

Львівський державний університет внутрішніх справ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Навчальний посібник

Львів
2021

УДК 351.75 (477) (042.4)

А43

Рекомендовано до друку Вченою радою
Львівського державного університету внутрішніх справ
(протокол від 28 квітня 2021 р. № 12)

Рецензенти:

Я. М. Козут, кандидат юридичних наук, доцент
(Львівський державний університет внутрішніх справ);

Н. П. Бортник, доктор юридичних наук, професор
(НУ «Львівська політехніка»)

Назар Ю. С., Йосифович Д. І., Хатнюк Ю. А., Мороз О. Б.

А43 Актуальні проблеми організації охорони громадського порядку :
навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх
справ, 2021. 204 с.

ISBN 978-617-511-338-7

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

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

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

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

УДК 351.75 (477) (042.4)

© Назар Ю. С., Йосифович Д. І.,
Хатнюк Ю. А., Мороз О. Б., 2021

© Львівський державний університет
внутрішніх справ, 2021

ISBN 978-617-511-338-7

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
Розділ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ.....	9
1.1. Поняття та зміст громадського порядку та безпеки.....	9
1.2. Принципи забезпечення громадської безпеки та порядку.....	19
1.3. Концептуальні підходи щодо забезпечення громадської безпеки та порядку на основі іноземного досвіду.....	26
Питання для самоконтролю.....	33
Розділ 2. ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	34
2.1. Правове регулювання діяльності поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку.....	34
2.2. Нормативно-правове регулювання взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.....	44
2.3. Правові форми взаємодії органів Національної поліції з громадськістю у забезпеченні громадського порядку та безпеки.....	51
Питання для самоконтролю.....	61
Розділ 3. ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ ТА КОНТРОЛЬ ЗА ЇХ ВИКОНАННЯМ.....	62
3.1. Повноваження поліції у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.....	62
3.2. Форми і методи забезпечення поліцією публічної безпеки та порядку.....	67
3.3. Контроль за діяльністю поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки.....	74
Питання для самоконтролю.....	86
Розділ 4. ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ.....	87
4.1. Поняття та класифікація масових заходів.....	87
4.2. Види, напрямки та етапи забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів.....	94

4.3. Особливості взаємодії Національної поліції України з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів.....	102
Питання для самоконтролю.....	108
Розділ 5. ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ПІД ЧАС НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	109
5.1. Порядок і підстави введення правового режиму надзвичайного стану.....	109
5.2. Функції органів Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку під час надзвичайних ситуацій.....	116
5.3. Особливості несення служби поліцейськими в разі введення надзвичайного стану і за надзвичайних обставин.....	122
5.4. Особливості організації охорони громадського порядку та забезпечення безпеки дорожнього руху при проведенні евакуації населення із зон техногенних аварій та стихійних лих.....	129
Питання для самоконтролю.....	133
Розділ 6. ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ.....	134
6.1. Правове регулювання введення воєнного стану в Україні.....	134
6.2. Особливості несення служби поліцейськими під час забезпечення режиму воєнного стану.....	141
Питання для самоконтролю.....	147
Розділ 7. ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ В АЕРОПОРТАХ.....	148
7.1. Правові основи адміністративно-правової діяльності поліції щодо охорони публічного порядку та безпеки в аеропортах.....	148
7.2. Форми адміністративно-правової діяльності поліції щодо охорони публічного порядку та безпеки в аеропортах.....	168
Питання для самоконтролю.....	178
Розділ 8. ВЗАЄМОДІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ.....	179
8.1. Правове регулювання діяльності Національної гвардії України.....	179
8.2. Особливості взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.....	190
Питання для самоконтролю.....	197
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	198

ПЕРЕДМОВА

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

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

Серед найважливіших соціальних цінностей важливе місце належить громадському порядку та громадській безпеці, від рівня забезпечення яких значною мірою залежить реалізація громадянами своїх прав і свобод. Відтак забезпечення та підтримання громадського порядку та безпеки – одне з головних завдань держави, яка використовує для його реалізації комплекс розмаїтих засобів, зокрема правових.

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

Зважаючи на сучасний етап проведення на сході України операції Об'єднаних сил (з 2014 по 2018 роки – антитерористичної операції), погіршення криміногенної ситуації в державі, що відбувається внаслідок дії низки чинників (збільшення незаконного обігу зброї та наркотичних засобів, активізація процесів нелегальної міграції населення з інших країн, зростання рівня безробіття, зростання внаслідок бойових дій на сході країни кількості вимушених переселенців, зокрема антисоціальної спрямованості), особливої уваги потребує належна реалізація реформ за вектором безпеки.

Важливою передумовою реалізації необхідних реформ є вдосконалення адміністративного законодавства, положення якого визначають перелік та адміністративно-правовий статус правоохоронних органів, регулюють особливості їх діяльності щодо забезпечення прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності.

Прийняття у 2015 році Закону України «Про Національну поліцію» стало одним із перших кроків у напрямі запровадження правових та інституційних передумов забезпечення безпеки здоров'я та життя людини, надання якісних поліцейських послуг, вироблення нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Нормами вказаного нормативно-правового акта вперше закріплено нову для українського законодавства (але не для науки адміністративного права) категорію «публічна безпека» та «публічний порядок».

Сьогодні у нормативно-правових актах, положення яких визначають особливості забезпечення законності та правопорядку в державі (а їх налічується понад 5 000), одночасно використовуються по дві категорії – «публічна безпека» та «громадська безпека», «публічний порядок» та «громадський порядок», що створює певну термінологічну плутанину й ускладнює отримання комплексного уявлення про зміст системи забезпечення публічного порядку в державі. З огляду на це, важливого

значення набуває розмежування вказаних категорій та упорядкування національного адміністративного законодавства, що внаслідок має призвести до вироблення високоефективної стратегії розвитку безпечного середовища.

Актуальність питання забезпечення громадської безпеки та порядку значно зростає під час проведення різних суспільно-політичних заходів або в разі настання стихійного лиха, аварій техногенного характеру, пожеж та інших надзвичайних подій, що означені погіршенням умов життєдіяльності людини, становлять загрозу її майну й безпеці, а також впливають на функціонування установ та організацій.

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

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

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

Передбачається, що внаслідок вивчення тем цього курсу лекцій здобувачі вищої освіти опанують знання щодо основ законодавства України та міжнародних нормативно-правових актів з питань забезпечення та підтримання громадського порядку і безпеки, а також удосконалення управління у зазначеній сфері.

Розділ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ

1.1. Поняття та зміст громадського порядку та безпеки

Євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, потребують постійного переосмислення наявних правових інституцій, категорій та явищ, які були нами отримані за часів радянської влади. Історико-правовий огляд становлення та розвитку системи забезпечення публічної безпеки та публічного порядку в Україні дозволить систематизувати весь накопичуваний досвід та виокремити оптимальну поведінкову модель для імплементації певної категорії у вітчизняний правовий простір, що дозволить уникнути суперечностей та непорозумінь під час її використання¹.

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

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

¹ Панова О. О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Х. : Панов. С. 8.

Термін «громадський порядок» запозичений із французького законодавства початку ХІХ ст., коли проведено чітку межу між судовою (кримінальною) поліцією та поліцією адміністративною, на яку було покладено обов'язок «охороняти громадський порядок у кожній місцевості». У російському нормативно-правовому словнику поняття «громадський порядок» уперше вживається за часів Миколи І у Статуті про попередження та припинення злочинів 1832 р. Згодом його вживають в актах, прийнятих за Олександра ІІІ: у Положенні про заходи по охороні державного порядку від 14 серпня 1881 р. і в Урядовому наказі Сенату, підписаному царем 12 липня 1889 р. Наказом установлювалась у сільській місцевості посада земського начальника, а її введення пояснювалося «відсутністю близької народіві твердої урядової влади, яка поєднувала б у собі опікунство над сільськими обивателями з турботами про завершення селянського питання та з обов'язками по охороні благочиння, громадського порядку, безпеки і прав приватних осіб у сільських місцевостях»².

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

Поняття «громадський порядок» широко застосовується у 1950–1960-х роках у низці законодавчих актів, зокрема в указі Президії Верховної Ради СРСР «Про посилення відповідальності за хуліганство» від 26 липня 1966 р. У цьому нормативно-правовому акті, крім визначення поняття «громадський порядок», також зверталася увага на його окремі елементи (громадські місця)³.

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

³ Подоляка А. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення. *Вісник національної академії прокуратури України*. 2009. № 2. С. 54–60. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21CO M=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&img_e_file_name=PDF/Vnapu_2009_2_11.pdf

У тлумачних словниках публічний визначається так: 1) який відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський. Своєю чергою, порядок – це: а) стан, коли будь-де чисто прибрано, всі речі на своїх місцях; чистота, лад; б) стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил; упорядкованість, лад; в) державний, суспільний лад, устрій; г) певна послідовність, черговість будь-чого⁴.

Публічний порядок характеризується таким станом упорядкованості суспільних правовідносин (передусім публічно-правових), за якого кожна особа, державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи добровільно дотримуються правових і морально-етичних норм, культурних та інших соціальних правил, виконують відповідні приписи з метою досягнення публічної безпеки та загального благополуччя. Це означає, що публічна безпека є безпосереднім наслідком публічного порядку.

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

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

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

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

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

5) система суспільних відносин, що виникають та існують головню у громадських місцях, основою якої є дотримання норм

⁴ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь : Перун, 2005. С. 1414, 1425.

права та інших соціальних норм, спрямованих на забезпечення особистої безпеки громадян та громадської безпеки, створення сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій і громадських об'єднань;

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

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

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

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

Дослідники трактують громадську безпеку як систему зв'язків і відносин, установлених відповідно до техніко-юридичних норм, під час використання об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для життя та здоров'я людей, майна державних і громадських організацій, громадян, за умови виникнення особливих умов у зв'язку зі стихійним лихом або іншими надзвичайними обставинами⁵.

⁵ Попов Л. Л., Коренев А. П., Круглов В. А. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. М. : Акад. МВД СССР, 1990. С. 78.

Громадською безпекою називають також урегульовану систему суспільних відносин, спрямованих на запобігання негативним виявам стихійних сил природи (повеней, землетрусів, епідемій, пожеж тощо), а також джерел підвищеної небезпеки⁶.

У цьому контексті Р. С. Мельник зазначає, що німецькі вчені громадську безпеку визначають як «певний стан суспільних відносин, якому притаманна непорушність: а) правопорядку; б) функціонування органів державної влади та самоврядування, а також інших установ, які виконують публічні функції; в) суб'єктивних прав і майнових благ окремих осіб (життя, здоров'я, свобода, гідність, майно тощо). Тобто показником рівня громадської безпеки є дотримання приватними особами правових норм»⁷.

Суспільні відносини у сфері громадської безпеки мають такі ознаки: установлюються стосовно забезпечення безпеки не лише невизначеної кількості осіб, а й невизначеного кола правоохоронюваних інтересів; гарантують безпеку інших суспільних цінностей (особи, власності тощо), створюючи навколо них своєрідну захисну оболонку, яка запобігає завданню насильницької шкоди. Порушення відносин громадської безпеки – учинення відповідних правопорушень – полягає в заподіянні шкоди благам, які охороняють самостійні правові норми; відносини громадської безпеки спрямовані на те, щоб попередити шкоду від джерел і видів діяльності, які становлять підвищену небезпеку для оточуючих (транспорт, виробництво, зброя, інші загально небезпечні предмети)⁸.

⁶ Разаренов Ф. С., Прудников А. С. Организационно-правовые основы охраны общественного порядка и обеспечение безопасности на транспорте. М. : Высш. юрид. заоч. шк. МВД СССР, 1990. С. 5; Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 209.

⁷ Мельник Р. С. Поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» у німецькій та українській науці і законодавстві. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=F&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21CNR=20&Z21ID=soc_gum/pib/2009_2/pib-2/pib-2_5.pdf (дата звернення 15.12.2018); Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 210.

⁸ Развадовский В. Деятельность милиции по обеспечению безопасности дорожного движения. *Юридический вестник*. 1999. № 1. С. 40.

Ідеться про відносини, які запобігають або усувають шкідливі для життя та здоров'я наслідки, що можуть бути завдані внаслідок дій людей або штучним чи природним джерелом підвищеної небезпеки. Найважливішою рисою громадської безпеки є врегульованість дій конкретних осіб, які здійснюють певні операції з джерелами підвищеної небезпеки. Забезпечення громадської безпеки залежить від можливості нейтралізувати негативний вплив людини й техніки, наприклад, у разі експлуатації автомобільного, залізничного, водного, морського та річкового транспорту, під час використання на виробництві технологічних процесів, які ґрунтуються на застосуванні електромагнітних та іонізованих випромінювань, хімічних речовин, технічних пристроїв зі значною потужністю⁹.

В. С. Комісаров виокремив декілька рівнів громадської безпеки, а саме: 1) громадська безпека (соціальна безпека), що являє собою захищеність життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від суспільно небезпечних діянь; 2) громадська безпека, яка характеризується станом захищеності безпечних умов функціонування суспільства і громадського порядку, здоров'я населення і громадської моральності, екологічної безпеки, безпеки руху та безпеки комп'ютерної інформації; 3) громадська безпека, що характеризується станом захищеності життя і здоров'я громадян, майнових інтересів фізичних і юридичних осіб, громадського спокою та нормальної діяльності державних і суспільних інститутів, а також підтримкою такого рівня цієї захищеності, що є достатнім для нормального функціонування суспільства¹⁰.

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

Поняття «безпека» позначає відсутність небезпеки, її попередження, стан, за якого не може бути завдано шкоди, а також на-

⁹ Зарудський П. С. Техногенні катастрофи та їх попередження. К.: Наук. думка, 1993. С. 32–37; Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 210–211.

¹⁰ Комиссаров В. С. Преступления, нарушающие общие правила безопасности: Понятие, система, общая характеристика: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. М., 1997. С. 24–25.

дійність, стабільність будь-чого. Тобто в буквальному значенні громадська безпека – це безпека громади, суспільства¹¹.

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

У ст. 3 Конституції України використовується поняття «безпека громадянина», ст. 16, 36 і 92 містять поняття «громадська безпека», а в ст.ст. 18, 37, 106 зазначається про «національну безпеку України» – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам¹².

Окрім цього, у ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» зазначено, що громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз¹³.

Поняття «громадська безпека і порядок» також вживаються у Законі «Про національну гвардію України»¹⁴. Водночас у Законі України «Про Національну поліцію»¹⁵ вживається термін «публічна безпека», визначення якого відсутнє.

Термін «громадська безпека та порядок» використовується і в Кодексі України про адміністративні правопорушення, зокрема,

¹¹ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник /за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. С. 45–55.

¹² Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹³ Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

¹⁴ Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/876-18>

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

Глава 14 визначена як «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку»¹⁶. У розділах IX та XII Кримінального кодексу України визначено категорії злочинів, які належать до злочинів проти громадської безпеки та громадського порядку¹⁷. Поняття «громадська безпека» також використовується в законах України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»¹⁸ та «Про правовий режим надзвичайного стану»¹⁹.

У Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів» визначається, що громадська безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки²⁰.

Учені також дають різне тлумачення поняття «громадська безпека»:

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

2) системи суспільних відносин, які забезпечують запобігання негативних виявів стихійних сил природи (повеней, землетрусів, епідемій, пожеж тощо), а також джерел підвищеної небезпеки;

¹⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

¹⁷ Кримінальний кодекс України : Закон України у редакції від 27.06.2019. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

¹⁸ Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 року № 264/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80>

¹⁹ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>

²⁰ Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 року № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>

3) сукупності суспільних відносин, які виникають під час реалізації правових і технічних норм, що спрямовані на забезпечення безпеки населення, а також пов'язані з попередженням небезпечних загроз для життя і здоров'я людей.

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

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

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

Зазначене дає змогу дійти висновку, що поняття «публічна безпека» і «публічний порядок» не є тотожними і дещо різняться за змістом. Тому публічний порядок, передусім, пов'язаний з публічною безпекою, яку мають забезпечувати спеціальні органи виконавчої влади способом нагляду та застосування адміністративного примусу щодо осіб, які його порушують. Попри те, що публічний порядок і публічна безпека – самостійні поняття, категорії, явища, між ними наявний діалектичний взаємозв'язок. Так, недопущення масових безладів створює умови, що переважають можливе порушення публічної безпеки. Водночас неухильне виконання правил, які сприяють забезпеченню останньої, гарантує надійне забезпечення публічного порядку²¹.

²¹ Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 208.

Дослідження публічної безпеки як об'єкта адміністративно-правової охорони та захисту дозволяє нам дійти таких висновків:

1. Публічна безпека виконує роль індикатора атмосфери спокою суспільства, вказує на рівень злочинності та є підтвердженням ефективності (або неефективності) діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо недопущення та припинення протиправних посягань та мінімізації їх негативних наслідків.

2. Категоріальний апарат терміна «публічної безпеки» нині законодавчо не визначений, але аналіз нормативно-правових актів та різних поглядів науковців дає змогу стверджувати про однорідність понять «громадська безпека» і «публічна безпека».

3. Публічна безпека як об'єкт адміністративно-правової охорони та захисту є станом захищеності нормами адміністративного права суспільних відносин, які виступають значною соціальною цінністю та направлені на створення умов для максимально повного дотримання прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави, захисту їх від негативного впливу чинників, що виникають внаслідок явищ природного, техногенного, біологічного або соціального характеру, недопущення та припинення протиправних посягань та мінімізації їх негативних наслідків.

4. Аналіз чинного адміністративного законодавства України дає підстави зробити висновок, що публічна безпека як родовий об'єкт адміністративно-правової охорони поділяється на низку її підвидів, які слід вважати видовими об'єктами адміністративно-правової охорони та захисту. Так, Глава 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення присвячена адміністративним правопорушенням, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, проте, аналіз норм та суспільних відносин, що включені до складів правопорушень, дозволяє дійти висновку про їх розгалуженість, починаючи від дрібного хуліганства і закінчуючи несплатою аліментів та невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей.

Здійснений аналіз дає змогу дійти таких висновків:

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

2) уживання в Законі України «Про Національну поліцію»²² термінів «публічна безпека» і «публічний порядок» є недоцільним

²² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

у зв'язку з відсутністю таких категорій в інших нормативно-правових актах, зокрема Конституції України;

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

4) з метою унормування законодавчої термінології завдяки внесенню змін і доповнень до Закону України «Про Національну поліцію»²³ потрібно замість поняття «публічна безпека і порядок» застосовувати раніше вживані терміни «громадський порядок» і «громадська безпека» (в іншому разі змін потребуватимуть кілька тисяч нормативно-правових актів). В обох випадках слід дати офіційне законодавче визначення цим термінам.

1.2. Принципи забезпечення громадської безпеки та порядку

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

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

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

²³ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

3) розвиток сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони²⁴.

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

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

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

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

4) відкритості та прозорості – поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України; забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку;

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

6) взаємодії з населенням на засадах партнерства – діяльність поліції провадиться у співпраці та взаємодії з населенням, терито-

²⁴ Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

ріальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб;

7) безперервності – поліція забезпечує безперервне та цілодобове виконання своїх завдань, кожен має право в будь-який час звернутися за допомогою до поліції або поліцейського. Проте останній принцип у випадку забезпечення публічної безпеки саме під час проведення масових заходів обмежується часом проведення власне того чи іншого заходу²⁵.

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

Насамперед, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів здійснюється на принципах:

- 1) законності;
- 2) запобігання виявам насильства та неналежній поведінці з боку глядачів, антисоціальним та расистським виявам;
- 3) пріоритетності превентивних заходів;
- 4) формування доброзичливих відносин між всіма суб'єктами правовідносин у сфері підготовки та проведення футбольних матчів;
- 5) взаємної поваги та пошуку компромісних рішень;
- 6) відкритості та гласності;
- 7) відповідальності за виконання прийнятих зобов'язань²⁶.

Заразом, вказуючи на принципи забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку, доцільно зауважити, що глибина і обсяг тих проблем, вирішення яких передбачено відповідними цілями цієї діяльності дозволяють говорити про управлінський

²⁵ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

²⁶ Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 року № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>

її аспект. Зокрема до так званих управлінських принципів забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку необхідно віднести:

1. Законність. Елімінація конституційних приписів через прийняття ординарних законів, вибіркоче їх застосування веде до ерозії базових засад легітимності державної влади і розмиванню всієї системи права. Сам собою цей факт становить суттєву внутрішньосистемну загрозу громадській (публічній) безпеці та порядку, унеможливує функціональну спроможність держави щодо реалізації свої зобов'язань перед громадянами, зокрема і їх безпеки від криміногенних та інших загроз. Тому якнайшвидше відновлення, укріплення та підтримання законності в Україні – головний критерій для розгортання багатоманіття заходів по всьому фронту забезпечення громадської (публічної) безпеки та порядку²⁷.

2. Гуманізм у діяльності щодо забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку зводить людину до рангу головного орієнтиру та критерію ефективності. Загалом зауважимо, що концепція людської безпеки є однією з основних у ХХІ столітті. ООН визначила такі її основні характеристики, з якими доцільно погодитися та включити їх до змісту принципу гуманізму у розрізі забезпечення громадської безпеки та порядку:

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

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

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

²⁷ Ярмиш Н. О. Принципи забезпечення громадської безпеки. *Наше право*. 2015. № 6. С. 124–129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2015_6_21

4) особлива роль раннього попередження загроз і неефективність більш пізнього втручання у вирішення проблем людської безпеки взагалі й громадської безпеки, зокрема²⁸.

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

4. Плановість забезпечення громадської безпеки та порядку полягає у плануванні організації та здійснення управління відповідною діяльністю, програмуванні безпосередніх заходів забезпечення. Останнє може виражатися у розробці та реалізації державних програм з питань захисту населення від надзвичайних ситуацій та забезпечення громадської безпеки в інших штатних й позаштатних умовах, зокрема й при ускладненні криміногенної обстановки.

5. Координація та взаємодія, так само як і плановість, є загальними принципами управлінської практики. Водночас варто зауважити, що сучасна еволюція поняття безпеки серед іншого полягає у посиленні акценту на міжнародному співробітництві на відміну від більш традиційної опори на суперництво та конфлікти. Визнано, що основні чинники, які загрожують міжнародній, державній та особистій безпеці, за своїм походженням є транснаціональними і не можуть бути ефективно ліквідовані за допомогою односторонніх дій²⁹.

²⁸ Human Development Report, 1994. United Nations Development Program. N.Y. : Oxford University Press, 1994. P. 148, 184.

²⁹ Басов А. В. Забезпечення громадської безпеки : поняття та зміст. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-2-2012/item/52-zabezpechennya-hromadskoyi-bezpeky-ponyattya-ta-zmist-basov-a-v>

Дійсно, в сучасних умовах забезпечення громадської безпеки, поряд з беззаперечними внутрішніми факторами й пріоритетами, набуває все більш чітких контурів міжнародної проблеми, що вимагає від національних структур здійснення вчасної та широкоформатної інтеграції на регіональному, міждержавному, глобальному рівнях.

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

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

Так, викладене дозволяє дійти висновку, що принципи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки – це сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених керівних вимог (стандартів чи правил), закріплених нормами адміністративного законодавства, яких мають дотримуватися суб'єкти забезпечення публічної безпеки під час організації та здійснення цілеспрямованого організаційного регулятивного засобу впливу на дії окремих гро-

мадян, поведінку суспільства, стан і розвиток суспільних процесів у сфері забезпечення безпеки населення і держави загалом, і елементу національної безпеки України³⁰.

Проте цей перелік принципів не є вичерпним.

До принципів забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку можна віднести такі:

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

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

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

- політичної нейтральності;
- чіткого розмежування повноважень та взаємодії органів державної влади у забезпеченні громадської (публічної) безпеки і порядку;
- взаємодії з громадськістю на засадах партнерства;
- пріоритету превентивних заходів і мирних (договірних) засобів у вирішенні конфліктів;
- своєчасності та адекватності заходів захисту публічних інтересів реальним і потенційним загрозам;
- вибору конкретних засобів та способів забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку на підставі необхідності своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз публічним інтересам;
- запобігання виявам насильства та неналежній поведінці з боку учасників масових заходів, антисоціальним та расистським виявам;
- взаємної поваги та пошуку компромісних рішень та ін.

³⁰ Панова О. О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Х., 2018. С. 46.

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

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

Як свідчить проведений аналіз, у деяких розвинених західних країнах поняття «громадська безпека» («*public security*») не має чіткого законодавчого визначення і різниться щодо свого трактування залежно від національних та історичних особливостей. Це пов'язано із тим, що у демократичних суспільствах громадська безпека розглядається, насамперед, як процес її забезпечення спеціальними структурами (поліцією, військовослужбовцями жандармерії, національними гвардійцями тощо), які самі мають обирати найоптимальніший варіант і форми діяльності задля досягнення найкращого результату з метою підтримання громадського порядку у кожному конкретному випадку.

Так, за думкою *французьких* юристів, термін «безпека» належить до «невизначених правових понять» і загалом не повинен законодавчо визначатися, залишаючи, так, простір для безпосередніх виконавців, які й покликані на практиці забезпечувати громадську безпеку. Відомий французький юрист Ж. Ведель визначив безпеку як «діяльність, що спрямована на попередження небезпеки,

яка загрожує колективу (приватним особам), починаючи від попередження заколотів проти безпеки держави і закінчуючи запобіганням нещасних випадків»³¹.

На практиці більшість функцій у сфері забезпечення публічної безпеки і правопорядку у Французькій республіці виконує жандармерія. Адміністративна поліція займається попередженням правопорушень і виконує інші профілактичні заходи. Повноваження французької поліції визначені законом «Про посилення безпеки і захисту свободи особи» від 1981 року, який доволі докладно регламентує її діяльність щодо боротьби зі злочинністю та охорони публічного порядку. Особливе місце у законі відведено судовій поліції, яка наділена повноваженнями констатувати порушення будь-яких встановлених законом норм життєдіяльності, збирати докази та передавати правопорушників судовій владі³².

У *Великій Британії* особливості практики забезпечення громадської безпеки нормуються Законом Сполученого Королівства «Про поліцію» від 1996 року, відповідно до якого найголовнішим завданням цього органу є охорона громадського порядку і цим має опікуватися кожен поліцейський незалежно від звання і посади. Водночас робота британської поліції з охорони публічного порядку та безпеки не відноситься до адміністративної діяльності, оскільки здійснюється всіма підрозділами та службами поліції. Специфічною рисою діяльності поліції Великої Британії із забезпечення громадської безпеки є те, що взаємодія між різними її силами (службами, відділами) не має чіткої регламентації і відбувається на договірній основі між старшими офіцерами³³.

Німецький правознавець Р. Сампер також вважає, що «громадська безпека» є невизначеним правовим поняттям і не можна зафіксувати законом те, що у певному випадку (конкретному часі і місці) слід розуміти під громадською безпекою та порядком і що

³¹ Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. 512 с.

³² Соболев С., Коломойцев С. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи. *Форум права*. 2010. № 2. С. 461–466.

³³ The Police Act 1996 (equipment) regulations 2011 and the Police Act 1996 (services) regulations 2011: impact assessment. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-police-act-1996-equipment-regulations-2011-and-the-police-act-1996-services-regulations-2011-impact-assessment>

для цього повинна робити поліція. На його думку, конкретні дії мають визначатися у кожному окремому випадку, часі, місці, з урахуванням усіх наявних обставин і можливостей³⁴.

Згідно з рішенням Баварського конституційного суду від 13 жовтня 1951 року термін «громадська безпека» визначено як «цілісність здоров'я, гідності, свободи та майна громадян, а також недоторканість правового порядку й основних державних установ»³⁵.

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

- гарантувати умови безпеки, які дають можливість для реалізації прав і свобод, поваги до гарантій для громадян, а також можливість повноцінного функціонування демократичних інститутів відповідно до засад легальності та діяльності правової держави;
- гарантувати публічний спокій і порядок, безпеку і захист осіб та майна;
- забезпечувати загальне запобігання злочинності у взаємодії з іншими силами і службами безпеки;
- запобігати вчиненню інших дій, що суперечать закону та встановленим правилам³⁶.

Часто під час трактування терміна «громадська безпека» акцент робиться саме на соціально-економічній сфері. Так, у *Сполучених Штатах* це поняття визначається, як «усвідомлене відчуття власного благополуччя як частини загального благополуччя, яке

³⁴ Samper R. Kommentar zum bayerischen Polizeiaufgabengesetz. Munchen, 1965. S. 23.

³⁵ International commission of jurists. The review. N 36. June 1986. P. 50.

³⁶ Relatório Anual de Segurança Interna 2017. Administração Interna. Governo da República Portuguesa. URL: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/documento?i=relatorio-anual-de-seguranca-interna-2017>

породжує в індивіда відносну впевненість у тому, що він (або вона) здатен задовольнити свої основні потреби та бажання як зараз, так і у майбутньому».

Водночас загроза громадській безпеці розглядається, якщо є небезпека втрати доходів, різних засобів (наприклад, для підтримки здоров'я), брак доходів (низька зарплата або неповна зайнятість), а також невпевненість у доходах (навіть для високооплачуваного робітника)³⁷.

