи на запитання, уважно прочитайте всі варіанти відповідей на нього і відмітьте ті з них, що найбільше відображають Вашу точку зору.

В окремих запитаннях можете відмітити як запропоновані варіанти відповідей, так і висловити власну думку в розділі „Інше”. Об'єктивність Ваших відповідей сприятиме усуненню недоліків в організації діяльності правоохоронців та покращенню роботи працівників Національної поліції України у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення. Щиро дякуємо за співпрацю!

1. Оцініть діяльність органів публічної адміністрації у сфері громадської безпеки?	Кількість респондентів	% відношення
Відмінно	0	0
Добре	30	15%
Посередньо	78	39%
Незадовільно	50	25%
Важко відповісти	42	21%

2. Оцініть дії системи забезпечення у сфері громадської безпеки?		Кількість респондентів	% відношення
Сфера охорони громадського порядку	Відмінно	0	0
	Добре	44	22%
	Посередньо	58	29%
	Незадовільно	66	33%
	Важко відповісти	32	16%

Сфера діяльності Національної поліції України у забезпеченні громадського порядку	Відмінно	0	0
	Добре	100	50%
	Посередньо	57	28,5%
	Незадовільно	30	15%
	Важко відповісти	13	6,5%
Сфера захисту прав і свобод людини і громадянина	Відмінно	0	0
	Добре	32	16%
	Посередньо	75	37,5%
	Незадовільно	60	30%
	Важко відповісти	33	16,5%

3. За допомогою яких актів державного управління можна покращити суспільні відносини у сфері громадської безпеки?	Кількість респондентів	% відношення
Закон України «Про Національну поліцію»	59	29,5%
Закон України «Про основи Національної безпеки України»	42	21%
Стратегія національної безпеки України	78	39%
Закон України «Про громадську безпеку»	21	10,5%

4. Які заходи у сфері громадської безпеки є пріоритетними?	Кількість респондентів	% відношення
Визначення в нормативних актах основних векторів діяльності у цьому напрямку	34	17%
Розроблення безпекового законодавства	30	15%
Формування сутності громадської безпеки	78	39%
Імплементация зарубіжного досвіду у сфері громадської безпеки	58	29%

5. Чи є взаємозалежність поміж рівнем громадської безпеки і правовим регулюванням цієї сфери	Кількість респондентів	% відношення
Цілковито залежить	31	15,5%
Залежить значною мірою	33	16,5%
Залежить, але дуже мало	76	38%
Взагалі не залежить	60	30%
Важко відповісти	0	0

6. Які положення Закону України «Про основи Національної безпеки України» слід удосконалити?	Кількість респондентів	% відношення
Пріоритетні засади державної політики у сфері забезпечення безпекового середовища	84	42%
Компетенцію суб'єктів у сфері забезпечення безпекового середовища	47	23,5%
Приналежність безпекового середовища як окремого предмету правового регулювання	67	33,5%
Закон не потребує удосконалення	2	1%

7. Чи відповідають завдання поліції пріоритетним векторам державної політики у сфері громадської безпеки?	Кількість респондентів	% відношення
Цілковито	78	39%
Так, значною мірою	30	15%
Відповідають, але дуже мало	34	17%
Взагалі не залежить	58	29%
Важко відповісти	0	0

8. Чи виправдана ліквідація структурного підрозділу Національної поліції – Департаменту громадської безпеки	Кількість респондентів	% відношення
Так	4	2%
Так, значною мірою	30	15%
Ні, значною мірою не погоджуюся	68	34%
Категорично не погоджуюся	98	49%

9. Що ви розумієте під громадською безпекою?	Кількість респондентів	% відношення
Стан захищеності	94	47%
Система суспільних відносин	38	19%
Низка заходів	28	14%
Взаємодія між суб'єктами системи забезпечення у сфері громадської безпеки	40	20%

10. Які загрози у сфері громадської безпеки є найбільш небезпечними для України?	Кількість респондентів	% відношення
Гібридна війна	87	43,5%
Неефективність дії суб'єктів системи забезпечення у сфері громадської безпеки	38	19%
Розбалансованість макросистеми національної безпеки	58	29%
Неналежний рівень безпекової культури	17	8,5%

