

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

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КОСТЮШКО ОЛЕГ ПЕТРОВИЧ

УДК 342.9:342.72.73

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА УЧАСТЬ В ОХОРОНІ
ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

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

_____ **О. П. Костюшко**

Науковий керівник **Братель Сергій Григорович,**
кандидат юридичних наук, доцент

Київ – 2019

АНОТАЦІЯ

Костюшко О. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2019.

Дисертацію присвячено аналізу адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку в Україні.

У дисертації упорядковано етапи зародження та становлення категорії участі в охороні публічної безпеки і порядку. До появи державних органів власною безпекою і порядком опікувалося лише населення. З появою поліції в Україні на неї було покладено обов'язки з охорони населення від небезпеки і сприяння йому в досягненні безпечного існування. Участю в забезпеченні публічної безпеки і порядку є надання громадянами допомоги органам державної влади, які виконують ці функції, що може реалізовуватися в спільних заходах з охорони публічної безпеки і порядку в громадських місцях, у профілактичній роботі з неповнолітніми, які перебувають у конфлікті із законом, особами, які зловживають спиртними напоями, взаємний обмін інформацією та інших заходах, спрямованих на забезпечення правопорядку.

Виділено три етапи розвитку адміністративно-правового статусу громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку.

Перший етап (20–30-ті рр. XX ст.) характеризується наявністю у громадян права на застосування зброї під час забезпечення правопорядку, підпорядкованістю сільським радам. На цьому етапі існували дві форми участі громадян у забезпеченні правопорядку: частини особливого призначення, сільські виконавці, діяльність яких, головним чином, було спрямовано на припинення вчинення злочинів.

На другому етапі (30–50-ті рр. XX ст.) громадяни, які брали участь у забезпеченні правопорядку, не мали права застосовувати зброю. Ставилися

спеціальні вимоги до кандидатів, які виявляли бажання брати участь у забезпеченні правопорядку (відсутність судимості, позитивні відгуки з місця роботи), встановлювався випробувальний термін. Загальне керівництво діяльністю громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку, перейшло від місцевих органів влади до міліції. Основними формами участі в забезпеченні правопорядку стали БСМ і товариства сприяння міліції, повноваження яких поширювалися на попередження і припинення правопорушень.

Відмінністю третього етапу розвитку адміністративного статусу громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку (50–90-ті рр. XX ст.), стала наявність широких юрисдикційних повноважень. Громадянам дозволялося брати участь у всіх напрямках правоохоронної сфери, складати протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати, призначати і виконувати покарання за вчинення окремих видів правопорушень.

Етап характеризується різноманіттям спеціалізованих форм участі громадян у забезпеченні правопорядку (товариські суди, комісії по боротьбі з пияцтвом, спостережні комісії, ДНД, громадські пункти охорони порядку).

Розкрито особливості перебігу кожного з виокремлених періодів, зроблено висновок, що саме з останнього періоду починається приведення нормативно-правових актів у відповідність з європейськими нормами та стандартами.

Встановлено, що адміністративно-правове регулювання участі в охороні публічної безпеки і порядку є невід’ємним правом громадян України, яке має бути розвинено і деталізовано в законодавстві, підзаконних нормативно-правових актах з урахуванням історичних традицій і зарубіжного досвіду. Наведено класифікацію форм організації участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку за різними ознаками: залежно від характеру – індивідуальності або колективності діяльності; спрямованості та змісту діяльності; державної, місцевої, комерційної або громадської природи участі в цій діяльності. Запропоновано ввести в науковий обіг і юридичну практику нову організаційно-правову форму некомерційної організації – «група безпеки громади», що являє собою засноване на членстві добровільне об’єднання громадян, яке створює орган місцевого самоврядування з метою

вирішення місцевою громадою питань охорони публічної безпеки і порядку, що, відповідно до Конституції та законодавства України, належать до питань місцевого значення.

Визначено правові засади організації, принципи і форми добровільної участі громадян України в охороні публічної безпеки і порядку, їх права та обов'язки, встановлено гарантії їх правового та соціального захисту.

Розкрито структуру механізму взаємодії громадян та їх об'єднань, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, з органами Національної поліції, яка включає в себе врегульовані нормами права взаємний обмін інформацією, спільне планування та проведення відповідних правоохоронних заходів щодо координації та організації органів і підрозділів Національної поліції. Проаналізовано зміст адміністративно-правового регулювання діяльності об'єднань громадян з охорони публічної безпеки і порядку, під яким слід розуміти імперативну організаційну управлінську діяльність органів державної влади, спрямовану на суспільні відносини у сфері охорони публічної безпеки і порядку з метою їх належного впорядкування й організації.

Розглянуто повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки залежно від їх структурної приналежності та компетенції. Охарактеризовано правову основу діяльності громадян та їх об'єднань з охорони публічної безпеки і порядку, особливу увагу приділено аналізу міжнародних документів, які в межах євроінтеграційного процесу мають важливе значення для упорядкування процесів забезпечення публічної безпеки саме на місцевому рівні. Обґрунтовано доцільність прийняття окремого нормативно-правового акта, положення якого визначатимуть статус інституцій громадянського суспільства як суб'єктів забезпечення публічної безпеки та їх місце в системі зазначених суб'єктів (наприклад, Закону України «Про основи участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку»), налагодження соціального контакту та партнерства органів державної влади і місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян у напрямі мінімізації ризиків порушення публічної безпеки.

За результатами аналізу досвіду Сполучених Штатів Америки, Республіки Польща, Німеччини, Італії, Великої Британії, Голландії, Австрії та Японії щодо забезпечення національної безпеки загалом та публічної безпеки зокрема виокремлено напрями, яким приділяється увага: а) попередження та управління ризиками для стану публічної безпеки; б) забезпечення взаємозв'язку поліції та громади як під час з'ясування обставин вчинення правопорушень, так і у процесі вирішення питань, пов'язаних із перспективними планами щодо забезпечення публічної безпеки на певних територіях або об'єктах, урахування думки громадян про роботу поліції (концепція «Community Policing»); в) упорядкування діяльності заснованих територіальними громадами або органами місцевого самоврядування на добровільних засадах громадських квазіполіцейських формувань; г) проходження громадянами спеціальних курсів у поліцейських академіях.

Окреслено проблемні питання, що можуть виникати під час оптимізації адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки, запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: публічна безпека, адміністративно-правові засади, адміністративне законодавство, суб'єкти, компетенція, повноваження, адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність, форми, методи, забезпечення, взаємодія, ефективність, критерії оцінки, оптимізація, контроль.

ANNOTATION

Kostiushko O. P. Administrative-legal support for the ensuring of the right of citizens to participate in public safety and order protection. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

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

The dissertation is devoted to the analysis of administrative and legal support for the realization of the right of citizens to participate in the protection of public security and order in Ukraine.

The stages of emergence and formation of the category of participation in the protection of public security and order are organized in this dissertation. Before the advent of state bodies, their own security and order was a concern of the population itself. With the advent of the police in Ukraine, it was tasked with protecting the population from danger and assisting it in achieving of a safety.

Participation in the provision of public security and order consists of providing assistance to the public authorities, which perform security functions, that can be implemented in joint measures for the protection of public safety and order in public places, in preventive work with minors who are in conflict with the law, alcohol abusers, mutual information exchange and other law enforcement activities.

There are three stages of the development of the administrative and legal status of citizens involved in law enforcement.

The first stage (20-30's of XX century) is characterized by the right to use weapons during law enforcement activities for the citizens and their subordination to village councils. In the first phase, there were two forms of citizen participation in law enforcement activities: special-purpose units and rural executors whose activities were mainly aimed at crime prevention.

On the second stage (30-50's of XX century) citizens who participated in the maintenance of law and order were not allowed to use weapons. Specific requirements

were placed on candidates who expressed a desire to participate in law enforcement activities (lack of criminal record, positive feedback from the workplace), and a probationary period was set. General management of the citizens involved in law enforcement activities has shifted from local authorities to the police. The main forms of participation in law enforcement activities became the militia assistance teams and the police assistance groups, whose powers extended to prevention and ending of criminal offenses.

The key difference of the third stage of the development of the administrative status of the citizens participating in the maintenance of law and order (50-90's of XX century), was the presence of wide jurisdictional powers. Citizens were allowed to participate in all areas of law enforcement, had the right to draw up reports on administrative offenses, to consider, to impose and to execute punishments for committing certain types of offenses.

This stage is characterized by a variety of specialized forms of citizen participation in law enforcement activities (comrade judgment committee, commissions on anti-drunkenness, observation commissions, voluntary national militia, and public law enforcement agencies).

The features of the course of each of the separate periods are revealed. Now it is possible to differentiate the most recent period when the normative acts were brought into line with European norms and standards.

It was established that administrative and legal regulation of participation in the protection of public security and order is an integral right of the citizens of Ukraine, which should be developed and detailed in the legislation, by-laws and regulations, taking into account historical traditions and foreign experience. The forms of organization of the protection of public safety and order have been classified according to different characteristics: depending on the nature - individual or collective activity; orientation and content of the activity; state, local, commercial, or public nature of the activity. It is proposed to introduce a new legal form of non-profit organization - "community security group" - into scientific circulation and legal practice. It has to be a membership-based voluntary association of citizens, created by a local government body to resolve issues of

public safety and order for the local community referred by the Constitution and the legislation of Ukraine to the issues of local importance.

The legal bases of the organization, principles and forms of voluntary participation of the citizens of Ukraine in the protection of public safety and order, their rights and obligations, the guarantees of their legal and social protection are noted.

The structure of the mechanism of interaction of citizens and their associations involved in the protection of public security and order with the bodies of the National Police is disclosed. It is regulated by the rules of law, mutual exchange of information, joint planning and implementation of appropriate law enforcement measures in coordination and organization together with bodies and units of the National Police. The content of administrative and legal regulation for activities of public associations for the protection of public safety and order is analyzed. The imperative organizational management activity of public authorities, aimed at public relations in the field of public security and order with the purpose of their proper organization, should be understood.

The authority of local self-government bodies to ensure public safety, depending on their structural affiliation and competence are considered. The legal basis of the activities of citizens and their associations for public security and order is described; special attention is paid to the analysis of international documents that are important in the framework of the European integration process in order to streamline the processes of public security management at the local level. The expediency of adopting a separate normative-legal act is justified. The provisions of it would determine the status of civil society institutions as public security entities and their place in the system of those entities (for example, the Law of Ukraine “On the Basics of Citizen Participation in Public Safety and Order Protection”). Establishment of social contact and partnership between public authorities and local self-government with citizens' associations in order to minimize the risks of breach of public security are worked out.

The analysis of the experience of the United States of America, the Republic of Poland, Germany, Italy, the United Kingdom, the Netherlands, Austria and Japan with regard to national security in general and public security in particular highlighted the following areas of attention: a) public security risk prevention and management; b)

ensuring the interaction between the police and the community, both in clarifying the circumstances of the offenses and in the process of resolving issues related to prospective plans for ensuring public safety in certain territories, taking into account the opinion of citizens about the work of the police (Community Policing concept);c) streamlining the activities of local quasi-police units established by territorial communities or local self-government bodies on a voluntary basis; d) passing special courses in police academies.

The problems that may arise during the optimization of administrative legislation in the field of public security are outlined and the ways of their solution are suggested.

Key words: public security, administrative and legal principles, administrative legislation, subjects, competence, powers, administrative offenses, administrative responsibility, forms, methods, ensuring, interaction, efficiency, evaluation criteria, optimization, control.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Костюшко О. П. Правові та суспільно-політичні передумови створення муніципальної (місцевої) поліції в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 54–64.
2. Костюшко О. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки та порядку. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 298–311.
3. Костюшко О. П. Внедрение практики взаимодействия полиции и общества «community policing» в Украине. *Право и закон*. 2017. № 1. С. 119–125 (Республика Киргизстан).
4. Костюшко О. П. Залучення громадян до охорони громадського порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 193–212.
5. Костюшко О. П. Забезпечення адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 162–177.
6. Костюшко О. П. Поняття та історичний аспект виникнення філософії поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду. *Актуальні питання вітчизняної юриспруденції*. 2019. Спецвипуск. Т. 2. С. 90–95.
7. Костюшко О. П., Корж Є. М. Сутність права громадян на участь в охороні громадського порядку. *Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти*: матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 22 листоп. 2016 р.). Кривий Ріг: Донец. юрид. ін-т МВС України, 2017. С. 125–127.
8. Костюшко О. П. Засади державної антикорупційної політики. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 240–243.
9. Костюшко О. П. Генеза становлення муніципальної поліції Англії. *Формування Національної правової системи України в контексті євроінтеграційних процесів*: матеріали наук.-практ. Інтернет-конф. (Київ, 21 квіт. 2017 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 216–219.

10.Костюшко О. П. Правові основи реформування у сфері залучення громадян до сектору безпеки. *Вплив інтеграційних тенденцій на розвиток національного права*: матеріали Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. (Одеса, 23 лют. 2018 р.). Одеса: Одес. держ. ун-т внутр. справ, 2018. С. 92–94.