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

Загальноприйнятим для країн Північної Америки є те, що громадська (публічна) безпека розглядається, насамперед, як функція уряду щодо забезпечення належного захисту громадян, мешканців певного регіону, місцевих організацій та установ від загроз їхньому благополуччю та процвітання. Із цією метою, вживаються відповідні заходи інституційного, організаційного та спеціального характеру, які покликані об'єднати зусилля усіх зацікавлених сторін і оптимізувати матеріально-технічні витрати на забезпечення громадської безпеки.

Організація громадської безпеки передбачає надання громадянам правоохоронних, пожежних та невідкладних медичних послуг, які відносяться до юрисдикції муніципалітетів, штатів, округів або федерального уряду. Водночас акцентовано на профілактиці та запобіганні подій, що можуть становити реальну небезпеку для широкої громадськості (травм, пошкоджень майна, злочинів, природних і техногенних катастроф тощо)³⁸.

³⁷ Шершнев И. Л. Общественная безопасность: ключевые понятия. *Проблемы внутренней безопасности России в XXI в.* : матер. науч.-практ. конф. (г. Москва, 15–16 февраля 2001 г.). М., 2001. С. 102–103.

³⁸ Maritime Domain Awareness in the Canadian Safety and Security Program. Scientific Brief. DRDC CSS /5 2013-042. URL: http://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc152/p538602_A1b.pdf

За інституційною характеристикою забезпечення громадської безпеки має такі рівні:

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

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

3) локальний (пожежна бригада; місцевий поліцейський орган або відділ; мерія; управління муніципальних громадських справ тощо)³⁹.

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

– правоохоронні органи (національна або федеральна поліція, регіональна або місцева поліція);

– інтелектуальна діяльність та обмін інформацією (розвідка, слідчі дії, таємні операції);

– управління надзвичайними ситуаціями (швидка медична допомога, пожежна служба, поліція, пошук та рятувальні роботи);

– правосуддя (суди, юридичні адміністрації, пенітенціарна система);

– внутрішньодержавне забезпечення (прикордонні та портові структури, берегова охорона, надання адміністративних послуг)⁴⁰.

У багатьох розвинутих країнах світу до загроз громадській безпеці відносять не лише протиправні посягання, але й інші загрози, зокрема, природні, техногенні, соціокультурні тощо. Такий підхід дозволяє розглядати громадську безпеку як наявний у державі рівень протидії загрозам розмаїтого характеру нормальному стану життєдіяльності останньої, а також ступінь захищеності людини й суспільства. Це також передбачає, що держава і суспільство займають наступальну позицію щодо належного забезпечення

³⁹ The Queensland Fire and Emergency Services (QFES). Website. URL: <https://www.qfes.qld.gov.au/Pages/default.aspx>

⁴⁰ Official website of the United States Department of Homeland Security (DHS). Our Mission. URL: <https://www.dhs.gov/our-mission>

захисту життя та важливих національних інтересів та превентивно протидіють наявним (імовірним) загрозам.

Прикладом використання загальнонаукових знань задля ефективного забезпечення громадської безпеки є поширена *міжнародна практика класифікації правопорушень проти громадського порядку та безпеки відповідно до загальноприйнятої світової Універсальної десятикової класифікації, УДК (The UDC Summary, UDCS)*⁴¹. Ця класифікація відносить до злочинів проти громадського порядку і безпеки:

- небезпечні об'єднання та секти, озброєнні банди, таємні злочинні громади за зразок італійської мафії, чи японської якудзи;
- підбурення та примушення до скоєння злочину, провокація злочину, уславлення і прикрашання злочину, підбурення до громадянської війни;
- безпорядок, бунт, заколот, відмова від виконання наказу, громадянська непоко́ра;
- злочини, пов'язані з незаконним використанням озброєння, вогнепальної зброї та вибухівки;
- жебракування, бродяжництво, антигромадське ухилення від праці, паразитизм, дармоїдство;
- транспортні злочини та злочини проти засобів зв'язку;
- злочини проти суспільного здоров'я та настанов щодо продовольства, фальсифікація продуктів харчування, незаконна медична практика;
- порушення законів про поховання та порядок на цвинтарях, осквернення могил, наруга над трупами;
- порушення законів про друк, пресу, видавництво, незаконне розповсюдження друкованої продукції, злочини, що скоєні різними ЗМІ⁴².

⁴¹ Примітка: Універсальна десятикова класифікація, УДК (The UDC Summary, UDCS) – бібліотечна класифікація документів, яка широко використовується у всьому світі задля систематизації творів науки, літератури і мистецтва, періодичного друку, різних видів документів, а також організації картотек. Розроблена Міжнародним бібліографічним інститутом у 1895–1905 рр. на основі «Десяткової класифікації» американського бібліотекаря Дьюї. Офіційний сайт УДК. URL: <http://www.udcsummary.info/php/index.php>

⁴² Більш докладно див. URL: <https://teacode.com/online/udc/34/343.34.html>

Окрім того, завдяки використанню УДК (UDCS) можна виокремити конкретні практичні заходи, які можуть спрямовуватися на підтримання громадського порядку й спокою, а саме: а) охорона й підтримка громадських свобод, свободи думки, свободи слова та свободи преси; б) моніторинг свободи союзів, об'єднань та зібрань; в) нагляд за зброєю, боеприпасами і вибуховими речовинами, а також військовим спорядженням; г) спостереження за місцями значного скупчення людей (площами, вулицями, магістралями, громадськими місцями тощо); г) система реєстрації населення за місцем проживання (тимчасового мешкання); д) нагляд за іноземцями (нерезидентами), поліція у справах іноземців; е) моніторинг ситуації у готелях, гостьових будинках, у поменшаннях громадян; є) спостереження за масовими зібраннями людей, фестивалями, концертами тощо⁴³.

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

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

⁴³ Більш докладно див. URL: <https://teacode.com/online/udc/35/351.75.html>

небезпеки й загрози власному нормальному функціонуванню, спроможність своєчасно перебудуватися відповідно до мінливості ситуації).

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте поняття і принципи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки?
2. У чому полягає зміст універсальних принципів забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку, назвіть їх?
3. Окресліть суть та значення поняття «публічна безпека»?

Розділ 2

ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

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

Одним із пріоритетних завдань забезпечення національної безпеки України в умовах напруженої політичної, економічної, соціальної ситуації є посилення ролі держави щодо забезпечення на території нашої держави безпеки людини і громадянина завдяки створенню необхідної правової бази та механізму її використання.

Процес реформування правоохоронної системи покликаний стабілізувати політичну ситуацію, створити підґрунтя для розвитку нашої держави та включення її до європейського простору. Новий виток розвитку України супроводжується активізацією такої суспільної загрози, як сепаратизм. З урахуванням таких умов змінюється чинне законодавство, реформуються правоохоронні органи, набувають нових граней їх функції та завдання. Водночас забезпечення публічної безпеки та порядку залишається пріоритетом для всього суспільства і, насамперед, для органів Національної поліції.

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

Значну увагу під час забезпечення публічної безпеки та порядку потрібно приділити її правовому регулюванню. Правове регулювання в широкому розумінні – це здійснюваний за допомо-

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

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

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

Правове регулювання адміністративної діяльності в Україні складається із системи нормативно-правових актів, які відрізняються один від одного багатьма ознаками, такими, наприклад, як: юридична сила; назва; органи, що їх приймають; порядок набрання чинності, – однак мають одне спрямування – впорядкування, узгодженість, що внаслідок має привести до нормального функціонування країни загалом⁴⁴.

⁴⁴ Панова О. О. Правове регулювання підтримання публічної безпеки та порядку. *SCIENCES OF EUROPE*. 2017. 12 (12). С. 11–16. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/1984>

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

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

Головний зміст адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки полягає у впливі на зовнішню сферу відносин і виявляється у процесі організаційно-правової діяльності. Цей вплив, звичайно, має на увазі і застосування засобів адміністративного примусу, які б забезпечили необхідні зв'язки усіх ланок системи охорони в інтересах їх ефективного функціонування, що не дає ознак можливості розглядати примус як основний напрям адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки. Примус завжди розглядається як допоміжний (до методу переконання) метод державного управління⁴⁵.

Правове регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку в Україні здійснюється правовими актами, такими як: Конституція України⁴⁶, Кримінальний і Кримінальний процесуаль-

⁴⁵ Гльницький О. М. Правове регулювання охорони громадської безпеки в Україні. *Європейські перспективи*. 2010. № 3. С. 31.

⁴⁶ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

ний кодекси України^{47; 48}, Кодекс України про адміністративні правопорушення⁴⁹, закони України «Про національну безпеку України»⁵⁰, «Про Національну поліцію»⁵¹, «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»⁵², «Про оперативно-розшукову діяльність»⁵³, «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів»⁵⁴, «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»⁵⁵, «Про дорожній рух»⁵⁶, іншими законами, міжнародно-правовими угодами, ратифікованими Верховною Радою України, а також цілою низкою підзаконних нормативно-правових актів.

Важливим кроком до підвищення ефективності забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні стало прийняття Закону України «Про Національну поліцію»⁵⁷, яким закладено правову основу діяльності підрозділів поліції України та закріплено «забезпе-

⁴⁷ Кримінальний кодекс України : Закон України у редакції від 27.06.2019. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

⁴⁸ Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 року № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n3069&p=>

⁴⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

⁵⁰ Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

⁵¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

⁵² Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 року № 3341-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>

⁵³ Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 року № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>

⁵⁴ Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 року № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>

⁵⁵ Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 року № 264/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80>

⁵⁶ Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 року № 3353-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>

⁵⁷ Там само.

чення публічної безпеки і порядку» (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію») – як одну з головних сфер, де працівники поліції виконують покладені на них завдання.

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

Так, основним нормативно-правовим актом, на якому ґрунтуються дільничні офіцери поліції під час виконання своїх безпосередніх обов'язків, є *Наказ МВС України від 28.07.2015 № 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції»*⁵⁸. Вони попереджають правопорушення, ведуть боротьбу зі злочинністю, здійснюють нагляд за додержанням нормативних актів, які регулюють громадський порядок і громадську безпеку, вживають заходів щодо охорони державної та особистої власності, забезпечують захист прав і законних інтересів громадян.

Провідна роль дільничних офіцерів поліції у практичному вирішенні покладених на поліцію завдань також обумовлена тим, що вони виконують основний обсяг профілактичних та правоохоронних функцій поліції, і до них безпосередньо звертаються громадяни з усіх питань охорони публічного порядку. Отже, від ефективності їх роботи безпосередньо залежить захист прав і свобод громадян від протиправних посягань.

Дільничний офіцер поліції забезпечує безпеку громадян і публічний порядок на території закріпленої за ним адміністративної дільниці, вживає заходів щодо своєчасного попередження та розкриття злочинів, сприяє діяльності патрульних нарядів поліції та громадських формувань з охорони публічного порядку, регулярно здійснює з ними спільне патрулювання. Загалом від роботи дільничного офіцера поліції, від ефективності його діяльності безпосередньо залежить стан законності та правопорядку на адміністративній дільниці, яку він обслуговує.

Що стосується підрозділів ювенальної превенції, то вони були створені на базі колишньої кримінальної поліції у справах дітей. Нормативно-правовим документом, що регламентує їх діяльність

⁵⁸ Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : Наказ МВС України від 28.07.2015 року № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>

є *Наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України»*⁵⁹. До компетенції цього підрозділу віднесено: проведення роботи щодо запобігання правопорушенням дітей; виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, учинених дітьми, вжиття з цією метою оперативно-розшукових і профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством; розгляд у межах своєї компетенції заяв і повідомлень про правопорушення, вчинені дітьми; розшук дітей, котрі зникли, дітей, які залишили сім'ї, навчально-виховні заклади (бродяжать) і спеціальні установи для дітей, та інші повноваження, що дозволяють належно реалізовувати покладені на них завдання у сфері публічного порядку і безпеки.

Важливу роль у виконанні завдань із забезпечення публічного порядку має відігравати патрульна служба, оскільки її працівники перебувають у максимально тісних повсякденних контактах із населенням, яке становить увесь спектр соціальних, освітнянських і професійних категорій, політичних переконань і релігійних світоглядів. Патрульні виконують різні поліцейські функції: усувають порушення публічного порядку, припиняють злочини, здійснюють профілактичні заходи, регулюють і контролюють дорожній рух, беруть участь у розшуку злочинців, збирають інформацію, необхідну для інших галузевих служб, надають допомогу громадянам в екстремальних ситуаціях, не пов'язаних із правопорушеннями. Їх повноваження та завдання безпосередньо передбачені *Наказом МВС України від 02.07.2015 № 796 «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС»*⁶⁰.

Патрульна служба відповідно до покладених на неї завдань здійснює: 1) цілодобове патрулювання території обслуговування з метою забезпечення належної охорони громадського порядку, громадської безпеки та контролю за дотриманням правил дорожнього руху; 2) реагування на повідомлення про правопорушення, надання невідкладної допомоги; 3) самостійне виявлення правопо-

⁵⁹ Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України : Наказ МВС України від 19.12.2017 року № 1044. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18>

⁶⁰ Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : Наказ МВС України від 02.07.2015 року № 796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0777-15>

рушень під час патрулювання та в інших випадках, передбачених законодавством; 4) припинення правопорушень; 5) затримання правопорушників та доставлення їх до підрозділів поліції; 6) охорону місця події; 7) співпрацю з іншими структурними підрозділами органів Національної поліції; 8) виконання інших повноважень, передбачених нормативно-правовими актами МВС⁶¹.

Діяльність кримінальної поліції, що спрямована на запобігання, припинення, розкриття злочинів, а також здійснення оперативно-розшукової діяльності, регулюється, окрім зазначених правових актів, ще й Законом України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними»⁶², Постановою Верховної Ради України «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю»⁶³, Указом Президента України «Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні»⁶⁴, Постановами Кабінету Міністрів України «Про Правила дорожнього руху»⁶⁵ і «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України»⁶⁶ та іншими нормативно-правовими актами України.

⁶¹ Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : Наказ МВС України від 02.07.2015 року № 796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0777-15>

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

⁶³ Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю : Постанова Верховної Ради України від 26.01.1993 року № 2931-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2931-12>

⁶⁴ Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні : Указ Президента України від 16.06.2015 року №341/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/n0011525-15>

⁶⁵ Про Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 року № 1306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF>

⁶⁶ Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 року №730. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/730-2015-%D0%BF>

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

Поліція особливого призначення «Корпус оперативно-раптової дії» (КОРД) – підрозділ Національної поліції для вирішення надзвичайних ситуацій, рівень яких є настільки високим і складним, що може перевищити можливості сил оперативного реагування чи оперативно-розшукових підрозділів.

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

Законодавство визначає, що завданнями КОРД є: розроблення, підготовка та проведення спеціальних операцій зі захоплення небезпечних злочинців; припинення правопорушень, що вчиняються учасниками злочинних угруповань; звільнення заручників; здійснення силової підтримки під час проведення оперативно-розшукових заходів, слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, а також заходів забезпечення кримінального провадження; забезпечення здійснення заходів безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві та ін.⁶⁷

Відповідно до закону України «Про Національну поліцію»⁶⁸ для забезпечення порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерством внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України можуть створюватися спеціальні підрозділи поліції.

⁶⁷ Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення «Корпус оперативно-раптової дії»: Наказ МВС України від 26.11.2018 року № 958. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1436-18>

⁶⁸ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

Нарешті, поліція охорони – єдина в Україні охоронна структура, працівники якої мають визначені законом права та повноваження на озброєну охорону та застосування владних функцій щодо правопорушників.

Підтримання публічної безпеки та порядку цим органом здійснюється опосередковано та регулюється такими нормативно-правовими актами, як *Закон України «Про охоронну діяльність»⁶⁹*, *Постанова Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності»⁷⁰*, *Наказ Національної поліції України «Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони»⁷¹* тощо.

Аналіз наявних правових джерел дозволяє визначити, які ж повноваження мають у своєму розпорядженні органи та підрозділи Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки та порядку.

В нормативно-правових актах сили органів та підрозділів поліції, що залучаються до забезпечення публічного порядку, під час, наприклад, введення посиленого режиму несення служби, поділяються на три групи:

- перша група – основні сили;
- друга – додаткові сили, що виділяються внаслідок відокремлених підрозділів того самого регіону;
- третя група – сили, які залучаються внаслідок головних управлінь Національної поліції інших регіонів (зведені загони)⁷².

Зазначена класифікація сил, вимагає конкретизації. В цьому разі потрібно використати поділ повноважень органів Національної поліції України залежно від їхніх функцій з забезпечення публічно-

⁶⁹ Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 року № 4616-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>

⁷⁰ Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 року № 937. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/937-2015-%D0%BF>

⁷¹ Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони : Наказ Національної поліції України від 06.11.2015 року № 43.

⁷² Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності : Наказ МВС від 10.12.2015 року № 1560. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0012-16>

го порядку, тобто чи є вона для них головною (основною) або додатковою⁷³.

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

До додаткових сил, що беруть участь у забезпеченні публічного порядку і безпеки, слід віднести ті, для яких це завдання не є основним, а лише додатковим. До них відносяться, насамперед, поліція охорони. Проте проблема надійного забезпечення публічної безпеки і порядку обумовлює систематичне залучення інших сил, а саме: співробітників апаратів МВС, головних управлінь Національної поліції, територіальних підрозділів Національної поліції незалежно від лінії їх роботи та особовий склад вищих закладів освіти зі специфічними умовами навчання⁷⁴.

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

В умовах євроінтеграційних процесів необхідність вироблення якісного правового забезпечення підтримання публічної безпеки та порядку набуває особливої значущості й актуальності. Однак треба звернути увагу на необхідність увідповіднення нормативно-правової бази до вимог та реалій сьогодення (оскільки значна кількість нормативно-правових актів потребує свого оновлення), що дасть змогу підвищити ефективність підтримання публічної безпеки та порядку та прискорити процес інтеграції нашої держави до Європейського Союзу.

⁷³ Панова О. О. Компетенція органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку і безпеки. *Науковий вісник академії муніципального управління*. Серія «Право». 2015. № 1. С. 184.

⁷⁴ Панова О. О., Карась О. В. Особливості компетенції та повноважень органів Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки. *Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. 2016. № 5. С. 213–215. URL: http://pap.in.ua/5_2016/64.pdf

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

Відповідно до положень Конституції України⁷⁵, всі органи влади тією чи іншою мірою сприяють діяльності щодо протидії злочинності, адже охорона внутрішньої державної безпеки, зміцнення правопорядку є однією з основних функцій держави. Через завдання, що стоять перед поліцією, – охорона прав і свобод людини, протидія злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, – вона постійно має співпрацювати та активно взаємодіяти з органами місцевого самоврядування з питань, що відносяться до їх компетенції. Своєю чергою, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні сприяти поліції в її роботі.

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

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

Необхідно зазначити, що деякі підрозділи безпосередньо пов'язані з діяльністю місцевих органів влади. Наприклад, поліція охорони безпосередньо забезпечує охорону різних об'єктів, зокрема й об'єктів державної та комунальної власності. Для забезпечен-

⁷⁵ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

ня публічного (громадського) порядку на об'єктах і територіях, що постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи створюється спеціальний підрозділ, який має співпрацювати з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування для виконання зазначених завдань. Ці підрозділи повинні координувати проведення тих чи інших заходів з місцевими органами публічної влади, включаючи й органи територіальної самоорганізації населення.

Зазначаючи про *взаємодію поліції з органами місцевого самоврядування, маємо усвідомити, що така взаємодія ґрунтується на законі, їхня співпраця має спільну мету* – підтримання належного стану публічного порядку, насамперед, на вулицях та в інших публічних місцях, зниження рівня вуличної злочинності, залучення до спільних заходів все більшої кількості населення, збільшення кількості громадських формувань з охорони публічного порядку, підвищення ефективності їхньої роботи – це нагальні потреби сьогодення. Необхідно зазначити, що взаємодія Національної поліції з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування переважно побудована за принципом рівноправної, спільної участі в розробленні та вжитті заходів, спрямованих на підтримання та підвищення рівня публічної безпеки та порядку.

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

Сутність взаємодії поліції з органами державної влади, органами місцевого самоврядування у цьому контексті має спрямовуватися з метою забезпечення правопорядку на певній території, охорони прав і свобод громадян. Так, згідно зі ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури; вжиття у разі стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних ситуацій необхідних заходів щодо забезпечення державного і гро-

мадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей⁷⁶. Крім цього, ст. 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення безпосередньо вказує на обов'язок місцевих рад координувати на своїй території роботу всіх державних і громадських органів щодо запобігання адміністративним правопорушенням⁷⁷.

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

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

У визначених законом межах органи місцевого самоврядування змушені звертатися до територіальних органів Національної поліції України, інших правоохоронних органів із проханням надати допомогу в забезпеченні виконання їхніх рішень із питань забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян або ж намагатися створити власні структури, які б займалися правоохоронною діяльністю, забезпечували реалізацію рішень місцевих рад та їх виконавчих органів. Так, у ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁷⁸ визначено компетенцію сільських, селищних, міських рад щодо затвердження

⁷⁶ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>

⁷⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

⁷⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>

програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування.

Місцеві програми, передусім, мають забезпечити безпеку жителів міста. Питання взаємовідносин органів місцевого самоврядування з Національною поліцією врегульовано і Законом України «Про Національну поліцію України». Так, відповідно до ст. 5 цього Закону поліція забезпечує постійне інформування органів місцевого самоврядування про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку⁷⁹.

Взаємодія органів Національної поліції та місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності виражається і в тому, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівні областей, районів, міст та сіл із метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. Водночас, відповідно до ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію», діяльність поліції відбувається у тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад⁸⁰.

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

⁷⁹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

⁸⁰ Там само.

Так, наразі основні форми взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами частково визначені в Положенні про патрульну службу, зокрема: здійснення в межах повноважень, передбачених законом, міжнародного співробітництва, участь у розробленні проектів і укладенні міжнародних договорів України з питань гарантування публічної безпеки та порядку, а також забезпечення їх виконання; здійснення інформаційної взаємодії з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями; використання баз (банків) даних інших державних органів, здійснення інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи, а також оброблення персональних даних у сфері гарантування публічної безпеки і порядку; взаємодія з органами державної влади з питань соціального захисту та пенсійного забезпечення поліцейських, працівників Національної поліції та членів їхніх сімей тощо⁸¹.

Спільні риси відтворено і у Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку, взаємодія між Національною поліцією та Національною гвардією здійснюється шляхом: а) спільного патрулювання нарядами вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських і річкових портів, інших публічних (громадських) місць; б) забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових і спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона; в) проведення спільних заходів із метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць⁸².

⁸¹ Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : Наказ МВС України від 02.07.2015 року № 796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0777-15>

⁸² Про затвердження порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ МВС України від 10.08.2016 року № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z1223-16>

Ч. 2 ст. 9 Закону України «Про Національну поліцію» передбачає забезпечення постійного інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а в ч. 6 цієї ж самої статті йдеться про те, що проекти нормативно-правових актів, які стосуються прав та свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України⁸³.

Також у ч. 2 ст. 89 Закону України «Про Національну поліцію» законодавець зазначає про співпрацю та взаємодію поліції із громадськістю як необхідну умову ефективної роботи поліції: «співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності такої діяльності»⁸⁴.

Свою чергою, **до основних форм взаємодії Національної поліції та громадських формувань з охорони публічної безпеки необхідно віднести:** 1) надання допомоги органам Національної поліції в гарантуванні публічної безпеки, запобіганні правопорушенням і злочинам; 2) інформування органів поліції про вчинені злочини або ті, що готуються, місця концентрації злочинних угруповань; 3) сприяння поліції у виявленні та розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань; участь у заходах безпеки дорожнього руху; 4) проведення консультацій із громадськістю з питань нормативно-правового регулювання гарантування публічної безпеки і порядку; 5) подання представниками громадськості (громадською радою) пропозицій із питань, що стосуються підвищення ефективності заходів гарантування публічної безпеки і порядку, удосконалення законодавства в цій сфері; 6) безпосередня участь громадських формувань в охороні публічного порядку; 7) здійснення громадського контролю за діяльністю

⁸³ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

⁸⁴ Там само.

Національної поліції у сфері гарантування публічної безпеки і порядку.

Дещо інші елементи взаємодії передбачено Інструкцією з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, зокрема, дільничний офіцер поліції проводить відкриті зустрічі із представниками органів місцевого самоврядування областей, районів, міст і сіл для налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. Інформує про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території. Також дільничні офіцери мають право залучати громадян, за їхньої згоди, для надання допомоги поліції в гарантуванні публічної безпеки⁸⁵.

Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» теж частково визначає правові, організаційні та фінансові засади щодо участі населення в гарантуванні публічної безпеки і державного кордону, порядок створення й організацію діяльності громадських формувань. Закон встановлює, що громадські формування з охорони публічної безпеки діють у взаємодії з органами виконавчої влади, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань⁸⁶.

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

Першочерговими заходами у цьому напрямі є розроблення нормативних актів щодо поліпшення співпраці з населенням і міс-

⁸⁵ Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : Наказ МВС України від 28.07.2015 року № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>

⁸⁶ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 року № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1835-14>

цевими громадами, пошуку спільних ефективних форм і методів роботи щодо гарантування публічної безпеки та боротьби зі злочинністю.

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

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

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

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

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

Функцію служіння суспільству через забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку покладено на Національну поліцію, яка взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм і заходів для задоволення потреб населення та поліпшення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань⁸⁷.

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

Систему заходів з охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки становлять: правове регулювання відносин у зазначених сферах, тобто прийняття компетентними органами законодавчих і інших нормативних актів, що регулюють поведінку людей у цих сферах життєдіяльності; реалізація, тобто втілення в життя державними органами і громадськими формуваннями правил цих актів⁸⁸.

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

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

⁸⁷ Дячук О. В. Правові засади партнерських відносин між поліцією та населенням. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 3. С. 156–159. URL: http://www.pap.in.ua/3_2015/47.pdf

⁸⁸ Дерев'янок С. П. Форми участі громадян в забезпеченні громадського порядку. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1439>

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

Особливості існування цих моделей муніципальної поліції безпосередньо пов'язані з моделлю управління та побудови поліцейських сил у державі, які за обсягом централізації управління можна поділити на централізовані (наприклад: Франція, Італія, Іспанія, Нідерланди, Латвія, Молдова, також і Україна), полуміцентралізовані (Великобританія, Німеччина) та децентралізовані (Швейцарія, яскравий приклад США). Централізованим поліцейським системам притаманна організація «слабкої», чи європейської системи, а до американської, чи «сильної» системи належать полуміцентралізовані та децентралізовані моделі управління⁸⁹.

Взагалі діяльність муніципальних поліцейських підрозділів ґрунтується на європейських наднаціональних стандартах, вагоме значення у запровадженні цих стандартів мають акти ООН та ОБСЄ з питань організації поліції. Також головну роль відіграють акти, схвалені органами Ради Європи з питань охорони громадського порядку та підтримки особливого статусу місцевого самоврядування⁹⁰.

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

1. Створюються та підпорядковуються органам місцевого самоврядування, підзвітні громаді, знаходяться «на службі» у населення муніципалітету, фінансуються органами самоврядування,

⁸⁹ Орлов В. А. Європейські стандарти в муніципальній охороні громадського порядку. URL: https://www.researchgate.net/publication/320960843_evropejski_standarti_v_municipalnij_ohoroni_gromadskogo_poradku

⁹⁰ Дерев'яно С. П. Форми участі громадян в забезпеченні громадського порядку. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1439>

та в діяльності дотримуються європейських наднаціональних стандартів.

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

3. Їхня діяльність координується державними органами, та муніципальна поліція має дублерів і помічників державної поліції.

Доцільно наголосити, що цей досвід не повинен всебічно копіюватися, тому що кожна країна має свої адміністративно-територіальні, географічні, національні, економічні та інші відмінності, так, з огляду на наявний європейський досвід, потрібно створити відповідну українську науково-виважену модель муніципальної поліції⁹¹.

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

Охорона громадського порядку досягається:

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

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

⁹¹ Орлов В. А. Європейські стандарти в муніципальній охороні громадського порядку. URL: https://www.researchgate.net/publication/320960843_evropejski_standarti_v_municipalnij_ohoroni_gromadskogo_poradku

– наявністю дисциплінарних, адміністративних, кримінальних та інших видів юридичної, а також моральної відповідальності за порушення громадського порядку⁹².

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

Головними завданнями громадських формувань є охорона прав, законних інтересів громадян, просвітницька діяльність, активна участь у запобіганні правопорушенням і припиненні їх, що дає можливість додати до цього переліку й охорону публічного порядку. Діяльність громадських формувань із реалізації зазначених завдань ґрунтується на принципах гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності їхніх членів⁹³.

Система суб'єктів, які безпосередньо виконують завдання з охорони публічного порядку, має включати державу в особі її органів, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації незалежно від форм власності, а також громадські об'єднання та окремих громадян за умови, що всі вони або кожен із них окремо здійснюють чи здійснювали заходи щодо охорони та зміцнення публічного порядку, запобігання правопорушенням, боротьби зі злочинністю⁹⁴.