11. Які превентивні заходи слід реалізовувати у державній політиці стосовно загроз?	Кількість респондентів	% відношення
Проактивний	87	43,5%
Реактивний	87	43,5%
Створення належних умов для	24	12%

реалізації національних цінностей		
Не можу відповісти	2	1%

12. Яку роль повинно відігравати громадянське суспільство у реалізації державної політики громадської безпеки?	Кількість респондентів	% відношення
Здійснювати активну участь	37	18,5%
Бути самостійною складовою	29	14,5%
Надавати посильну допомогу	104	52%
Здійснювати громадський контроль	26	13%
Не брати участі взагалі	4	2%

13. Який орган державної влади повинен формувати державну політику у сфері громадської безпеки?	Кількість респондентів	% відношення
Президент України	37	18,5%
РНБОУ	42	21%
Кабінет Міністрів України	38	19%
Верховна Рада України	23	11,5%
МВС України	54	27%
Не можу відповісти	6	3%

**узагальнено матеріали опитування 200 респондентів

Щиро вдячні за співпрацю!

Додаток Б

Анкета

Шановний респонденте!

Просимо висловити Вашу думку з питань, щодо організаційних та правових засад забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної поліції. Відповідаючи на запитання, уважно прочитайте всі варіанти відповідей на нього і відмітьте ті з них, що найбільше відображають Вашу точку зору.

Щиро дякуємо за співпрацю!

1. Ваша стать		2. Ваш вік							
Чоловіча	Жіноча	До 20 років	20-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	Понад 50 років
159	93	2	42	90	72	46	-	-	-

3. Ваш сімейний стан				
Неодружений (а)	Одружений (а)	Розлучений (а)	Проживаю в цивільному шлюбі	Вдівець (вдова)
169	83	35	20	2

4. Ваша освіта		
вища юридична	середня спеціальна освіта	інша
206 (82%)	38 (15%)	8 (3%)

5. Який стаж Вашої практичної роботи в системі МВС України (без урахування періоду навчання)			
Від 1 місяця до 3 років	Від 3 до 5 років	Від 5 до 10 років	Від 10 і більше
191 (76%)	48 (19%)	8 (3%)	5 (2%)

6. З яким видом діяльності пов'язана Ваша професія:	
кримінальна поліція	57 (23%)
патрульна поліція	131 (52%)
органи досудового розслідування	60 (24%)

поліція охорони	4 (2%)
поліція особливого призначення	-

7. Ваше відношення до законодавства та до цінностей права	Так %	Ні %	Не знаю %
7.1. Чи повноцінно, на Ваш погляд, законодавство регулює діяльність Національної поліції?	36	57	7
7.2. Чи виникають проблеми взаємодії вашого органу, підрозділу з іншими органами, підрозділами Національної поліції внаслідок недостатньої визначеності питань взаємодії на законодавчому рівні?	68	15	17
7.3. Чи достатнім чином, на вашу думку, на нормативно-правовому рівні врегульовані питання застосування поліцейських заходів?	12	88	-
7.4. Чи є оптимальною, на ваш погляд, діюча система органів та підрозділів Національної поліції?	45,3	54,7	
7.5. Чи залучають Вас до забезпечення громадської безпеки під час масових заходів?	96	4	
7.6. Чи належним чином, на вашу думку, регламентовані питання участі підрозділів Національної поліції у забезпеченні громадської безпеки під час масових заходів?	39	42	19

8. В якій мірі, на Вашу думку, Національна поліція взаємодіє із громадськістю?	%
У повній мірі	14
У достатній мірі	49
недостатньо	15
незадовільно	12

9. Чи потребують нормативного визначення принципи взаємодії Національної поліції з іншими центральними органами виконавчої влади?	%
Так	19
Вони достатньо визначені	67
Вагаюся з відповіддю	8

10. Які заходи слід здійснити для удосконалення діючої	%
---	----------

системи органів та підрозділів Національної поліції України?	
більш ретельний розподіл повноважень поміж підрозділами	54
створення додаткових підрозділів	16
розширення штатів	66

11. Які шляхи удосконалення діяльності Національної поліції у сфері забезпечення громадської безпеки ви вбачаєте ?	%
усунення нормативних прогалин та розбіжностей у чинному законодавстві	67
зміна структури органів та підрозділів	45
підвищення матеріального забезпечення	98
активного залучення громадськості до діяльності Національної поліції	49
більш якісне інформаційне забезпечення	78
вирішення організаційно-управлінських питань взаємодії поміж органами та підрозділами	82

Дякуємо за допомогу!