11.Костюшко О. П. Досвід Сполучених Штатів Америки щодо реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення*: матеріали міжвуз. наук.-практ. круглого столу (Київ, 21 квіт. 2018 р.). Київ – Деревач: Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 386–388.

12.Костюшко О. П. Класифікація гарантій прав і свобод людини і громадянина у сфері охорони публічного порядку. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення*: матеріали міжвузів. наук.-практ. круг. столу (Київ, 22 берез. 2019 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2019. С. 364–365.

13.Взаємодія патрульної поліції з громадськими формуваннями під час забезпечення публічної безпеки і порядку: метод. рек. / С. Г. Братель, В. Л. Костюк, О. П. Костюшко, В. В. Мозоль, Н. В. Федоровська. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. 34 с.

14.Взаємодія Національної поліції з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також громадськістю під час забезпечення публічної безпеки і порядку: метод. рек. / О. М. Жук, С. Ф. Константінов, В. Л. Костюк, О. П. Костюшко, В. А. Куліков. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 27 с.

15.Міжнародний досвід залучення населення до співпраці з поліцією щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: аналіт. огляд / В. Л. Костюк, О. П. Костюшко, В. В. Литвин, В. В. Мозоль. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 40 с.

16.Припинення групових порушень публічного порядку підрозділами Національної поліції: метод. рек. / Є. М. Корж, В. Л. Костюк, О. П. Костюшко, Н. В. Федоровська. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 28 с.

17.Правові підстави застосування спеціальних засобів поліцейськими: метод. рек. / В. Л. Костюк, О. П. Костюшко, Є. М. Корж, Н. В. Федоровська. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2018. 48 с.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	13
ВСТУП.....	14
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ	
ГРОМАДЯН В ОХОРОНІ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ	24
1.1. Генеза правової регламентації участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку.....	24
1.2. Адміністративно-правовий статус громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку.....	56
1.3. Адміністративно-правові гарантії реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку.....	85
Висновки до розділу 1.....	92
РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ, ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ ПРАВА ГРОМАДЯН	
НА УЧАСТЬ В ОХОРОНІ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ	98
2.1. Форми участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку	98
2.2. Взаємодія громадян та їх об'єднань, що беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, з органами Національної поліції.....	123
2.3. Правовий та соціальний захист громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку.....	138
Висновки до розділу 2.....	151
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО	
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА УЧАСТЬ	
В ОХОРОНІ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ	153
3.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку та його використання в Україні	153
3.2. Перспективи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку ...	175
Висновки до розділу 3.....	192
ВИСНОВКИ.....	195
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	199
ДОДАТКИ.....	224

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

БСМ	Бригади сприяння міліції
Виконком	Виконавчий комітет Ради народних депутатів
ГОГП	Групи охорони громадського порядку
ДНД	Добровільні народні дружини
ЗУНР	Західно-Українська Народна Республіка
ЗМІ	Засоби масової інформації
МВС	Міністерство внутрішніх справ
НП	Національна поліція
ЦК	Центральний комітет

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. З огляду на проголошений в Україні курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію, реалізація якого пов'язана з низкою соціально-економічних та політичних трансформацій, особливого значення набуває забезпечення належної охорони публічної безпеки і порядку. Пріоритетними в цій галузі є децентралізація національної системи правоохоронних органів, перехід від карального до соціально-сервісного та профілактичного змісту їх діяльності, запровадження новітніх форм реалізації поліцейських функцій. Незважаючи на здійснені реформи адміністративно-правового характеру, спрямовані на кардинальні зміни в роботі державних інституцій, запроваджена нині в Україні модель централізованої поліцейської системи за багатьма критеріями не відповідає потребам територіальних громад та загальновизнаним міжнародним демократичним стандартам, фактично ігнорує одну з конституційних форм організації публічної влади – місцеве самоврядування.

Взаємодія органів поліції та громади на засадах партнерства визначено ключовим базовим принципом реформи органів поліції України (ст. 11 «Взаємодія з населенням на засадах партнерства» Закону України «Про Національну поліцію»), що повною мірою узгоджується з положеннями урядової Стратегії розвитку МВС до 2020 (розпорядження Кабінету Міністрів України № 1023/2017).

Визнано, що державна правоохоронна система без допомоги громадян та їх об'єднань не в змозі забезпечити належний порядок на вулицях і в громадських місцях, домогтися позитивних змін у сфері безпеки дорожнього руху, вчасно запобігати правопорушенням. За інформацією Національної поліції України, у 2016 році в Україні діяло 2889 громадських формувань з охорони громадського порядку, у 2017 році – вже 2073, а в 2018 – 1386 формувань. За даними опитувань, кожний п'ятий українець готовий брати участь в охороні публічного порядку навіть на безоплатній основі (20,5 %). Наразі в Україні частину функцій з підтримання правопорядку вже передано громадським формуванням, що створені органами місцевого самоврядування та фінансуються за рахунок муніципалітетів. За

статистикою, такі утворення діють на рівні 32 територіальних громад і, залежно від регіону, мають назву «муніципальна поліція» (м. Вінниця, м. Кременчук), «муніципальна варта» (міста Київ, Івано-Франківськ, Львів, Дніпро), «муніципальна гвардія» (м. Кривий Ріг), «муніципальна дружина» (м. Хмельницький), «муніципальна міліція» (м. Мукачеве).

Головною проблемою, яка гальмує розвиток громадських формувань правоохоронної спрямованості, є недосконалість законодавства, що регулює участь громадян України в забезпеченні публічної безпеки і порядку, визначає форми їх організації, права й обов'язки членів громадських формувань, фінансування їх діяльності, соціальне забезпечення. У зв'язку з цим, не можна не згадати, що, як і раніше, залишається не реалізованим положення, закріплене в ст. 38 Закону України «Про органи місцевого самоврядування», самостійно здійснювати повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Створення дієвої нормативно-правової бази діяльності громадських формувань громадян з охорони публічної безпеки і порядку надасть можливість чітко визначити механізм участі громадськості в наданні допомоги органам Національної поліції (НП) у забезпеченні публічної безпеки і порядку, уніфікувати правовий статус і форми членства, методи роботи. Це зумовлює необхідність проведення наукового дослідження у цьому напрямі.

Питання участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку були предметом пильної уваги представників різних галузей знань. Окремі аспекти зазначеної проблематики досліджували В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Д. Н. Бахрах, В. Т. Білоус, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, С. Г. Братель, І. І. Веремеєнко, В. В. Галунько, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Є. В. Додін, В. В. Зуй, О. П. Ключниченко, О. Ф. Кобзар, Є. В. Кобко, В. В. Коваленко, М. В. Коваль, Т. І. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. Є. Користін, О. В. Кузьменко, В. Г. Лихолоб, М. В. Лошицький, П. П. Михайленко, Н. Р. Нижник, В. І. Олефір, О. І. Остапенко, І. Я. Петков,

В. М. Плішкін, А. П. Селіванов, С. Г. Стеценко, М. М. Тищенко, В. К. Шкарупа, Х. П. Ярмачі О. Н. Ярмиш та багато інших.

Окремі аспекти участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку висвітлено в низці дисертаційних досліджень О. М. Музичука (2003 р.), С. В. Краснокутського (2004 р.), А. М. Долгополова, Д. С. Каблова, Ю. С. Небеського (2008 р.), І. Б. Стахура (2011 р.), І. В. Слободенюк (2019 р.) та ін. Однак, як свідчить їх аналіз, більшість із викладених у них положень або вже втратили свою актуальність у зв'язку з проведенням системних реформ у правоохоронній сфері, або ж лише опосередковано стосуються проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку. В умовах реформування системи органів НП та органів місцевого самоврядування особливого значення набуває як законодавче закріплення права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку, так і створення належних адміністративно-правових та організаційно управлінських механізмів його реалізації. Зазначені обставини зумовили обрання теми дисертації, визначили об'єкт та предмет дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України № 287/2015), Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України № 5/2015), Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року (розпорядження Кабінету Міністрів України № 1023/2017), Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років (наказ МВС України № 275/2015), Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 роки (рішення Вченої ради від 26 грудня 2017 р., протокол № 28/1), Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки (постанова загальних зборів НАПрН України від 3 березня 2016 р.). Тему дисертації затверджено на засіданні Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 29 жовтня 2015 р. (протокол № 20).

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є комплексне розв'язання теоретичних, правових та організаційних проблем забезпечення реалізації прав громадян України на участь в охороні публічної безпеки і порядку.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*:

- встановити етапи розвитку законодавчо закріплених форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку;
- розкрити сутність адміністративно-правового статусу громадян в охороні публічної безпеки і порядку;
- виокремити адміністративно-правові гарантії реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку;
- визначити і класифікувати форми участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку;
- розглянути порядок взаємодії громадян та їх об'єднань, що беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, з органами правопорядку, зокрема НП, внести пропозиції щодо його вдосконалення;
- визначити зміст наукових категорій, що розкривають правовий та соціальний захист громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку;
- виокремити особливості адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку та інших країнах з оцінкою перспектив його використання в Україні;
- запропонувати рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у зв'язку з участю громадян та їх об'єднань в охороні публічної безпеки і порядку.

Предмет дослідження – адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку.

Методи дослідження. Основою методології дисертації є загальні та спеціальні методи, використання яких обумовлено метою, об'єктом і предметом дослідження.

Серед загальнонаукових методів застосовано *діалектичний* та *історичний* – під час розкриття сутності поняття й етапів трансформації адміністративно-правових гарантій участі громадян з охорони публічної безпеки і порядку (розділи 1–3); *аксіологічний* – для обґрунтування важливості нормативного закріплення адміністративно-правових гарантій у діяльності громадян та їх об'єднань як суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 3.2); *аналізу* і *синтезу* – з метою з'ясування сутності публічної безпеки і порядку як об'єкта правоохоронної діяльності (підрозділ 2.1); *формально-логічні* – для конкретизації напрямів дослідження діяльності громадян та їх об'єднань у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку (розділи 1, 2, висновки); *правової компаративістики* – з метою порівняння стану забезпечення публічної безпеки і порядку громадянами в Україні та інших країнах (підрозділ 3.1); *системно-структурний* – для розкриття змісту елементів адміністративно-правових гарантій статусу громадян та їх об'єднань (підрозділи 1.3, 2.1); *соціологічний* – у процесі вивчення думки практиків, з'ясування рівня соціальної ефективності застосування правових норм та реалізації організаційних заходів з проблем, що розглядаються (розділи 1–3); *статистичний* – для узагальнення результатів, одержаних під час вивчення статистичних звітів й опрацюванні емпіричного матеріалу (розділи 1–3).

Емпіричну базу дослідження становлять систематизовані дані державної та відомчої статистичної звітності за 2016–2019 рр. щодо участі громадян (їх об'єднань) в охороні публічної безпеки і порядку; зведені дані опитувань 80 активних учасників громадських формувань з охорони правопорядку (м. Київ, Вінницька, Дніпропетровська, Закарпатська, Запорізька, Львівська, Полтавська, Хмельницька області); узагальнені матеріали вивчення 120 справ про адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і безпеку; офіційні звіти, інформаційні листи та аналітичні довідки МВС України, НП України, Генеральної прокуратури України, Державної судової адміністрації України, Управління з питань взаємодії з правоохоронними органами по забезпеченню правопорядку та муніципальної безпеки Київської міської державної адміністрації. Під час підготовки дисертації використано й власний практичний досвід роботи в

органах місцевої влади, а також результати безпосереднього ознайомлення з діяльністю місцевих (муніципальних) утворень з охорони публічного порядку у Великій Британії, Італії, Франції, Польщі та Литві.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших в Україні комплексних монографічних досліджень, у якому здійснено аналіз адміністративно-правових та організаційних засад участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку. У результаті проведеного дослідження сформульовано концептуальні положення й висновки, зокрема:

вперше:

– обґрунтовано теоретичну і практичну необхідність диференціації категорії «правопорядок» на дві взаємообумовлені та взаємозалежні складові – громадський порядок і публічний порядок, що забезпечуються відповідно державними правоохоронними органами і громадянами, а також визначено умови участі громадян і їх об'єднань у забезпеченні публічної безпеки і порядку;

– виокремлено три рівні адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку: національного законодавства, нормативно-правового регулювання муніципальних утворень і територіальних громад, на основі чого запропоновано концептуальне бачення спеціального закону, який би об'єднував зазначені рівні з регламентацією засад правового регулювання суспільних відносин, що складаються в процесі участі громадян в охороні публічного порядку і безпеки;

– основним мотиваційним чинником залучення громадян до охорони публічної безпеки і порядку визнано спеціальні заходи їх правового та соціального захисту; визначено основні недоліки їх законодавчого закріплення з обґрунтуванням необхідності внесення змін до національного законодавства з метою їх усунення;

– визначено межі правового регулювання підстав, порядку, форм і напрямів взаємодії органів НП з громадськістю під час охорони публічної безпеки і порядку, в основу яких покладено найбільш оптимальне співвідношення юридичних приписів і дискреційних повноважень;