Сьогодні громадяни України, відповідно до Конституції України, мають право створювати в установленому законодавством порядку різні громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам у забезпеченні охорони правопорядку⁹⁵.

⁹² Гусар О. А., Лукаш В. В. «Громадський порядок: сутність, поняття та форми правового забезпечення». URL: <http://www.ukr.vipreshebnik.ru/administrativne-pravo/4423-gromadskijporjadok-sutnist-ponyattya-ta-formi-pravovogo-zabezpechennya.html>

⁹³ Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 року № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>

⁹⁴ Агапова М. Система охорони публічного порядку в Україні. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/3/26.pdf>

⁹⁵ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

Законодавство України надає громадянам як представникам громадськості право створювати громадські об'єднання з метою охорони громадського порядку, зокрема захисту життя та здоров'я інших громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Зазначені громадські об'єднання сприяють органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади, правоохоронним органам у запобіганні правопорушенням та їх припиненні і мають узагальнену назву громадські формування з охорони громадського порядку⁹⁶.

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

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

Громадське формування набуває статусу юридичної особи з дати його державної реєстрації в порядку, визначеному законодавством. Для реєстрації громадського формування подаються рішення про його створення, підтримане відповідним органом Національної поліції чи підрозділом Державної прикордонної служби України, узгоджене з цими органами положення (статут), інформація про склад керівного органу, а також список членів формування. Діяльність такого громадського формування може бути припинена шляхом примусового розпуску або саморозпуску відповідно до закону⁹⁷.

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

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

⁹⁶ Московець В. І. Форми участі громадськості в забезпеченні громадського порядку. *Форум права*. 2011. № 3. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/20113/11mvizgp.pdf>

⁹⁷ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 року № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1835-14>

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

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

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

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

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

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

Для реалізації цілей і завдань цих громадських формувань місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право вводити за рахунок коштів місцевого бюджету посади інструктора з питань роботи з цими формуваннями, начальника загону народної дружини підприємства, установи, організації.

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

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

Органи Національної поліції, підрозділи Державної прикордонної служби України у разі потреби можуть надавати на договірних засадах громадським формуванням на період їх чергування або проведення цільових заходів мобільні радіотехнічні та спеціальні засоби, інші предмети екіпіровки нарядів⁹⁸.

Форми участі членів громадських формувань можна систематизувати за такими напрямками:

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

Важливим засобом залучення населення до участі в забезпеченні публічної безпеки і порядку, а також профілактики правопорушень слугує система заохочень. Передбачені такі види заохочень, як подяка, цінний подарунок і грошова винагорода, право надавати, які мають органи Національної поліції, інші органи вико-

⁹⁸ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 року № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1835-14>

навчої влади та місцевого самоврядування. Також визначено право підприємств, установ та організацій за поданням керівних органів громадських формувань заохочувати членів цих об'єднань пільговими путівками до санаторіїв або будинків відпочинку, додатково оплачуваною відпусткою терміном до п'яти діб та іншими видами заохочень і пільг, визначених зборами трудового колективу, за рахунок власних коштів.

Прозорість системи заохочень членів громадських формувань має важливе значення у залученні населення до охорони публічної безпеки та порядку. Це дасть змогу поліцейським залучити до співпраці з органами Національної поліції більш широкі верстви населення, що має урізноманітнити та збагатити практику протидії злочинності⁹⁹.

Згідно із Законом України «Про Національну поліцію» довіру населення до поліції визнано основним критерієм оцінки ефективності її діяльності. Однак на сучасному етапі трансформації органів публічного адміністрування наявна низка питань, що потребують вирішення. Нагальною проблемою є низький рівень довіри населення до діяльності поліції, відсутність самоорганізації громад, а подекуди й байдужість щодо питань забезпечення правопорядку та безпеки, а також значний некомплект підрозділів поліції. Практичний досвід засвідчує, що без підтримки суспільства завдання та функції, покладені на поліцію, повноцінно реалізувати буде вкрай складно¹⁰⁰.

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

⁹⁹ Костюшко О. П. Залучення громадян до охорони громадського порядку. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream.pdf>

¹⁰⁰ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

Громадські формування з охорони публічного порядку можуть бути надійним помічником правоохоронних органів у запобіганні порушенням прав і свобод громадян і припиненні їх, охороні публічного порядку, боротьбі зі злочинністю за умови, що правоохоронні органи й місцеве самоврядування будуть надавати цій взаємодії належну допомогу й підтримку, якої нині явно не вистачає¹⁰¹.

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

Такий комплексний підхід дає можливість державному та приватному секторам, місцевим громадам та громадянському суспільству сформувати спільний погляд на наявні і потенційні ризики, сприяти забезпеченню готовності до дій в умовах кризової ситуації і окремих громадян, і різних систем реагування, розробляти узгоджені плани реагування, діяти спільно та злагоджено. Так, досягається стійкість і на державному, секторальному рівнях, і в межах територіальних громад¹⁰².

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

¹⁰¹ Агапова М. Система охорони публічного порядку в Україні. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/3/26.pdf>

¹⁰² Резнікова О. О., Місюра А. О Шляхи модернізації системи забезпечення національної безпеки у контексті розбудови національної стійкості. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/111AZ_NatRes-fd32c.pdf

Питання для самоконтролю

1. Назвіть головні завдання громадських формувань із забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку.

2. Розкрийте правові форми взаємодії органів Національної поліції з громадськістю у забезпеченні громадського порядку та безпеки.

3. Назвіть основні форми взаємодії Національної поліції та громадських формувань з охорони публічної безпеки.

4. Окресліть взаємодію органів Національної поліції та місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності, розкрийте зміст.

Розділ 3

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

3.1. Повноваження поліції у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку

Відповідно до положень Закону України «Про Національну поліцію», Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству через забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом.

Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги¹⁰³.

У цьому контексті доцільно зауважити, що систему поліції становлять центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції. Водночас до складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні

¹⁰³ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань. Зокрема, у складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення¹⁰⁴.

Згідно з положеннями п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію», основними завданнями Національної поліції є: 1) реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; 2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах; 3) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги¹⁰⁵.

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁵ Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 року № 877. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248607704>

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

6) у межах повноважень, передбачених законом, організувати та здійснювати заходи щодо рятування людей, забезпечення їх безпеки, охорони майна в разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф та ліквідації їх наслідків;

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

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

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

10) здійснювати моніторинг оперативної обстановки в державі, вивчати, аналізувати й узагальнювати результати та ефективність поліцейської діяльності, інформувати в порядку та спосіб, які передбачені законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також громадськість про здійснення державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку та здійснювати низку інших повноважень¹⁰⁶.

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

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

¹⁰⁶ Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 року № 877. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248607704>

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

3) поважати і не порушувати прав і свобод людини;

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

5) зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома з огляду на виконання службових обов'язків;

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

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

Поліцейські у сфері забезпечення громадського порядку та безпеки мають право:

- вимагати від громадян дотримання громадського порядку;
- вимагати від осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Норми ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» надають працівникам поліції значне коло повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку¹⁰⁷.

Отже, Національна поліція України є провідним суб'єктом забезпечення публічної безпеки і порядку у трьох напрямках: 1) охорона прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави; 2) вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку: попередження і припинення можливих злочинів, порушень публічної безпеки і порядку; провадження превентивної та профілактичної діяльності, протидія злочинності, своєчасне реагування на заяви та повідомлення, недопущення ослаблення охорони публічного порядку на інших територіях населеного пункту, моніторинг оперативної обстановки тощо; 3) взаємодія з іншими державними органами у процесі забезпечення публічної безпеки і порядку й реалізації державної політики у цій сфері.

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

3.2. Форми і методи забезпечення поліцією публічної безпеки та порядку

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

Слід зауважити, що загалом *метод* – це: 1) спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; 2) прийом або система прийомів, що застосовується в будь-якій галузі діяльності¹⁰⁸.

Для виконання завдань, покладених на правоохоронні органи, застосовуються загальні методи переконання та примусу в тому чи іншому співвідношенні в процесі реалізації більшості функцій, які вважаються найвагомішими і всеохопними методами державного управління загалом¹⁰⁹.

Так, відповідно до ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію», поліція для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу, а також для виконання покладених на неї завдань вживає заходів реагування на правопорушення, визначені

¹⁰⁸ Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін.; Акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К. : Наук. думка, 1970–1980. Т. 4. 1973. С. 692.

¹⁰⁹ Марченко Б. М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07; Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ. Д., 2009. С. 13.

Кодексом України про адміністративні правопорушення¹¹⁰ та Кримінальним процесуальним кодексом України¹¹¹, на підставі та в порядку, визначених законом, а також інші заходи, визначені окремими законами¹¹².

У цьому контексті варто зазначити, що під поліцейським заходом розуміють дію або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень. Обраний поліцейський захід є необхідним, якщо для виконання повноважень поліції неможливо застосувати інший захід або його застосування буде неефективним, а також, якщо такий захід заподіє найменшу шкоду й адресату заходу, й іншим особам. Окрім того, застосований поліцейський захід має бути пропорційним (шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого він застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди) та ефективним (застосування забезпечує виконання повноважень поліції). Водночас поліцейський захід має бути припинено при досягненні мети його застосування, очевидності неможливості досягнення мети заходу або відсутності необхідності у його подальшому застосуванні¹¹³.

У контексті дослідження методів переконання, профілактики та запобігання правопорушенням слід виокремити такі *превентивні поліцейські заходи*, передбачені чинним законодавством, які у разі необхідності можуть бути застосовані поліцейським: 1) перевірка документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхнева перевірка і огляд; 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володін-

¹¹⁰ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

¹¹¹ Кримінальний кодекс України : Закон України у редакції від 27.06.2019. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

¹¹² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

¹¹³ Там само.

ня річчю; 7) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису тощо¹¹⁴.

Водночас важливо наголосити, що під час застосування таких методів у процесі забезпечення публічної безпеки і порядку поліція зобов'язана повідомити тій чи іншій особі про причини застосування стосовно неї превентивних заходів та нормативно-правові акти, на підставі яких вони застосовуються.

Свою чергою, в деяких передбачених чинним законодавством випадках з метою забезпечення публічної безпеки і порядку можуть застосовуватися поліцейські *заходи примусу*:

1) фізичний вплив (сила) (застосування будь-якої фізичної сили, а також спеціальних прийомів боротьби з метою припинення протиправних дій правопорушників);

2) застосування спеціальних засобів (гумові та пластикові кийки; електрошокові пристрої контактної та контактнo-дистанційної дії; засоби обмеження рухомості; засоби примусової зупинки транспорту; службові собаки тощо);

3) застосування вогнепальної зброї (є найсуворішим заходом примусу та застосовується у виключних випадках, передбачених ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію»)¹¹⁵.

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

Загалом форма – це спосіб існування змісту, невіддільний від нього, який слугує його виразом; його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз; тип, будова, спосіб організації будь-чого; зовнішній вияв будь-якого явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення й удосконалення взаємозв'язків між частинами цілого^{116; 117}.

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

¹¹⁵ Там само.

¹¹⁶ Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін.; Акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К. : Наук. думка, 1970–1980. Т. 10. 1979. С. 617.

У межах нашого дослідження, ми вважаємо, доречніше використати термін «форма» у тому значенні, що зафіксовано у тлумачному словнику: як зовнішній вигляд, зовнішній обрис і як устрій, структура будь-чого, система організації¹¹⁸.

Розглядаючи сферу публічної безпеки крізь призму адміністративно-правових відносин, доцільно зауважити, що більшість учених-адміністративістів визначають форму адміністративної діяльності як складову управлінської діяльності. Зокрема Ю. П. Битяк та В. В. Зуй ототожнюють категорії «форми адміністративної діяльності» та «форми управління», визначаючи, що «форми управління – це зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), що використовуються в процесі державної виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління»¹¹⁹.

Аналогічні погляди, але з власним визначенням категорії «форми управління», є у наукових працях В. Я. Малиновського, В. Л. Грохольського, О. В. Кузьменко, Ю. М. Козлова, Т. О. Коломоєць тощо. Зокрема, В. Я. Малиновський зазначає, що «форму управлінської діяльності визначають як способи виразу її змісту; способи здійснення, виявлення методів управління; зовнішнє практичне втілення функцій управління в конкретних діях; організаційно-правовий вираз конкретних однорідних дій апарату державного управління; виділення у самостійні групи споріднених за характером, однакових чи схожих у своєму зовнішньому виразі дій; системи внутрішньо поєднаних способів здійснення функцій державного управління; зовнішнє практичне виявлення управлінської діяльності в конкретних діях; дії суб'єктів управління, що мають відповідне зовнішнє виявлення; зовнішнє виявлення управлінської діяльності; зовнішнє виявлення управлінського впливу тощо»¹²⁰. Відповідно до погляду В. Л. Грохольського, «форма державного управління являє

¹¹⁷ Советский энциклопедический словарь : 3-ье изд. / гл. ред. А. М. Прохоров. М. : Советская энциклопедия, 1984. С. 951.

¹¹⁸ Словарь иностранных слов / сост. И. М. Сулова. М. : Рус. яз., 1983. С. 536.

¹¹⁹ Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / за ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2005. С. 91.

¹²⁰ Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. С. 511–512.

собою зовнішній вираз конкретних однорідних дій державних органів та їх структурних підрозділів, служб, які мають управлінський характер та здійснюються в межах наданої компетенції з метою реалізації функцій державного управління»¹²¹.

Форму діяльності поліції розглядають як групу однорідно-правових дій, шляхом застосування яких поліцією забезпечується громадська безпека та порядок, ведеться боротьба зі злочинністю, здійснюється безпосереднє виконання функцій поліції¹²².

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

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

¹²¹ Грохольський В. Л. Організаційно-правові засади управління спеціальними підрозділами МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2003. С. 26.

¹²² Гусарев С. Д. Конституційні основи формування в Україні правової держави та вдосконалення діяльності міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 1994. С. 19.

На наш погляд, під правовими формами адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки України слід розуміти комплекс дій правостановлювального характеру, повноваженнями щодо здійснення яких, відповідно до положень законодавства, наділені відповідні суб'єкти забезпечення публічної безпеки.

Отож внаслідок проведеного дослідження змісту правової форми адміністративної діяльності із забезпечення публічної безпеки в Україні можна зробити декілька висновків.

По-перше, під формами адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки слід розуміти сукупність взаємообумовлених правових та організаційних заходів, які здійснюються в межах закону та закріплених за суб'єктами забезпечення публічної безпеки повноважень та направлені на досягнення певної мети – ефективного, оптимального та достатнього забезпечення публічної безпеки через попередження, припинення та подолання наслідків негативного впливу на сферу адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки та створення необхідних та достатніх умов для розвитку та вдосконалення зазначеної сфери¹²³.

По-друге, з урахуванням зазначеного слід зауважити, що правовим формам адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки притаманна низка ознак:

1. Вони здійснюються від імені та в інтересах держави й особи, тобто така реалізація притаманна виключно державним органам влади та їх посадовим особам, а також органам місцевого самоврядування.

2. Здійснюються у межах виконавчо-розпорядчих повноважень суб'єктів забезпечення публічної безпеки.

3. Спричиняють виникнення, зміну або припинення правовідносин у сфері публічної безпеки.

4. Мають правостановлювальний характер, тобто комплекс дій може породжувати собою настання певних правових наслідків: прийняття нормативно-правового акта або дії, направлені на матеріально-фінансове забезпечення публічної безпеки.

¹²³ Панова О. О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Х., 2018. С. 255.

По-третє, правова форма адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки своїм наслідком завжди має юридично значущий вплив, а отже, може бути розглянута в межах нашого дослідження як:

- видання нормативних та індивідуальних правових актів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні;
- укладання адміністративних договорів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні;
- вчинення юридично значущих дій у системі правових форм забезпечення публічної безпеки в Україні¹²⁴.

Водночас не менш важливе значення у процесі забезпечення публічної безпеки і порядку під час здійснення масових заходів мають *неправові (організаційні) форми* забезпечення, які чинять превентивний, профілактичний, виховний вплив. Ці форми регламентуються переважно локальними актами (інструкціями, правилами тощо) і націлені на внутрішню організацію управлінської діяльності. Так, неправовими формами вважають проведення нарад, обговорень, перевірок, розробку проектів, планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської роботи¹²⁵.

Проте варто зауважити, що враховуючи сутність і значення правової та неправової форм, у деяких випадках, за відповідних умов, неправова форма може бути одночасно правовою і навпаки, тобто розподіл форм забезпечення на правові та неправові є умовним.

На наш погляд, до неправових форм варто віднести організаційні форми забезпечення публічної безпеки в Україні: інформаційне забезпечення публічної безпеки, кадрове забезпечення публічної безпеки та матеріально-фінансове забезпечення публічної безпеки¹²⁶.

¹²⁴ Панова О. О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Х., 2018. С. 257.

¹²⁵ Крегул Ю. І. Поняття і види форм державного управління. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К. : Факт, 2003. С. 276.

¹²⁶ Панова О. О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Х., 2018. С. 299.

Так, проведений аналіз положень поглядів різних учених-адміністративістів дозволив сформувати власне визначення організаційних форм забезпечення публічної безпеки в Україні як комплексу дій, направлених на вдосконалення діяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні, створення умов для належного виконання ними покладених на них обов'язків та забезпечення потрібного стану законності та правопорядку в державі. Застосування організаційної форми забезпечення публічної безпеки необхідне для створення належних умов для забезпечення функціонування усієї системи адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки.

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

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

Важливішою формою реалізації законності в діяльності Національної поліції є проведення контролю. Контроль – це систематичне спостереження і перевірка процесу функціонування відповідного об'єкта. Він здійснюється з метою оцінки обумовленості й ефективності прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від цих рішень, усунення несприятливих явищ і, за необхідності, інформування про них компетентних органів. Найважливіше завдання контролю – попереджати можливі упущення й помилки, спонукати посадових осіб до добросовісного виконання службових обов'язків, сприяти підвищенню особистої відповідальності кожного за доручену ділянку роботи¹²⁷.

¹²⁷ Бандурка О. М. Професійна етика поліцейського : науково-практ. посібник. Х. : Золота миля, 2017. С. 187.

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

Для суб'єктів парламентського контролю за діяльністю поліції притаманними є такі загальні повноваження: затвердження загальної структури та визначення функцій Міністерства внутрішніх справ України (п. 22 ст. 85 Конституції України)¹²⁸; прийняття законодавчих актів правоохоронного спрямування та законів, які визначають правовий статус поліції (наприклад, Закони України «Про Національну поліцію»¹²⁹, «Про оперативно-розшукову діяльність»¹³⁰ тощо); затвердження загальнодержавних правоохоронних програм, а також програм реформування правоохоронних органів; визначення організації і діяльності органів виконавчої влади, основ державної служби, основ правового і соціального захисту поліцейських. Також виключно в законодавчому порядку визначаються основи національної безпеки країни, частиною якої є дотримання правопорядку, правовий режим воєнного і надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації, діяння, які є злочинами, адміністративними правопорушеннями та відповідальність за них тощо.

Комітети Верховної Ради України на постійній основі здійснюють функції: 1) законопроектну; 2) організаційну; 3) контрольну. Згідно із Законом України «Про Комітети Верховної Ради України», функція їх контролю полягає в: аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготов-

¹²⁸ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹²⁹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

¹³⁰ Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 року № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>

ці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, державним органам, їх посадовим особам; контролі за реалізацією норм законів України в діяльності органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій; контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; погодженні питань, проведенні консультацій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, створенні і ліквідації спеціальних державних органів, що віднесені до предметів відання комітетів, здійсненні інших погоджень і консультацій тощо¹³¹. Органи поліції зобов'язані виконувати вимоги комітетів, надавати їм необхідні матеріали і документи, розглядати в обов'язковому порядку рекомендації комітетів і повідомляти в установленний строк.

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

Відповідно до статті 101 Конституції України, парламентський контроль за додержанням прав та свобод людини і громадянина на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює також Уповноважений Верховної Ради України з прав людини¹³². До сфери діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини віднесені: захист прав і свобод людини і громадянина, запобігання їх порушенню або сприяння їх поновленню, сприяння увідповідненню законодавства України про права і свободи людини і громадянина з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі, запобігання будь-яким

¹³¹ Про Комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 року № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>

¹³² Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод тощо¹³³.

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

Згідно зі ст. 102 Конституції України, Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Це обумовлює наявність у Президента України широкого кола контролюючих функцій за законністю діяльності органів виконавчої влади, зокрема й органів Національної поліції, їх посадових осіб¹³⁴.

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

Відповідно до ст. 107 Конституції України, Президент України є Головою Ради національної безпеки і оборони України, яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. До її складу входить, окрім Прем'єр-міністра України, Голови Служби безпеки України, Міністра закордонних справ України, і Міністр внутрішніх справ України¹³⁵.

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

Основні завдання, функції та повноваження Кабінету Міністрів України, зокрема щодо контрольної діяльності стосовно полі-

¹³³ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 року № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>

¹³⁴ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹³⁵ Там само.

ції, визначені у ст. 116 Конституції України¹³⁶ та конкретизовані у Законі України «Про Кабінет Міністрів України»¹³⁷. Так, діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення державного суверенітету України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави через виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління, зокрема, у сфері законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, вирішення інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, координації роботи міністерств і інших органів виконавчої влади. В межах своєї компетенції Кабінет Міністрів України видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання, зокрема і працівниками органів (підрозділів) Національної поліції.

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

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

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

¹³⁶ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹³⁷ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/ed20171111>

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

Основними цілями відомчого контролю є спрямування діяльності поліції на виконання поставлених завдань методом перевірки її фактичного стану, управління процесом удосконалення поліцейської діяльності завдяки своєчасному виявленню і усуненню відхилень, недоліків та їх причин¹³⁸.

Організація внутрішньовідомчого контролю залежить від повноважень суб'єкта контролю. Головним суб'єктом внутрішньовідомчого контролю за діяльністю Національної поліції України відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» є керівник центрального органу управління Національної поліції¹³⁹.

Суб'єктами відомчого контролю в поліції виступають також:

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

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

3) підрозділи поліції, які поряд зі своїми основними функціями здійснюють ще й контрольні (наприклад, чергові служби, інспекції)¹⁴⁰.

¹³⁸ Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навч. посібник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х. : ХНУВС, 2017. С. 116.

¹³⁹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

¹⁴⁰ Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навч. посібник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х. : ХНУВС, 2017. С. 117.

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

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

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

Важливе місце у системі забезпечення законності діяльності поліції посідає контроль з боку органів місцевого самоврядування та громадськості.

Громадський контроль є формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством і державою. Він розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами поліції їх завдань та функцій.

Відповідно до нині діючого законодавства, а зокрема Розділу VIII «Громадський контроль за діяльністю поліції» Закону України «Про Національну поліцію», нормативно визначено такі форми громадського контролю за діяльністю поліції: отримання та оприлюднення звіту про поліцейську діяльність; контроль за діяльністю керівника поліції та прийняття резолюції недовіри йому; взаємодії

між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування; залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських¹⁴¹.

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

Інформування громадськості про стан правопорядку, заходи, які вживаються з попередження правопорушень, покладається на керівників територіальних органів поліції. З цією метою керівники територіальних органів поліції періодично, за задалегідь оприлюдненим розкладом, мають проводити особисті зустрічі, прес-конференції, а також використовувати мережі Інтернет для оперативного поширення інформації про діяльність органів поліції, забезпечувати інформаційне наповнення веб-сайтів територіальних органів поліції; надавати допомогу інформаційним агентствам, телерадіокомпаніям, друкованим засобам масової інформації, інтернет-виданням, творчим організаціям, підприємствам та установам в інформуванні населення про діяльність органів поліції; забезпечувати підготовку тематичних матеріалів та програм для засобів масової інформації з актуальних питань підтримання публічного порядку, боротьби зі злочинністю, профілактики правопорушень, сприяти журналістам у цій роботі; організовувати проведення опитувань населення з метою вивчення громадської думки про діяльність органів поліції тощо.

¹⁴¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

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

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

Доцільно зазначити, що «резолюція» – це рішення, постанова, прийняті, ухвалені з'їздом, зборами тощо внаслідок обговорення будь-яких питань¹⁴². Згідно з основними правилами юридичної техніки, резолюція складається зі вступної (констатуючої) та директивної (резолютивної) частин. Перша з них містить загальну характеристику діяльності відповідної особи (позитивні аспекти та недоліки), а друга – узагальнювальні висновки, оцінку роботи, конкретні заходи, що спрямовані на реалізацію поставлених завдань та усунення виявлених недоліків і встановлює відповідальних осіб. Отож у рішенні про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції мають бути зазначені мотиви для його прийняття з посиланням на обставини, що їх обґрунтовують.

¹⁴² Поклад О. В. Громадський контроль за діяльністю поліції: сучасні реалії правового забезпечення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 72–79. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=Nvdduvs_2015_4_13

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

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

Також законодавством визначено доволі широкі можливості місцевої ради подолання так званого «вето» вищого керівника, який прийняв рішення про залишення керівника територіального органу на посаді. Для цього місцева рада, яка прийняла резолюцію недовіри, протягом одного місяця з дня отримання рішення про залишення на посаді керівника органу (підрозділу) поліції та копій матеріалів проведеної перевірки має право повторно 3/4 від складу ради прийняти рішення про оголошення резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу), яке є остаточним та підлягає обов'язковому виконанню у триденний строк з дня прийняття. У випадку, якщо вищий керівник протягом чотирнадцяти днів з дня отримання відповідного рішення не видав наказу про звільнення такого керівника або не надіслав до відповідної місцевої ради інформацію про залишення на посаді такого керівника разом із матеріалами прове-

деної перевірки, рішення місцевої ради про прийняття резолюції недовіри набуває статусу остаточного і підлягає обов'язковому виконанню у триденний строк. Водночас законодавством встановлено обмеження щодо застосування резолюції недовіри керівнику органу поліції, так воно може бути прийнято не раніше ніж через один рік після його призначення на посаду¹⁴³.

Ще одним аспектом громадського контролю за діяльністю поліції є взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. Правове регулювання такої взаємодії визначено у статті 88 Закону, що виходячи з назви розділу VIII віднесено до форми громадського контролю, однак, ми вважаємо, це два різних правових явища. У зв'язку з цим більш доцільною вбачається така назва Розділу VIII Закону «Взаємодія територіальних органів поліції та органів місцевого самоврядування та громадський контроль за діяльністю поліції».

Окремим аспектом взаємодії громадськості та поліції, який набув свого законодавчого втілення у статті 89 Закону України «Про Національну поліцію», є підготовка та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та поліпшення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань¹⁴⁴.

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

¹⁴³ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

¹⁴⁴ Там само.

одного, яка є результатом сформованого позитивного іміджу кожного суб'єкта; взаєморозуміння¹⁴⁵.

Виходячи з положень законів України та міжнародно-правових актів, до основних спільних заходів поліції та громадськості щодо задоволення потреб населення та поліпшення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань можна віднести: спільне планування та проведення сумісних дій із запобігання та виявлення правопорушень; обмін інформацією та досвідом із запобігання та припинення адміністративних правопорушень та злочинів; проведення спільних семінарів, навчань, зборів, консультацій і нарад правоохоронної спрямованості з питань покращення організації протидії злочинності.

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

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

¹⁴⁵ Поклад О. В. Громадський контроль за діяльністю поліції: сучасні реалії правового забезпечення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 72–79. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21_DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Nvdduvs_2015_4_13

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте зміст визначення організаційних форм забезпечення публічної безпеки в Україні?
2. Розкрийте правові форми забезпечення органами поліції публічної безпеки і порядку?
3. Назвіть ознаки, які притаманні правовим формам адміністративної діяльності поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку?

Розділ 4

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

4.1. Поняття та класифікація масових заходів

Як відомо, масові заходи становлять зібрання громадян різного характеру, які викликані різними причинами і на які впливають різні чинники. Ці фактори мають розмаїту природу і здебільшого є виявом різних аспектів життя суспільства (проблем, які існують в окремих населених пунктах та в межах країни, політичних аспектів, міжнародних правовідносин, спортивних, релігійних та інших подій). Заразом масові заходи активно впливають на стан забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. Мирні заходи, особливо релігійні, культурно-масові, спортивні та низка інших не мають великого впливу на стан громадської безпеки. Проте значний вплив на стан громадської безпеки здійснюють політичні заходи, які доволі часто переростають або в масові заворушення, або призводять до групових порушень громадського порядку та масового безладу. Відповідно питання охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів політичного характеру є особливо важливим.

Як свідчать статистичні дані, упродовж останніх п'яти років кількість масових заходів та акцій в Україні постійно зростає, у середньому щороку в них беруть участь близько 70 млн громадян. Структурно масові заходи на 50% утворюють громадсько-

політичні акції, майже 31% пов'язаний із блокуванням транспортних комунікацій, 10% – з голодуванням, 3% – зі страйками, 6% утворюють інші явища. Водночас для органів Національної поліції важливо прийняти правильні управлінські рішення з урахуванням правових, організаційних і психологічних аспектів для запобігання виникненню масових порушень громадського порядку, адже одним з основних результатів правоохоронної роботи має бути підтримання громадського порядку та безпеки¹⁴⁶.