Додаток В

ЗАТВЕРДЖУЮ

Заступник начальника
ГУНП у Львівській області
полковник поліції



Тарас САБАНЮК

30.01.2020

АКТ

м. Львів

№ 1

30.01.2020

Про впровадження результатів дисертації Сергенюка Дмитра Івановича на тему «Роль Національної поліції України у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення» в практичну діяльність ГУНП у Львівській області

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

заступника начальника управління- начальника відділу розкриття злочинів проти особи УКР ГУНП у Львівській області, підполковника поліції Миколи СТЕПАНЮКА;

– заступника начальника відділу розкриття злочинів проти особи УКР ГУНП у Львівській області, підполковника поліції Сергія БРОЖИКА;

Комісія розглянула й узагальнила результати дисертації, поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (08 Право), та наукові праці здобувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ Сергенюка Дмитра Івановича на тему «Роль Національної поліції України у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення».

Проаналізовано основні результати дослідження Сергенюка Д.І., зокрема наукові праці, в яких опубліковані теоретичні та методологічні положення дисертації:

1. Статті у наукових фахових виданнях України:

1.1. Сергенюк Д. І. Щодо публічного адміністрування у сфері формування безпечного середовища для життєдіяльності населення України. *Науковий*

вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2018. №1. С.173–181.

1.2. Сергенюк Д. І. Щодо окремих напрямів формування суб'єктами публічного адміністрування безпечного середовища для населення в Україні. *National Law Journal: Theory and Practice*. L.L.C. Молдова, 2018. С. 54–58.

1.3. Сергенюк Д. І. Поліцейська діяльність як засіб забезпечення публічної безпеки. *Науковий журнал «Правові горизонти»*. Суми: Сумський державний університет навчально-науковий інститут права. Випуск 15 (28). 2019. С.91-96.

1.4. Сергенюк Д. І. Основні прогалини сучасного адміністративно-правового виміру організації діяльності національної поліції України та методи їх усунення через врахування міжнародного досвід. *Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. Запоріжжя: Запорізький національний університет. Випуск № 4. 2019. С. 162–166.

2. *Статті в наукових фахових виданнях України, які входять до міжнародних наукометричних баз:*

2.1. Dmitry Sergenyuk On the issue of ensuring public safety during mass events as the form of the National. *Scientific journal «Visegrad Journal on Human Rights»*. Bratislava: Pan-European University. № 2 (volume 2) 2019. P.138-144.

3. *Наукові праці апробаційного характеру:*

3.1. Когут Я.М., Сергенюк Д.І. Зміст поняття безпечного середовища життєдіяльності населення в діяльності Національної поліції. Всеукраїнський круглий стіл «Державотворення та правотворення в контексті євроінтеграції» (м. Львів: 8 груд. 2017 р.) Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. С. 94–96.

3.2. Сергенюк Д. І. Забезпечення поліцією безпечного середовища для життєдіяльності населення: правові та психологічні аспекти. *Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Психологія національної безпеки і благополуччя особистості»* (м. Львів, 26-27 квіт. 2018 р.). Львів: НУ «Львівська політехніка». «СПОЛОМ», 2018. С. 179–182.

3.3. Сергенюк Д. І. Безпека дорожнього руху як індикатор безпечного середовища. Матеріали Всеукраїнської наукової конференції здобувачів вищої освіти «Механізм функціонування громадянського суспільства (осінні читання)» (м. Львів, 22 листоп. 2019 р.). Львів. ЛьвДУВС, 2019. С. 355-357.

3.4. Сергенюк Д. І. Проблеми адміністративно-правового виміру організації діяльності Національної поліції України та методи їх усунення. *Матеріали II Всеукраїнської наукової конференції «Забезпечення прав людини і громадянина: правові та соціальні аспекти»* (м. Одеса, 06 груд. 2019 р.). Одеса: ОДУВС, 2019. С. 153-154.