– доведено доцільність запровадження в науковий обіг та юридичну практику нової організаційно-правової форми участі громадян в охороні публічної безпеки та порядку – «групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку», яку запропоновано визначати як засноване на добровільному членстві об'єднання громадян, яке створює орган місцевого самоврядування з метою вирішення місцевою громадою питань охорони публічної безпеки і порядку, віднесених законодавством України до питань місцевого значення;

удосконалено:

– доктринальні визначення «участь громадян у забезпеченні правопорядку», «адміністративно-правова охорона публічного порядку», «адміністративно-правове регулювання діяльності об'єднань громадян з охорони публічної безпеки і порядку», «участь об'єднань громадян в охороні публічної безпеки і порядку», «форма участі громадян у забезпеченні правопорядку»;

– періодизацію історії розвитку адміністративно-правового регулювання статусу громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку, у межах якої запропоновано виокремлення основних етапів;

– класифікацію прав і свобод громадян у сфері охорони публічного порядку на підставі різних критеріїв, а також класифікацію сучасних форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку за різними критеріями (суб'єкти створення; правові засади, характер та спрямованість діяльності; природа залучення громадян);

– структуру механізму взаємодії громадян та їх об'єднань, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, з органами НП, у межах якої додатково запропоновано виділення врегульованих нормами права взаємного обміну інформацією, спільного планування та проведення відповідних превентивних і примусових поліцейських заходів;

– розуміння основних чинників, які впливають на реалізацію прав і свобод громадян у сфері охорони публічної безпеки та порядку і, залежно від їх характеру, розподілено на юридичні, економічні, політичні, соціальні та психологічні;

– систему категоріальних ознак створених в Україні об'єднань громадян з функціями забезпечення правопорядку, до яких мають належати: нормативна

регламентація, сфера діяльності, спрямованість, зв'язок з органами місцевого самоврядування та державними правоохоронними інституціями;

дістало подальший розвиток:

– уявлення щодо стану розробленості та наявної методологічної бази досліджень наукової проблематики щодо участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку;

– дослідження генези нормативного регулювання участі громадян у забезпеченні правопорядку, що перебувало в постійній динаміці, обумовленій зміною суспільних відносин;

– наукове бачення участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку як невід'ємного їх права, яке потребує розвитку та деталізації в законодавстві, підзаконних нормативно-правових актах з урахуванням історичних традицій і зарубіжного досвіду;

– визначення спільних та відмінних рис основних форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку, зокрема дружин, варті порядку, муніципальної поліції, загонів самооборони тощо;

– положення про можливість та доцільність використання позитивного зарубіжного досвіду для вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку з виокремленням моделі функціонування недержавних поліцейських служб на рівні комунальної (муніципальної) поліції, поліцейських органів корпорацій та інших варіантів самоорганізації територіальних громад.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки й пропозиції використовуються у:

законотворчій діяльності – підготовлений авторський проєкт Закону України «Про основи участі громадян України в охороні публічної безпеки і порядку», у процесі опрацювання проєктів змін та доповнень до Закону України «Про Національну поліцію», окремих положень проєкту Закону України «Про мирні зібрання», а також інших законодавчих актів, що регулюють як діяльність поліції, громадян та їх об'єднань правоохоронної спрямованості, так і питання організації

забезпечення публічної безпеки і порядку (довідка Інституту законодавства Верховної Ради України від 16 липня 2019 р.);

правозастосуванні – для розроблення й удосконалення відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів з питань забезпечення публічної безпеки і порядку через покращення взаємодії поліції та громадськості, підготовки низки цільових методичних рекомендацій практичного спрямування (акт Головного управління НП в місті Києві від 26 липня 2019 р.);

освітньому процесі – під час підготовки підручників, посібників, науково-методичних матеріалів та викладанні курсів «Адміністративне право», «Поліцейська діяльність», «Судові та правоохоронні органи України», інших навчальних дисциплін, зокрема в системі підвищення кваліфікації працівників підрозділів превентивної діяльності, патрульної поліції, керівників територіальних органів НП (акт Національної академії внутрішніх справ від 22 травня 2019 р.);

науково-дослідній діяльності – для подальшого розроблення теоретичних положень стосовно адміністративно-правових гарантій реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку, а також у процесі підготовки монографій та наукових статей з адміністративно-правових дисциплін (акт Національної академії внутрішніх справ від 14 червня 2019 р.).

Особистий внесок здобувача. Викладені в дисертації висновки й положення, що становлять її новизну, розроблені автором особисто. Під час обґрунтування окремих положень дослідження використано фундаментальні та прикладні праці вчених з відповідним посиланням. В опублікованих у співавторстві методичних рекомендаціях та аналітичному огляді особистий внесок дисертанта становить не менше 40,0 % матеріалу.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертації, висновки та рекомендації оприлюднено на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних та науково-теоретичних конференціях і круглих столах: «Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти» (Кривий Ріг, 22 листопада 2016 р.); «Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі» (Київ, 9 грудня 2016 р.); «Формування національної правової системи України в контексті

євроінтеграційних процесів» (Київ, 21 квітня 2017 р.); «Вплив інтеграційних тенденцій на розвиток національного права» (Одеса, 23 лютого 2018 р.); «Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення» (Київ, 21 квітня 2018 р.); «Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення» (Київ, 22 березня 2019 р.).

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

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, що містять десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (256 найменувань на 25 сторінках) та восьми додатків на 31 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 254 сторінок, з них загальний обсяг тексту – 185 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В ОХОРОНІ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

1.1. Генеза правової регламентації участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку

Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується трансформаційними процесами, що відбуваються в економічній, політичній, духовній та інших сферах. Адміністративно-правовий статус громадян, які беруть участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку, є категорією, що розвивається. В умовах реформування здійснюється перелом звичних стереотипів, поглядів у розумінні різних проблем суспільного життя. Зміни торкаються всіх сфер життєдіяльності громадян, у тому числі й правоохоронної.

З часом вдосконалюється система законодавства країни, переосмислюються роль та місце громадян у правоохоронній сфері, межі їх компетенції в забезпеченні публічної безпеки і порядку.

Сфера правоохоронної діяльності як одна з найбільш важливих зазнала найбільш радикальних, часто нічим не аргументованих змін, що негативно позначилися на кримінальній обстановці в країні.

Реформування правоохоронної сфери часто зводиться до заперечення форм і методів роботи, що існували в минулий період, як неефективних, що сьогодні не мають перспективи розвитку. У зв'язку з цим, у період демократичних реформ раніше ефективні форми участі громадян у забезпеченні публічної безпеки і порядку були невиправдано проігноровані.

Негативні тенденції, пов'язані з високим рівнем злочинності в сучасному українському суспільстві, вимагають вирішення питання щодо розроблення комплексу спеціальних превентивних заходів, спрямованих на профілактику та протидію кримінальній експансії.

Одним з перспективних напрямів цієї діяльності є відтворення різних форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку.

В історії розвитку України існує давня традиція щодо залучення громадян до діяльності з охорони публічної безпеки і порядку. Ще за часів козацтва охорону власних інтересів забезпечував народ.

Участь, тобто спільну діяльність, виконання разом з ким-небудь якоїсь роботи [196, с. 532] громадян у забезпеченні правопорядку, необхідно досліджувати з моменту заснування спеціальних органів державної влади, на які покладено виконання поліцейських функцій. В українській державі такою відправною точкою можна вважати 1733 рік. У цей період часу Україна перебувала під владою Російською Імперії. Про це свідчать згадки в змісті положень нормативних документів, що на той час видавалися. Можна виділити такі періоди становлення та розвитку поліцейської діяльності: 1) видання 25 травня 1718 р. указу Петром I «Про створення посади С. Петербурзького генерал-поліцмейстра»; 2) видання у 1721 р. Регламенту Головному Магістрату; 3) створення Розшукового наказу у 1730 р. та Особливої експедиції у 1746 р. для розшуку у справах крадіїв та розбійників при Петербурзькій поліцейській канцелярії; 4) затвердження «Виличної резолюції на Доповідь поліцмейстерської канцелярії «Про створення поліції у містах»; 5) видання у 1782 р.і «Уставу благочиння або поліцейський» та ін.

Так О. О. Самойленко в монографії «Київська міська поліція в середині XIX – початку XX ст.» пише, що перші згадки про утворення регулярних централізованих органів поліції на українських землях та безпосередньо в Київській губернії, створеній ще 1708 р., знайшли своє відображення у: «...Виличній резолюції на доповідь поліцмейстерської канцелярії «Про затвердження поліції в містах» від 23 квітня 1733 р. Про функціонування поліції у м. Києві того часу свідчить «Копія Інструкції Київської поліцмейстерської контори», у якій міститься указ імператриці Анни про створення в Києві поліцмейстерської контори та посади поліцмейстера [190, с. 12; 184]. Раніше не існувало органів державної влади, уповноважених слідкувати за порядком і спокоєм, піддані (купці, ремісники, воєводи, представники

різних органів державної влади) самі забезпечували виконання функцій, що пізніше належали до обов'язків поліції [119, с. 8].

До створення органів поліції безпосередню боротьбу зі злочинами, головним чином, здійснювали самі громади. До виконавчого правоохоронного персоналу в містах належали нічні сторожі, решіточні прикажчики, об'їзні голови, стрільці, земські ярижки. Петро I підпорядкував їх нагляду воєвод та губернаторів [235]. Діяльність наявних сил охорони правопорядку регламентувалася: «...Соборным Уложением 1649 г.; Указными книгами приказов (Земского, Разбойного, Холопьяго и др.)», а також окремими указами царя та Боярської думи [190, с. 8].

Указом від 25 травня 1718 р. «Пункты, данные С.-Петербургскому Генерал-Полицмейстеру» було створено поліцію, якій доручено три головні завдання: нагляд за благоустроєм та санітарією; охорона громадського порядку і боротьба зі злочинністю; забезпечення пожежної безпеки. Для цієї мети в Петербурзі засновувалися Канцелярія поліцмейстерських справ на чолі з Генерал-поліцмейстером, царським денщиком Антоном Дівієром, а згодом і місцеві органи поліції. Новому генералу доручалося «... О смотреии, чтобы строение домов производилось по указу; о содержании улиц в чистоте; о допущении торговых шалашей в указанных местах; о съестных припасах, о подозрительных домах, о гулящих людях, о приезжих и отъезжающих; об определении с дворов караульчиков, в каждой слободе или улице старост и при каждом десяти дворах десятского и о распространении повинности постоя на людей всякого чина и звания» [48, с. 135].

Водночас отримали організаційно-правове закріплення перші історично сформовані форми участі населення в охороні правопорядку. Так, в Указі від 25 травня 1718 р. «Пункты, данные С.-Петербургскому Генерал-Полицмейстеру» зазначено: «...Для лучшего смотрения всякого против сих пунктов неисправления надлежит определить в каждой слободе или улице старосту, и к каждым десяти дворам десятского из тех же жителей, и дабы каждый десятский за своим десятком накрепко смотрел, чтоб чего не учинилось противного запрещению...» [59, с. 17].

Головним їх завданням було, насамперед, забезпечення спокою на вулицях. Особливими правами та обов'язками в забезпеченні правопорядку десятники не мали. Унаслідок цього в радянський період виникли «десяті дворкі», в основу формування яких закладали той самий принцип – один мешканець доглядає за десятьма дворами.

Аналізуючи літературні джерела, О. О. Самойленко дійшла висновку, що фізична неспроможність поліції в повному обсязі виконати завдання з охорони порядку та боротьби зі злочинами була попередньо передбачена безпідставним покладанням на неї надмірно широкого кола загальнодержавних обов'язків. Зокрема, нагляд за будівництвом будинків у місті, правильність прокладання вулиць, їх чистота, укріплення і догляд берегів річок, вуличних стоків, нешкідливість продуктів харчування, додержання протипожежних вимог, охорона безпеки взагалі тощо. Згадки про перекладання частини функцій з охорони міст на місцеве населення було внесено до Регламенту Головному Магістрату (виданому 1721 р.). Наприклад, мешканці міст повинні вибирати зі свого складу караульників. Вони мали вночі ходити містом з метою попередження крадіжок та пожеж. Ухилення від виконання цього обов'язку каралося штрафом [190, с. 11; 21].

Згодом участь населення в забезпеченні правопорядку звелася в переважно до негласної форми співпраці з поліцейськими органами.

Засноване 1802 р. Міністерство внутрішніх справ (МВС) стало найбільшим і багатофункціональним з усіх восьми міністерств, що зосередило в собі виконання внутрішніх функцій держави. Поліція поділялась на сільську та міську, до її завдань належали: збір відомостей про події; належне реагування на них; спостереження за дотриманням законів. Взаємодія поліцейських чиновників з населенням на територіях обслуговування не регламентувалася, але, як свідчать історичні документи, відбувалася.

Перші добровільні народні дружини (ДНД) виникли в Москві 1881 р. Метою їх було сприяння органам влади і поліції в підтриманні порядку «при проїзді «найвищих осіб». Ці дружини не діяли на постійній основі. У зазначені періоди їх загальна чисельність сягала 80 тис. чоловік.