Розглядаючи проблему з'ясування змісту поняття «масові заходи», необхідно зауважити, що офіційного його визначення, яке давало б змогу розкрити притаманні риси та відмежувати його від інших явищ суспільного життя, пов'язаних зі скупченням людей (наприклад, черги за квитками, зібрання публіки перед концертом тощо), донедавна не було. Дефініції, наведені в працях окремих дослідників радянського періоду, ототожнювались із характеристикою окремих видів масових заходів, зазвичай, громадсько-політичних¹⁴⁷.

Сучасний стан організації і проведення масових заходів в Україні характеризується відсутністю чітких нормативних документів, які б регулювали проведення масових заходів. Зазвичай при проведенні масових заходів усі ґрунтуються на ст. 39 Конституції України, яка дозволяє громадянам «збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування»¹⁴⁸. Здебільшого в Україні виконується перша частина згаданої статті. Питання ж про сповіщення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо проведення тих чи інших, особливо політичних, масових заходів майже не врегульоване.

¹⁴⁶ Возник М. В. Організаційно-правові засади управління органами внутрішніх справ при забезпеченні масових заходів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. К., 2010. С. 2.

¹⁴⁷ Иванов В. Т. Методическое пособие по организации охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. Ульяновск, 1981. С. 20–21.

¹⁴⁸ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

Перше наукове визначення поняття масових заходів виникло у 1985 р. Так, масові заходи визначались як сукупність дій соціального життя за участю великої кількості громадян, що здійснюються з метою задоволення політичних, духовних, фізичних та інших потреб громадян, виступають формою реалізації їхніх прав і свобод, а також формою соціального спілкування між людьми та способом вироблення єдності установок особистості й суспільства загалом¹⁴⁹. Це була перша спроба дослідження змісту вказаного поняття. Саму дефініцію як поняття застосовувати складно, оскільки вона має розмиті межі описуваного явища, цінність її полягає в іншому.

За останні 30 років визначення терміна «масові заходи» набувало різних значень. Зокрема, деякі вчені виділяють три найголовніші притаманні ознаки, що присутні в кожному випадку проведення таких заходів: наявність значної кількості людей, організованість дій, наявність спільної мети¹⁵⁰. Інші науковці під масовими заходами розуміють великі громадсько-політичні, спортивні, культурні й інші заходи, у яких бере участь велика кількість учасників, туристів, гостей і місцевого населення¹⁵¹. Правники цей термін визначають через організаційно-правові аспекти: «Масові заходи – це організовані чи санкціоновані компетентними державними органами або громадськими організаціями дії значних груп людей, що здійснюються на основі звичаїв і проходять у громадських місцях»¹⁵². Інколи до головної ознаки масових заходів відносять

¹⁴⁹ Ларин В. В. Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий: теория и практика совершенствования охраны общественного порядка : монография. М. : Юридическая литература, 1985. С. 53.

¹⁵⁰ Яременко А. О. Щодо визначення поняття масових заходів. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2006. Вип. 34. С. 33.

¹⁵¹ Колодкин Л. М. Особенности подготовки личного состава к несению службы по охране общественного порядка в период проведения массовых мероприятий в условиях крупного города. Проблемы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в условиях крупного города. М. : ВШ МВД СССР, 1984. С. 17.

¹⁵² Алоян А. М. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка. М., 1987. С. 37.

наявність у групах людей соціальної активності, тобто ставлення до життя суспільства, у якому вони виступають як суб'єкти й носії соціально значущих норм, ідеалів, інтересів та інших людських цінностей. З огляду на це автори пропонують таке визначення: «Масові заходи – це організована, санкціонована або несанкціонована форма активних дій великих груп людей у громадських місцях із метою виявлення їхньої волі, захисту своїх прав і свобод, законних інтересів, задоволення в економічній, політичній, соціально-культурній, інших матеріальних та духовних сферах»¹⁵³.

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

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

Релігійні заходи здебільшого мають на меті відправлення релігійних обрядів і можуть проводитися у формі масового богослужіння, релігійних обрядів, хресних ходів тощо.

¹⁵³ Поліщук В. Г. Адміністративно-правове регулювання та практика проведення масових заходів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Х., 1999. С. 3.

Якщо говорити про спортивні заходи, то з них ми можемо виокремити такі форми, як футбольні матчі, змагання з інших видів спорту, які передбачають наявність великої кількості глядачів, змагання з екстремальних видів спорту та інші види змагань. Водночас спортивні змагання можна вважати найорганізованішими масовими заходами.

Культурно-видовищні заходи за формами проведення можна поділити на концерти, різноманітні шоу, циркові вистави, вистави, які присвячені знаменним датам у житті країни, реконструкції розмаїтих подій, які мали місце в історії країни тощо¹⁵⁴.

Проводиться також класифікація масових заходів за способом організації. Окремі науковці пропонують класифікувати масові заходи як такі, що регламентовані, неформальні та змішані¹⁵⁵. Така класифікація видається дещо неповною і не відображає всіх аспектів масових заходів. Регламентовані масові заходи – це такі заходи, які мають проводитися відповідно до встановлених правил. Їх до речно називати організаційно-забезпеченими, тобто кожен крок організаторів та учасників заходів забезпечений правилами та інструкціями і відхилення від таких інструкцій може призвести до зміни всієї мети заходу. До таких заходів можна віднести, наприклад, інавгурацію Президента України, прийняття присяги великою кількістю військовослужбовців та ін.

До неформальних, або не забезпечених організаційно, можна віднести масові заходи, які виникають внаслідок певних подій і спрямовані насамперед на задоволення якихось потреб населення певної території чи якоїсь групи. Це можуть бути заходи з блокування вулиць і доріг з метою задоволення вимог певних груп населення чи певних територій, збори громад, які виникають стихійно

¹⁵⁴ Заросило В. В. Теорія масових заходів та їх вплив на громадську безпеку. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 42 (3). С. 122–126. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Npmaup_2014_3_22

¹⁵⁵ Бирко А. С. Понятие и виды массовых мероприятий в деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка. Сб. статей победителей конкурса науч. работ, выполненных курсантами, слушателями и студентами Академии МВД Респ. Беларусь в 2008 г. Минск, 2008. С. 160.

з метою вирішення тих чи інших питань, що стосуються діяльності місцевих громад тощо.

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

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

В юридичній літературі є також класифікація масових заходів за кількістю учасників. Кількість учасників – це дещо умовна величина, але від кількості учасників залежать певною мірою і зусилля з охорони громадського порядку та громадської безпеки під час їх проведення. Можна запропонувати класифікацію масових заходів за кількістю учасників, поділивши їх на декілька груп: малі – до 50 учасників, середні – від 50 до 100, великі – від 100 до 500 учасників та дуже великі – від 500 учасників^{156; 157}.

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

Щодо масових заходів до 500 осіб, то в разі виникнення непорозумінь і конфліктів, владнати ці конфлікти є певною про-

¹⁵⁶ Возник М. В. Організаційно-правові засади управління органами внутрішніх справ при забезпеченні масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. К., 2010. 188 с.

¹⁵⁷ Мартишко А. Ю. Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку ОВС під час проведення спортивних заходів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. К., 2010. 248 с.

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

Масові заходи, в яких беруть участь понад 500 осіб, є небезпечними, адже здебільшого при виникненні ускладнень та переростанні заходу в масовий безлад вони стають некерованими.

Є також класифікація масових заходів за ступенем агресивності¹⁵⁸. Така класифікація видається прийнятною, проте чітко визначити від самого початку агресивність масового заходу неможливо. Можна говорити про нейтральні масові заходи, до яких здебільшого належать релігійні заходи, проте, якщо ці релігійні заходи проводяться представниками інших конфесій, крім православної релігії, вони можуть бути агресивними, особливо на території, де проживає більшість православних громадян. Заразом такі випадки є поодинокими і не можуть бути підставою для класифікації.

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

З погляду психологічної характеристики масових заходів, в окремих випадках пропонується класифікація і керованих, і некерованих натовпів. Водночас керований натовп може перерости в некерований за наявності певних обставин (втручання працівників правоохоронних органів, наявність провокаторів, які спеціально здійснюють дії, спрямовані на дестабілізацію ситуації тощо).

Окрім зазначених категорій класифікації, є низка інших: за масштабом місць, де проводяться масові заходи, за часом їх проведення, за складом учасників тощо. Зазвичай класифікація цих заходів здійснюється працівниками правоохоронних органів з метою визначення надалі можливості ефективніших дій з охорони громадського порядку та громадської безпеки. Такі класифікації можуть проводитися на основі фізичних параметрів проведення масових

¹⁵⁸ Чертенкова А. М. Адміністративно-правова охорона громадського порядку під час проведення масових заходів громадсько-політичного характеру: зміст, стадії, засоби, особливості. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. Дніпропетровськ, 2009. № 3. С. 54–63.

заходів (площі території, де проводиться захід, часу доби, тривалості його проведення, наявності певних осіб, які можуть спровокувати масові заворушення, кількості осіб іншої національності, спрямованості масового заходу тощо). Здебільшого такі види класифікації необхідні для забезпечення безпеки учасників масових заходів, інших громадян, а також організації охорони громадського порядку та громадської безпеки¹⁵⁹.

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

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

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

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

¹⁵⁹ Заросило В. В. Теорія масових заходів та їх вплив на громадську безпеку. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 42 (3). С. 122–126. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Npmaup_2014_3_22

Основними видами забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів є такі:

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

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

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

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

5) залежно від кількості учасників масового заходу: забезпечення публічної безпеки і порядку малочисельного масового заходу із кількістю осіб від 10 до 30 чоловік; середньочисельного – від 30 до 100 чоловік; великочисельного – понад 100 чоловік тощо¹⁶⁰.

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

1) забезпечення особистої безпеки громадян;

2) охорону публічного порядку і забезпечення публічної безпеки;

3) захист власності від протиправних посягань;

4) запобігання і припинення злочинів і адміністративних правопорушень;

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

6) провадження у справах про адміністративні правопорушення;

7) надання допомоги громадянам, посадовим особам, підприємствам, установам, організаціям і громадським об'єднанням у здійсненні їх прав і законних інтересів тощо¹⁶¹.

¹⁶⁰ Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2017. С. 88–89.

¹⁶¹ Організація та управління підрозділами міліції громадської безпеки : мультимедійний навч. посібник. НАВС. URL: <http://www.naiu.kiev.ua/books/ODGMV/new-page.html>

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

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

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

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

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

5) контроль за діяльністю органів поліції (підбиття результатів забезпечення публічної безпеки і порядку під час масового заходу, ведення звітності щодо виявлених і усунених правопорушень, заохочення та дисциплінарна відповідальність працівників та ін.)¹⁶².

Враховуючи визначені види та напрямки забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів, варто акцентувати на тому, що якість і ефективність забезпечення Національною

¹⁶² Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2017. С. 94–95.

поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів можна забезпечити лише при комплексному здійсненні взаємопов'язаних і взаємодоповнювальних, і водночас чітко і логічно виділених, видів і напрямків забезпечення.

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

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

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

3) заключний, який здійснюється через згортання сил і засобів, зосередження їх у призначених пунктах та підбиття підсумків несення служби¹⁶³.

Зокрема підготовчий етап забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку передбачає: з'ясування характеру та особливостей масового заходу, проведення оцінки оперативної обстановки, розробку плану організації забезпечення публічної безпеки і порядку, створення відповідних органів управління, проведення рекогностування місцевості, здійснення підготовки особового складу та технічних засобів до несення служби, проведення заключного інструктажу з відповідальними особами з уточненням їх функціональних обов'язків. Причому план забезпечення публічної безпеки і порядку має містити інформацію щодо змісту, програми заходу, місця, часу його проведення, оперативної інформації; підготовчих, організаційно-практичних та оперативних заходів; складу, графіку роботи оперативного штабу (робочої групи), виїзних штабів на об'єктах проведення заходів; загального розрахунку сил та засобів, що залучаються від конкретного органу, підрозділу; території проведення заходу (зони, сектори, дільниці) та їх закріплення за певними нарядами; чисельності нарядів та від яких органів

¹⁶³ Панова О. О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів. *S.P.A.C.E. Society, Politics, Administration in Central Europe : електронний науково-практичний журнал*. Одеса, 2017. Вип. 2. С. 43–44. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/7332>

і підрозділів, закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання вони залучаються; вихідних даних та позивних старших (керівників) нарядів, часу виставлення нарядів; чисельності та місця розташування загальних резервів на випадок непередбачених обставин; дій нарядів поліції при виникненні непередбачених обставин; конкретних завдань начальникам структурних підрозділів, керівництву міських чи районних органів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку під час масового заходу; організації управління силами та засобами (контролю за дотриманням розрахунку сил та засобів, відповідальної особи, на яку покладається загальне керівництво всіма нарядами; картки (схеми) зв'язку, заходів з контролю тощо¹⁶⁴.

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

Підготовка особового складу до несення служби, окрім проведення інструктажів, полягає в репетиціях і тренуваннях. На інструктажах із використанням схеми території роз'яснюються програма проведення масового заходу, маршрути, напрямки руху людей, стоянки транспорту; проводиться ознайомлення зі зразками перепусток/квитків, які дають право проходу/проїзду, уточнюються ділянки підтримання публічного порядку, пункти керування, резерв, медичні пункти, санітарні вузли тощо. Також у період підго-

¹⁶⁴ Охорона громадського порядку та безпеки при проведенні масових заходів. Фондова лекція з дисципліни «Організація охорони громадського порядку». К. : НАВС, 2014. С. 17.

товки до підтримання публічного порядку й безпеки під час проведення масових заходів керівництвом підрозділів із підтримання публічного правопорядку має проводитися вивчення нормативно-правових актів, якими регламентуються обов'язки й права поліції, мають визначатися відповідальність за порушення правопорядку організаторами та учасниками масових акцій, здійснюватись відпрацювання тактичних прийомів під час несення служби за умов ускладненої обстановки тощо¹⁶⁵.

Під час виконавчого етапу забезпечення публічної безпеки і порядку при проведенні масових заходів здійснюється безпосередня діяльність особового складу органів поліції із забезпечення публічної безпеки і порядку. Особливе значення на цьому етапі мають підготовленість нарядів, організаційні здібності керівників органів Національної поліції, знання основ тактики підтримання публічної безпеки й порядку, уміння здійснювати оперативне управління підрозділами та нарядами в різних ситуаціях. Зокрема, для забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів акумулюється фактично необхідна кількість сил і засобів (особовий склад органів і підрозділів Національної поліції України, а також особовий склад підрозділів Національної гвардії, вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, які залучаються додатково в разі такої необхідності), причому наряди вводяться в дію мірою проведення заходу, а з плином потреби в них за розпорядженням начальника оперативного штабу знімаються та виводяться у резерв¹⁶⁶.

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

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

¹⁶⁵ Панова О. О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів. *S.P.A.C.E. Society, Politics, Administration in Central Europe : електронний науково-практичний журнал*. Одеса, 2017. Вип. 2. С. 43–44. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/7332>

¹⁶⁶ Там само.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13) група розбору із затриманими правопорушниками (складається з фахівців карного розшуку, слідства)¹⁶⁷.

Тобто зазначеними підрозділами органів поліції під час проведення масового заходу може бути встановлено пропускний режим з обмеженням руху транспорту й пішоходів у прилеглий до зони масових заходів території та пішоходів у зоні масових заворушень, реалізовано заходи адміністративного попередження, застосовано передбачені законодавством санкції до правопорушників, заходи примусу, передбачені Законом України «Про Національну поліцію»¹⁶⁸, здійснено маневр силами і засобами, використано резерв, забезпечено постійне виконання наказів і команд, а також взаємодію всіх зацікавлених суб'єктів. Оскільки під час масового заходу не мають бути допущені до місця проведення заходів особи, які перебувають у стані сп'яніння, мають предмети, які можна використати для завдання тілесних ушкоджень. Окрім того, має бути забезпечено проїзд (відведення проїзду) автотранспорту, безперешкодний прохід місцевих жителів до своїх помешкань, а працівників установ, підприємств, організацій – до місця роботи; охорона важливих об'єктів, розташованих поблизу проведення заходу; поступова (планомірна) евакуація визначеними шляхами учасників і глядачів заходу після його завершення, організована посадка та безпечний проїзд комунальним транспортом.

Своєю чергою, завершальний етап забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів полягає у згуртванні сил і засобів, зосередженні їх у призначених місцях,

¹⁶⁷ Охорона громадського порядку та безпеки при проведенні масових заходів. Фондова лекція з дисципліни «Організація охорони громадського порядку». К. : НАВС, 2014. С. 17–21.

¹⁶⁸ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

зняті встановлених режимних обмежень, прибутті особового складу на місце розміщення органу (підрозділу) Національної поліції, підбиття підсумків роботи¹⁶⁹.

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

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

У процесі забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів Національна поліція України так чи інакше взаємодіє з низкою інших суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів з метою підвищення ефективності та своєчасності певної діяльності. Серед таких суб'єктів: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністр внутрішніх справ України; Національна гвардія України, судові органи, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, громадські формування з охорони громадського порядку, громадяни, громадські об'єднання тощо.

Так, загалом діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом. Правовою основою діяльності

¹⁶⁹ Охорона громадського порядку та безпеки при проведенні масових заходів. Фондова лекція з дисципліни «Організація охорони громадського порядку». К. : НАВС, 2014. С. 21.

поліції є зокрема акти Президента України, закони України та постанови Верховної Ради України, акти Кабінету Міністрів України, а також видані відповідно до них акти Міністерства внутрішніх справ України. Взаємовідносини у сферах діяльності поліції з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями ґрунтуються на міжнародних договорах, а також на установчих актах та правилах міжнародних організацій, членом яких є Україна (ст.ст. 1, 3, 4 Закону України «Про Національну поліцію»)¹⁷⁰.

Більш тісно, згідно зі ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію», поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів¹⁷¹.

Щодо взаємодії органів поліції з громадськими об'єднаннями під час проведення масових заходів, варто звернути увагу й на особливості співпраці з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону. Зокрема громадяни України відповідно до Конституції України¹⁷² мають право створювати в установленому порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, органам виконавчої влади та іншим, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Такі громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції та інші (ст. 1

¹⁷⁰ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

¹⁷¹ Там само.

¹⁷² Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»¹⁷³.

Координація діяльності зазначених громадських формувань здійснюється місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. А їх оперативна діяльність спрямовується, організовується та контролюється підрозділами Державної прикордонної служби України та органами Національної поліції (ст. 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»¹⁷⁴). Тобто громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з органами Національної поліції України, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб.

Щодо взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування, доцільно зауважити, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням (ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію»¹⁷⁵). На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення, а також систематично надається інформація про стан правопорядку, заходи, які були вжиті та вживаються щодо попередження правопорушень, зокрема під час проведення масових заходів на території країни.

Відповідно, заслуховування інформації керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве

¹⁷³ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 року № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>

¹⁷⁴ Там само.

¹⁷⁵ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

самоврядування в Україні»¹⁷⁶ належить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад. Окрім того, одним із власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян є саме сприяння діяльності органів Національної поліції, а також суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України (ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)¹⁷⁷.

Ще одним важливим суб'єктом, із яким взаємодіє Національна поліція під час забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів, є Національна гвардія України, що відповідно до п. 2 ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України» визнана основним суб'єктом з припинення масових заворушень, які нерідко трапляються в процесі проведення масових заходів. Так, при здійсненні заходів щодо припинення масових заворушень Національна гвардія України координує діяльність сил та засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій. Організація діяльності Національної гвардії України з припинення масових заворушень, а також порядок її взаємодії під час виконання зазначеної функції з правоохоронними органами, іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування, визначається Кабінетом Міністрів України¹⁷⁸.

Зокрема до забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку залучаються: 1) від Національної гвардії України – військові частини (підрозділи), на які покладено функції з охорони громадського порядку; 2) від Національної поліції України – територіальні органи Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях і місті Києві, їх відокремлені підрозділи. Взаємодія між ними здійснюється в межах, визначених

¹⁷⁶ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>

¹⁷⁷ Там само.

¹⁷⁸ Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/876-18>

законодавством, шляхом: 1) спільного патрулювання нарядами вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських та річкових портів, інших публічних (громадських) місць; 2) забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових та спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона; 3) проведення спільних заходів з метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць; 4) взаємодія з питань припинення масових заворушень¹⁷⁹.

Досліджуючи особливості взаємодії Національної поліції України з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів, слід звернути увагу й на порядок взаємодії суб'єктів забезпечення публічного порядку та публічної безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольного матчу. Зокрема для взаємодії сил і засобів, що залучаються з метою забезпечення публічного порядку та публічної безпеки під час проведення футбольного матчу, утворюється координаційний штаб у складі представників його організатора, органів Національної поліції (Служби безпеки України, Управління державної охорони України, якщо заплановано участь осіб щодо яких здійснюється державна охорона), підрозділів цивільного захисту, служби безпеки спортивної споруди (футбольного клубу), оператора спортивної споруди, місцевої державної адміністрації, органу місцевого самоврядування, органу охорони здоров'я, інших осіб (ст. 16 Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів»)¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 р. № 773. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16>

¹⁸⁰ Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 року № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>

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

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

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

3) розробка адекватних реаліям сучасності критеріїв оцінки ефективності взаємодії;

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

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

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

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

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

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

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

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

Питання для самоконтролю

1. Назвіть основні завдання Національної гвардії під час забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів?

2. Назвіть основні види нарядів, що залучаються до несення служби зі забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів та опишіть їх завдання?

3. Охарактеризуйте етапи процесу організації й забезпечення публічної безпеки і порядку органами Національної поліції під час проведення масових заходів?

Розділ 5

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

5.1. Порядок і підстави введення правового режиму надзвичайного стану

Інститут надзвичайного стану є необхідним елементом у державно-правовому механізмі більшості країн світу. Надзвичайний стан є особливим правовим режимом діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій та їх посадових осіб, а також громадських об'єднань, що вводиться як тимчасовий захід, відповідно до Конституції України¹⁸¹, на всій території України або в окремих її місцевостях у виняткових випадках, пов'язаних з обставинами внутрішнього для держави характеру, для забезпечення безпеки громадян і захисту конституційного ладу. У цьому полягає його відмінність від воєнного стану, який також є особливим правовим режимом, але застосовується у виняткових випадках, пов'язаних із обставинами зовнішнього характеру, – необхідністю дати відсіч агресії проти України або запобігання безпосередній загрозі агресії.

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»¹⁸² визначає зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності

¹⁸¹ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹⁸² Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>

органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб і відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану.

Зокрема цим Законом України *надзвичайний стан* визначається як особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військово-командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень¹⁸³.

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

Правова регламентація інституту надзвичайного стану здійснюється відповідно до певних принципів. Аналіз наукових досліджень із цієї проблеми, законодавства, а також зарубіжної та

¹⁸³ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>

вітчизняної практики дозволяє віднести до окреслених принципів такі: уведення надзвичайного стану може бути виправданим лише дійсною наявністю критичної ситуації для держави; всі норми, що регулюють надзвичайний стан, мають бути закріплені в законодавстві заздалегідь, до його оголошення; акти, прийняті для забезпечення режиму надзвичайного стану, мають втрачати силу одночасно з його припиненням; відміна надзвичайного стану тягне автоматичне відновлення всіх прав і свобод, які були обмежені та ін.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6) масового переходу державного кордону з території суміжних держав;

7) необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади¹⁸⁴.

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводитьься указом Президента України, який затверджується Верховною Радою України протягом двох днів, проте за умов необхідності здійснення невідкладних заходів для врятування населення чи недопущення загибелі людей надзвичайний стан може бути введено й без попередження. Надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях, а в разі необхідності продовжено ще на 30 діб¹⁸⁵.

Водночас уведення режиму надзвичайного стану передбачає суттєву зміну повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У період надзвичайного стану не можуть бути відповідно припинені чи обмежені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування.

¹⁸⁴ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>

¹⁸⁵ Там само.

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

- встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування території, де вводиться надзвичайний стан;
- обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;
- посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;
- заборона проведення масових заходів, окрім тих, заборона на проведення яких устанавлюється судом;
- заборона страйків;
- примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб¹⁸⁶.

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

- тимчасову чи безповоротну евакуацію людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень;
- устанавлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань і військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій;
- тимчасову заборону будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань;
- устанавлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних і протиепідемічних заходів;

¹⁸⁶ Ковалів М. В., Кісіль З. Р., Калянов Д. П. та ін. Адміністративна діяльність : навч. посібник. К. : Правова єдність, 2009. С. 320.

– запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності;

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

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

– усунення від роботи на період надзвичайного стану, в разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація ситуації в районі надзвичайного стану, та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб¹⁸⁷.

З метою ліквідації стихійного лиха чи катастроф у мирний час може здійснюватися цільова мобілізація, обсяги і строк проведення якої визначаються в Указі Президента України про введення надзвичайного стану. У виняткових випадках, пов'язаних із необхідністю проведення невідкладних аварійно-рятувальних робіт, допускається тимчасове переведення або залучення на добровільній основі працездатного населення і транспортних засобів громадян для виконання зазначених робіт за дозволом відповідного керівника аварійно-рятувальних робіт та за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці. Забороняється залучення неповнолітніх, а також вагітних до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їхнього здоров'я.

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

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

¹⁸⁷ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>

- перевірку документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень і житла громадян;
- заборону призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату;
- обмеження або тимчасову заборону продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв і речовин, вироблених на спиртовій основі;
- тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин;
- заборону виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;
- регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборону роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування;
- особливі правила користування зв'язком і передавання інформації через комп'ютерні мережі;
- порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей¹⁸⁸.

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

¹⁸⁸ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>

природі цього інституту, слугує цілям захисту основних прав і свобод громадян.

Передбачені Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану»¹⁸⁹ обмеження конституційних прав і свобод громадян, які можуть бути застосовані за умов надзвичайного стану, є вичерпними і розширеному тлумаченню не підлягають. Їх застосування не перевищує строк, на який вводиться надзвичайний стан. Уведення інших обмежень забороняється.

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

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

Так, *надзвичайна обстановка для органів поліції – це така обстановка, коли явища, що виникають чи надходять, події соціального (криміногенного і некриміногенного характеру), природного, біологічного, техногенного та іншого походження характеризуються підвищеним ступенем небезпеки умовам життєдіяльності населення, а усунення їх негативних наслідків покладається на уповноважені органи та підрозділи поліції.*

Надзвичайна обстановка характеризується такими ознаками:

- порушується нормальний (звичний) ритм життя на певній території;
- створюється загроза порушення публічного порядку та публічної безпеки;
- виникає загроза для життя багатьох людей та їх загибель;

¹⁸⁹ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>

- заподіюється (чи може бути заподіяна) шкода державним органам, а також особам та майновим інтересам громадян;
- створюються сприятливі умови для активізації злочинних елементів;
- може виникнути загроза цілісності конституційного ладу та суверенітету України¹⁹⁰.

Причини виникнення особливих умов відносно діяльності органів поліції можна поділити на об'єктивні, які не залежать від працівників поліції, та суб'єктивні, які залежать або виникають внаслідок їх незадовільної діяльності. Особливі умови можуть бути прогнозованими і непрогнозованими. Низку явищ соціального походження (і криміногенного, і некриміногенного характеру), явищ природного і біологічного походження на підставі аналізу, інформації наукових спостережень, закономірностей природи можна передбачити і спрогнозувати їх розвиток. Це дає можливість поліцейським заздалегідь підготуватися завдяки тренуванню, навчанню, накопиченню сил і засобів до виконання обов'язків в особливих умовах. В органах поліції розробляються спеціальні типові плани дій на випадок виникнення особливих умов діяльності, зокрема великих пожеж, масового безладдя, розшуку небезпечних злочинців, оборони особливо важливих об'єктів, повені тощо.

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

Ускладнення оперативної обстановки у таких випадках вимагає від поліцейських неординарних підходів і специфічних методів вирішення службових завдань. До діяльності в особливих умовах працівники поліції готуються заздалегідь. З урахуванням оператив-

¹⁹⁰ Комісаров О. Г., Собакарь А. О., Соболь Е. Ю., Юнін О. С. та ін. Тактико-спеціальна підготовка : навч. посібник. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро : ДДУВС, 2017. С. 104.

ної обстановки, наявної інформації, політичних, економічних, соціальних умов, географічного положення, інших обставин наперед визначаються місця і час можливого виникнення таких подій і явищ, що створять особливі умови для діяльності органів поліції. Якщо можна спрогнозувати настання і розвиток особливих умов або вони є очікуваними, то розробляються типові спеціальні плани, відповідно до яких здійснюється підготовка поліцейських і матеріально-технічне забезпечення органів поліції.

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

Посилений варіант вводиться в разі:

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

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

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

4) вчинення терористичних актів;

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

6) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України через насильство¹⁹¹.