На основі проведеного аналізу комісія зробила висновок, що опубліковані праці Сергенюка Д. І. містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації щодо:

- ефективності формування безпечного середовища;
- значення поліцейської діяльності у забезпеченні публічної безпеки;
- форм та видів контролю щодо забезпечення публічної безпеки у діяльності національної поліції України;
- взаємодії органів публічної адміністрації та поліції в процесі формування безпечного середовища для життєдіяльності населення.

Зазначені наукові праці Сергенюка Д. І. можуть бути запроваджені для використання в практичній діяльності ГУНП у Львівській області.

Члени комісії:

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and strokes, positioned between the list of committee members and the names of the signatories.

Микола СТЕПАНЮК

Сергій БРОЖИК

Додаток Г

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
Львівського державного
університету внутрішніх справ
кандидат юридичних наук, доцент
полковник поліції

 **Тарас СОЗАНСЬКИЙ**

2020

АКТ

12.02. 2020

м. Львів

№ 3

Про впровадження результатів дисертації Сергенюка Дмитра Івановича на тему «Роль Національної поліції України у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення» в освітній процес ЛьвДУВС

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

- заступника начальника відділу організації наукової роботи кандидата юридичних наук Галини САВЧИН;
- начальника навчально-методичного відділу кандидата юридичних наук, доцента полковника поліції Руслана СТРОЦЬКОГО;
- директора інституту з підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції кандидата юридичних наук, професора полковника поліції Юрія НАЗАРА;
- завідувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу факультету № 3 ІПФНП кандидата юридичних наук, доцента полковника поліції Данила ЙОСИФОВИЧА.

Комісія відповідно до наказу по університету від 24 вересня 2012 року № 431 розглянула й узагальнила результати дисертації, поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (08 Право), та наукові праці здобувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ Сергенюка Дмитра Івановича на тему «Роль Національної поліції України у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення».

Проаналізовано основні результати дослідження Сергенюка Д.І., зокрема наукові праці, в яких опубліковані теоретичні та методологічні положення дисертації:

1. Статті у наукових фахових виданнях України:

1.1. Сергенюк Д. І. Щодо публічного адміністрування у сфері формування безпечного середовища для життєдіяльності населення України. *Науковий*

вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2018. №1. С.173–181.

1.2. Сергенюк Д. І. Щодо окремих напрямів формування суб'єктами публічного адміністрування безпечного середовища для населення в Україні. *National Law Journal: Theory and Practice*. L.L.C. Молдова, 2018. С. 54–58.

1.3. Сергенюк Д. І. Поліцейська діяльність як засіб забезпечення публічної безпеки. *Науковий журнал «Правові горизонти»*. Суми: Сумський державний університет навчально-науковий інститут права. Випуск 15 (28). 2019. С.91-96.

1.4. Сергенюк Д. І. Основні прогалини сучасного адміністративно-правового виміру організації діяльності національної поліції України та методи їх усунення через врахування міжнародного досвід. *Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. Запоріжжя: Запорізький національний університет. Випуск № 4. 2019. С. 162–166.

2. *Статті в наукових фахових виданнях України, які входять до міжнародних наукометричних баз:*

2.1. Dmitry Sergenyuk On the issue of ensuring public safety during mass events as the form of the National. *Scientific journal «Visegrad Journal on Human Rights»*. Bratislava: Pan-European University. № 2 (volume 2) 2019. P.138-144.

3. *Наукові праці апробаційного характеру:*

3.1. Когут Я.М., Сергенюк Д.І. Зміст поняття безпечного середовища життєдіяльності населення в діяльності Національної поліції. Всеукраїнський круглий стіл «Державотворення та правотворення в контексті євроінтеграції» (м. Львів: 8 груд. 2017 р.) Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. С. 94–96.

3.2. Сергенюк Д. І. Забезпечення поліцією безпечного середовища для життєдіяльності населення: правові та психологічні аспекти. *Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Психологія національної безпеки і благополуччя особистості»* (м. Львів, 26-27 квіт. 2018 р.). Львів: НУ «Львівська політехніка». «СПОЛЮМ», 2018. С. 179–182.

3.3. Сергенюк Д. І. Безпека дорожнього руху як індикатор безпечного середовища. Матеріали Всеукраїнської наукової конференції здобувачів вищої освіти «Механізм функціонування громадянського суспільства (осінні читання)» (м. Львів, 22 листоп. 2019 р.). Львів. ЛьвДУВС, 2019. С. 355-357.