Події 1905 р. підштовхнули до перетворення добровільної народної дружини, що скликала час від часу, на постійно діючу організацію, що працювала в усіх випадках «коли вища місцева адміністрація визнає корисним і необхідним добровільну дружину у своє розпорядження». Надалі цей досвід було поширено на всій території.

У 1913 р. розроблено і прийнято Інструкцію з організації добровільних народних дружин, у якій зафіксовано основні принципи її створення та побудови:

- принцип добровільності вступу, фіксованого членства і суворого відбору;
- принцип підзвітності та підпорядкованості органам державної влади, державного керівництва і контролю за її діяльністю [210, с. 90].

Цей документ регламентував діяльність добровільних дружин того часу. Згідно з інструкцією, до добровільних дружин приймали благонадійних у політичному і моральному плані осіб. Таким чином, добровільна дружина формувалася з осіб, особисто відомих керівникам поліції або членам дружини. Організація її керівництва покладалася на офіцера Окремого корпусу жандармів. Основними принципами функціонування дружини були добровільність вступу, фіксоване членство в дружині, суворий відбір до її складу за жорсткими критеріями, принцип підзвітності та підпорядкованості дружини органам державної влади й управління, принцип державного контролю діяльності дружини.

Водночас ця форма участі населення в охороні правопорядку була обмежена і не охоплювала широкого кола громадян.

Процес розвитку органів правопорядку (міліції) на території України проаналізовано в роботі на підставі праць учених В. А. Довбні [127], Ю. Ф. Кравченка [93], Я. М. Когути [72], П. П. Михайленка [60], В. І. Полубинського [141], Є. А. Самойленка [190] та ін.

Унаслідок Лютневої революції 1917 р. всю систему правоохоронних органів царського режиму було зруйновано, а замість неї почали діяти створені Тимчасовим урядом радянські органи охорони правопорядку.

Створення міліції справедливо можна назвати наймасовішим державним залученням громадян до забезпечення правопорядку.

Уперше за часів Центральної Ради народна міліція згадується в документах першого українського військового з'їзду, що відбувся у травні 1917 р. у Києві. З'їзд прийняв постанову «Про українську народну міліцію», у якій наголошено, що українська армія після війни має стати армією народу (народною міліцією) і єдиною метою її існування і формування має бути охорона інтересів і прав народу, а не панівних класів, до якої б нації ці класи не належали [93, с. 8; 72, с. 22].

Револьюційні настрої, складна політична, економічна та правова обстановка призвели до ухвали 10 червня 1917 р. Українською Центральною Радою І Універсалу, що містив такі положення «...Ми не можемо допустити край наш на безладдя та занепад. Коли Тимчасове Російське Правительство не може дати лад у нас, коли не хоче стати разом з нами до великої роботи, то ми самі повинні взяти її на себе. Се наш обов'язок перед нашим краєм і перед тими народами, що живуть на нашій землі [216].

Досліджуючи історію Міністерства внутрішніх справ України, В. А. Довбня дійшов висновку, що вона починається з утворення у червні 1917 р. Генерального секретарства (з 11 (24 за н.ст.) січня міністерство) внутрішніх справ УНР – галузевого державного виконавчого органу з найширшими повноваженнями [127, с. 10].

З перших днів установлення влади Української Центральної Ради, поряд з державними органами, в охороні правопорядку стали активно брати участь прості громадяни. Так, відповідно до Декларації Генерального секретаріату, прийнятої 29 вересня 1917 р., на Генеральне секретарство внутрішніх справ покладался обов'язок рішуче боротися з пануючою у країні анархією та контрреволюційними замахами за допомогою демократичних органів місцевого самоврядування, перетворювати стихійно виникаючі організації Вільного козацтва на активну силу захисту населення [51, с. 323–327; 122]. У документі зазначено: «...в краю поширюється епідемія грабежів, самосудів, анархічних виступів безвідповідальних груп. Генеральне секретарство внутрішніх справ вважає за найкращий спосіб боротьби з цим лихом активну, організовану самодіяльність і самооборону людності. Для того секретарство виробляє законопроект про організації «Вільного

козацтва», які силою самого життя, здорового інстинкту широких демократичних мас стали виникати по усіх усядах України. Правильно організоване, організаційно пов'язане з вищим органом влади революційної демократії краю – Генеральним секретаріатом, «Вільне козацтво», що буде в розпорядженні органів місцевого самоврядування, має стати твердою опорою Секретарству внутрішніх справ у боротьбі з елементами безчинства і злочинства» [51, с. 323–324; 122].

Для впорядкування та закріплення організаційно-правових засад діяльності організацій «Вільного козацтва», 9 жовтня 1917 р. на засіданні Генерального секретаріату було створено спеціальну комісію з підготовки проєкту статуту «Вільного козацтва» [177]. Підготовка та зміст проєкту статуту постійно обговорювались на засіданнях Генерального секретаріату 11 [178], 16 [180], 20 [182] та 21 [183] жовтня 1917 р. Остаточний Статут «Вільного козацтва» було затверджено на засіданні 13 листопада 1917 р. [179; 203].

Після ухвалення III Універсалу Українська Центральна Рада 7 листопада 1917 р. проголосила незалежність Української Народної Республіки та приписала Генеральному Секретарству Внутрішніх Справ: «...Ужити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що є органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку та співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя. Так само в Українській Народній Республіці має бути забезпечено всі свободи, здобуті всеросійською революцією: свобода слова, друку, віри, зібрань, союзів, страйків, недоторканості особи і мешкання, право і можливість уживання місцевих мов у зносинах з усіма установами» [218].

Спадщиною Центральної Ради залишились правоохоронні органи (міліція), створені Тимчасовим урядом після Лютневої революції, що діяли на підставі ухвалених ним нормативно-правових актів [114, с. 26; 127, с. 31]. З початком військових дій, відповідно до постанови уряду від 18 грудня 1917 р., загони вільного козацтва було передано в підпорядкування Генеральному Секретарству військових справ як підрозділи української армії. Вказаний документ містить таке положення:

«...затвердити призначення Верховним комітетом полковника Капкана командуючим всім українським військом по боротьбі з більшовиками. Передати організацію «Вільного козацтва» Військовому секретарству» [181].

Наприкінці грудня 1917 р. до Генерального секретаріату надійшло прохання від українців-міліціонерів м. Києва про підпорядкування київської міліції безпосередньо Генеральному секретарству внутрішніх справ [113, с. 550; 176].

Досліджуючи IV Універсал Української Центральної Ради, можливо припустити, що було закладено поступове залучення усього трудового населення до роботи з управління державою «...До того ж часу всіх громадян самостійної Української Народної Республіки кличемо непохитно стояти на сторожі добутої волі та прав нашого народу і всіма силами боронити свою долю від усіх ворогів селянсько-робітничої самостійної Республіки»[219].

Необхідність належної охорони громадського порядку в населених пунктах природно обумовлювала створення різних форм організації населення. Так, наприклад, 17 жовтня 1918 року постановою Центральної Ради організовано добровільні дружини, які створювались для підтримання законності та порядку. Ці дружини формували в містах представники державної влади на місцях (міські отамани, губернські та повітові старости) спільно з місцевими громадськими організаціями [93, с. 12]. Проте досвід минулого свідчив, що існуюча міліція не була тим органом громадської безпеки, який має бути в кожній державі. У всіх, без винятку, державах справам поліції громадської безпеки надається першочергова роль. Навіть у таких державах, де місцеве управління зосереджене в органах самоуправління, які відають також і справами поліції (Англія, Австралія), вище керівництво її міститься в окремій установі – МВС. І тільки Українська держава за час свого існування не мала окремого керуючого центру в системі Міністерства внутрішніх справ [93, с. 13].

Револьюційні події викликали хвилю революційного піднесення і в Австро-Угорщині. У ніч з 31 на 1 листопада 1918 р. Військовий комітет вирішив виступити зі зброєю в руках і взяти владу у Львові, що відбулося без крові та бою. 9 листопада на засіданні Української Національної Ради було визначено назву Української

держави – Західноукраїнська Народна Республіка, до складу якої, крім Східної Галичини, входили спочатку Північна Буковина й Закарпаття, тобто землі колишньої Австро-Угорської монархії. Однак невдовзі Буковину захопила Румунія, а Закарпаття – Чехословаччина. Таким чином, фактично держава Західноукраїнська Народна Республіка охопила лише територію Східної Галичини [10].

У процесі зламу старого державного апарату в багатьох повітах і населених пунктах було ліквідовано колишню австрійську жандармерію – особовий склад її роззброїли, людей розпустили. Оскільки жандармерія в Австрії була не політичною поліцією, як у Росії, а загальною поліцією, то замість неї місцеві комісари почали на добровільних засадах формувати так звану «народну міліцію». Але це була місцева «самодіяльність» [10].

Тому вже 6 листопада Українська Народна Республіка в порозумінні з Начальною командою українських військ розпорядилась утворити «Корпус Української державної жандармерії». Її очолила Команда української державної жандармерії на чолі з Головним комендантом. На місцях належало створити окружні й повітові команди жандармерії та сільські й міські станиці жандармерії [10].

13 листопада, виконуючи закон Української Народної Республіки, уряд видав розпорядження про розпуск австрійської жандармерії і створення замість неї з використанням її матеріальної бази і спорядження української жандармерії. Організацію цієї справи було покладено на окружних військових комендантів і повітових комісарів [10].

На фоні розгорнутої гострої класової боротьби серйозну небезпеку становили кримінальна злочинність та інші порушення революційного порядку. У цих умовах комуністична партія приймає рішення про створення державного органу охорони громадського порядку, що мав складатися з професійних службовців, які працювали на штатних засадах.

У квітні 1919 р. було підписано декрет «Про радянську робітничо-селянську міліцію» (міліція – лат. *militia* – військо, військова служба, військова сила), а 10 липня 1920 р. – перше положення «Про робітничо-селянську міліцію».

Народна міліція, що утворилася в багатьох населених пунктах, і надалі продовжувала діяти, де люди цього хотіли, як орган самооборони даної громади та охорони порядку. Усього на території краю нараховувалося близько 3 тис. «народних міліціонерів».

Також початком формування правового статусу громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку, стає офіційне закріплення повноважень громадян у правоохоронній сфері. Права й обов'язки громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку, вимоги до осіб, порядок реалізації прав спочатку закріпило Положення ЦК РКП(б) від 26 серпня 1921 р., яке регулювало організацію і діяльність частин особливого призначення.

Набули розповсюдження частини особливого призначення. У ці збройні формування входили комуністи і комсомольці у віці від 17 до 55 років. Перші частини особливого призначення виникли в період громадянської війни. Їх організацію і діяльність регулювало Положення, видане ЦК РКП(б) 26 серпня 1921 р., у якому зазначалося, що частини особливого призначення є бойовою силою пролетарської революції.

Частини особливого призначення брали участь в бойових операціях з придушення контрреволюційних заколотів, охороняли важливі державні, військові та господарські об'єкти, супроводжували продовольчі вантажі залізницею і на водному транспорті, несли службу з охорони порядку в населених пунктах. Водночас у деяких місцях сформувалися селянські загони самооборони.

Прийняттям 27 березня 1924 р. декрету «Про сільських виконавців» засновано ще одну форму участі громадян у забезпеченні правопорядку та закріплено широке коло обов'язків для вирішення завдань захисту врожаю від бандитських розбоїв, охорони громадського порядку, попередження контрреволюційної агітації. Інститут сільських виконавців формувався за територіальним принципом [205]. Вони підпорядковувалися безпосередньо голові сільської Ради, могли брати участь у її засіданнях з правом дорадчого голосу. Міліції дозволялося залучати сільських виконавців до виконання різних завдань з відома сільської Ради. Пізніше сільські

виконавці стали діяти вже спільно з міліцією та керуватися її вказівками. Працювали вони на громадських засадах.

Таким чином, перший етап розвитку адміністративно-правового статусу громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку, характеризується наявністю в них права на застосування зброї. Ще однією особливістю цього етапу є підпорядкованість громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку, органам виконавчої влади.

Після закінчення громадянської війни діяльність громадських формувань правоохоронної спрямованості не припинилася, а, навпаки, стала активізуватися. Уже в 1925 р. в м. Києві та інших великих містах стали діяти робітничі дружини, ударні бригади, загони і групи при клубах, парках, кінотеатрах, ініціативні групи по боротьбі з хуліганством.

До початку 30-х років з ініціативи робітників утворилися добровільні товариства сприяння міліції. Це була перша єдина форма масової участі населення в охороні громадського порядку.

Добровільні товариства створювалися під керівництвом місцевих органів влади. З метою забезпечення правового регулювання діяльності членів товариств сприяння міліції 25 травня 1930 р. було прийнято постанову «Про товариства сприяння органам міліції та карного розшуку» [198, с. 324.], у якій вперше введено низку правових норм, що стосувалися питань організації та діяльності добровільних товариств сприяння міліції. Зокрема, у постанові Ради Народних Комісарів РРФСР було чітко визначено, хто міг бути членом товариства сприяння міліції, порядок вступу до товариства та їх завдання.