¹⁹¹ Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності : Наказ МВС України від 10.12.2015 року № 1560. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0012-16>

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

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

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

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

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

Залежно від обставин, за яких введено посилений варіант, сили, що залучаються, поділяються на три групи:

- 1) перша група – основні сили;
- 2) друга група – додаткові сили, що виділяються внаслідок відокремлених підрозділів того самого регіону;
- 3) третя група – сили, які залучаються внаслідок головних управлінь Національної поліції інших регіонів (зведені загони).

У комплексі завдань із забезпечення посиленого варіанта передбачається:

- 1) установа добового чергування керівництва поліції;
- 2) посилення добових нарядів чергових частин та слідчо-оперативних груп, створення груп документування або збільшення їх чисельності;

3) забезпечення чергування поліцейських у кількості, необхідній для виконання поставлених службових завдань;

4) розгортання додаткових контрольно-пропускних пунктів, маршрутів та постів, інших нарядів згідно з типовими планами або залежно від обстановки, що виникла;

5) посилення охорони важливих об'єктів, зокрема об'єктів спеціальних установ поліції та прилеглих до них територій, та осіб, які в них утримуються;

6) максимальне відпрацювання території, що обслуговується, а також залучення для забезпечення публічної безпеки і порядку додаткових сил та засобів;

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

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

9) створення мобільного резерву сил і засобів;

10) обов'язкова перевірка наявності, стану, додержання порядку збереження зброї, боєприпасів, вибухових, сильнодіючих, отруйних речовин, спеціальних засобів, посилений контроль за їх видачею¹⁹².

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

До першої групи належать такі:

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

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

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

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

¹⁹² Радзівон С. М. Порядок переведення особового складу на посилений варіант службової діяльності. Актуальні питання забезпечення публічної безпеки та порядку : зб. матер. Всеук. наук.-прак. конф. (м. Маріуполь, 12 травня 2018 р.). Маріуполь, 2018. С. 21–24.

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

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

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

До другої групи належать:

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

- розшук і затримання озброєних та особливо небезпечних злочинців (зокрема й тих, хто втік із місць позбавлення волі);

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

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

- участь у проведенні інших спеціальних заходів (операцій), зокрема зі забезпечення публічної безпеки за межами місць постійної дислокації підрозділів поліції тощо.

Третю групу становлять такі функції:

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

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

- участь у проведенні евакуації населення й цінностей;

- охорона майна, що залишилося без нагляду;

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

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

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

– сприяння проведенню інших заходів щодо ліквідації негативних наслідків надзвичайних ситуацій і відновлення нормальних умов життєдіяльності населення¹⁹³.

Отож організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час надзвичайних ситуацій має ґрунтуватися на чіткій інформації щодо події, скоординованій діяльності усіх наявних сил та постійній співпраці між поліцією, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськістю, які беруть активну участь у попередженні надзвичайної ситуації або подоланні її наслідків.

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

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

Відповідно до Законів України «Про Національну поліцію»¹⁹⁴ та «Про правовий режим надзвичайного стану»¹⁹⁵, **поліцейські в разі введення надзвичайного стану виконують такі завдання:**

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

¹⁹³ Панова О. О. Функції органів внутрішніх справ із забезпечення громадської безпеки під час надзвичайних ситуацій. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 3–2. С. 162.

¹⁹⁴ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

¹⁹⁵ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>

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

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

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

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

б) забезпечують додержання громадянами правил комендантської години тощо.

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

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

Особливості несення служби під час пожежі (загоряння).

У разі виявлення пожежі чи загоряння поліцейський повинен: 1) викликати пожежну команду і доповісти оперативному черговому органу поліції; 2) за наявності потерпілих вжити заходів щодо надання їм невідкладної медичної допомоги; 3) залучити громадян до гасіння пожежі наявними засобами, особисто брати участь у гасінні пожежі; 4) організувати охорону майна, що виноситься з об'єкта, який зайнявся, а також із об'єктів, які знаходяться під

загрозою пожежі; 5) із прибуттям пожежної команди безпосередньо сприяти їй у ліквідації пожежі, евакуації потерпілих і майна, забезпеченні збереження пожежних рукавів для подання води, у припиненні намагань проникнути у приміщення, що зайнялося, сторонніх осіб, які не залучені до гасіння пожежі, з'ясуванні причин і виявленні винних у виникненні пожежі; 6) припинити паніку й порушення публічного порядку на місці пожежі; 7) якщо є підстави підозрювати, що мало місце підпалювання, організувати охорону слідів злочину та інших речових доказів, ужити заходів щодо розшуку і затримання злочинця; 8) одержану інформацію повідомити начальнику пожежної команди і черговому органу поліції; 9) доповісти письмовим рапортом на ім'я начальника відділу (відділення) поліції про подію та вжиті заходи.

Особливості несення служби під час дорожньо-транспортної події. У разі виявлення дорожньо-транспортної події або, отримавши повідомлення про неї, поліцейські повинні особисто перевірити достовірність такої інформації, після чого вони: 1) доповідають про подію оперативному черговому органу поліції; 2) якщо є потерпілі, які перебувають у безпорадному або небезпечному для життя або здоров'я стані, надають їм у межах наявних можливостей невідкладну, зокрема медичну, допомогу; 3) затримують водіїв (транспорт), які брали участь у події, вилучають посвідчення на право керування транспортом і ключі від замка запалення, вживають заходів для доставляння у встановленому порядку транспортних засобів для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках; 4) встановлюють і стисло опитують учасників та очевидців події, уточнюють обставини, за яких вона була вчинена; 5) організовують охорону місця події; 6) якщо внаслідок події виникли затримки та інші ускладнення, пов'язані з рухом транспорту і пішоходів, встановлюють новий напрямок руху (об'їзд), а якщо останнє здійснити неможливо, за допомогою водіїв інших транспортних засобів вивільняють проїжджу частину від пошкодженого транспорту, але перед цим роблять відмітки на місцевості про розміщення пошкодженого транспорту, потерпілих і сліди гальмування транспортних засобів, які брали участь у події; 7) у випадку, якщо особа, винна у скоєнні дорожньо-транспортної події, зникла з місця її вчинення, але одержані дані

підтверджують про те, що її можливо затримати по гарячих слідах, негайно організують переслідування й розшук цієї особи; 8) із прибуттям працівників поліції на місце події доповідають про її обставини, передають документи, вилучені у водіїв, після чого діють за вказівкою старшого слідчо-оперативної групи та оперативного чергового; 9) про подію та вжиті заходи доповідають письмовим рапортом на ім'я начальника органу поліції.

Особливості несення служби у разі нещасного випадку (зокрема нещасного випадку на воді, вибуху газу, отруєння людей тощо). У таких випадках поліцейські повинні: 1) доповісти про це оперативному черговому; 2) вжити термінових заходів щодо рятування людей силами наявних нарядів поліції та допомоги громадськості, охорони місця події, недопущення нещасних випадків з іншими громадянами. Залежно від характеру нещасного випадку терміново викликати працівників відповідних рятувальних та аварійних служб: швидкої медичної допомоги; рятувальної станції на воді; аварійної служби газового господарства; електромережі; водопроводу; каналізаційної мережі; начальника санітарно-епідеміологічної станції; місцевих рибалок із плавзасобами; 3) забезпечити охорону (оточення, загорожу) місця події, небезпечної ділянки силами наявних нарядів поліції з допомогою громадськості; 4) якщо причиною отруєння стали продукти чи вода, вжити заходів щодо припинення продажу продуктів і користування водним джерелом, використовуючи для цього можливості місцевого радіомовлення та інші можливості; 5) про подію та вжиті заходи доповісти письмовим рапортом на ім'я начальника органу поліції.

Особливості несення служби в разі обривання повітряних проводів високої напруги. З виявленням обриву повітряних проводів високої напруги поліцейські: 1) у випадку, якщо обірваний провід під напругою знаходиться на землі, у місцях руху транспорту і пішоходів, установлюють шляхи його об'їзду та (чи) обходу; 2) у випадку наявності осіб, які перебувають у безпорадному або небезпечному для життя і здоров'я стані, організують надання їм невідкладної медичної допомоги. До того ж треба пам'ятати, що доторкатися до обірваного проводу можливо тільки за наявності на руках і ногах ізоляційного одягу (гумових рукавичок і чобіт) або з допомогою предметів, які мають електроізоляційні

властивості (дерев'яних палок тощо); 3) доповідають оперативному черговому органу поліції та викликають на місце аварійну бригаду підприємства з ремонту зовнішніх електромереж; 4) із прибуттям на місце аварійної бригади забезпечують охорону місця обриву; 5) про усунення пошкодження та інші вжиті заходи доповідають оперативному черговому органу поліції, а потім письмовим рапортом на ім'я начальника органу поліції.

Особливості несення служби під час повені. У випадку повені поліцейським необхідно: 1) доповісти про це оперативному черговому для оповіщення посадових осіб відповідних державних органів і населення про загрозу затоплення; 2) сприяти евакуації із зони затоплення населення (насамперед дітей, жінок, осіб похилого віку і хворих) та майна; 3) забезпечити порядок на переправі населення із затоплених районів; 4) організувати охорону майна, залишеного без нагляду; 5) з метою припинення неправдивих чуток і попередження паніки серед населення винести на місці усне попередження особам, які їх поширюють, а в разі невиконання застосувати передбачені законом України «Про Національну поліцію» заходи примусу¹⁹⁶.

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

Особливості несення служби під час урагану та хуртовини. У випадку урагану та хуртовини працівники поліції повинні: 1) посилити нагляд за рухом транспорту й пішоходів, попередити водіїв та громадян про можливі наслідки урагану або хуртовини; 2) надавати допомогу потерпілим і громадянам, які знаходяться

¹⁹⁶ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

у безпорадному стані на вулицях та в інших громадських місцях;
3) сприяти мобілізації працездатного населення і транспортних засобів для розчищення проїжджої частини магістралей, вулиць, доріг і занесених будинків.

Особливості несення служби в разі забезпечення режимних заходів на території, оголошеній у карантині.

Територія, на якій оголошено карантин, має назву карантинної зони. У законі України «Про ветеринарну медицину» визначено, що карантинна зона – це зона, в межах якої застосовується карантин тварин та яка включає інфіковану зону, буферну зону, а також може включати зону спостереження¹⁹⁷. Із зазначеним поняттям пов'язаний термін «епізоотія» – поширення заразних захворювань тварин за відносно короткий проміжок часу на значній території, що характеризується безперервністю епізоотичного процесу, інколи вони застосовуються як синоніми.

Охорона публічного порядку при забезпеченні режимних заходів на території, оголошеній у карантині, здійснюється, зазвичай, тими силами і засобами органів поліції, які несли службу або знаходилися з інших причин на цій території безпосередньо до моменту оголошення карантину. Кожному працівнику поліції робляться екстрені щеплення, видаються необхідні засоби захисту і дезінфекції медичними працівниками лікувально-профілактичних та санітарно-протиепідеміологічних установ, а також роз'яснюються правила користування ними. Для зовнішнього оточення території, оголошеної в карантині, забезпечення публічного порядку, охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян, а також забезпечення карантинних заходів безпосередньо в зонах зараження додатково можуть залучатися сили Національної поліції України та Служби безпеки України згідно з чинним законодавством. Порядок і тривалість несення служби в зоні зараження встановлюються начальником органу поліції за погодження з медичною (ветеринарною) службою. У разі отримання інформації про виникнення небезпечних інфекційних захворювань людей або тварин поліцейські повинні: 1) доповісти про це оперативному

¹⁹⁷ Про ветеринарну медицину : Закон України від 25.06.1992 року № 2498-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-12>

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

Особливості несення служби в разі виявлення снарядів, які не вибухнули, вибухових, хімічних, радіоактивних та інших речовин.

Із виявленням авіабомб, снарядів, мін, що не вибухнули, вибухових, хімічних, радіоактивних та інших речовин, які становлять небезпеку для населення, поліцейські зобов'язані: 1) негайно доповісти про це оперативному черговому, повідомити аварійні або спеціальні служби; 2) вжити можливих заходів особистої безпеки, щодо рятування людей, виведення (вивезення) потерпілих і надання їм необхідної допомоги; 3) вжити заходів для недопущення в зону виявлення (зараження) людей, тварин і транспорту, які не беруть участі в ліквідації наслідків; 4) указувати маршрути виходу населення з небезпечної зони, шляхи об'їзду для транспорту; 5) сприяти мобілізації транспорту і працездатного населення у проведенні рятувальних і невідкладних аварійно-відновлювальних робіт. Із прибуттям осіб, які відповідають за проведення робіт щодо знешкодження (підриву) босприпасів, уточнюються завдання і поліцейські діють згідно із вказівками цих осіб.

Особливості несення служби під час виникнення катастрофи, аварії на транспорті.

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

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

5.4. Особливості організації охорони громадського порядку та забезпечення безпеки дорожнього руху при проведенні евакуації населення із зон техногенних аварій та стихійних лих

Діяльність поліції у зоні радіоактивного забруднення і хімічного зараження повинна здійснюватись з урахуванням зазначених особливостей, залежно від конкретної обстановки, яка може виникнути: робота проводиться з використанням засобів індивідуального і колективного захисту (в протигазах, респіраторах, захисних костюмах), патрулювання здійснюється на бронетранспортерах, відпочинок передбачається у захисних приміщеннях; покладені обов'язки виконуються нарядами патрульної поліції у взаємодії з силами радіаційного і хімічного захисту та іншими аварійно-рятувальними формуваннями цивільного захисту¹⁹⁸.

Підрозділи Національної поліції України здійснюють контроль радіоактивної і хімічної обстановки у місцях несення служби і постійно здійснюють обмін отриманої інформації між собою. Блокування автомагістралей і комунікацій, пішохідних шляхів, а також забезпечення пропускового режиму здійснюється за допомогою

¹⁹⁸ Гаврилюк М. С. Підтримання громадського порядку в умовах НС і при проведенні евакозаходів. Методична розробка. Рівне, 2020. С. 14.

виставлення загороджувальних постів і заслонів. До виконання цих завдань, окрім сил і засобів органів Національної поліції, залежно від обстановки, яка може скластися, можуть залучатися і підрозділи Національної гвардії України з відповідною технікою.

Технічні засоби, які використовуються при блокуванні, можуть бути різними: шлагбауми, засоби примусової зупинки транспорту, вантажні автомобілі, бронетранспортери, танки. Робота проводиться переважно методом переконання, тобто роз'ясненням про обставини, які виникли, правил проїзду (проходу) і необхідністю обмежувальних заходів, а в особливих випадках методом примушення з використанням технічних і спеціальних засобів. Вибірковий огляд транспорту, який призначений для евакуаційних перевезень, працівники патрульної поліції організують у місцях збору автотранспортних засобів.

Основними видами нарядів, які забезпечують громадський порядок у зоні проведення евакуації, є пост охорони порядку (далі – ПОП), патрулі, оперативно-пошукові групи (далі – ОПГ).

Пости охорони порядку виставляються у місцях висадки-посадки на транспорт, на спеціальних об'єктах. Вони розташовуються так, щоб наряд міг вести безперешкодне спостереження і ефективно діяти на відстані прямої видимості. Наряди несуть службу на території проведення евакуації і підходах до неї до закінчення евакуації, після чого за вказівкою відповідного керівника підрозділу поліції вони знімаються і приступають до виконання інших завдань. Патрульна поліція несе службу на конкретних маршрутах. Основне їх завдання – забезпечення громадського порядку, припинення злочинності та інших правопорушень, затримання порушників і злочинців. Вони надають допомогу іншим підрозділам поліції, представникам органів влади, посадовим особам цивільного захисту¹⁹⁹.

Оперативно-пошукові групи мають завдання запобігати, припиняти і розкривати злочини у закріпленому за групою секторі (районі), вести розшук злочинців, які зникли з місця кримінального правопорушення, виявляти і затримувати осіб, які розповсюджують

¹⁹⁹ Гаврилюк М. С. Підтримання громадського порядку в умовах НС і при проведенні евакозаходів. Методична розробка. Рівне, 2020. С. 14.

неправдиву інформацію, вести боротьбу з розповсюдженням такої інформації серед населення. При проведенні евакозаходів у межах міста охорона громадського порядку здійснюється також на внутрішніх міських маршрутах евакуації і пунктах посадки на транспорт. Водночас охорона громадського порядку на таких пунктах ведеться з урахуванням розташування їх відповідно до зони проведення евакуації (спільно або роздільно). При проведенні евакуаційних заходів завжди має застосовуватися такий метод, як супровід колон патрульними автомобілями Національної поліції України. Це дозволяє найбільш чітко і ефективно забезпечити доставку транспорту з ураженими і евакуйованим населенням коротшим та найбільш небезпечним шляхом до місць надання допомоги і тимчасового розміщення. На пунктах посадки вирішують такі завдання: підтримання черговості посадки; припинення порушень громадського порядку і порядку посадки (наприклад, самостійне зайняття транспорту); не допускати на посадку осіб, які не пройшли реєстрацію, нагляд за дотриманням норм посадки і вивантаження багажу, встановлених на час евакуації.

З цією метою виділяють територію навкруги пунктів посадки, на які з певного часу призупиняється вільний доступ населення. Згодом замість загороджувальних постів і загонів, зазвичай, організовується контрольно-пропускні пункти (КПП), пости регулювання (ПР), які поряд з патрульними в ПОП виконують основну роботу щодо забезпечення безаварійного і безперебійного руху автоколон з евакуйованим населенням і підтримання громадського порядку, виконанню заходів режимно-обмежувального характеру.

Дислокація КПП і ПР визначаються, з огляду на конкретну обстановку, яка виникла. Види решти нарядів, які встановлюються у межах міста і на маршрутах евакуації (крім КПП і ПР, які встановлюються за схемою дислокації), визначає керівник операцій, виходячи із чисельності і складу евакуйованого контингенту, значення об'єктів, що підлягають евакуації, наявність сил і засобів, поставлених завдань.

Охорону громадського порядку та регулювання дорожнього руху при слідуванні поза межами міста і населених пунктів забезпечують КПП, ПР, патрулі, ОПГ, наряди супроводження евакуаційних колон, заслони. До складу цих нарядів входять також

підрозділи Національної поліції України, території обслуговування, по яких проходять маршрути евакуації. Ці наряди які вирішують завдання щодо забезпечення громадського порядку і безпеки дорожнього руху на позаміських маршрутах (дорогах), забезпечують встановлений єдиний порядок використання автомобільних доріг в умовах виконання заходів цивільного захисту.

Відповідальність за організацію руху на автомобільних дорогах, за забезпечення встановленого порядку руху по ним покладається на патрульну поліцію, підрозділи якої, крім участі в роботі КПП і ПР, проводять комплекс заходів, які передбачають використання технічних засобів орієнтації і регулювання руху (встановлення відповідних дорожніх знаків, покажчиків, табло, тощо). Рух при проведенні евакуації може бути організований так: введенням спеціальних відокремлених смуг руху автотранспорту або переводом на особливий режим руху окремих автомагістралей; введенням окремих обмежень руху на вулицях міста, позаміських магістралях з метою пріоритетного пропуску автотранспорту, який залучається для проведення евакуації; надання переваги права проїзду автоколон з евакуйованим населенням через перехрестя²⁰⁰.

Для більш організованої дії патрульної поліції позаміські автомобільні маршрути розбиваються на ділянки, на яких виставляються наряди із розрахунку один КПП на 7–10 км і які закріплюються за підрозділами патрульної поліції відповідних територіальних органів поліції. Наряди органів поліції, виконуючи завдання щодо забезпечення охорони громадського порядку і регулюванню дорожнього руху, забезпечують безперервний і максимально швидкий рух автомобільних евакоколон по відведених для них маршрутах, контролюють встановлений порядок руху, дотриманням водіями дистанції між автомобілями, ведуть облік колон, які проходять, не допускаючи скупчення транспортних засобів і населення.

Водночас вони здійснюють перевірку правильності використання автотранспорту, ведуть боротьбу з порушенням правил дорожнього руху. Охорона громадського порядку в місцях розміщен-

²⁰⁰ Гаврилюк М. С. Підтримання громадського порядку в умовах НС і при проведенні евакозаходів. Методична розробка. Рівне, 2020. С. 18.

ня евакуйованого населення починається з моменту його прибуття в пункти висадки і на приймальний пункт евакуації.

Охорона громадського порядку на вказаних пунктах здійснюється силами і засобами територіальних органів поліції, а також нарядами, які супроводжують евакуйованих. Наряди органів поліції після завершення евакуації здійснюють у місцях розміщення евакуйованих такі заходи: з попередження і призупинення злочинності та інших порушень громадського порядку; організації обліку евакуйованого населення; адресно-довідкова робота; розшук громадян, які зникли; попередження і недопущення паніки і масових безладів.

Супроводження евакуйованого населення від приймального пункту евакуації до пунктів розміщення здійснюється нарядами супроводження, які комплектуються, зазвичай, серед працівників, які не заступили на службу, дільничних офіцерів поліції, а також працівників поліції, які закінчили службу на збірному або приймальному пункті евакуації. В місцях розміщення евакуйованих, де немає підрозділів Національної поліції України (наприклад, у сільській місцевості), відповідний керівник створює для охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю оперативні пункти Національної поліції. До їх складу включають працівників апарату охорони громадського порядку карного розшуку, дільничних офіцерів поліції і поліцейських. Співробітники оперативних пунктів забезпечують безпеку дорожнього руху в населених пунктах, де розміщуються евакуйовані, організують їх облік і реєстрацію, надають допомогу посадовим особам у розміщенні населення, яке прибуває²⁰¹.

Питання для самоконтролю

1. Окресліть надзвичайну обстановку для органів поліції, розкрийте суть поняття.
2. Хто приймає рішення щодо переведення органів поліції на посилений варіант службової діяльності?
3. Назвіть функції органів поліції під час надзвичайних ситуацій.

²⁰¹ Гаврилук М. С. Підтримання громадського порядку в умовах НС і при проведенні евакозаходів. Методична розробка. Рівне, 2020. С. 18.

Розділ 6

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

6.1. Правове регулювання введення воєнного стану в Україні

Правовою основою введення воєнного стану є Конституція України (статті 64, 65, 83, 85, 92, 106, 157)²⁰², Закон України «Про правовий режим воєнного стану»²⁰³, інші закони України та Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження типового плану запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях» від 22 липня 2015 року²⁰⁴.

Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам

²⁰² Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

²⁰³ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

²⁰⁴ Про затвердження типового плану запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 року № 544. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544-2015-%D0%BF>

державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень²⁰⁵.

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

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

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

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

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

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

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

²⁰⁵ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

підрозділів на території України після припинення дії зазначених договорів²⁰⁶.

У разі прийняття рішення щодо необхідності введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президент України видає указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону.

В Указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються:

- 1) обґрунтування необхідності введення воєнного стану;
- 2) межі території, на якій вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться;
- 3) завдання військового командування, військових адміністрацій, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану;
- 4) завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період;
- 5) вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень²⁰⁷.

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

²⁰⁶ Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 року № 1932-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>

²⁰⁷ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях на розгляд Президентів України подає Рада національної безпеки і оборони України. Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб.

Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, офіційно оприлюднюється разом із законом щодо затвердження такого указу Президента України та набирає чинності одночасно з набранням чинності таким законом²⁰⁸.

Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права у разі введення воєнного стану негайно повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. Пакт має обов'язкову силу для 165 держав-учасниць та у разі введення воєнного стану потребуватиме їх повідомлення Україною²⁰⁹.

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

1) встановлювати посилену охорону важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і вводити особливий режим їхньої роботи. Перелік

²⁰⁸ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

²⁰⁹ Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 року. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/995_043

об'єктів національної економіки та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення, що підлягають посиленій охороні в умовах воєнного стану, затверджується Кабінетом Міністрів України;

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

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

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

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

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

7) перевіряти документи в осіб, а в разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових

приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України²¹⁰;

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

9) порушувати у порядку, визначеному Конституцією²¹¹ та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;

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

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

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

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

²¹⁰ Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

²¹¹ Там само.

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

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

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

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

18) встановлювати порядок використання фонду захисних споруд цивільного захисту;

19) проводити евакуацію населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення, згідно з переліком, що затверджується Кабінетом Міністрів України;

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

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

22) вживати додаткових заходів щодо посилення охорони державної таємниці;

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

24) здійснювати обов'язкову евакуацію затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання; підозрюваних, обвинувачених осіб, щодо яких застосовано запобіжний захід – тримання під вартою, що перебувають в слідчих ізоляторах; етапування засуджених осіб, які відбувають такі покарання, як арешт, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк та довічне ув'язнення, з установ виконання покарань, розташованих у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії, до відповідних установ, які розташовані в безпечній місцевості²¹².

У період воєнного стану *не можуть бути припинені повноваження* Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність²¹³.

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

Діяльність публічної адміністрації в умовах воєнного стану зводиться до сприяння уповноваженим суб'єктам, на яких покладено забезпечення режиму воєнного стану, у безпосередньому виконанні завдань оборони держави. Національна поліція, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Національну поліцію»²¹⁴, сприяє забезпеченню, відповідно до Законів України «Про правовий режим воєнного стану»²¹⁵,

²¹² Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

²¹³ Там само.

²¹⁴ Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF>

²¹⁵ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

«Про правовий режим надзвичайного стану»²¹⁶, «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»²¹⁷ в разі їх оголошення на усій території України або в окремі місцевості. Від ефективності роботи Національної поліції залежить дуже багато, адже на визначеній території головним її завданням є забезпечення внутрішньої безпеки держави.

З огляду на це, актуальним є питання уточнення компетенції Національної поліції при введенні режиму воєнного стану, адже уточнення цих повноважень є гарантією законності в реалізації її посадовими особами своїх повноважень при воєнному стані, сприяє ефективності діяльності відповідних служб та підрозділів.

Особливості діяльності Національної поліції в умовах режиму воєнного стану визначені чинним законодавством, насамперед Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Згідно з цим законом, органи Національної поліції під час введення режиму воєнного стану сприяють діяльності військової адміністрації, суду, органів прокуратури, юстиції тощо; перед військовою адміністрацією звітують про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території²¹⁸.

Для того щоб органи Національної поліції могли ефективно забезпечувати публічний порядок та безпеку в умовах воєнного стану, необхідно, щоб ця діяльність була належно організована. Для цього, з урахуванням оперативної обстановки, соціальних, політичних та економічних умов, що виникли, необхідно вжити заходів щодо розстановки особового складу поліцейських, забезпечення їх необхідними матеріально-технічними ресурсами, відпрацювати алгоритм дій поліцейських у надзвичайних ситуаціях, які можуть трапитися (захват будівель органів влади, особливо важливих об'єктів, заручників тощо). З огляду на це, потребує уваги

²¹⁶ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>

²¹⁷ Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13.07.2000 року № 1908-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>

²¹⁸ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

здійснення ретельного планування дій поліцейських у відповідних ситуаціях²¹⁹.

У таких планах визначаються наявні сили та засоби, склад зведеного загону, додаткові сили та засоби, резерви, варіанти посиленого несення служби, підвищена готовність особового складу, бойова готовність, схеми зв'язку, конкретні виконавці й їх обов'язки, календарний графік виконання заходів на той чи інший варіант розвитку особливих подій. До плану додаються оперативні карти, схеми збору особового складу по тривозі, основні та запасні місця дислокації, порядок взаємодії з іншими правоохоронними органами. У плані вказуються також підстави і порядок введення його в дію. Заздалегідь розроблені планові заходи, випробувані на практичних заняттях з особовим складом, максимально наближені до реальної оперативної обстановки, є запорукою ефективної діяльності органів Національної поліції в умовах воєнного стану. Типові плани багаторазового використання дають можливість економити час під час розроблення управлінських рішень, виборі оптимальних варіантів і порядку дій, попередніх розрахунків сил і засобів, підготувати особовий склад до діяльності в умовах воєнного стану²²⁰.

Важливого значення набуває психологічна підготовка особового складу, спеціальна фізична та професійна натренованість і загартованість²²¹.

Загалом можна констатувати, що основною *метою* діяльності Національної поліції в умовах воєнного стану є підтримання публічного порядку та публічної безпеки в умовах введення

²¹⁹ Мінка Т. П. Забезпечення режиму воєнного стану органами Національної поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 9–13. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvdduvs_2016_1_3.pdf

²²⁰ Ковалів М. В., Іваха В. О. Діяльність органів внутрішніх справ в умовах воєнного стану. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=vnulpurn_2016_837_12

²²¹ Ковалів М. В., Кісіль З. Р., Калянов Д. П. та ін. Адміністративна діяльність : навч. посібник. К. : Правова єдність, 2009. С. 340.

цього режиму, а також попередження та припинення правопорушень.

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

1. Попередження, припинення та ліквідація групових порушень громадського порядку та масових заворушень.

2. Розшук та затримання озброєних та особливо небезпечних злочинців.

3. Затримання злочинців, які намагаються захопити повітряне судно чи інші важливі об'єкти.

4. Забезпечення посиленої охорони особливо важливих та інших об'єктів.

5. Забезпечення публічного порядку та безпеки під час значних виробничих аварій, катастроф, токсичних та радіаційних заражень місцевості.

6. Забезпечення публічного порядку та безпеки.