3.4. Сергенюк Д. І. Проблеми адміністративно-правового виміру організації діяльності Національної поліції України та методи їх усунення. *Матеріали II Всеукраїнської наукової конференції «Забезпечення прав людини і громадянина: правові та соціальні аспекти»* (м. Одеса, 06 груд. 2019 р.). Одеса: ОДУВС, 2019. С. 153-154.

На основі проведеного аналізу комісія зробила висновок, що опубліковані праці Сергенюка Д. І. містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації щодо:

- ефективності формування безпечного середовища;
- значення поліцейської діяльності у забезпеченні публічної безпеки;
- форм та видів контролю щодо забезпечення публічної безпеки у діяльності національної поліції України;
- взаємодії органів публічної адміністрації та поліції в процесі формування безпечного середовища для життєдіяльності населення.

Зазначені наукові праці Сергенюка Д. І. можуть бути запроваджені для використання в освітньому процесі Львівського державного університету внутрішніх справ, зокрема при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право і процес», «Забезпечення прав людини в правоохоронній діяльності», «Правозастосування», «Взаємодія підрозділів Національної поліції з громадськістю», «Профілактика правопорушень», «Адміністративно-правове регулювання примусу в правоохоронній діяльності», а також рекомендувати до вивчення під час самостійної підготовки здобувачів вищої освіти освітнього ступеня «бакалавр», «магістр» та освітньо-наукового ступеня «доктор філософії».

Члени комісії:



Галина САВЧИН



Руслан СТРОЦЬКИЙ



Юрій НАЗАР



Данило ЙОСИФОВИЧ

Додаток Д

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Сергенюк Д. І. Щодо публічного адміністрування у сфері формування безпечного середовища для життєдіяльності населення України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2018. №1. С.173–181.
2. Сергенюк Д. І. Щодо окремих напрямів формування суб'єктами публічного адміністрування безпечного середовища для населення в Україні. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. №.3. Т.1. 2018. С. 54–58.
3. Сергенюк Д. І. Поліцейська діяльність як засіб забезпечення публічної безпеки. *Науковий журнал «Правові горизонти»*. Суми: Сумський державний університет навчально-науковий інститут права. Вип. 15 (28). 2019. С.91-96.
4. Сергенюк Д. До питання забезпечення публічної безпеки під час проведення масових заходів у діяльності Національної поліції України. *«Visegrad Journal on Human Rights»*. № 2 (vol. 2). 2019. С.138-144.
5. Сергенюк Д. І. Основні прогалини сучасного адміністративно-правового виміру організації діяльності національної поліції України та методи їх усунення через врахування міжнародного досвіду. *Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. Запоріжжя: Запорізький національний університет. Вип. № 4. 2019. С. 162–166.

Праці апробаційного характеру:

1. Когут Я. М., Сергенюк Д. І. Зміст поняття безпечного середовища життєдіяльності населення в діяльності Національної поліції. Всеукраїнський круглий стіл *«Державотворення та правотворення в контексті*

євроінтеграції» (м. Львів: 8 грудня 2017 р.) Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. С. 94–96. (особистий внесок – 50%)

2. Сергенюк Д. І. Забезпечення поліцією безпечного середовища для життєдіяльності населення: правові та психологічні аспекти. *Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Психологія національної безпеки і благополуччя особистості»* (м. Львів, 26-27 квітня 2018 р.). Львів: НУ «Львівська політехніка». «СПОЛОМ», 2018. С. 179–182.

3. Сергенюк Д. І. Безпека дорожнього руху як індикатор безпечного середовища. Матеріали Всеукраїнської наукової конференції здобувачів вищої освіти *«Механізм функціонування громадянського суспільства (осінні читання)»* (м. Львів, 22 листопада 2019 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2019. С. 355-357.

4. Сергенюк Д. І. Проблеми адміністративно-правового виміру організації діяльності Національної поліції України та методи їх усунення. *Матеріали II Всеукраїнської наукової конференції «Забезпечення прав людини і громадянина: правові та соціальні аспекти»* (м. Одеса, 06 грудня 2019 р.). Одеса: ОДУВС, 2019. С. 153-154.