Члени товариства сприяння міліції під час виконання своїх обов'язків користувалися правами посадових осіб, мали посвідчення і носили нагрудні знаки. В окремих випадках членам товариства органи міліції та карного розшуку видавали зброю, яка підлягала здачі після закінчення операції. Бійцям товариства сприяння міліції надавалося також право складати протоколи про порушення обов'язкових постанов місцевих рад.

Практика роботи товариства сприяння органам міліції показала, що вони могли надати значну допомогу в охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю.

Товариства сприяння міліції в багатьох випадках були резервом для поповнення міліції хорошими, перевіреними і достатньо підготовленими кадрами.

У розвиток постанови від 25 травня 1930 р. було розроблено Типовий статут товариства сприяння органам міліції та карного розшуку, в якому конкретизувалося їх правове становище, визначалася організаційна структура. Товариства будувалися за виробничим принципом. Їх основу становили осередки, що створювалися на фабриках, заводах, в установах у складі не менше трьох осіб, яких очолював староста, обраний на загальних зборах членів осередку підприємства або установи. Значні за чисельністю осередки товариства сприяння органам міліції та карного розшуку розбивалися на ланки на чолі зі старшими ланок, які були помічниками старости осередку. У великих містах для об'єднання діяльності осередків товариства, розташованих на території одного міського відділення міліції, організовувалися дільничні бюро [45, с. 19].

На початку 1930 р. в РРФСР налічувалося близько 2500 осередків (груп), у яких перебувало понад 26 тис. чоловік. У середині 1930 р. кількість осередків збільшилася до 40 тис., а отже, і кількість тсдомільцев. Своєю чисельністю вони стали перевищувати кількість співробітників міліції майже вдвічі [67, с. 21].

25 травня 1931 р. в прийнятому Положенні про робітничо-селянську міліцію зазначено про взаємодію міліції та громадських організацій у забезпеченні правопорядку, а саме: «...рабоче-крестьянская милиция в своей работе опирается на широкие трудящиеся массы и привлекает их к непосредственному выполнению отдельных возложенных на нее задач. С этой целью она организует добровольные общества содействия милиции и руководит их деятельностью» [137, с. 247; 112, с. 119; 93, с. 46].

Таким чином, керівництво ТСДОМІЛом перейшло від рад до міліції, яка посилила контроль за їх діяльністю. Позитивний результат діяльності ТСДОМІЛа у грудні 1930 р. був відзначений на об'єднаному Пленумі ЦК і ЦКК ВКП(б). У

Постанові йшлося: «...Необходимо также поддерживать и всячески развивать новые формы добровольного участия рабочих в выполнении государственной работы (например, по милиции)» [92, с. 509].

У зв'язку з посиленням централізації, у керівництві органами охорони громадського порядку було визнано за необхідне наблизити діяльність товариств сприяння до конкретної практичної роботи міліції, організовувати їх безпосередньо при органах внутрішніх справ.

З цією метою постановою від 29 квітня 1932 р. влада запропонувала Радам Народних Комісарів автономних республік, виконкомам реорганізувати товариства сприяння органам міліції та карного розшуку в бригади сприяння міліції (БСМ) і підпорядкувала їх останній [206]. Бригада сприяння міліції була першою громадською організацією правоохоронної спрямованості, що діяла за територіальним принципом.

У результаті проведеної по всій країні реорганізації головною формою участі населення в охороні громадського порядку стали БСМ. Їхні головні завдання полягали у сприянні міліції в проведенні попереджувальної роботи, боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку, забезпеченні благоустрою та утримання в належному стані вулиць, парків культури, скверів та інших громадських місць у містах і робочих селищах. Відмінною рисою правового становища БСМ було те, що вони утворювалися з ініціативи і працювали під керівництвом районних, міських управлінь міліції.

Прийняті до такої бригади громадяни отримували посвідчення встановленої форми і нарукавну пов'язку з написом «Бригадміл». З метою підтримання порядку вони несли патрульно-постову службу в громадських місцях. Як правило, патрулювали разом із співробітниками міліції або в безпосередній близькості від них, чергували у відділеннях міліції, брали участь у забезпеченні порядку під час святкових маніфестацій, демонстрацій, масових гулянь. Дещо змінився вік прийому в «Бригадміл». Якщо в товариство сприяння органам міліції та карного розшуку приймали громадян, які досягли 18-річного віку, то членом «Бригадміл» можна було стати тільки з 20 років. Обов'язкові вимоги до кандидата включали наявність

виборчого права і відсутність судимості. Під час прийому в бригади у процесі співбесіди перевіряли, чи правильно доброволець розуміє цілі й завдання організації. Заборонялося приймати осіб, помічених у пияцтві, хуліганстві, які негативно характеризувалися на виробництві, мали інші пороки, що могли зганьбити своєю поведінкою організацію. Для вступу до «Бригадміл» був необхідний 6-місячний кандидатський стаж.

За активну участь в охороні правопорядку учасників «Бригадміл» заохочували подяками, цінними подарунками, державними нагородами за поданням органів міліції. Найвищим ступенем визнання заслуг перед суспільством вважалося зарахування члена «Бригадміл» до штату постійного складу органів міліції.

Аналізуючи історичні джерела та літературу, ми дійшли висновку, що на початку та всередині ХХ ст. відбулося дуже багато політичних подій, які мали воєнний характер, тому поліцейський (міліцейський) апарат часто виконував військові функції. Ці події викликали необхідність зміцнення державного управління у сфері внутрішніх справ. Проте створення дієвої системи попередження злочинів виявилось непростю справою. Серед причин, що сповільнювали вирішення цього завдання, необхідно відзначити не лише відсутність чіткої науково обґрунтованої концепції профілактики протиправних дій, а й нерозуміння суті цієї роботи, ставку виключно на «кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин» [233, с. 41].

У 30-ті роки було прийнято нормативні-правові акти, що регламентували діяльність партійних органів у структурі міліції – два Положення про політоргани міліції – 1932 і 1939 рр., у яких спостерігалось посилення тенденції бюрократизації [15, с. 47]. Характеризуючи цей період, необхідно зауважити, що ст. 92 Конституції УРСР 1937 р. передбачала, що, відповідно до умов району, на основі законів СРСР і УРСР, Народний Комісаріат внутрішніх справ, із затвердження відповідної обласної Ради депутатів трудящих, утворював при цих радах свої управління [79]. Тобто роль громадськості в організації охорони громадського порядку формально реалізовувалася через представницькі органи влади на місцях.

У період Другої світової війни заходи щодо вдосконалення діяльності органів міліції спрямовуються на виконання невідкладних завдань, пов'язаних з укріпленням тилу та сприянням фронту, розширено коло обов'язків міліції. Крім діяльності з охорони громадського порядку, яка за умов війни особливо ускладнилася і набула важливого значення, органи міліції виконували спеціальні доручення уряду [93, с. 65].

Реорганізація громадських формувань правоохоронної діяльності позитивно позначилася на їх діяльності. До кінця 1940 р. в рядах БСМ нараховувалося понад 400 тис. осіб.

Чергова реорганізація громадських формувань охорони правопорядку відбулася в період Великої Вітчизняної війни. У сільській місцевості прифронтових районів та на території, звільненій від німецько-фашистської окупації, БСМ реорганізовано в групи охорони громадського порядку (ГОГП). Метою створення ГОГП стала боротьба зі шпигунами, диверсантами в населених пунктах, прилеглих до залізничних ліній, водних шляхів, шосейних та ґрунтових доріг. Групи охорони отримали більше самостійності та прав у роботі порівняно з бригадами сприяння міліції.

УК період Великої Вітчизняної війни 1941–1945 рр. виникли такі форми добровільної допомоги міліції, як десятки дворкі, загони легкої кавалерії, групи громадського порядку, що склалися з представників партійно-комсомольського активу, громадських об'єднань. Війна вимагала все нових поповнень до лав Червоної Армії. Було мобілізовано та відправлено на фронт велику кількість співробітників міліції. Водночас у тилу життя тривало, не припинялися і злочини, інші порушення правопорядку. У селах з цим злом боролися десятки дворкі з місцевих жителів і загони легкої кавалерії без коней з підлітків-учнів старших класів. Особливо активно працювали та допомагали міліції такі десятки дворкі й «кавалеристи» у західних областях СРСР, оголошених на військовому положенні та прифронтовій смузі.

До головних їх завдань належали: охорона громадського порядку в селах, боротьба із самогоноварінням і дрібними розкраданнями зерна на токах і полях,

контроль за світломаскуванням у нічний час, нічне патрулювання в населених пунктах, контроль за дотриманням правил пожежної безпеки.

Добровольці часто викривали шинкарів (самогоноварників), затримували розкрадачів зерна з полів і токів у колгоспах. В один ряд з молодими людьми допризовного віку для охорони порядку встали дівчата і старі-інваліди. Усі вони разом наскільки могли захищали себе і державне майно від злочинних посягань у тилу.

Під керівництвом органів державної безпеки та груп Народного комісаріату внутрішніх справ з охорони громадського порядку зуміли ефективно забезпечити належний правопорядок у населених пунктах у воєнний період. Після закінчення війни у квітні 1946 р. ГОГП були розформовані, а їх члени влилися в БСМ, які було укріплено як у чисельному, так і в організаційному плані.

Загалом, другий етап розвитку адміністративно-правового статусу громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку, обумовлений кількома особливостями. По-перше, підвищилися вимоги до зарахування до складу об'єднань правоохоронної спрямованості (додався випробувальний термін), з'явилися додаткові вимоги до осіб, які бажали сприяти міліції (відсутність судимості, позитивні відгуки з місця роботи). По-друге, громадяни під час забезпечення правопорядку не наділялися правом застосування спеціальних засобів та вогнепальної зброї. По-третє, здійснення обов'язків із забезпечення правопорядку відбувалося під безпосереднім керівництвом і контролем з боку співробітників міліції. По-четверте, громадяни наділялися повноваженнями щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення під час виявлення адміністративних правопорушень.

Значну допомогу органам міліції в охороні порядку в громадських місцях, профілактики правопорушень неповнолітніх надавали комсомольці. Потужним імпульсом подальшого залучення комсомолу до участі у справі охорони громадського порядку стала постанова ЦК ВЛКСМ «Про боротьбу комсомольських організацій з проявами хуліганства серед молоді» від 25 червня 1954 р.

Водночас було визначено новий порядок організації БСМ, відповідно до якого все керівництво діяльністю бригад зосереджувалося в низовій ланці органів міліції. БСМ як форма залучення громадян до охорони правопорядку проіснували до кінця 50-х років.

У 1958 р. низка трудових колективів створила нову громадську організацію для охорони громадського порядку –ДНД. В Україні ДНД були створені у грудні 1958 р. за ініціативою гірників шахт 1-2 «Червоний Жовтень» і імені Карла Маркса м. Єнакієво та коксохіміків і машинобудівників м. Горлівки. За прикладом донбасівців народні дружини стали створювати по всій Україні. Їх ініціатива отримала схвалення і підтримку з боку партійних органів. Значна організаторська робота партійних організацій сприяла швидкому поширенню ДНД у різних місцевостях. У Дніпропетровській області діяли дружини щодо забезпечення санітарного стану, членам яких Товариство Червоного Хреста і Червоного Півмісяця видавало посвідчення «Громадський санінспектор» [226, с. 134]. Досвід створення ДНД поширився на всю країну.

З огляду на цей досвід, ЦК КПРС і Рада Міністрів РСРСР прийняли постанову «Про участь трудящих в охороні громадського порядку в країні» від 2 березня 1959 р. № 218 [197] як головний акт, що визначив завдання, повноваження та форми організації ДНД аж до середини 70-х років. Відповідні положення про діяльність ДНД були прийняті в усіх союзних республіках. Органам внутрішніх справ, прокуратурі та судам рекомендувалося надавати всіляку допомогу ДНД.

Керівництво дружинами покладалося на районні (міські) штаби народних дружин, які складалися з представників партійних органів, профспілкових, комсомольських організацій та окремих командирів дружин.

Постанова ЦК КПРС РСРСР і Ради Міністрів РСРСР «Про затвердження положення про ДНД РРФСР з охорони громадського порядку» від 30 березня 1960 р. регламентувала права та обов'язки дружинників, закріплювала заходи щодо їх заохочення [201].

З 1963 р. громадяни залучалися до допомоги правоохоронним органам як громадські помічники слідчого. Такими могли бути пенсіонери, студенти вищих

юридичних навчальних закладів та інші особи. Вони надавали допомогу у виявленні, вивченні та узагальненні причин і умов, що сприяли вчиненню злочинів; розробленні та здійсненні заходів щодо їх усунення; проведенні правової пропаганди серед населення; підготовці зборів колективів трудящих з обговорення правопорушень тощо.