7. Участь у рятуванні людей та надання їм допомоги.

8. Забезпечення охорони майна, яке залишилося без догляду²²².

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

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

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

2) оперативність – дії органів Національної поліції мають бути швидкими і рішучими. Забезпечення принципу оперативності

²²² Заброда Д. Г. Права і обов'язки працівників і курсантів навчальних закладів МВС України при несенні служби з охорони громадського порядку : навч. посібник. Дніпропетровськ, 2005. С. 37.

під час дій поліції в умовах воєнного стану припускає здійснення цілого комплексу заходів, що охоплюють: завчасну розробку планів дій, створення нових структурних утворень (оперативних штабів, спеціальних підрозділів), нової системи управління та зв'язку;

3) єдиноначальність управління силами і засобами при таких умовах має зосереджуватися в одних руках – старшого оперативного начальника;

4) превентивність – пріоритет в управлінні повинен віддаватися заходам попереджувального характеру;

5) встановлення пріоритетності завдань, що покладаються на органи Національної поліції в умовах ускладнення оперативної обстановки, а саме – рятування людей та збереження матеріальних цінностей;

6) комплексне використання сил та засобів Національної поліції, Міністерства внутрішніх справ України, інших міністерств та відомств. До дій по стабілізації оперативної обстановки залучаються сили Служби безпеки, Збройних Сил України, інших міністерств;

7) концентрація сил та засобів на вирішальних напрямках діяльності органів Національної поліції – для успіху дій необхідно зосередити основні зусилля на вирішенні тих завдань, які в той чи інший момент набувають головного значення. Концентрація сил і засобів досягається внаслідок їх маневру, перегрупування. Показником концентрації сил і засобів є їх щільність на головних напрямках (в районі дій);

8) раціональне використання сил та засобів – дозволить визначити необхідну кількість сил та засобів, здійснювати вибір більш доцільних тактичних прийомів і способів дій, вирішувати завдання, що виникають, у мінімально стислі терміни²²³.

У кожній конкретній ситуації зазначені принципи можуть модифікуватися та доповнюватися.

²²³ Мінка Т. П. Забезпечення режиму воєнного стану органами Національної поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 9–13. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvdduvs_2016_1_3.pdf

Отже, поліцейські, які виконують обов'язки з охорони публічного порядку в умовах воєнного стану, мають знати організацію і тактику діяльності правоохоронних відомств у таких умовах, завдання, функції, форми і методи діяльності поліції, рішення місцевих органів влади з питань охорони публічного порядку, чинне законодавство, зокрема те, яке регламентує дії поліції та інших правоохоронних структур в умовах режиму воєнного стану. Тобто надзвичайна складність забезпечення публічного порядку в умовах воєнного стану вимагає високої професійної підготовки працівників поліції. Дії поліцейських в умовах воєнного стану мають бути юридично грамотними, сприйматися громадянами, чії права та свободи обмежуються, як справедливі та законні.

Отже, **функціями органів Національної поліції під час забезпечення публічної безпеки та порядку у разі введення воєнного стану є:**

1) сприяння встановленню місця перебування осіб, які уникають військового призову;

2) протидія внутрішнім загрозам, що досягається виконанням таких завдань, як протидія злочинності, особливо її організованим формам; протидія різним виявам тероризму тощо;

3) враховуючи підстави і порядок застосування поліцейськими заходів примусу, можна виділити підстави їх застосування під час підтримання публічного порядку та безпеки в умовах воєнного стану: попередження правопорушень, припинення правопорушень, особисте затримання, вилучення підготовлених для вчинення злочину різних знарядь і предметів, забезпечення притягнення винних осіб до відповідальності;

4) організація органів поліції в умовах воєнного стану потребує організаційного виділення спеціальних підрозділів, груп чи окремих працівників, які мають підвищену професійну, фізичну чи спеціальну підготовку і здатні успішно виконувати окремі види адміністративної діяльності. До них належать підрозділи патрульної поліції, спеціальної поліції, групи застосування спеціальних хімічних речовин, снайпери, спеціалісти з фото- і відеофіксації тощо;

5) активне використання превентивних поліцейських заходів з метою вироблення у населення необхідності свідомого і добровільного виконання правових вимог, припинення антигромадської поведінки.

Питання для самоконтролю

1. Назвіть функції органів Національної поліції під час забезпечення публічної безпеки та порядку у разі введення воєнного стану.
2. Розкрийте особливості несення служби поліцейськими під час забезпечення режиму воєнного стану.
3. Які заходи правового режиму воєнного стану може запроваджувати в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування?

Розділ 7

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ В АЕРОПОРТАХ

7.1. Правові основи адміністративно-правової діяльності поліції щодо охорони публічного порядку та безпеки в аеропортах

Сьогодні адміністративно-правове регулювання діяльності поліції в аеропортах з метою належного дотримання фізичними та юридичними особами норм законодавства України, забезпечення ефективного захисту прав та свобод людини і громадянина, громадського порядку та громадської безпеки, власності, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань у зазначеній сфері потребує не просто вдосконалення, а якісно нового оформлення, завдяки чому зростає значення теорії адміністративно-правового регулювання, актуалізується необхідність наукового узагальнення практики здійснення, а також розвитку на цій основі відповідних приписів адміністративно-правових норм, які мають спрямовуватися на поліпшення діяльності поліції щодо забезпечення правопорядку в аеропортах України²²⁴.

Специфіка охорони громадського порядку в аеропортах пов'язана з тим, що діяльність поліції на даній території є доволі

²²⁴ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 32.

обмеженою і недостатньо врегульованою на законодавчому рівні. Ситуація ускладнюється тим, що працівникам поліції постійно доводиться приймати рішення в ситуаціях, які не визначені міжнародними документами, стосовно правомірності перевірки документів у іноземних громадян, притягнення їх до відповідальності.

Правовою основою забезпечення громадського порядку, безпеки та охорони власності громадян в аеропортах є Конституція України, чинне законодавство та нормативні акти, що регулюють охорону зазначених суспільних відносин та визначають відповідні завдання органів Національної поліції у цій сфері.

Забезпечення безпеки цивільної авіації як важливої складової національної безпеки є необхідною умовою нормальної та безпечної діяльності держави. Конституція України в ч. 1 ст. 3 проголошує людину та її право на безпеку найвищою соціальною цінністю²²⁵. У частині 1 ст. 27 Основного Закону закріплено обов'язок держави захищати життя людини. Тому природно, що в Указі Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки авіації України» наголошується, що забезпечення безпеки авіації є першочерговим завданням державного регулювання діяльності авіації України²²⁶.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність²²⁷.

Основним законодавчим актом, що визначає правовий статус Національної поліції як суб'єкта охорони громадського порядку, є Закон України «Про Національну поліцію». У ст. 2 зазначеного Закону завданнями поліції вказані охорона і забезпечення громадського порядку, а також захист власності від злочинних посягань.

²²⁵ Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

²²⁶ Про невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки авіації України : Указ Президента України від 15 січня 1996 р. № 17/98 / Президент України. *Урядовий кур'єр*. 1998. № 13–14.

²²⁷ Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

Основними нормативно-правовими актами, які регламентують роботу підрозділів поліції, зокрема і підрозділів поліції в аеропорту, є:

- Закон України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р. № 580-VIII²²⁸;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Національну поліцію» від 28 жовтня 2015 р. № 877²²⁹;
- Наказ МВС України № 123 від 27 листопада 2015 р. «Про затвердження положення про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України»²³⁰;
- Наказ МВС України від 28.07.2017 № 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції»²³¹;
- Наказ МВС України від 02.07.2015 № 796 «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС»²³²;
- Наказ МВС України від 04.12.2017 № 987 «Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення»²³³;
- Указ Президента України від 25.04.2013 № 230/2013 «Про Концепцію боротьби з тероризмом»²³⁴;
- Закон України від 16.02.2021. № 1231-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відпо-

²²⁸ Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

²²⁹ Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2015/>

²³⁰ Про затвердження Положення про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України : Наказ МВС України № 123 від 27 листопада 2015 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>

²³¹ *Офіційний вісник України*. Офіційне видання від 17.07.2015 № 54. С. 203. Ст. 1767.

²³² *Офіційний вісник України*. Офіційне видання від 06.02.2018 № 11. С. 144. Ст. 405.

²³³ *Офіційний вісник України*. Офіційне видання від 08.02.2013 № 8. С. 48. Ст. 288.

²³⁴ Про Концепцію боротьби з тероризмом : Указ Президента України від 25.04.2013 № 230/2013. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/230/2013>

відальності за окремі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху»²³⁵;

– Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» від 07 листопада 2015 р. № 1395²³⁶;

– Наказ МВС України від 29 грудня 2015 р. № 1644 «Про реалізацію повноважень Національної поліції України з питань видачі та анулювання дозволів»²³⁷.

Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р. № 3393-VI у ст. 4 визначає, що Україна як держава, що приєдналася до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію, несе відповідальність за виконання міжнародних зобов'язань, що випливають із цієї Конвенції, та за гарантії і створення умов безпеки для суспільства, захисту інтересів під час провадження діяльності в галузі цивільної авіації та використання повітряного простору України.

Державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України полягає у формуванні державної політики та стратегії розвитку, визначенні завдань, функцій, умов діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України, застосуванні заходів безпеки авіації, прийнятті загальнообов'язкових авіаційних правил України, у здійсненні державного контролю за їх виконанням та встановленні відповідальності за їх порушення²³⁸.

²³⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху : Закон України від 16.02.2021. № 1231-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1231-20#Text>

²³⁶ Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : Наказ МВС України від 07 листопада 2015 р. № 1395. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15>

²³⁷ Про реалізацію повноважень Національної поліції України з питань видачі та анулювання дозволів : Наказ МВС України від 29 грудня 2015 р. № 1644 . URL: <http://zbroya.info/>

²³⁸ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 34.

Держава здійснює нормативно-правове регулювання діяльності цивільної авіації та через центральний орган виконавчої влади в галузі транспорту забезпечує розвиток цивільної авіації, нагляд за безпекою польотів повітряних суден, захист авіації України від актів незаконного втручання в її діяльність та ін.

Одним із нормативних актів, що регулюють діяльність цивільної авіації, є Положення про взаємодію в контрольованій зоні авіаційних суб'єктів служб авіаційної безпеки з підрозділами органів центральної виконавчої влади, що забезпечують авіаційну безпеку, затверджене наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 28 вересня 2004 р. № 81²³⁹.

Положення про взаємодію в контрольованій зоні аеропортів та авіапідприємств служб авіаційної безпеки з підрозділами органів центральної виконавчої влади, що забезпечують авіаційну безпеку (далі – Положення), є обов'язковим для підрозділів центральних органів виконавчої влади в аеропорту, які забезпечують виконання Державної програми авіаційної безпеки. Положення регламентує порядок взаємодії Служби авіаційної безпеки з підрозділами Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України, Генеральної прокуратури України, які знаходяться на території аеропорту, при виконанні покладених на них завдань²⁴⁰.

Спільний наказ Державної прикордонної служби та Міністерства внутрішніх справ № 742/1090 від 15.10.2004 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між органами охорони державного кордону Державної прикордонної служби України та Міністерством внутрішніх справ України при передаванні затриманих ними іноземців та осіб без громадянства» визначає порядок передавання органами охорони державного кордону Державної прикордонної служби України та органами поліції України інозем-

²³⁹ Положення про взаємодію в контрольованій зоні авіаційних суб'єктів служб авіаційної безпеки з підрозділами органів центральної виконавчої влади, що забезпечують авіаційну безпеку : затв. наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 28 вересня 2004 р. № 81.

²⁴⁰ Там само.

ців та осіб без громадянства, які є порушниками законодавства України про державний кордон і правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які були затримані:

- органами Національної поліції України – у контрольованих прикордонних районах під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону;

- органами Державної прикордонної служби України – поза межами контрольованих прикордонних районів за порушення законодавства України про правовий статус іноземців та осіб без громадянства;

- органами Національної поліції та органами Державної прикордонної служби України – під час спільного несення служби й у межах контрольованих прикордонних районів, і поза ними, за порушення законодавства України про правовий статус іноземців та осіб без громадянства.

Закон України «Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через Державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну» від 10.01.02 № 2920-III із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 03.04.03 № 661-IV, встановлює заходи відповідальності за вказане правопорушення.

Інструкція про порядок перевезення зброї та боєприпасів пасажирськими рейсами авіаційного транспорту, затверджена наказом Державіаслужби 18.03.2005 № 199, регламентує порядок організації безпечного перевезення зброї та боєприпасів пасажирськими рейсами фізичними або юридичними особами, а також обов'язки посадових осіб аеропортів, експлуатантів, які залучаються для забезпечення перевезення зброї пасажирськими рейсами. Інструкція поширюється та є обов'язковою для авіаційних підприємств, аеропортів (аеродромів), експлуатантів цивільної авіації (далі – авіаційні суб'єкти), які здійснюють експлуатацію цивільних повітряних суден, незалежно від форм власності та відомчої належності, а також для користувачів авіаційного транспорту.

Важливим засобом нормативно-правової регламентації зазначеної галузі є Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за

своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21.08.98 № 622, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 07.10.98 р. за № 637/3077²⁴¹.

Наказ Державної служби з нагляду за забезпеченням безпеки авіації 26.12.2011 № 637 «Про затвердження Порядку накладення і стягнення штрафів за порушення вимог законодавства на повітряному транспорті» в цій інструкції затверджено порядок провадження справ про адміністративні правопорушення на повітряному транспорті та притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та відомчої належності і громадян у разі порушення ними правил безпеки польотів та інших норм на повітряному транспорті, а порядок провадження справ визначається Кодексом України про адміністративні правопорушення²⁴².

Програма заходів щодо забезпечення збереження вантажів, захисту їх від розкрадань і безпеки пасажирів на транспорті, схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 5 січня 1995 р. № 7, розроблена відповідно до Державної програми боротьби зі злочинністю, затвердженої Постановою Верховної Ради України від 25 червня 1993 р., та на виконання п. 2 рішення Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України від 18 лютого 1994 р. № 12, а також п. 4 постанови Кабінету Міністрів України від 14 грудня 1993 р. № 1035 «Про роботу Міністерства внутрішніх справ щодо органі-

²⁴¹ 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 не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : Наказ від 21.08.98 № 622. Редакція від 04.09.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98#Text>

²⁴² Про затвердження Порядку накладення і стягнення штрафів за порушення вимог законодавства на повітряному транспорті : Наказ Державної служби з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 26.12.2011 № 637. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0073-12#Text>

зації виконання рішень Верховної Ради України та Уряду з питань посилення боротьби із злочинністю». Програма розроблена Міністерством транспорту, Міністерством внутрішніх справ і Службою безпеки і погоджена з відповідними міністерствами та відомствами²⁴³.

Власник вантажного митного комплексу, автопорту, авто-терміналу на момент відкриття та протягом його функціонування забезпечує:

1) наявність і функціонування системи електронного обліку перепусток для транспортних засобів, що переміщуються територією вантажного митного комплексу, автопорту, автотерміналу, та безперешкодний доступ до цієї системи посадових осіб митних органів;

2) наявність і функціонування контрольно-пропускної системи на в'їзді та виїзді з вантажного митного комплексу, автопорту, автотерміналу, до якої входять шлагбауми, засоби автоматичного зчитування реєстраційних номерних знаків транспортних засобів та електронні ваги з функцією автоматичного внесення інформації про реєстраційний номер транспортного засобу та його загальну вагу до системи електронного обліку.

Постанова Кабінету Міністрів України «Перелік небезпечних предметів і речовин, заборонених до перевезення повітряним транспортом» від 12 травня 2007 р. № 723 відповідно до Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації визначає предмети і речовини, заборонені до перевезення пасажирами та членами екіпажів повітряних суден цивільної авіації.

З метою більш глибокого розгляду організаційного забезпечення адміністративно-правової діяльності поліції щодо охорони громадського порядку та безпеки в аеропортах вважаємо за необхідне розглянути організацію діяльності безпосередньо аеропорту, аеропортового комітету, який координує діяльність усіх служб аеропорту та правоохоронних органів в аеропорту, щодо підвищення оперативності в роботі служб аеропорту та забезпечення безпеки цивільної авіації.

²⁴³ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 36.

У кожному аеропорту створюється аеропортовий комітет з авіаційної безпеки, основною метою якого є розроблення, координація та здійснення заходів забезпечення безпеки в аеропорту. До його складу входять: керівник і заступник керівника аеропорту з авіаційної безпеки, представники підрозділу територіального органу Міністерства внутрішніх справ, підрозділу Державної митної служби України, підрозділу Державної прикордонної служби України, військової частини Міністерства оборони України (у разі спільного використання аеродрому), підрозділу Служби безпеки України, авіаційних суб'єктів, що ґрунтуються в аеропорту, підрозділу Державного підприємства обслуговування повітряного руху України «Украерорух»²⁴⁴.

Положення про аеропортовий комітет з авіаційної безпеки затверджується керівником аеропорту. Авіаційним суб'єктом на підставі цього Положення розробляється, узгоджується з усіма зацікавленими службами та затверджується керівником авіаційного суб'єкта інструкція про взаємодію служб авіаційної безпеки з підрозділами територіальних органів виконавчої влади щодо забезпечення авіаційної безпеки, які, відповідно до своєї компетенції, організовують роботу щодо взаємодії на підставі законодавства.

Керівники аеропортів спільно із заінтересованими орендарями аеропорту визначають контрольовані та стерильні зони і зони обмеженого доступу, де виконуються важливі роботи для забезпечення безпечної діяльності цивільної авіації в аеропорту. Розміщення цих зон позначається на плані-схемі аеропорту, що є частиною програми забезпечення авіаційної безпеки аеропорту. Межі території пункту пропуску через державний кордон України визначаються авіаційним суб'єктом, на балансі якого перебуває пункт пропуску, за погодженням з підрозділами Державної прикордонної служби України та Державної митної служби України.

З урахуванням викладеного, на погляд В. П. Кононця, для здійснення контролю слід передбачати: 1) службові приміщення для розміщення контрольних підрозділів; 2) технологічне примі-

²⁴⁴ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 38.

щення для розміщення технічних засобів контролю та розміщення контрольних підрозділів; 3) зал-накопичувач для пасажирів, що відправляються; 4) зал-накопичувач для розміщення пасажирів, що прибувають; 5) зал для розміщення транзитних пасажирів; 6) зал офіційних делегацій²⁴⁵.

У місцях оформлення пасажирів закордонного прямування встановлюються кабіни паспортного контролю. Зали накопичення пасажирів мають забезпечувати ізоляцію пасажирів від контактів зі сторонніми особами. У вантажному терміналі необхідно передбачити приміщення для зберігання затриманих вантажів та окреме приміщення для зберігання затриманих небезпечних вантажів.

Доступ у зони митного контролю дозволяється тільки посадовим особам Державної митної служби України, які безпосередньо беруть участь у здійсненні митних процедур. Інші посадові особи Державної митної служби України та інших органів державної влади, які здійснюють передбачені ст. 27 Митного кодексу України види контролю під час переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України, допускаються у ці зони в порядку, визначеному Державною митною службою України²⁴⁶. Громадяни, які перетинають державний кордон, допускаються у зони митного контролю за документами, що надають право в'їзду на територію України або виїзду з України. Порядок допуску в зони митного контролю інших осіб визначається Державною митною службою України.

Доступ у зони митного контролю та перебування у них посадових осіб правоохоронних органів і органів прокуратури дозволяється у випадках та в порядку, передбачених законодавством. У разі загрози чи виявлення фактів несанкціонованого виходу осіб або виїзду транспортних засобів на злітно-посадкову смугу чи шляхи керування повітряних суден для вжиття відповідних заходів щодо припинення правопорушень і затримання порушників

²⁴⁵ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 38.

²⁴⁶ Митний кодекс України : Закон України від 11 липня 2002 р. № 92-IV. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 38–39. Ст. 288.

негайно через оперативних чергових чи начальників змін надається інформація керівнику польотів, який оцінює обстановку, враховує її в забезпеченні управління повітряним рухом і надає інформацію відповідним службам про порядок їхніх дій залежно від виду порушення.

Виїзд на злітно-посадкову смугу та шляхи рулювання з метою припинення порушення й затримання порушників здійснюється з дозволу керівника польотів на автомобілях, обладнаних засобами зв'язку з органом обслуговування повітряним рухом, і під керуванням спеціально підготовлених водіїв. Адміністрація аеропортів забезпечує службові приміщення підрозділів Державної прикордонної служби України та Державної митної служби України об'єктовою сигналізацією.

У разі отримання інформації про загрозу захоплення (угону) повітряного судна та інші акти незаконного втручання у діяльність цивільної авіації обмін оперативною інформацією між службою авіаційної безпеки авіаційного суб'єкта, Службою безпеки України, Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами, зацікавленими в отриманні такої інформації, здійснюється згідно зі схемою оповіщення, розробленою у кожному авіаційному суб'єкті. У разі отримання інформації про здійснення акту незаконного втручання служба авіаційної безпеки авіаційного суб'єкта, підрозділи взаємодії діють у межах своєї компетенції і згідно з вимогами відповідних нормативно-правових актів²⁴⁷.

В аеропортах, де відкрито пункти пропуску через державний кордон чи яким надано дозволи на здійснення міжнародних польотів, введення пропускнуої системи узгоджується з керівниками підрозділів Державної прикордонної служби України та Державної митної служби України, у зоні діяльності яких знаходиться аеропорт. Контроль за безпекою пасажирів здійснюється відповідно до вимог Інструкції з організації та здійснення контролю на безпеку в аеропортах України, затвердженої наказом Державіаслужби від 28.09.2004 № 81, зареєстрованої Міністерством юстиції України 07.12.2004 за № 1555/10154.

²⁴⁷ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 39.

Додержання громадського порядку в пунктах пропуску забезпечується підрозділами Державної прикордонної служби України у взаємодії (у разі потреби) з відповідними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України. Якщо під час здійснення контролю були виявлені контрабандні товари, інформація про їх виявлення надається Державній митній службі України. Якщо під час здійснення прикордонного, митного контролю були виявлені небезпечні предмети, зокрема зброя, боєприпаси, вибухові пристрої та речовини, начальники змін цих підрозділів невідкладно повідомляють про це працівників служби авіаційної безпеки аеропорту, відповідні органи Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України для вжиття заходів щодо вилучення та знешкодження цих предметів і затримання підозрілих осіб.

У разі перевезення повітряним транспортом зброї, озброєних осіб, депортованих осіб та осіб під вартою, а також при проведенні спеціального огляду повітряних суден взаємодія між підрозділами зацікавлених центральних органів виконавчої влади здійснюється згідно з вимогами нормативно-правових актів з цих питань. У разі потреби проведення службового розслідування щодо фактів порушення правил проходження контролю на безпеку чи виявлення небезпечних предметів, зброї, вибухових речовин, а також спроб учинення або вчинення акту незаконного втручання усі служби аеропорту, які взаємодіють між собою, мають право взяти участь у роботі спільної комісії, створеної для проведення такого розслідування²⁴⁸.

У разі проведення перевірок та досудового слідства органами Міністерства внутрішніх справ України, органами прокуратури та Служби безпеки України за фактом незаконного втручання в діяльність авіації, то спроби такого втручання та іншого порушення правил авіаційної безпеки у матеріалах службового розслідування надсилаються зазначеним органам відповідно до вимог законодавства України.

Служба авіаційної безпеки (далі – САБ) є підрозділом авіаційного суб'єкта, який відповідає за здійснення заходів із забезпе-

²⁴⁸ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 40.

чення захисту, охорони та безпеки пасажирів, членів екіпажу, авіаційного персоналу, повітряних суден, об'єктів авіаційного суб'єкта та об'єктів радіонавігаційного забезпечення незалежно від їх форм власності та підпорядкованості, запобігання, виявлення і припинення злочинів на об'єктах авіаційних суб'єктів та на прилеглий території, виявлення осіб, які можуть становити загрозу для цивільної авіації, та контроль за ситуацією в разі виникнення правопорушень і надзвичайних ситуацій²⁴⁹.

Вивчивши матеріали зазначених нормативно-правових актів, вважаємо, що завдання поліції, які покладаються на них при охороні громадського порядку та безпеки на території аеропортів, потребують узагальнення.

Завданнями підрозділів поліції в аеропортах України є координація спільних дій САБ, митної служби та ДПС щодо забезпечення заходів авіаційної безпеки, а саме: 1) забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав, свобод і законних інтересів; 2) запобігання правопорушенням та їх припинення; 3) охорона та забезпечення громадського порядку на об'єктах авіаційних суб'єктів і на прилеглий території; 4) виявлення, розкриття і розслідування злочинів, пошук осіб, які їх вчинили; 5) захист усіх видів власності від злочинних посягань; 6) виконання у межах своєї компетенції адміністративних стягнень; 7) участь у проведенні контролю на безпеку пасажирів, членів екіпажу ПС, їх ручної поклажі, багажу, кур'єрських та термінових відправлень, пошти, бортових припасів, вантажу та супроводження в установленому порядку; 8) інші заходи щодо забезпечення авіаційної безпеки.

Завданнями САБ є: 1) захист цивільної авіації та її підрозділів, служб і об'єктів від терористичних, диверсійних та інших актів незаконного втручання і протиправних посягань у діяльність цивільної авіації; 2) забезпечення виконання вимог пропускнуго, внутрішнього об'єктового режиму та контролю на безпеку; 3) забезпечення безпеки та збереження від розкрадання в зонах обмеженого доступу авіапідприємств вантажу, багажу, кур'єрських та термінових відправлень, пошти, бортових припасів, а також майна

²⁴⁹ Про затвердження Інструкції про повітряні перевезення спеціальних та небезпечних вантажів : Наказ Міністерства транспорту України від 25.10.1999 № 509. Міністерство транспорту України.

юридичних та фізичних осіб, яке прийнято до перевезення чи взято під охорону²⁵⁰.

Завдання Державної прикордонної служби України полягають у тому, що вона: 1) здійснює у встановленому порядку прикордонний контроль і пропуск через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна; 2) координує діяльність правоохоронних та державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах пропуску через державний кордон України; 3) здійснює розшук у пунктах пропуску через державний кордон осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства та суду, ухиляються від відбування покарань за злочини; 4) установлює, за погодженням з митними органами та адміністрацією міжнародних аеропортів, режим у пунктах пропуску через державний кордон для повітряного сполучення та контролює його додержання. Поліція в аеропортах є підрозділом Національної поліції України, що відповідає за здійснення організаційних і практичних заходів щодо забезпечення та дотримання вимог авіаційної безпеки на території аеропорту, забезпечення безпеки цивільної авіації, громадян, громадського порядку, запобігання, виявлення і припинення злочинів на об'єктах авіаційних суб'єктів та на прилеглий території, виявлення осіб, які можуть становити загрозу для цивільної авіації, а також здійснення контролю за ситуацією в частині, віднесеній законодавством України до компетенції МВС України, у разі виникнення правопорушень і надзвичайних ситуацій.

Цивільна авіація не може ефективно працювати в умовах низької якості нормативного забезпечення. А це у сфері забезпечення безпеки авіації може мати катастрофічні наслідки. Чітке, повне і точне визначення термінів у законодавстві полегшує його тлумачення, що важливо для його правильного застосування. Крім того, безпека авіації є об'єктом посягання низки злочинів та адміністративних правопорушень і, як важливе суспільне благо, потребує посиленої охорони. Без її правильного визначення завжди існува-

²⁵⁰ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 41.

тиме загроза неправильної кваліфікації правоохоронними органами діянь, що містять ознаки правопорушення і становлять небезпеку для нормальної, безпечної діяльності авіації та авіаційних об'єктів.

Важливою складовою забезпечення безпеки цивільної авіації є її правове забезпечення. Актуальним, враховуючи стратегічний зовнішньополітичний курс України на інтеграцію до Європейського Союзу (далі – ЄС), є увідповіднення національного законодавства і нормотворчої діяльності до європейських стандартів. У Стратегії інтеграції України до ЄС²⁵¹ серед напрямів інтеграції адаптація законодавства України до законодавства ЄС стоїть на першому місці. Курс на таку адаптацію закріплено також законами України; її концептуальну основу складає Закон України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» (ст. 46), у якому вказано, що уповноважений орган з питань цивільної авіації співпрацює з міжнародними організаціями цивільної авіації, зокрема в межах механізму надання державам технічної, фінансової, матеріальної допомоги у сфері авіаційної безпеки²⁵².

Метою співпраці у ст. 46 цього закону названо «приведення законодавства з авіаційної безпеки у відповідність з міжнародними стандартами, отримання від міжнародних організацій цивільної авіації консультацій щодо організації та методів роботи у сфері авіаційної безпеки, проведення на конфіденційній основі під егідою міжнародних організацій цивільної авіації обстеження і оцінки стану авіаційної безпеки, отримання від міжнародних організацій цивільної авіації рекомендацій щодо навчальних програм у сфері авіаційної безпеки, практичного навчання й участі персоналу в практикумах та навчальних семінарах, що проводяться міжнародними організаціями цивільної авіації, придбання через міжнародні організації цивільної авіації обладнання для забезпечення авіаційної безпеки, навчальних засобів та іншого обладнання, застосування якого підвищує рівень авіаційної безпеки».

²⁵¹ Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98. Президент України. *Політика і час*. 2000. № 3–4. С. 40–52.

²⁵² Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації : Закон України від 20 лютого 2003 р. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 17. Ст. 140.

Адаптація нормативно-правової бази України в галузі цивільної авіації до законодавства ЄС сьогодні обумовлена об'єктивними причинами і є нагальною потребою. Сприйняття України світовим співтовариством, яке визначатиме її місце в сучасному світі, не останньою мірою залежить від того, чи зможе вона наблизитись до світових стандартів у всіх сферах суспільного життя. Отже, така важлива складова національної безпеки, як безпека цивільної авіації, не може належно забезпечуватись в умовах низької якості нормативної бази²⁵³.

Законодавство України, що регулює суспільні відносини у сфері безпеки ЦА, має низку особливостей. По-перше, його можна охарактеризувати як «міжгалузеве», оскільки воно містить норми принаймні двох, а інколи й кількох галузей законодавства (адміністративного, повітряного тощо), зокрема й міжнародно-правові норми. По-друге, це законодавство не є систематизованим: частково його норми кодифіковано в Повітряному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, але більшість з них міститься навіть не в законах, а в підзаконних актах, інколи в тимчасових. Отже, основна маса цих нормативно-правових актів має підзаконний характер. По-третє, окремі з них є тасмними або для службового користування, що робить неможливою їх систематизацію і ще більше ускладнює застосування. Такі акти не проходять процедури реєстрації Міністерством юстиції України і перевірки на відповідність чинному законодавству, оскільки не можуть стосуватися прав та обов'язків громадян.

Проте основна проблема полягає в низькій якості українського законодавства у сфері безпеки цивільної авіації та діяльності органів поліції із забезпечення безпеки та правопорядку на території аеропортів. Зазначаючи про якість закону, можна розглядати її в двох аспектах: якість змісту і якість форми, що разом утворюють діалектичне ціле. Тому й правила нормопроекування мають встановлювати вимоги і щодо форми, і щодо змісту законопроекту.

²⁵³ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 44.

Основним критерієм оцінки якості змісту має бути, як вважає В. П. Кононець, відповідність норм нормативного акта суспільним відносинам, які він покликаний регулювати, його правомірність, актуальність (необхідність), доцільність, адекватність, ефективність правового впливу. Якість форми має оцінюватися на підставі таких критеріїв, як системність (певна логічна будова, злагоженість структурних елементів, їх функціональність та єдність), доступність (текст нормативного акта має бути викладений простою і зрозумілою мовою, містити визначення використаних термінів)²⁵⁴.

Звідси, й недоліки правового забезпечення безпеки цивільної авіації можна класифікувати, як недоліки змісту (найбільш поширені з них – прогалини, колізії законодавства, застарілість правових норм, їх невідповідність світовим стандартам забезпечення безпеки цивільної авіації тощо) і недоліки форми (низький рівень систематизації, велика кількість внутрішніх і зовнішніх відсилань, відсилання без зазначення джерела тощо).

Головною проблемою залишається виявлення та усунення колізій ратифікованих міжнародних договорів з вітчизняним законодавством. Важливі кроки в цьому напрямі зроблено в новому Законі України «Про міжнародні договори України»²⁵⁵. У ст. 19 цього Закону закріплено, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і за наявності розходжень між нормами національного законодавства і міжнародних угод діють норми міжнародної угоди.

У ч. 5 ст. 4 визначено, що підготовка пропозицій відповідно до цієї статті здійснюється міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади або державним колегіальним органом, який ініціював процес укладення відповідного міжнародного дого-

²⁵⁴ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 45.

²⁵⁵ Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.

вору України, або визначеним відповідальним за його укладення Президентом України чи Кабінетом Міністрів України.

Функції координації державної політики щодо ратифікації та імплементації міжнародних договорів покладено переважно на Міністерство закордонних справ (далі – МЗС), яке, згідно з ч. 3 ст. 4, ч. 4 ст. 12 Закону, уповноважено надавати пропозиції щодо затвердження міжнародних договорів України Президенту або Кабінету Міністрів України. З ч. 3 ст. 4 випливає, що інші центральні органи виконавчої влади та державні колегіальні органи, а також Верховний Суд України, Національний банк України, Генеральна прокуратура України подають пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України разом з Міністерством закордонних справ України²⁵⁶.

Поширеним недоліком законодавства України у сфері безпеки ЦА є неоднозначне (а часто неправильне) тлумачення термінів різними нормативно-правовими актами. Так, те, що в ПКУ²⁵⁷ (ст. 82) розуміється, як забезпечення авіаційної безпеки, Закон України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації»²⁵⁸ називає самою авіаційною безпекою, визначаючи її як комплекс заходів, а також людські та матеріальні ресурси, призначені для захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання в її діяльність.

Особливу занепокоєність викликають недоліки деліктного законодавства: прогалини, неоднозначність використання термінів, колізії між міжнародним і національним законодавством щодо питань кваліфікації деяких діянь, що посягають на безпеку цивільної авіації. Застарілими, як гадають багато дослідників, та малоефективними є санкції норм КУпАП²⁵⁹, що встановлюють відповідаль-

²⁵⁶ Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.

²⁵⁷ Повітряний кодекс України : Закон України від 19 травня 2011 р. № 3393-VI. Верховна Рада України. *Голос України*. 2011. № 110.

²⁵⁸ Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації : Закон України від 20 лютого 2003 р. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 17. Ст. 140.

²⁵⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

ність за адміністративні правопорушення, спрямовані проти безпеки цивільної авіації.

Крім того, КУпАП характеризується переважно відсилочною структурою правових норм, часто не вказуючи водночас, де міститься норма, до якої відсилає. Так, доцільним було б коротко розтлумачити в КУпАП, що саме слід розуміти під терміном «правила міжнародних польотів» у ст. 113 КУпАП.

Що стосується увідповіднення національного законодавства і нормотворчої діяльності з європейськими стандартами, для цього, на нашу думку, насамперед необхідно виробити загальні засади наближення нормативно-правової бази, що регулює діяльність цивільної авіації, до відповідних норм ЄС, затвердити Концепцію розвитку нормативно-правової бази цивільної авіації України з урахуванням стратегії інтеграції до ЄС, Положення про Звід авіаційних правил України.

Зазначені нормативно-правові акти стануть правовою основою для переходу цивільної авіації України на міжнародні, зокрема європейські стандарти безпеки.

Взаємодія в контрольованій зоні САБ та НПУ в аеропорту спрямована на забезпечення безпеки цивільної авіації, особистого контролю на безпеку пасажирів і членів екіпажів повітряних суден на внутрішніх і міжнародних рейсах в аеропорту, при проведенні операції з ручною поклажею, багажем, вантажем, поштою, бортхарчуванням, а також запобігання, виявлення і припинення злочинів на об'єктах авіаційних суб'єктів та на прилеглий території, виявлення осіб, які можуть становити загрозу для цивільної авіації, та контроль за ситуацією в разі виникнення правопорушень і надзвичайних ситуацій.

Органам Національної поліції на повітряному транспорті необхідно розробити та оперативно використовувати систему можливостей чергових (диспетчерських) служб підприємств транспорту для екстреної передачі повідомлень про вчинення правопорушень і сприяння поліції в їх розкритті, обладнання вокзалів засобами зв'язку з лінійними відділами поліції в аеропортах. З метою надійного забезпечення особистої безпеки пасажирів і збереження їхнього майна слід організувати постійне супроводження нарядами поліції повітряних суден усіх напрямків.

На підставі викладеного можемо зробити такі висновки: по-перше, правові основи адміністративно-правової діяльності поліції щодо охорони публічного порядку та безпеки в аеропортах здійснюються з використанням широкого комплексу правових норм, які запропоновано поділити на такі групи:

1) норми, що визначають правовий статус фізичних та юридичних осіб як суб'єктів правовідносин публічного порядку та безпеки на території аеропорту;

2) норми, що визначають правовий статус поліції зі здійснення охорони публічного порядку та безпеки.

Норми другої групи встановлюють завдання, функції, права та обов'язки поліції, визначають форми та методи діяльності її працівників щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах.

По-друге, у такому складному соціальному явищі, як охорона публічного порядку та безпеки в аеропортах, працівниками поліції використовується широкий комплекс правових норм різних галузей права, насамперед міжнародного, повітряного, адміністративного, кримінального.

По-третє, основними напрямками оптимізації правового регулювання адміністративно-правової діяльності поліції з охорони публічного порядку та безпеки в аеропортах мають бути: усунення колізій між положеннями низки ратифікованих міжнародних договорів та вітчизняним законодавством у сфері забезпечення авіаційної безпеки цивільної авіації; уніфікація тлумачення термінів, які використовуються в різних правових актах, зокрема щодо кваліфікації правопорушень, що посягають на авіаційну безпеку цивільної авіації; імплементація норм вітчизняного законодавства до стандартів правових актів Європейського Союзу у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки на об'єктах цивільної авіації; розмежування компетенції та повноважень між суб'єктами охорони публічного порядку та безпеки на об'єктах цивільної авіації²⁶⁰.

²⁶⁰ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 51.

7.2. Форми адміністративно-правової діяльності поліції щодо охорони публічного порядку та безпеки в аеропортах

Публічний порядок і безпека – це підґрунтя нормального життя громадян, діяльності всіх державних, громадських та приватних установ і підприємств, а тому охорона об'єктів завжди розглядалася як охорона суспільного блага і має велике суспільно-політичне значення.

Адміністративно-правова охорона громадської безпеки розглядається в юридичній літературі як структурна частина державного управління, різновид виконавчо-розпорядної діяльності; її засоби, форми та методи обумовлені низкою чинників, насамперед особливостями тієї сфери, що охороняється. У нашому випадку це сфера цивільної авіації, тому безпека розглядається, насамперед, як недопущення актів незаконного втручання та забезпечення громадського порядку в аеропортах. Адміністративно-правове забезпечення громадського порядку та громадської безпеки не лише охоплює заходи правового впливу через покарання за скоєння протиправних проступків, але й стосується правомірної поведінки пасажирів, що прибувають чи вибувають з аеропорту, врегулювання відносин, які виникають у даних умовах²⁶¹.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність в аеропортах, яка передбачає здійснення цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на його об'єкт, втілюється у відповідній формі. Водночас слід погодитися з твердженням, що належне наукове вирішення проблем, пов'язаних з формами управлінської діяльності, набуває все більшого значення, оскільки ефективність державного управління обумовлюється не тільки адекватністю методів управління з урахуванням особливостей об'єкта, але й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності. Саме тому проблема вдосконалення форм управлінської діяльності не може бути вирішена без ґрунтовного, всебічного дослідження форм такої діяльності, особливостей

²⁶¹ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 85.

їх застосування та правового забезпечення з урахуванням специфіки у сфері цивільної авіації.

З огляду на значущість адміністративної діяльності поліції в аеропортах для забезпечення національної безпеки та національних інтересів одним із напрямів підвищення ефективності їх діяльності є вдосконалення форм діяльності працівників поліції в аеропортах, що сприятиме успішному виконанню поставлених перед ними завдань.

Наявність завдань і функцій адміністративно-правової діяльності поліції обумовлює існування різних форм цієї діяльності, які передбачені правовими нормами. Форми закріплено в законодавстві, що визначає правовий статус поліції, у положеннях, статутах, інструкціях та інших актах, що регламентують адміністративну діяльність її суб'єктів. Водночас для здійснення функцій такої діяльності її суб'єкти мають використовувати тільки ті форми, які передбачені відповідними правовими актами.

Отож саме за допомогою розмаїтих форм адміністративно-правової діяльності підрозділи поліції здійснюють охорону громадського порядку та безпеки в аеропортах. Форми адміністративно-правової діяльності поліції з охорони громадського порядку та безпеки покликані забезпечити найбільш доцільне виконання її функцій. Оскільки у формах управлінської діяльності практично реалізуються функції, вони є зовнішнім виявом управлінської діяльності, способом відображення змісту управлінської діяльності в конкретних умовах²⁶².

Так, форми адміністративно-правової діяльності поліції в аеропортах:

- дозволяють практично реалізувати завдання та функції поліції в аеропортах; є способом вираження сутності їх управлінської діяльності;
- забезпечують безпосередню реалізацію повноважень поліції в аеропортах;
- прямо чи опосередковано закріплюються в нормативно-правових актах, що визначають статус конкретного лінійного під-

²⁶² Беляев В. П. Надзорная форма государственной деятельности в России (вопросы теории). Белгород : Кооперативное образование, 2001. 232 с.

розділу поліції в аеропорту; є відносно самостійними та універсальними; створюють і забезпечують права громадян та суб'єктів господарювання.

Отже, під формами адміністративно-правової діяльності поліції з охорони громадського порядку та безпеки в аеропортах пропонуємо розуміти зовнішні вияви конкретних дій працівників та під формами адміністративно-правової діяльності поліції з охорони громадського порядку та безпеки в аеропортах підрозділів поліції, в яких реалізуються поставлені перед ними завдання та функції²⁶³.

У юридичній літературі постійно звертається увага на розмаїтість форм управлінської діяльності, проте питання щодо критеріїв класифікації і кількості таких форм серед науковців-правників є дискусійним. Нині в науці адміністративного права наявні різні підходи щодо класифікації форм державного управління. Аналіз юридичної літератури свідчить, що більшість учених-правників до форм управлінської діяльності зараховує видання правових актів управління, укладення адміністративних договорів, учинення дій юридичного характеру, здійснення організаційних дій та вчинення матеріально-технічних операцій як способів зовнішнього вираження її змісту²⁶⁴.

Одні вчені відокремлюють зовнішню та внутрішню форми будь-якого явища, інші – організаційну та правову. У роботі всіх ланок механізму держави розрізняють діяльність правову (юридичну) і суто фактичну, або ж організаційну чи неправову²⁶⁵.

На працівників служби охорони громадського порядку та патрульних нарядів, які здійснюють охорону громадського порядку та громадської безпеки в аеропортах, покладено такі завдання:

а) виявляти, запобігати, припиняти та розкривати злочини, вживати з цією метою профілактичних та розшукових заходів в аеропортах, передбачених чинним законодавством;

²⁶³ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 87.

²⁶⁴ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник. К. : Атіка, 2008. 624 с.

²⁶⁵ Рябенко О. П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Х., 2000. 466 с.

б) припиняти адміністративні правопорушення на території аеровокзалу та на прилеглий території аеропорту;

в) виявляти причини й умови, що сприяють вчиненню правопорушень, вживати у межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення;

г) розшукувати осіб, які переховуються від суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, передбачених законодавством;

г) сприяти забезпеченню відповідно до законодавства режиму воєнного або надзвичайного стану в разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості;

д) забезпечувати збереження знайдених, вилучених у затриманих осіб документів, речей, цінностей та іншого майна в аеровокзалі та на прилеглий території аеропорту, вживати заходів до повернення його законному власнику;

е) надавати у межах наявних можливостей невідкладну, зокрема медичну, допомогу особам, які постраждали від правопорушень і нещасних випадків, перебувають у безпорадному або небезпечному для життя і здоров'я стані, а також неповнолітнім, які перебувають без нагляду батьків;

є) вимагати від громадян виконання нормативних актів органів місцевої державної виконавчої влади з питань забезпечення громадської безпеки і охорони громадського порядку в аеропорту;

ж) забезпечувати виконання загальнообов'язкових рішень органів місцевого самоврядування, ухвалених ними в межах своєї компетенції з питань охорони громадського порядку і правил торгівлі у невстановлених місцях на території аеропорту;

з) забезпечувати громадський порядок під час проведення масових заходів чи прибуття на територію України іноземних делегацій і високопосадових осіб.

До повноважень сектору громадської безпеки, до складу якого входять патрульні наряди під час несення служби, також належать обов'язки:

а) припиняти порушення громадського порядку в аеровокзалі та на прилеглий території аеропорту: дрібне хуліганство, розпивання спиртних напоїв у громадських місцях, окрім підприємств тор-

гівлі і громадського харчування, яким дозволено продаж спиртних напоїв на розлив; появу в громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль; чіпляння до іноземних громадян з метою придбання речей;

б) виявляти групи підлітків, з боку яких спостерігаються антигромадські вияви, місця їх скупчення і доповідати про них черговому;

в) не допускати порушень вікових обмежень працівниками торговельних закладів під час продажу спиртних напоїв, пива і тютюнових виробів;

г) надавати у межах наявних можливостей невідкладну, зокрема медичну, допомогу неповнолітнім, що постраждали від правопорушень і нещасних випадків, перебувають у безпорадному або небезпечному для життя і здоров'я стані.

Практичне значення форм адміністративної діяльності поліції в аеропортах полягає також у тому, що через їх використання в управлінській практиці реалізуються повноваження працівників поліції в аеропортах, забезпечується охорона громадського порядку та безпеки в аеропортах, реалізуються права і законні інтереси громадян та суб'єктів господарювання, законність перебування іноземців на території України.

Отже, аналіз завдань поліції щодо охорони громадського порядку та безпеки в аеропортах дозволив зробити певні висновки. По-перше, адміністративно-правова діяльність поліції щодо охорони громадського порядку та безпеки в аеропортах має свою специфіку, а отже, особливий зовнішній вигляд, може мати і правові, і неправові наслідки, мати і загальноорганізаційні форми діяльності, і особливості певного зовнішнього виразу конкретних напрямків діяльності поліції з охорони публічного порядку та безпеки в аеропортах.

Змістом загальноорганізаційної форми є вчинення управлінських дій, які безпосередньо не пов'язані з виданням правових актів та здійсненням інших юридично значущих дій. Загальноорганізаційна форма охорони публічного порядку та безпеки реалізується в повсякденній, управлінській діяльності працівників поліції і спрямована на забезпечення чіткої та ефективної роботи підрозділів Національної поліції щодо виконання покладених на

них завдань і функцій з охорони публічного порядку та безпеки в аеропортах²⁶⁶.

Внаслідок проведеного дослідження слід зазначити²⁶⁷, що на території аеропортів України найчастіше вчиняються такі види правопорушень:

- незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП);
- дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП); порушення правил безпеки польотів (ст. 111 КУпАП);
- порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів на транспорті (ст. 133 КУпАП);
- порушення правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на повітряному транспорті (ст. 137 КУпАП);
- порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями і тютюновими виробами (ст. 156 КУпАП);
- порушення правил про валютні операції (ст. 162 КУпАП);
- порушення порядку провадження господарської діяльності (ст. 164 КУпАП);
- дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП);
- розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді (ст. 178 КУпАП);
- завідомо неправдивий виклик спеціальних служб (ст. 183 КУпАП);
- порушення громадянами правил зберігання, носіння або перевезення нагородної вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (ст. 191 КУпАП);
- проживання без паспорта громадянина України або без реєстрації місця проживання (ст. 197 КУпАП);

²⁶⁶ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 93.

²⁶⁷ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 95.

– порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду (ст. 202 КУпАП);

– порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (ст. 203 КУпАП) та ін.

Тому всі зусилля працівників поліції щодо охорони публічного порядку й безпеки спрямовуються на виявлення причин та умов, які сприяють вчиненню цієї категорії правопорушень, їх профілактики та припинення.

Отже, зміст форм адміністративно-правової діяльності працівників Національної поліції визначатиметься цими особливостями, а ця діяльність матиме особливий зовнішній вигляд.

Проведене дослідження дозволило дійти висновків про те, що реалізація заходів з охорони публічного порядку та безпеки в аеропортах здійснюється у різних формах, головними з яких є такі:

1) спостереження за пасажирами, особами, які зустрічають; безпосереднє спостереження у публічних місцях аеропорту за виконанням фізичними особами загальнообов'язкових правил тощо;

2) огляд об'єктів (приміщень вокзалів, прилеглої території, транспортних засобів);

3) перевірка документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство;

4) профілактичний обхід.

Спостереження є формою адміністративного нагляду поліції за дотриманням публічного порядку у публічних місцях, яка найчастіше використовується працівниками поліції на території аеропорту. Вона, зокрема, доволі широко застосовується в діяльності працівників служби патрульної поліції, які несуть безпосередню «зовнішню» службу. Змістом «спостереження» є виявлення особою, що здійснює наглядову діяльність, відхилень піднаглядних об'єктів від правомірної поведінки, що встановлена правовими нормами, нормами суспільної моралі, правилами співжиття. Так, можна стверджувати, що спостереження є суттю охорони публічного порядку у публічних місцях аеропорту.

Якщо під час спостереження буде виявлено відхилення від правомірної поведінки, то така поведінка підлягає негайному

припиненню через застосування відповідних заходів та вирішенню питання про необхідність притягнення винних осіб до відповідальності. Так, при з'ясуванні відхилень від передбаченої поведінки починають діяти такі складові форм охорони публічного порядку у публічних місцях, як фіксація відхилення та його усунення, відновлення порушеного порядку. За відсутності інформації про такі відхилення заходи спостереження обмежуються реалізацією функції профілактики²⁶⁸.

Наступною формою охорони публічного порядку та безпеки в аеропорту є огляд об'єктів, що здійснюється через: відвідування підприємств, установ та організацій, які розташовані у приміщеннях аеропортів; обходу прилеглої території аеропорту; огляду розташованих на прилеглий території аеропорту транспортних засобів. Огляд об'єктів здійснюється з метою виявлення правопорушень, профілактики терористичних актів та інших надзвичайних подій на території аеропорту.

Цей захід передбачено ст. 38 Закону України «Про Національну поліцію». Водночас необхідно зазначити, що входження на територію підприємств, установ, організацій, у жилі приміщення громадян можливе тільки в окремих випадках.

Так, відповідно до 38 статті, працівники Національної поліції мають право безперешкодно у будь-який час входити на: а) територію і в приміщення підприємств, установ і організацій, зокрема й митниці, і оглядати їх з метою припинення злочинів, переслідування осіб, які підозрюються у скоєнні правопорушень, під час стихійного лиха та в інших надзвичайних обставинах; б) на земельні ділянки, у жилі та інші приміщення громадян у разі переслідування особи, що вчинила правопорушення чи припинення правопорушення, який загрожуватиме життю мешканців, а також при стихійних лихах та інших надзвичайних обставинах; в) у жилі приміщення громадян, які перебувають під адміністративним наглядом, з метою перевірки. Відповідно ст. 38 Закону України «Про Національну поліцію» поліція має право відвідувати підприємства, установи,

²⁶⁸ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 96.

організації для виконання контрольних і профілактичних функцій, які стосуються забезпечення публічної безпеки.

Наступною формою охорони публічного порядку та безпеки в аеропортах є перевірки. Не випадково термін «перевіряти» визначається, як обстеження з метою контролю. Перевірка як оціночна діяльність припускає встановлення відповідності чи невідповідності об'єкта перевірки певним критеріям. Перевірка як форма охорони публічного порядку та безпеки в аеропорту використовується в діяльності працівників патрульної поліції, карного розшуку, чергової частини і під час повсякденної діяльності, і під час проведення відпрацювань території обслуговування.

З огляду на зміст ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію», слід розрізняти два види права поліції на перевірку документів: 1) право на перевірку у громадян документів, які засвідчують їх особу, у разі підозри у вчиненні правопорушення; 2) право на перевірку різних документів при здійсненні контролю і нагляду за додержанням відповідних правил²⁶⁹.

У першому випадку підставою для перевірки документів є підозра у вчиненні конкретною особою будь-якого правопорушення (адміністративного проступку чи правопорушення), водночас ця підозра має ґрунтуватись на цілком конкретних фактах (наявність відповідної оперативної інформації, поведінка особи тощо). До документів, що посвідчують особу, необхідно, на наш погляд, віднести (оскільки в законодавстві це питання не вирішено) ті, які дозволяють встановити прізвище, ім'я та по батькові громадянина, місце його проживання чи роботи, мають ідентифікаційні номери (паспорт, військовий квиток, посвідчення особи, посвідчення водія та ін.). Перевірка полягає у встановленні зазначених даних, а також належності документа цій особі.

Перевірка документів у другому випадку здійснюється незалежно від наявності підозри у вчиненні порушення відповідних правил, причому документи можуть перевірятися і в громадян, і в представників різних організацій. Перевірятися документи можуть у випадках, коли вони необхідні для з'ясування питання щодо

²⁶⁹ Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

додержання правил, нагляд за виконанням яких покладено на поліцію. Розмаїтість зазначених правил зумовлює також різність документів, які можуть перевірятися. Аналіз законодавства, а також практики його застосування дозволяє зробити висновок про те, що серед них мають перевагу документи, які підтверджують те чи інше право (право на заняття підприємницькою діяльністю, на керування транспортним засобом, на зберігання і носіння зброї тощо).

Своєчасна та обґрунтована перевірка документів дозволяє запобігати різним правопорушенням, зокрема й найбільш суспільно небезпечним з них – правопорушенням. Для здійснення перевірки документів не вимагається складання якогось спеціального документа чи отримання санкції.

Перевірка документів нерідко передує застосуванню інших заходів адміністративного примусу, наприклад, адміністративного затримання, огляду, вилучення тощо у випадках, коли у документах виявлено дефекти, підробки, якщо буде виявлено приналежність документів іншим особам, а також за інших подібних обставин. Документи після їх перевірки відповідними працівниками поліції повертаються їхнім власникам, якщо немає підстав для прийняття іншого рішення²⁷⁰.

Підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки:

- по-перше, форми адміністративно-правової діяльності поліції з охорони громадського порядку та безпеки в аеропортах – це зовнішній вияв конкретних дій працівників та підрозділів поліції, в яких реалізуються поставлені перед ними завдання та функції;
- по-друге, основною формою організації охорони публічного порядку та безпеки в аеропортах є комплексне використання сил і засобів поліції з охорони громадського порядку відповідно до плану єдиної дислокації;
- по-третє, залежно від характеру і правових наслідків адміністративно-правова діяльність поліції з охорони громадського порядку та безпеки в аеропортах здійснюється у таких формах: 1) загально-організаційній; 2) правовій (спостереження, перевірка, огляд об'єктів, профілактичний обхід).

²⁷⁰ Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 98.

Питання для самоконтролю

1. Що ви розумієте під формами адміністративно-правової діяльності поліції з охорони громадського порядку та безпеки в аеропортах?
2. Назвіть, що є правовою основою забезпечення громадського порядку, безпеки та охорони власності громадян в аеропортах.
3. У чому полягає специфіка охорони громадського порядку в аеропортах?

Розділ 8

ВЗАЄМОДІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ

8.1. Правове регулювання діяльності Національної гвардії України

Враховуючи те, що Національну гвардію України законодавець визначив як військове формування з правоохоронними функціями, що призначене для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки – можемо впевнено казати про те, що цей орган є правоохоронним, оскільки: а) до його основних завдань входить захист та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки (ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України»); б) виконання ним правоохоронної функції визначено одним з головних завдань (ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України»); в) її співробітники виконують обов'язки на професійній основі (ст. 9 Закону України «Про Національну гвардію України»); г) працівники Національної гвардії України можуть мати спеціальні звання, формений одяг, знаки розрізнення (ст. 9, 20 Закону України «Про Національну гвардію України»); г) працівники Національної гвардії України мають право застосовувати заходи державно-

го примусу (ст. 13, 15 Закону України «Про Національну гвардію України»); д) працівники Національної гвардії України мають додаткові соціально-правові гарантії (Розділ 6 Закону України «Про Національну гвардію України»)²⁷¹.

Національна гвардія України в системі органів державного управління має певні *особливості*:

1) Національна гвардія України є військовим формуванням, що впливає на її внутрішню організацію;

2) Національна гвардія України виконує правоохоронні функції;

3) Національна гвардія України входить до системи Міністерства внутрішніх справ України – основного органу державного управління у сфері внутрішніх справ, що входить до адміністративно-політичної сфери;

4) Національна гвардія України виконує завдання зі захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань;

5) Національна гвардія України у взаємодії з правоохоронними органами забезпечує державну безпеку і захист державного кордону²⁷².

Під *компетенцією Національної гвардії України* слід розуміти встановлену законодавством України та підзаконними актами сукупність повноважень (прав та обов'язків) покладених на неї в межах певних предметів відання. Перший елемент компетенції Національної гвардії України – це її права та обов'язки, пов'язані з участю у суспільних відносинах. Другий елемент – це правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, відносин на які поширюються її повноваження.

Загальні права та обов'язки (повноваження) Національної гвардії України визначені у головному законі «Про Національну гвардію України».

²⁷¹ Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>

²⁷² Горбач Д. О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України : монографія / за заг. ред. О. І. Безпалової. Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 288 с. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/1549>

Так, Національна гвардія України, відповідно до покладених на неї законом завдань та функцій, *зобов'язана*:

1) забезпечувати захист та охорону життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від протиправних посягань;

2) брати участь у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку, зокрема під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових заходів;

3) вживати заходів, спрямованих на запобігання, виявлення кримінальних (адміністративних) правопорушень;

4) забезпечувати охорону об'єктів, що охороняються Національною гвардією України та забезпечувати охорону спеціальних вантажів, зокрема ядерних матеріалів, під час їх перевезення територією України;

5) забезпечувати охорону органів державної влади, здійснення заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб;

б) брати участь в антитерористичних операціях;

7) вживати заходів щодо затримання осіб, які підозрюються у вчиненні кримінального правопорушення, осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі, дезертирів;

8) протидіяти масовим заворушенням;

9) формувати в особливий період військові частини і підрозділи та обороняти важливі державні об'єкти, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, спеціальні вантажі, зокрема ядерні матеріали, під час їх перевезення територією України;

10) вести воєнні (бойові) дії у разі збройного конфлікту чи загрози нападу на Україну, виконувати завдання територіальної оборони тощо²⁷³.