Відродилися товариські суди, що з'явилися ще за Радянської влади, запроваджені Декретом «Про робітничі дисциплінарні товариські суди» від 14 листопада 1919 р. Головними напрямками роботи товариських судів вважалися попередження правопорушень, що завдають шкоди суспільству, виховання людей шляхом переконання і громадського впливу, створення обстановки нетерпимості до будь-яких антигромадських вчинків. На початку 1964 р. в країні діяли близько 200 тис. товариських судів. Стаття 21 Кодексу України про адміністративні правопорушення 1961 р., наразі втратила чинність, передбачала можливість передачі на їх розгляд матеріалів справи про адміністративне правопорушення, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до нього доцільно було застосувати захід громадського впливу. У березні 1977 р. Президія Верховної Ради УРСР затвердила Положення про товариські суди, що визначило порядок їх організації і діяльності [155]. Аналогічні законодавчі акти прийнято і в інших союзних республіках. На товариські суди як на виборні юрисдикційні громадські органи покладалися функції щодо виховання громадян у дусі поваги до закону.

Співробітники міліції брали активну участь у діяльності товариських судів, оформляли та передавали на їх розгляд матеріали про різні правопорушення, неодноразово виступали на їх засіданнях, інформували громадян про правопорушення, учинені членами їх колективу, відповідали на запитання.

Однією з причин збільшення загальної кількості адміністративних правопорушень під час переходу України до незалежної правової держави деякі вчені справедливо називають недооцінку ролі громадських формувань правоохоронної спрямованості в системі правових відносин, зокрема, відмову законодавця від товариських судів, які мали значний виховний потенціал впливу на

правопорушників. До речі, зарубіжні дослідники проблем діяльності приватних охоронних структур серйозно ставлять питання про створення умов для діяльності судів підприємств, що володіють юрисдикційними повноваженнями, які мають бути наділені правом застосовувати штрафи, попередження щодо порушників.

У липні 1966 р. ЦК КПСР, Президія Верховної Ради РСРСР і Рада Міністрів РСРСР, розглянувши питання щодо посилення боротьби зі злочинністю, поряд з іншими заходами, запропонували активізувати роботу дружин, зміцнити їх енергійними, ініціативними особами, суворо дотримуючись принципу добровільності. Зазначалося, що головними завданнями ДНД мають стати попередження і припинення хуліганських проявів у громадських місцях. Як заохочення найбільш активних дружинників передбачалося надання адміністрацією підприємств і установ додаткової оплачуваної відпустки на строк до трьох діб на рік, а також нагородження почесними грамотами, грошовими преміями й цінними подарунками.

У цей період рух ДНД набрав масового характеру: у країні налічувалося близько 173 тис. дружин, які об'єднували близько 7 млн осіб.

Народні дружини було поділено на два види: територіальні та спеціалізовані. Перші зазвичай комплектувалися з представників робочих колективів підприємств і установ та обслуговували певну територію. Основною формою їх діяльності була охорона порядку в громадських місцях.

Другі здійснювали боротьбу, головним чином, з окремими видами правопорушень і спеціалізувалися по лінії Державної автомобільної інспекції, дільничних інспекторів міліції, карного розшуку. До спеціалізованих дружин належали оперативні загони та комсомольський оперативний загін.

Збільшення чисельності ДНД і розширення масштабів їх діяльності вимагали зміни їх нормативно-правової бази.

20 травня 1974 р. вийшла Постанова ЦК КПРС і СМ СРСР «Про подальше вдосконалення діяльності ДНД з охорони громадського порядку» [124] та Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про головні обов'язки і права добровільних

народних дружин з охорони громадського порядку» [125], які регулювали найважливіші питання діяльності ДНД.

Відповідно до цих нормативно-правових документів, головні зусилля ДНД зосереджувалися на підтриманні громадського порядку, припиненні актів хуліганства, пияцтва та інших антигромадських проявів; боротьбі з розкраданнями соціалістичної власності та правопорушеннями неповнолітніх. З метою підвищення активності діяльності членів ДНД було розширено систему заходів заохочення: засновано нагрудний знак «Відмінний дружинник», дружинникам надавалося переважне право на отримання житлової площі, а також пільгової путівки в санаторій або будинок відпочинку.

За особливі заслуги при виконанні свого громадянського обов'язку та виявлені при цьому мужність і героїзм народні дружинники могли бути представлені до державних нагород.

Відповідно до Постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів РСРСР «Про подальше вдосконалення діяльності добровільних народних дружин з охорони громадського порядку» від 20 травня 1974 р. [124], завдання з організаційно-методичного керівництва ДНД було покладено на органи внутрішніх справ.

У наказі МВС РСРСР № 205-1974 р. підкреслено, що зміцнення взаємодії з ДНД є одним з найважливіших завдань, успішне вирішення якого багато в чому визначить результати діяльності органів внутрішніх справ з охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

Наказом МВС СРСР № 210-1975 р. затверджено Інструкцію про організацію роботи органів внутрішніх справ разом з добровільними народними дружинами з охорони громадського порядку. Відповідно до Інструкції, органи внутрішніх справ мали надавати всебічне сприяння і підтримку ДНД у виконанні покладених на них завдань, начальникам штабів і командирів ДНД необхідну інформацію про правопорушення, проводити роботу з правового навчання дружинників, надавати допомогу в забезпеченні їх методичними посібниками та юридичною літературою, навчати формам і методам боротьби з правопорушеннями тощо.

Таким чином, у розвиток прийнятих правових актів, що регулювали діяльність ДНД, прийнято і спеціальні відомчі акти МВС.

Прийнято низку постанов, що регулювали діяльність ДНД, наприклад, Постанову Ради міністрів РРФСР «Про заходи щодо посилення ролі добровільних народних дружин у забезпеченні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями в Українській РСР» від 20 червня 1979 р. № 331, Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про затвердження положення про громадські пункти охорони громадського порядку в Українській РСР» від 25 червня 1980 р. У цих актах передбачено широку програму заходів, спрямованих на дотримання законів СРСР, підвищення ефективності роботи народних дружин, поліпшення керівництва ними з боку партійних і державних органів.

З початком політичних й економічних реформ у країні діяльність народних дружин сповільнилася. Державний сектор економіки став істотно скорочуватися, відбулася зміна моральних орієнтирів. У міжособистісних стосунках став домінувати принцип особистого збагачення.

Крім цього, Постановою Ради Міністрів СРСР від 12 березня 1987 р. № 333 з розділу «Заходи заохочення і стягнення» Положення про добровільні народні дружини виключено пункт, у якому йшлося про можливість надання народним дружинникам, які активно беруть участь у боротьбі з правопорушеннями, додаткової оплачуваної відпустки.

Усі ці фактори негативно позначилися на діяльності народних дружин і сприяли масовому відтоку громадян з ДНД. До початку 90-х років налагоджена й ефективно діюча система народних дружин практично припинила своє існування. Однак у нових економічних і політичних реаліях залучення громадськості до охорони правопорядку, з об'єктивних причин, не могло здійснюватися на колишніх засадах, оскільки ґрунтувалося на старому радянському законодавстві.

На активність громадян у правоохоронній діяльності значно вплинули загальна кризова ситуація в країні, правове беззаконня, наступ на суспільство організованої злочинності, поширення загальної злочинності, ослаблення позицій

органів державної влади та поширення в суспільстві психозу, індивідуалізму, егоїзму, користолюбства.

Зміни останніх років у країні, моральних та ідеологічних орієнтирів спричинили втрату колишніх зв'язків та взаємодії органів внутрішніх справ з громадськістю.

Перебудова, розпочата в середині 80-х років XX ст., торкнулася згодом усіх сфер життя суспільства і держави. Істотно і різко змінилися політичні, правові, організаційні, матеріально-технічні, культурно-виховні та інші умови життя. Відповідної трансформації зазнали і погляди на участь громадян у забезпеченні правопорядку.

Радянська влада справедливо вважала важливим напрямом своєї діяльності розвиток і підвищення ролі громадських організацій, наділяючи їх функціями сприяння державним правоохоронним органам, у тому числі і в такій делікатній сфері, як охорона громадського порядку. У ті часи діяла величезна кількість громадських формувань, які разом з органами влади та правоохоронними органами створювали цілісну систему соціального контролю за поведінкою громадян та посадових осіб на роботі, за місцем проживання, у громадських та інших місцях [187].

Створена система здійснювала боротьбу не тільки з конкретними проявами порушень правових норм, норм моралі, традицій і звичаїв соціалістичного суспільства, а й сприяла формуванню правосвідомості та правової культури громадян. Природно, вона мала свої недоліки, ґрунтувалась на добровільно-примусових засадах, але мала й матеріальне підкріплення, а загалом система відігравала дуже позитивну роль, надаючи істотну підтримку правоохоронним структурам. Після руйнування командно-адміністративної системи було втрачено чимало корисного для суспільства і держави.

Головною особливістю третього етапу розвитку адміністративно-правового статусу громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку (з кінця 50-х до 90-х рр. XX ст.), Можна визнати різноманіття організаційно-правових форм, що

мають спеціалізований характер, а також широкий спектр юрисдикційних повноважень.

Громадяни були задіяні практично у всіх сферах правоохоронної діяльності: забезпечували правопорядок під час масових заходів, сприяли органам попереднього дізнання, розглядали справи про адміністративні правопорушення, призначали та виконували стягнення, виховували законослухняних дітей і підлітків, перевиховували осіб, які зловживали алкогольними напоями, брали участь у профілактиці адміністративних правопорушень і злочинів.

В Україні нині діє безліч законів та інших нормативно-правових актів, які тією чи іншою мірою стосуються питань участі громадян у забезпеченні охорони публічної безпеки і порядку. Однак унаслідок різних підходів, реалізованих у цих актах, створити єдину і, що важливіше, дієву систему участі громадян у забезпеченні правопорядку поки не вдалося, хоча окремих спроб у цьому напрямі зроблено чимало.

Згідно з нормативно-правовою базою, що спеціально регулює діяльність громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку «сучасні народні дружинники» нерідко наділяються певними владними повноваженнями (перевірка документів за наявності законних підстав, участь у регулюванні дорожнього руху тощо).

Водночас без таких повноважень громадські формування не можуть охороняти правопорядок належним чином. До того ж наділення їх державно-владними функціями і в багатьох випадках правом займатися комерційною діяльністю між собою несумісне та суперечить не тільки чинному законодавству, а й принциповим положення Конституції. Нескладно уявити собі можливі наслідки заняття підприємницькою діяльністю за наявності повноважень здійснювати елементи охорони права.

Сьогодні в посадових осіб законодавчої та виконавчої влади, учених, практичних працівників правоохоронних органів і громадян склалося неоднозначне ставлення до участі громадян у забезпеченні правопорядку в Україні, хоча питання

це активно обговорювалося і продовжує обговорюватися в спеціальній літературі та засобах масової інформації.

Цікавим є становище в аналізованій сфері в Україні. Зі здобуттям Україною незалежності поступово втратили своє колишнє значення ДНД. Колись, за часів СРСР, входити до складу ДНД було престижно. Тепер на вулицях складно зустріти дружинника. Проте наприкінці минулого століття ця сфера суспільного життя отримала певний розвиток. 16 червня 1999 р. Президент України підписав Указ «Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ і громадських формувань з охорони громадського порядку» [152]. Це була одна з перших спроб відновити те, що вже встигло зруйнуватися. Даним Указом планувалося:

- відновити роботу громадських пунктів охорони порядку, вирішити питання про повернення або виділення їм приміщень, забезпечити створення громадських пунктів охорони порядку там, де їх немає;

- відновити діяльність у мікрорайонах міст, сільських населених пунктах, на підприємствах, в установах, при навчальних закладах ДНД, загонів сприяння міліції, самозахисту, груп охорони громадського порядку та інших формувань.

Через рік 22 червня 2000 р. прийнято Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» (далі – Закон) [173]. Відповідно до цього Закону, громадяни України мають право створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні 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.

Головними завданнями громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону Закон зазначає:

- 1) у сфері охорони громадського порядку:

- надання допомоги органам НП у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам;

- інформування органів НП про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань;

- сприяння органам НП у виявленні й розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх;

2) у сфері охорони державного кордону:

- надання допомоги підрозділам Державної прикордонної служби України у виявленні та затриманні осіб, які порушили або намагаються порушити державний кордон чи провадять іншу протиправну діяльність на кордоні;

- сприяння військовослужбовцям Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону, виключної (морської) економічної зони України, а також здійснення контролю за дотриманням режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон, проведення разом з ними пропуску громадян до місць відпочинку і роботи;

- надання допомоги підрозділам Державної прикордонної служби України у виявленні умов та причин, які можуть призвести до злочинної діяльності на кордоні, і вжиття заходів щодо їх усунення;

- участь у спостереженні за місцями роботи і відпочинку поблизу кордону та за прикордонними інженерними спорудами;

- участь у заходах Державної прикордонної служби України з профілактики порушень або спроб порушення державного кордону і режиму в пунктах пропуску через державний кордон, незаконного переміщення через державний кордон вантажів, предметів, матеріалів та іншого майна;

3) у разі виникнення надзвичайних ситуацій:

- надання невідкладної допомоги особам, які потерпіли від нещасних випадків чи правопорушень;

– участь у рятуванні людей і майна, підтриманні громадського порядку в разі стихійного лиха та інших надзвичайних обставин (ст. 9 Закону).