Військовослужбовці Національної гвардії України з метою виконання покладених на Національну гвардію України завдань мають *право*:

а) у разі залучення до виконання завдань з охорони громадського порядку здійснювати превентивні та поліцейські заходи

²⁷³ Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>

примусу відповідно до Закону України «Про Національну поліцію»²⁷⁴;

б) затримувати, доставляти та/або передавати поліцейським, адміністрації об'єктів, що охороняються Національною гвардією України, осіб, які порушили встановлений перепускний режим або вчинили напад на об'єкт, що охороняється Національною гвардією України;

в) затримувати, доставляти, передавати уповноваженим державним органам озброєних осіб під час здійснення антитерористичних операцій;

г) затримувати осіб, які підозрюються у вчиненні кримінальних правопорушень, та осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі;

г) проводити огляд транспортних засобів і вантажів під час виконання Національною гвардією покладених на неї завдань у районі проведення антитерористичної операції або спеціальної операції, а також на контрольно-пропускних пунктах об'єктів, що охороняються Національною гвардією;

д) застосовувати заходи фізичного впливу, а також зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби та зброю;

е) взаємодіяти з уповноваженими посадовими особами правоохоронних органів, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, органів прокуратури, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо²⁷⁵.

Під правовою основою діяльності Національної гвардії України є сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації й функціонування Національної гвардії України, а також визначають її завдання, функції, повноваження та головні елементи організації.

Нині правова основа діяльності Національної гвардії України знаходиться на етапі розбудови і характеризується відсутністю певної системи. Це пов'язано, насамперед, з тим, що цей підрозділ

²⁷⁴ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

²⁷⁵ Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>

виконує функції із забезпечення публічного порядку та безпеки (сфера діяльності МВС України), бере участь у заходах із територіальної оборони та забезпечення режиму воєнного та надзвичайного стану (сфера діяльності Міністерства оборони України та Державної служби з надзвичайних ситуацій). Тому частина її повноважень регулюється підзаконними актами МВС України, інша ж – Міністерства оборони України²⁷⁶.

Діяльність Національної гвардії України ґрунтується на *принципах* верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, позапартійності, безперервності, законності, відкритості для демократичного цивільного контролю, прозорості, відповідальності, централізованого керівництва та єдиначальності²⁷⁷.

З огляду на особливості структури органів і підрозділів Національної гвардії України та залежно від обсягу повноважень можна виділити органи загальної компетенції та органи спеціальної (предметної) компетенції.

До органів загальної компетенції варто віднести Головне управління Національної гвардії України. Його права й обов'язки розповсюджуються на всі види суспільних відносин, що виникають у діяльності Національної гвардії України, та всю територію країни²⁷⁸. *Головне управління Національної гвардії України* виконує такі завдання:

– узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, і розробляє пропозиції щодо вдосконалення цього законодавства, розробляє й подає в установленому порядку на розгляд міністру внутрішніх справ України проекти законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України з питань діяльності Національної гвардії України;

²⁷⁶ Горбач Д. О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України : монографія / за заг. ред. О. І. Безпалової. Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 288 с. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/1549>

²⁷⁷ Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>

²⁷⁸ Питання головного органу військового управління Національної гвардії України : Указ Президента України від 28 березня 2014 року № 346/2014. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/346/2014>

– аналізує та прогнозує тенденції розвитку суспільно-політичної обстановки в зонах відповідальності, дислокації об'єктів, що охороняються, і місць виконання службово-бойових завдань Національної гвардії України;

– здійснює заходи правового режиму надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях;

– здійснює в установленому порядку заходи щодо приведення Національної гвардії України у вищі ступені бойової готовності, переведення її на штати воєнного часу;

– організовує підготовку оперативно-територіальних об'єднань, з'єднань, військових частин і підрозділів до виконання службово-бойових завдань;

– організовує підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації особового складу Національної гвардії України, бере участь у формуванні державного замовлення на підготовку фахівців у навчальних закладах;

– вживає заходи з контролю за діяльністю територіальних управлінь, з'єднань, військових частин, вищих навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, установ і закладів Національної гвардії України тощо²⁷⁹.

Іншим органом загальної компетенції, проте в межах певної території, виступають оперативно-територіальні об'єднання Національної гвардії України, призначені для виконання завдань і функцій, покладених на Національну гвардію України в межах відповідної зони відповідальності (оперативного реагування). *Оперативно-територіальне об'єднання Національної гвардії України* виконує такі повноваження:

– організовує застосування підпорядкованих з'єднань, військових частин та підрозділів до виконання покладених завдань у мирний і воєнний час, під час забезпечення заходів правового режиму надзвичайного, воєнного стану та підготовки й виконання завдань територіальної оборони в межах визначеної зони відповідальності;

²⁷⁹ Питання головного органу військового управління Національної гвардії України : Указ Президента України від 28 березня 2014 року № 346/2014. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/346/2014>

– розробляє та подає на затвердження командувачу Національної гвардії України проекти рішень і планів застосування підпорядкованих з'єднань, військових частин і підрозділів у межах визначеної зони відповідальності (оперативного реагування);

– здійснює підготовку підпорядкованих з'єднань, військових частин і підрозділів до виконання службово-бойових завдань;

– організовує збір, узагальнення й аналіз даних оперативної обстановки в зоні відповідальності (оперативного реагування) та суміжних регіонах, прогнозує тенденції її розвитку;

– готує й надає пропозиції до Головного управління Національної гвардії України щодо потреби в особовому складі, озброєнні, військовій техніці, матеріально-технічних засобах та іншому майні для виконання покладених на оперативно-територіальне об'єднання завдань;

– проводить інформаційно-аналітичну роботу в з'єднаннях, військових частинах і підрозділах оперативно-територіального об'єднання, подає до Головного управління Національної гвардії України підсумкові й поточні оперативно-службові (звітно-інформаційні) документи та статистичні звіти;

– організовує внутрішню службу в підпорядкованих з'єднаннях, військових частинах і підрозділах;

– аналізує суспільно-політичну обстановку в зоні відповідальності та організовує проведення заходів протидії їх негативно-інформаційно-психологічному впливу на морально-психологічний стан особового складу тощо²⁸⁰.

До органів спеціальної (предметної) компетенції варто віднести органи й підрозділи Національної гвардії України, які зосереджуються на виконанні (реалізації) окремих функцій та мають притаманні лише їм сфери діяльності. Розглянемо їхні повноваження дещо детальніше.

Військові частини й підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України призначені для забезпечення захисту й охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інте-

²⁸⁰ Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : Наказ МВС України від 16 червня 2014 року № 567. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14>

ресів громадян від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки. Відповідно до покладених на них завдань і функцій вони зобов'язані виконувати такі завдання:

- брати участь у забезпеченні громадської безпеки й охорони громадського порядку;

- вживати заходи, спрямовані на запобігання, виявлення кримінальних (адміністративних) правопорушень;

- вживати заходи щодо затримання осіб, які підозрюються у вчиненні кримінального правопорушення, осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі, дезертирів;

- надавати допомогу в ліквідації наслідків природних, техногенних, екологічних катастроф;

- підтримувати або відновлювати правопорядок у районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного й природного характеру, що створюють загрозу життю та здоров'ю значних верств населення;

- розблокувати або припиняти протиправні дії в разі захоплення важливих об'єктів чи місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування;

- протидіяти масовим заворушенням, що супроводжуються насильством над громадянами;

- виконувати завдання територіальної оборони;

- виконувати заходи правового режиму воєнного та надзвичайного станів тощо²⁸¹.

Військові частини й підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України виконують такі функції:

- здійснюють комплекс заходів щодо надійної охорони важливих державних об'єктів;

- здійснюють у встановленому порядку пропускний режим на об'єктах, що охороняються;

²⁸¹ Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : Наказ МВС України від 16 червня 2014 року № 567. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14>

- забезпечують охорону спеціальних вантажів, зокрема ядерних матеріалів, під час їх перевезення територією України;
- здійснюють оборону об'єкта, що охороняється;
- виконують завдання територіальної оборони;
- виконують заходи правового режиму воєнного й надзвичайного станів;
- здійснюють заходи до переходу з мирного на воєнний стан, вивчення мобілізаційних ресурсів, їх якісного відбору за призначенням, забезпечують виконання заходів щодо матеріально-технічного забезпечення приведення військової частини у вищі ступені бойової готовності під час мобілізації;
- здійснюють заходи щодо забезпечення радіаційного, хімічного, біологічного захисту й екологічної безпеки особового складу військової частини²⁸².

Військові частини та підрозділи з охорони дипломатичних представництв Національної гвардії України мають такі обов'язки:

- здійснювати комплекс заходів щодо охорони дипломатичних представництв від будь-якого вторгнення або заподіяння шкоди;
- виконувати завдання територіальної оборони;
- виконувати заходи правового режиму воєнного стану;
- здійснювати й забезпечувати проведення заходів із прихованого управління;
- організовувати повсякденну діяльність і контроль за її станом;
- здійснювати заходи щодо запобігання й протидії корупції та кримінальним правопорушенням військовослужбовців;
- планувати та виконувати заходи технічного захисту інформації, здійснювати контроль за його належним станом і подавати пропозиції щодо його поліпшення²⁸³.

²⁸² Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України : Наказ МВС України від 3 липня 2014 р. № 625. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0830-14>

²⁸³ Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні Національної гвардії України : Наказ МВС України від 22 липня 2014 р. № 713. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0934-14>

Загони спеціального призначення відповідно до покладених на них завдань:

- здійснюють захист конституційного ладу України та цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом;

- забезпечують захист та охорону життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань;

- протидіють масовим заворушенням, що супроводжуються насильством над громадянами із застосуванням вогнепальної зброї;

- здійснюють у межах компетенції заходи, спрямовані на виявлення і затримання озброєних злочинців, що захопили або здійснюють спроби захоплення заручників, будівель, споруд та інших об'єктів;

- уживають заходів щодо затримання осіб, які підозрюються в учиненні кримінального правопорушення, осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі, дезертирів зі зброєю;

- беруть участь у:

- а) здійсненні заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб;

- б) спеціальних операціях зі знешкодження озброєних злочинців, припинення діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій на території України, а також у заходах, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності;

- в) здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії проти України;

- г) антитерористичних операціях та надають Антитерористичному центру при Службі безпеки України необхідні сили і засоби, забезпечують їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій;

- г) заходах, пов'язаних з припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також у заходах щодо

недопущення масового переходу державного кордону з територій суміжних держав;

д) складі національного персоналу або національного контингенту в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки на підставі чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, у порядку та на умовах, визначених законами України;

е) виявленні, припиненні діяльності та затриманні диверсійно-розвідувальних сил, інших збройних формувань агресора та антидержавних незаконно утворених збройних формувань, а у випадках, коли дії таких сил загрожують життю і здоров'ю інших осіб, – у знешкодженні таких сил та формувань;

є) веденні воєнних (бойових) дій у разі збройного конфлікту чи загрози нападу на Україну;

ж) здійсненні заходів правового режиму воєнного стану та виконанні завдань територіальної оборони²⁸⁴.

На авіаційні військові частини Національної гвардії України покладається обов'язок щодо сприяння військовим частинам і підрозділам Національної гвардії України під час виконання ними службово-бойових завдань щодо захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань, забезпечення громадської безпеки²⁸⁵.

Отож правоохоронна діяльність Національної гвардії України охоплює заходи, які спрямовані на попередження будь-яких порушень прав і свобод громадян та держави, заходи щодо безпосереднього припинення порушення прав і свобод громадян та створення умов для їх подальшого відновлення. Її основними функціями є: протидія злочинам, адміністративна, охоронна, антитерористична, цивільного захисту, прикордонного контролю, оборонна.

²⁸⁴ Про затвердження Положення про загопи спеціального призначення Національної гвардії України : Наказ МВС України від 20.12.2018 року № 1036. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0021-19>

²⁸⁵ Про затвердження Положення про авіаційні військові частини Національної гвардії України : Наказ МВС України від 30 вересня 2014 року № 1008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1274-14>

8.2. Особливості взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку

Національна гвардія України, як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави, є одним з елементів системи охорони прав і свобод громадян, і, звичайно, не реалізовує власні повноваження ізольовано від інших. Виконуючи завдання, які поставлені перед нею чинним законодавством, вона має діяти узгоджено з іншими суб'єктами для досягнення певної соціально значущої мети – забезпечення прав і свобод людини на території нашої держави.

Взаємодія Національної гвардії України та Національної поліції України являє собою погоджені дії, які виконуються відповідними органами в межах закріпленої компетенції, за допомогою властивих їм форм та методів з метою виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони публічного порядку, забезпечення державної та публічної безпеки, захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій. Ці завдання визначені основним законом України «Про Національну гвардію України»²⁸⁶.

Обов'язковими *ознаками такої взаємодії* є: погодженість дій, наявність кількох суб'єктів, взаємний вплив, виконання визначених завдань у межах закріплених повноважень, наявність спільної мети, індивідуалізація відповідальності. До факультативних ознак взаємодії належать: урегульованість взаємодії нормативними актами, погодженість дій за місцем та часом, незалежність суб'єктів взаємодії.

²⁸⁶ Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>

Координацію діяльності Національної гвардії України та Національної поліції України слід відрізнити від взаємодії, оскільки вона виступає її організуючою підставою та спрямована на погодження певних дій і налагодження ефективних зв'язків серед усіх елементів системи суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави.

Особливістю координації є те, що вона майже завжди врегульована нормативно-правовими актами, в яких заздалегідь визначений суб'єкт координації, його завдання, та форми координаційних дій.

Формами координації діяльності Національної гвардії України та Національної поліції України є: проведення координаційних нарад та засідань (міжвідомчі координаційні комісії, засідання колегій тощо); проведення семінарів та поточних робочих зустрічей; проведення наукових конференцій з питань вироблення наукових підходів до питань здійснення взаємодії. Наслідком цих заходів є прийняття узгоджених рішень у формі планів, наказів, інструкцій в інтересах усіх зацікавлених сторін, розподіл їх повноважень та відповідальності.

Враховуючи, що Національна поліція України та Національна гвардія України є складовими Міністерства внутрішніх справ, питання взаємодії між ними врегульовано Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку» від 10.08.2016 року № 773 в якому зазначено, що ***взаємодія між Національною гвардією України та Національною поліцією України здійснюється шляхом:***

- спільного патрулювання нарядами вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських та річкових портів, інших публічних (громадських) місць;

- забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових та спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона;

– проведення спільних заходів з метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць²⁸⁷.

Говорячи про взаємодію Національної гвардії України та Національної поліції України, йдеться, звичайно, про підрозділи, що займаються безпосередньою охороною публічного порядку та забезпеченням публічної безпеки на відповідних територіях – патрульну поліцію²⁸⁸, дільничних офіцерів поліції²⁸⁹.

Так, військовослужбовці Національної гвардії України залучаються спільно з працівниками поліції до охорони публічного порядку на відповідній території, зокрема, при проведенні масових заходів. Разом з іншими підрозділами беруть участь у спеціальних операціях зі знешкодження озброєних злочинців та у припиненні масових заворушень.

Працівники Національної гвардії України мають право затримувати, доставляти та/або передавати поліцейським, адміністрації об'єктів, що охороняються Національною гвардією України, осіб, які порушили встановлений перепускний режим або вчинили напад на об'єкт, що охороняється Національною гвардією України; затримувати, доставляти та/або передавати уповноваженим державним органам озброєних осіб під час здійснення антитерористичних операцій; затримувати осіб, які підозрюються у вчиненні кримінальних правопорушень, та осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі, дезертирів²⁹⁰.

У разі включення військовослужбовців Національної гвардії України до здійснення патрулювання, їх наряди управляються

²⁸⁷ Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ МВС України від 10.08.2016 року № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16>

²⁸⁸ Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : Наказ МВС України від 4 липня 2015 року № 796. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>

²⁸⁹ Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : Наказ МВС України від 28.07.2017 року № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>

²⁹⁰ Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>

також відповідними черговими частинами територіальних органів Національної поліції, вони здійснюють обмін інформацією з дільничними офіцерами поліції щодо оперативної обстановки на маршруті, місця скупчення громадян з високим криміногенним рівнем тощо.

Тобто одним із основних факторів злагодженої взаємодії вказаних силових підрозділів держави є спільне відпрацювання практичних навичок реагування особовим складом таких підрозділів на факти порушення громадського порядку та інші конфліктні ситуації, що можуть виникнути.

Другим фактором такої взаємодії є наявність сучасних засобів, спроможних попередити та оперативно протистояти загрозі, що може виникнути.

Третім фактором є забезпечення розробки і запровадження типових планів взаємодії територіальних органів Національної поліції та Національної гвардії України з урахуванням наявного досвіду такого планування. У відповідному типовому плані мають відображатися: мета розробки плану; перелік нормативних посилань; порядок використання термінів і скорочень; чітке визначення органів, які залучатимуться до взаємодії; мета і завдання взаємодії; особи, відповідальні за здійснення взаємодії; розподіл обов'язків суб'єктів взаємодії; порядок взаємодії підрозділів Національної поліції та Національної гвардії України у звичайних умовах та під час ускладнення оперативної обстановки; форми і порядок інформування про хід виконання спільних заходів та їхні результати. Завдання щодо розробки типового плану має бути покладено на територіальні підрозділи Національної поліції та Національної гвардії України. Також положення планів необхідно інтегрувати у плани комплексного використання сил та засобів органів Національної поліції і планів охорони громадського порядку, що розробляються, при проведенні масових заходів, комплексних профілактичних відпрацювань та спеціальних операцій²⁹¹.

²⁹¹ Жбанчик А. В. Напрями вдосконалення взаємодії Національної поліції та Національної гвардії України у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 2. С. 33.

На рівні Міністерства внутрішніх справ України суб'єктами взаємодії виступають, насамперед, Головне управління Національної гвардії України, Департамент патрульної поліції Національної поліції України (як міжрегіональний територіальний орган), Департамент превентивної діяльності Національної поліції України тощо. При складенні планів єдиної дислокації керівники територіальних управлінь Національної поліції спільно з керівниками територіальних управлінь патрульної поліції здійснюють спільний обмін інформацією та складають ці документи за участю керівництва підрозділів Національної гвардії України: оперативно-територіальних об'єднань та військових частин, розташованих на території обслуговування відповідного територіального підрозділу Національної поліції України.

При здійсненні спеціальних операції щодо затримання або знешкодження озброєних злочинців, зазвичай, для координації взаємодії силових структур створюється штаб, куди входять як керівники відповідних підрозділів²⁹².

До *основних принципів взаємодії* Національної гвардії України та Національної поліції України відносять: законність, оперативність, розподіл повноважень, системність заходів, комплексне використання сил та засобів, контролю, індивідуалізації відповідальності та ін.

Форми взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України можуть бути класифіковані за різними категоріями:

а) за ступенем зв'язків виділяються (у межах досягнення єдиної мети) погоджені дії суб'єктів взаємодії, спільні дії суб'єктів взаємодії, взаємодопомога;

б) за змістом здійснюваних заходів:

– організаційний напрям: розроблення й реалізація спільних програм, планів у відповідних сферах діяльності; проведення спільної аналітичної та прогностичної роботи щодо сфер діяльнос-

²⁹² Питання головного органу військового управління Національної гвардії України : Указ Президента України від 28.03.2014 року № 346/2014. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/346/2014>

ті, за які відповідають суб'єкти взаємодії (злочинність, терористичні загрози тощо); обмін оперативною інформацією, що становить інтерес для усіх зацікавлених суб'єктів, проведення спільних навчальних занять, тренінгів, навчань у системі професійної підготовки; спільне здійснення контролю та загальне підбивання підсумків роботи;

– практичний напрям: спільне патрулювання та спостереження на визначених ділянках місцевості та об'єктах; спільне виставлення заслонів, формування та організація роботи інших груп із забезпечення правопорядку під час масових заходів (групи затримання, групи документування, групи застосування спеціальних заходів, пересувні пости тощо); здійснення спільних заходів з пошуку, локалізації та знешкодження злочинців, незаконних збройних формувань та терористичних груп; здійснення спільних заходів з обмеження доступу осіб на певні території та об'єкти під час проведення спецоперації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (блок пости, контрольно-пропускні пункти, оцеплення); спільні заходи з евакуації населення із об'єктів та територій виникнення надзвичайних ситуацій; спільна організація та здійснення перепускного режиму на об'єктах, що підлягають охороні та обороні; створення спільних мобільних груп супроводу небезпечних, вантажів або осіб, які підлягають охороні; ведення спільних бойових дій та проведення спеціальних операцій у зонах бойових дій, зокрема пов'язаних з припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні України²⁹³.

Взаємодія Національної гвардії України з Національною поліцією України здійснюється за допомогою таких методів: переконання та примусу (у разі відмови виконувати покладені на суб'єкт обов'язки); заслуховування інформації від виконавців; документального аналізу статистичних та документальних даних, періодичних звітів, довідок тощо; математичних й статистичних методів;

²⁹³ Горбач Д. О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України : монографія / за заг. ред. О. І. Безпалової. Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 288 с. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/1549>

методів узагальнення, планування та прогнозування; дозволу, заборони, рекомендації²⁹⁴.

Отже, говорячи про *особливості взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України на сучасному етапі*, потрібно зазначити:

1. Взаємодія Національної гвардії України та Національної поліції України відбувається за трьома основними векторами: спільне патрулювання; забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час масових та спортивних заходів, а також інших заходів, щодо яких здійснюється державна охорона; проведення спільних заходів у разі загострення оперативної обстановки.

2. Ініціює перед Міністром внутрішніх справ України залучення додаткових сил і засобів з інших оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України керівник територіального органу поліції.

3. Під час виконання цих завдань особовий склад військових частин (підрозділів) Національної гвардії України перебуває в оперативному підпорядкуванні керівника органу поліції або особи, яка виконує його обов'язки.

4. Керівник органу поліції або уповноважена ним особа перед заступанням на службу проводить інструктаж особового складу, організовує взаємодію, забезпечує зв'язок та здійснює контроль за несенням служби.

Розглядаючи таку взаємодію, важливе значення має постійне удосконалення практичних навичок особового складу, технічних можливостей засобів, які застосовуються Національною гвардією України та Національною поліцією України, для виконання поставлених ними завдань, і окремо, і під час взаємодії один з одним.

Подальший розвиток взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України має відбуватися у контексті розбу-

²⁹⁴ Горбач Д. О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України : монографія / за заг. ред. О. І. Безпалової. Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 288 с. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/1549>

дови сил охорони правопорядку, передбачати можливість імплементації міжнародних правоохоронних стандартів забезпечення прав та свобод людини, а також враховувати позитивний національний досвід виконання спільних завдань з охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

Питання для самоконтролю

1. Національна гвардія України в системі органів державного управління має певні особливості, назвіть їх.
2. Що ви розумієте під компетенцією Національної гвардії України?
3. На яких принципах ґрунтується діяльність Національної гвардії України?

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Нормативно-правові акти

1. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 року. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/995_043
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
4. Кримінальний кодекс України : Закон України у редакції від 27.06.2019. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 року № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n3069&p=>
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/ed20171111>
7. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
8. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
9. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 року № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>
10. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 року № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>
11. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 року № 3341-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>
12. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>
13. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
14. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1550-14>
15. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13.07.2000 року № 1908-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>

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

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

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

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

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

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

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

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

25. Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю : Постанова Верховної Ради України від 26.01.1993 року № 2931-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2931-12>

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

27. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248608057>

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

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

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

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

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

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

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

35. Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення : Наказ МВС України від 4 грудня 2017 року № 987. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1565-17>

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

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

38. Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України : Наказ МВС України від 27.04.2020 року № 101. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/0443-20-II-Text>

39. Про затвердження Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події : Наказ МВС України від 8 лютого 2019 року № 100. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0223-19>

40. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ МВС України від 06.11.2015 року № 1376. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15>

41. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : Наказ МВС України від 07.11.2015 року № 1395. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15/>

42. Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 № 92. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-p>

43. Про затвердження порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ МВС України від 10.08.2016 року № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z1223-16>

44. Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : Наказ МВС

України від 16 червня 2014 року № 567. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14>

45. Про затвердження Положення про загопи спеціального призначення Національної гвардії України : Наказ МВС України від 20.12.2018 року № 1036. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0021-19>

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

47. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху : Закон України від 16.02.2021. № 1231-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1231-20#Text>

Спеціальна література

1. Трачук П. А., Тимчак В. В. Актуальні проблеми адміністративної діяльності поліції : навч.-метод. посібник. Ужгород : Вид-во ПП Данило С. І., 2020. 144 с.

2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 3-тє вид. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

3. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. 2-ге вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.

4. Серєда В. В., Гурковський М. П., Назар Ю. С. та ін. Адміністративна діяльність поліції : підручник / за заг. ред. В. В. Серєди. Львів : ЛьвДУВС, 2017. 776 с.

5. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навч. посібник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х. : ХНУВС, 2017. 242 с.

6. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : навч. посібник. К. : Центр учбової літератури, 2016. 336 с.

7. Афонін Д. С. Алгоритм дій працівника патрульної поліції на місці події : метод. рекомендації. Одеса : ОДУВС, 2016. 48 с.

8. Бандурка О. М. Професійна етика поліцейського : науково-практ. посібник. Х. : Золота миля, 2017. 294 с.

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

10. Гаврилюк М. С. Підтримання громадського порядку в умовах НС і при проведенні евакозаходів. Методична розробка для проведення групового заняття з теми 2.17 Програми функціонального навчання (підвищення кваліфікації) керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, для потреб місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання. Рівне, 2020. 28 с.

11. Горбач Д. О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України : монографія / за заг. ред. О. І. Безпалової. Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 288 с. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/1549>

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

13. Аброськін В. В. Діяльність Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки в умовах антитерористичної операції : навч. посібник. МВС України. Харків. нац. ун-т внутр. справ. К. : ФОП Лопатіна О. О., 2019. 212 с.

14. Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2017. 198 с.

15. Жбанчик А. В. Напрями вдосконалення взаємодії Національної поліції та Національної гвардії України у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 2. С. 27–35.

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

17. Ільницький О. М. Правове регулювання охорони громадської безпеки в Україні. *Європейські перспективи*. 2010. № 3. С. 31–33.

18. Крищенко А. С. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 206–213.

19. Кононець В. П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в аеропортах : монографія. Дніпро: ДДУВС, 2018. 156 с.

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

21. Калаянов Д. П., Ізбаш К. С., Додін Є. В. та ін. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / за заг. ред. С. В. Петкова. К. : Центр учбової літератури, 2016. 544 с.

22. Петков С. В., Лошицький М. В., Манжула А. А. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію». К. : Центр навчально-методичної літератури, 2015. 240 с.

23. Мінка Т. П., Миронюк Р. В., Глуховець В. А. та ін. Науково-практичний коментар розділу IV «Повноваження поліції» та розділу V «Поліцейські заходи» Закону України «Про Національну поліцію» / за заг. ред. Т. П. Мінки. Х. : Право, 2016. 178 с.

24. Лісіцина Ю. О., Серкевич І. Р., Яремко Г. З. та ін. Організаційно-правові основи запобігання тероризму : підручник / за заг. ред. В. В. Луцика. Львів: ЛьвДУВС, 2020. 432 с.

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

26. Солонезький І. І. Сутність поняття адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття. Х., 2020. С. 115–117.

27. Поліцейська (адміністративна діяльність) / за заг. ред. О. І. Безпалової. Харківський національний університет внутрішніх справ. Х., 2020. 344 с.

28. Панова О. О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Х. : Панов, 2018. 510 с.

29. Панова О. О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів. *S.P.A.C.E. Society, Politics, Administration in Central Europe: електронний науково-практичний журнал*. Одеса, 2017. Вип. 2. С. 42–46. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/7332>

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

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

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

33. Комісаров О. Г., Собакарь А. О., Соболь Е. Ю., Юнін О. С. та ін. Тактико-спеціальна підготовка : навч. посіб. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро : ДДУВС, 2017. 277 с.

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

Назар Юрій Степанович,
кандидат юридичних наук, професор
Йосифович Данило Ігорович,
кандидат юридичних наук, доцент
Хатнюк Юрій Анатолійович,
кандидат юридичних наук
Мороз Оксана Богданівна,
кандидат юридичних наук, доцент

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ОРГАНІЗАЦІЇ ОХОРОНИ
ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Навчальний посібник

Редагування *Юлія Глиняна*

Макетування *Надія Лесь*

Друк *Іван Хоминець*

Підписано до друку 24.06.2021.
Формат 60 × 84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 11,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 26-21.

Львівський державний університет внутрішніх справ
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.