Для виконання завдань, визначених у цьому Законі, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону та їх члени мають право:

1) брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку і державного кордону разом з поліцейськими, військовослужбовцями Державної прикордонної служби України, а в сільській місцевості – самостійно шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу НП чи підрозділу Державної прикордонної служби України;

2) уживати спільно з поліцейськими заходів щодо припинення адміністративних правопорушень і злочинів;

3) представляти і захищати інтереси своїх членів у державних органах та підприємствах, установах, організаціях, навчальних закладах;

4) взаємодіяти з іншими органами громадської самодіяльності, що беруть участь у заходах, спрямованих на:

– ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень і злочинів;

– надання допомоги в боротьбі зі злочинами у сфері економіки, податкового законодавства, а також пияцтвом, наркоманією, порушеннями правил торгівлі та у сфері благоустрою території міст, інших населених пунктів;

– охорону природи і пам'яток історії та культури;

– забезпечення безпеки дорожнього руху;

5) вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, пропозиції щодо запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню;

6) підтримувати зв'язки з відповідними громадськими організаціями інших країн з метою обміну досвідом роботи (ст. 10 Закону).

Членам громадських формувань надано право складати протоколи про адміністративні правопорушення, чого немає ні в жодному, відомому нам законі про діяльність громадян у сфері охорони громадського порядку.

Відповідно до Закону, координацію діяльності громадських формувань здійснюють місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, а повсякденну (оперативну) діяльність таких формувань організовують, спрямовують і контролюють відповідні органи НП, підрозділи Державної прикордонної служби України.

Громадські формування здійснюють свою діяльність під контролем органів НП шляхом спільного патрулювання і виставлення постів; участі в забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів; участі в заходах, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень.

Закон передбачає і значні гарантії для членів громадських формувань. Наприклад, злісну непокору члену громадського формування, а також його образу та інші дії, що перешкоджають виконанню покладених на нього обов'язків, передбачають відповідальність згідно із законодавством, зокрема, адміністративну і кримінальну.

Незважаючи на положення Закону України, розглянуті вище, його не реалізовано через відсутність бажання населення брати участь в охороні громадського порядку.

За 25 років незалежності в Україні накопичено значний досвід законодавчого та науково-теоретичного обґрунтування ідеї створення місцевої (муніципальної) поліції. Практично кожна зміна керівництва держави або МВС України супроводжувались активізацією наукових і політичних дискусій довкола цього питання. цього прийнято кілька нормативно-правових актів, які безпосередньо передбачали створення місцевої (муніципальної) поліції, а також цілої низки змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, які регулювали окремі питання її функціонування. Зокрема, це:

Указ Президента України «Про утворення місцевої міліції» від 22 січня 2001 р. № 29/2001, у якому передбачалось утворення місцевої міліції органами

місцевого самоврядування за спільним поданням місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, погодженим із МВС України. Указ втратив чинність 10 жовтня 2008 р.;

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про місцеву міліцію» від 10 серпня 2004 р. № 1013, яка фактично визначала порядок введення в дію Указу Президента України від 22 січня 2001 р. № 29/2001. Постанова втратила чинність 17 вересня 2008 р.;

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції» від 4 березня 2004 р., яким внесено зміни до таких законів:

«Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Зокрема, внесено зміни і доповнення до ч. 1, ч. 3, ч. 4 ст. 26, ч. 1, ч. 2, ч. 3 ст. 38, ч. 2 ст. 41, ч. 3 ст. 42, ч. 1 та ч. 4 ст. 43 Закону, що дозволяли органам місцевого самоврядування приймати рішення про створення місцевої поліції. Дію вказаних положень було зупинено на 2005–2007 рр. Остаточо вони втратили чинність 3 червня 2008 р.;

«Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. Зокрема, внесено зміни і доповнення до ч. 1 ст. 25 Закону, згідно з якими місцева державна адміністрація разом з відповідними виконавчими органами рад здійснювала підготовку і внесення в установленому порядку на розгляд ради пропозицій щодо утворення, реорганізації або ліквідації місцевої міліції, чисельності її працівників. Це положення втратило чинність 3 червня 2008 р.;

«Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. Зокрема, до ч. 1 ст. 7 Закону внесено зміни, згідно з якими в системі міліції передбачалося функціонування місцевої міліції. Також Закон було доповнено ст. 7-1, яка закріплювала основні організаційно-правові засади діяльності місцевої міліції.

Отже, усі зазначені вище нормативно-правові акти передбачали створення підрозділів місцевої міліції у складі загальнонаціональної міліції з формальним підпорядкуванням відповідним органам місцевого самоврядування.

Альтернативні погляди на організаційно-функціональну структуру місцевої (муніципальної) поліції відображено в цілій низці законопроектів, які підготовлено

та внесено на розгляд Верховної Ради України за ініціативою профільних парламентських комітетів та МВС України окремими фахівцями й експертними групами:

«Про внесення змін до деяких законів України з питань утворення місцевої міліції» від 25 жовтня 2001 р. № 8217. Автор законопроекту – Кабінет Міністрів України. 7 березня 2002 р. проєкт не прийнято;

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо утворення місцевої міліції» від 1 липня 2002 р. № 1279. Автор законопроекту – Кабінет Міністрів України;

«Про міліцію місцевого самоврядування» від 19 червня 2001 р. № 6104. Автори законопроекту – Бондаренко В. Д., Кармазін Ю. А., Мельник П. В., Задорожній О. В., Пилипчук І. М. 3 липня 2001 р. проєкт вручено для ознайомлення;

«Про міліцію місцевого самоврядування» від 31 жовтня 2002 р. № 2364. Автори законопроекту – Бондаренко В. Д., Карнаух М. В., Стретович В. М., Матвієнко С. А. 19 січня 2005 р. проєкт знято з розгляду;

«Про місцеву поліцію» від 13 березня 2009 р. № 4199. Автор законопроекту – Матвієнко А. С. 11 травня 2011 р. проєкт не прийнято;

«Про Варту» від 28 лютого 2014 р. № 4327. Автор законопроекту – Жеребнюк В. М. 14 травня 2014 р. законопроєкт не включено до порядку денного;

«Про муніципальну поліцію» від 10 липня 2014 р. № 4276-а. Автори законопроекту – Катеринчук М. Д., Кожем'якін А. А., Жванія Д. В., Писаренко В. В., Геллер Є. Б., Чумак В. В., Немиря Г. М. 27 листопада 2014 р. проєкт відкликано;

«Про муніципальну варту» від 18 травня 2015 р. № 2890. Автори законопроекту – Гройсман В. Б., Ляшко О. В., Кожем'якін А. А., Березюк О. Р., Луценко Ю. В., Тимошенко Ю. В., Тетерук А. А. 2 липня 2015 р. прийняття рішення відкладено;

«Про поліцію місцевого самоврядування (муніципальну поліцію)» від 11 лютого 2015 р. Законопроєкт розроблено Асоціацією міст України в межах проєкту USAID ДІАЛОГ. Законопроєкт у Верховній Раді України не зареєстровано.

Актуальність та значимість ідеї створення місцевої поліції підтверджується також активною роботою з розроблення нормативних актів, які визначали концептуальні напрями реформування правоохоронної системи. Зокрема, такі акти:

Концепція розвитку системи МВС (постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456);

Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України (розроблені РНБО в 1996 р., але так і не ухвалені);

Концепція реформування кримінальної юстиції (2008 р.);

Концепція Створення Комітету з питань реформування правоохоронних органів (2012 р.);

Концепція реформування ОВС (розроблена 2012 р., однак офіційний текст так і не опубліковано);

Комплексний план заходів з формування позитивного іміджу ОВС України на 2013–2014рр. (розроблений в 2013 р., але так і не затверджений);

Стратегія розвитку ОВС України та Концепція першочергових заходів реформування системи МВС (затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р) – у Стратегії розвитку ОВС України – про місцеву поліцію згадується лише в межах принципу децентралізації, у Концепції першочергових заходів реформування системи МВС України – відсутні заходи щодо утворення місцевої поліції.

У зазначених нормативно-правових актах прямо чи опосередковано піднімалося питання створення підрозділів місцевої (муніципальної) поліції однак, як свідчить практика, на сьогодні такі підрозділи не мають належного законодавчого підґрунтя для існування.

Водночас у деяких містах (наприклад, Бердянськ, Вінниця, Луцьк, Тернопіль) підрозділи місцевої міліції створювались без відповідної законодавчої бази (як комунальні підприємства або управління виконавчих комітетів міських рад), однак через невизначений статус і не унормовані повноваження фактично правоохоронних функцій не здійснювали.

В Україні також створено законодавче підґрунтя для розвитку стратегії

взаємодії поліції з населенням у місцевих громадах. Зокрема, Законом України «Про Національну поліцію» уперше на державному рівні визначено, що поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення і покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань[161].

З огляду на зміни в українському законодавстві, у межах цієї реформи першочерговим постало завдання запровадження ефективної моделі діяльності поліції з урахуванням потреб місцевих громад.

Питання взаємодії населення і поліції все більше обговорюється серед представників громадськості, поліції, місцевої влади, і це нашоє на думку, що в суспільстві з'являється розуміння спільної відповідальності за безпеку та якість життя в громадах. В Україні створено законодавче підґрунтя для розвитку стратегії щодо взаємодії поліції з населенням, водночас з'являються дискусії про те, що ж таке «взаємодія», «партнерство», «комунікація», в яких формах вона відбувається, які необхідні інструменти, ресурси тощо [17].

Таким чином, вітчизняний досвід має багато позитивних прикладів участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку. Необхідно ретельно врахувати цей досвід і застосувати його в Україні, при створенні реально діючої правової основи участі громадян України в охороні громадської (публічної) безпеки і порядку.

Зважаючи на вищевикладене, ми дійшли таких висновків:

1. З появою поліції (міліції) на території сучасної України на неї було покладено обов'язки з охорони громадян від небезпеки і сприяння йому в досягненні безпечного існування.

2. Спочатку поліція (міліція) була створена в містах, а згодом у казенних та удільних маєтках було організовано сільську поліцію (земську поліцію). Крім цього, за проханням землевласників, на приватні кошти, з дозволу губернатора, були засновані окремі поліцейські посади, сформовані команди пішої або кінної поліцейської варти, які підтримували порядок, спокій і безпеку в межах тих місцевостей, для яких охорона призначалась. Вони мали виконувати законні вимоги власників з охорони їх маєтків. Водночас щодо відповідальності, призначення,

звільнення зі служби ці чини і команди підпорядковувалися встановленим для поліцейських чинів правилам [10].

3. Пізніше міська і земська поліція були об'єднані в одну загальну повітову поліцію. Виняток становили губернські міста і деякі значні міста та містечка [10].

4. При загальній недостатності грошових коштів у повітах завдання поліцейської реформи, яка планувалась, полягало в залученні до поліцейської справи самої громади і її парафіяльного піклування, у постановці всього поліцейського устрою в органічний зв'язок з общинним і земським самоврядуванням та у створенні контрольних органів зі сторони держави [10].

5. Тимчасовий уряд проголосив заміну поліції народною міліцією з виборним керівництвом, підпорядкованим органам місцевого самоуправління. Почали створюватись такі форми міліції, як робітнича міліція, червона гвардія, селянська міліція. Пізніше, керуючись постановою «Про робітничу міліцію», ради на місцях створювали озброєні формування під іншими назвами: спеціальні загони охорони, загони порядку і охорони, охоронні дружини, робітничі дружини, селянські дружини. Однак у зв'язку зі зростанням рівня кримінальної злочинності було створено централізовану професійну робітничо-селянську міліцію [10].

6. На території ЗУНР, після ліквідації австрійської жандармерії, на місцях на добровільних засадах почала теж формуватися «народна міліція». Часто її обирали на зборах або на вічах. Це була місцева «самодіяльність». Однак, оскільки державі треба було мати чітко організовані і дисципліновані органи охорони публічного порядку, то був створений «Корпус Української державної жандармерії». Народна міліція, за бажанням людей, продовжувала діяти [10].

Таким чином, місцева поліція була організована в складі державної поліції. Під час революції місцева міліція в різних її формах діяла самостійно, до часу створення централізованих формувань. У ЗУНР вона спочатку була організована в сільській місцевості та, незалежно від створених державних органів, продовжувала діяти.

Головною особливістю третього етапу розвитку адміністративно-правового статусу громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку (з кінця 50-х до 90-

х рр. XX ст.), можна визнати різноманіття організаційно-правових форм, що мають спеціалізований характер, а також широкий спектр юрисдикційних повноважень.

Громадяни були задіяні практично в усіх сферах правоохоронної діяльності: забезпечували правопорядок під час масових заходів, сприяли органам попереднього дізнання, розглядали питання про адміністративні правопорушення, призначали та виконували стягнення, виховували законослухняних дітей і підлітків, перевиховували осіб, які зловживають алкогольними напоями, брали участь у профілактиці адміністративних правопорушень і злочинів.

Сьогодні створені і діють у деяких областях України такі громадські формування, як національні корпуси, муніципальні варті, муніципальні гвардії, асоціації громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, загони самооборони, які є різновидністю форм участі населення в охороні публічної безпеки і порядку.

1.2. Адміністративно-правовий статус громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку як адміністративно-правова категорія

У будь-якому суспільстві існує об'єктивна необхідність і соціальна потреба участі громадян у забезпеченні охорони публічної безпеки і порядку. Крім того, саме загальні суб'єктивні права громадян є початковим джерелом публічних повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Стаття 3 Конституції України прямо визначає: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави», відповідно до статті 7 в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, статті 8 – визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі

Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії.

Стаття 21 Конституції встановлює, що в Україні усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. У статті 22 міститься фундаментальне положення сучасного українського права, згідно з яким права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Вони визначають зміст і застосування законів, діяльність законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і забезпечуються правосуддям. Стаття 27 визначає, що кожна людина має невід'ємне право на життя. Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань [78].

Перш ніж розглянути поняття адміністративно-правових гарантій прав і свобод громадян, слід визначитися із загальними поняттями. Питання забезпечення прав і свобод людини та громадянина фактично виникло одночасно з появою самого права. Причому в усі періоди та в усіх типах суспільних формацій викликало асоціації з такими поняттями, як законність і справедливість.

Ще в законах стародавнього часу були норми, що захищали осіб, які постали перед судом, від клевету, неправдивих свідчень, порушень порядку розгляду справи та ін. (§§ 1-5, 11 та ін. Законів Хаммурапі, царя Вавилону; розд. VIII ст.ст. 45, 83, 168 та ін. Законів Ману – давня Індія [28, с. 66–70, 70–72.], Таблиця VIII ст. 1, 22, 23 Закону XII таблиць Древнього Рима та ін. [46, с. 94-95 та ін.]). Аналогічні норми і приписи були присутні і в законах феодальних держав [231, с. 82, 135–142.], але особливий розвиток вони отримали в буржуазному, соціалістичному праві, а також праві так званого перехідного періоду [199, с. 213; 200, с. 5, 34–36.].

У міжнародних актах права і свободи людини розглядаються як деяка початкова цінність, притаманна їй як розумній істоті, так би мовити, від народження та незалежно від його расової приналежності, віросповідання, соціального стану та

ін. [132]. Рівень демократизму держави, перш за все, оцінюється і залежить від того, як забезпечуються ці права.

Німецький філософ моралі і права Отфрід Хеффе визначає права людини як «суб'єктивні права, на володіння якими може претендувати кожна людина, незалежно від обставин» [230, с. 248].

У Паризькій хартії для нової Європи записано: «Права людини та основні свободи, які з народження належать всім людям, є невід'ємними і гарантуються законом. Їх захист і сприяння їм – найперший обов'язок уряду. Їх повага – суттєва гарантія проти надмірно володіючою владою держави. Їх дотримання і повне здійснення – основа свободи, справедливості і миру» [132].

Вочевидь, що мало задекларувати те чи інше право. Необхідно ще й забезпечити реалізацію цього права.

Таким чином, гарантованість прав і свобод людини та громадянина можна розглядати як загальну проблему прав людини і похідну від неї – проблему прав осіб, які беруть участь у забезпеченні публічної безпеки та порядку. Уперше термін «гарантія» з'являється у французьких правових джерелах, де в перекладі на українську мову гарантія розуміється як забезпечення чого-небудь [231, с. 248].

Аналогічним чином трактується термін «гарантія» і в словниках української мови. Наприклад, В. І. Даль визначає гарантію як поруку в чомусь, забезпечення чого-небудь, запоруку, заставу, завірення, страх; звідси – «гарантувати» означає поруку, доручення, порука, забезпечити, взяти на свій страх [49, с. 29].

В. В. Мальков та Ю. П. Битяк констатують, що правові гарантії – це не тільки засоби охорони прав та інтересів громадян, а й діяльність спеціальних органів держави з охорони цих прав [106, с. 39; 23, с. 73.].

У наведених вище визначеннях правових гарантій при всіх їх відмінностях, на наш погляд, прослідковується дещо спільне: практично всі автори, так чи інакше кажучи про правові гарантії прав громадян, пов'язують їх з комплексом засобів, що застосовує держава в особі уповноважених на те органів з метою реального забезпечення цих прав.

Виникає питання про те, хто саме застосовує ці засоби і за яких умов, а також чи варто вказувати на цих суб'єктів, уключаючи їх у базове визначення юридичних гарантій прав громадян.

На нашу думку, поняття «засіб» (що саме використовується для досягнення тієї чи іншої мети) досить об'ємне і в широкому сенсі означає закріплення в нормах права необхідності забезпечення державою тих чи інших прав людини і громадянина, а також того, хто і яким чином може та повинен їх реалізовувати.

Тому ми вважаємо досить прийнятною позицію тих авторів, які розглядають правові гарантії виключно як «надання державою формальної (юридичної) загальнообов'язковості умовам, необхідним для того, щоб кожна людина могла скористатися особистими правами і свободами» [227, с. 177].

Водночас, на нашу думку, зрозуміла і думка вчених, які намагаються в розглянутому визначенні підкреслити наявність у його змісті багатьох складових. Наприклад, Л. Д. Воєводін пише, що «поняттям «гарантії» охоплюється сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, які направляються на фактичну реалізацію прав, свобод і обов'язків ... громадян» [40, с. 93].

Навряд чи можна вважати незаперечним включення у визначення юридичних гарантій прав громадян як рівнозначної складової діяльності державних органів з охорони цих прав.

Специфіку відносин, що складаються у сфері охорони публічної безпеки і порядку, які визначають проблеми гарантування прав і свобод громадян, вивчено недостатньо.

Так само необхідно досліджувати питання класифікації прав і свобод громадян у сфері охорони публічної безпеки і порядку, оскільки це питання в юридичній літературі, на наш погляд, не отримало остаточного вирішення. Однак, перш ніж приступити до вирішення даного дослідницького завдання, висловимо думку щодо змісту термінів «публічна безпека», «публічний порядок» та «громадський порядок», «громадська безпека».

Зміст цих термінів досліджували вчені-адміністративісти. На думку О. О. Панової, з прийняттям у 2015 р. Закону України «Про Національну поліцію»

нормами даного нормативно-правового акта вперше було закріплено нову для українського законодавства (але не для науки адміністративного права) категорію «публічна безпека». Сьогодні в нормативно-правових актах, положення яких визначають особливості забезпечення законності та правопорядку в державі (а їх налічується більше 5000), одночасно використовуються дві категорії – «публічна безпека» та «громадська безпека», що створює певну термінологічну плутанину та ускладнює отримання комплексного уявлення про зміст системи забезпечення публічного порядку в державі. У зв'язку з цим, важливого значення набуває розмежування вказаних категорій та упорядкування національного адміністративного законодавства, що має призвести до вироблення високоефективної стратегії розвитку безпечного середовища» [130, с. 21–22].

В Основному Законі держави – Конституції України – відсутнє жодне згадування термінів «публічна безпека» або «публічний порядок». Водночас термін «громадський порядок» вживається в Конституції України шість разів (ст. 34–36, 39, 92 та 116) поряд з термінами «законність», «правапорядок», «додержання прав і свобод громадян» (ст. 119.) і «громадська безпека» (ст. 138) [78].

Поняття «громадський порядок» є одним з найпоширеніших, часто вживаним у законодавстві та в юридичній літературі. Глава 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає делікти, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку. Розділ 7 Кримінального кодексу України закріплює склади злочинів проти громадського порядку та моральності, поняття «публічний порядок» та «публічна безпека» не використовуються.

Тому ми поділяємо думку авторів, що терміни «публічний порядок» та «публічна безпека» є синонімами понять «громадський порядок» та «громадська безпека» [6, с. 8].

Терміни «громадська безпека» та «громадський порядок» отримали своє законодавче закріплення в Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 8 липня 2011 р. № 3673-VI [164] та вживаються в такому значенні:

«громадська безпека» – стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства, 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 небезпеки;

«громадський порядок» – сукупність суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ і організацій під час підготовки та проведення футбольних матчів шляхом встановлення, дотримання і реалізації правових та етичних норм [164].

Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII також визначає громадську безпеку і порядок як захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та 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 загроз. Закон, визначаючи сектор безпеки і оборони як систему органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни і громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України [160].

Незважаючи на те, що категорію громадського порядку розглядають багато вчених, існує певна розбіжність поглядів. Трактуювання терміна «громадський порядок» як сукупності всіх соціальних зв'язків і відносин, як суспільного устрою є загальновизнаною. Відмінність у поглядах полягає у визначенні цього явища в так званому вузькому сенсі.

Інакше формулює це визначення А. В. Серьогін, а саме як урегульовану нормами права та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, встановлення, розвиток і охорона яких забезпечують підтримання стану громадського та особистого спокою громадян, повагу їх честі, людської гідності та суспільних звичаїв [193, с. 13].

І. І. Веремеєнко розуміє громадський порядок як певну правову категорію, що являє собою систему суспільних відносин, які виникають та розвиваються в громадських місцях у процесі спілкування людей, правове та інше соціальне регулювання яких забезпечує їх особисту і громадську безпеку і таким чином обстановку спокою, узгодженості та ритмічного громадського життя [34, с. 18].

Незважаючи на відмінності, усі ці формулювання об'єднує вочевидь близькість до свого роду ідеальної моделі даного явища. Дійсний громадський порядок, на нашу думку, є суспільними відносинами з усіма негативними виявами (явище в динаміці). Розглянуті в цьому аспекті суспільні відносини відображають існуючі в житті реалії, що визначає практичну спрямованість такого погляду на громадський порядок.

Також з'ясуємо поняття «громадський», що виникає, відбувається в суспільстві або стосується суспільства, пов'язаний з ним; суспільний (громадський обов'язок; громадські інтереси; громадський порядок); належний усій громаді, усьому суспільству; колективний [196, с. 174].

Натомість «публічний»: 1) який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський [196, с. 383].

Насамперед, розкриємо значення слова «порядок». У тлумачних словниках воно вживається для визначення чистоти, ладу, правильного або звичного розташування, розміщення чого-небудь, стану, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил тощо; упорядкованість, лад. Додержання правил, норм поведінки де-небудь; дисципліни. Державний, суспільний лад; устрій. Чинні де-небудь закони, правила; норми громадської поведінки та ін. [196, с. 302].

Водночас «безпека» – стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує [196, с. 137].

«Безпека» може як характеризувати стан захищеності найбільш загальних речей, так і стосуватися характеристики конкретних ситуацій, пов'язаних з особистістю, суспільством [215, с. 6]. У загальному розумінні «безпека» (від латинського слова «securitas») означає свободу від страху і від ворожого стороннього впливу.

Науковці вважають, що зміст громадського порядку становлять приведені в упорядкований стан за допомогою механізму соціального регулювання суспільні відносини, що складаються в результаті здійснення різних соціальних норм, які регулюють поведінку людей, з метою забезпечення охорони їх життя, здоров'я, честі, гідності тощо. Однак наявність механізму соціального регулювання ще не гарантує впорядкованості суспільних відносин, тобто сукупність норм, що мають на меті врегулювати конкретні суспільні відносини, з погляду теорії означає тільки урегульованість цих відносин. У врегульованих нормах права відносинах присутні елементи впорядкованості. Отже, якщо суспільні відносини врегульовані, а люди законослухняні і відносини між ними будуються відповідно до норм права, моралі, звичаїв, то в цьому випадку ми маємо громадський порядок (суспільні відносини впорядковані). І, навпаки, якщо при урегульованості суспільних відносин особи не виконують правові та інші соціальні норми, то настає стан, який можна назвати невпорядкованістю (нестабільністю). У даному випадку з'являється можливість, відповідно до вимог діалектичної логіки, розглядати громадський порядок у динаміці. До того ж така його характеристика більш наочна і прийнятна з погляду відповідності її реальному стану досліджуваного явища. Наведена думка певним чином схожа з тією, що висловлює І. І. Веремеєнко, який, визначаючи поняття громадського порядку, підкреслює: «Громадський порядок являє собою не просто систему (сукупність) суспільних відносин, певним чином налагоджену. Інакше і бути не може, оскільки порядок – це, насамперед, правильно налагоджений стан ... чогось, у нашому випадку – суспільних відносин. У цьому сенсі громадський порядок є порядком відносин у громадських місцях, який зумовлений потребами

суспільства, забезпечує особисту та суспільну безпеку і таким чином гарантує обстановку спокою, узгодженості та ритмічності суспільного життя [34].

Для дослідження громадського порядку важливе значення має з'ясування його співвідношення з правопорядком. У літературі щодо цього висловлено багато різних думок. Деякі вчені вважають, що правопорядок є лише частиною громадського порядку.

В адміністративно-правовій науці розроблено основні концепції громадського порядку у вузькому сенсі. Так, М. І. Єропкін та А. П. Ключніченко запропонували визначати громадський порядок як сукупність відносин, що забезпечують недоторканність громадян, захист їх прав, необхідні умови для спілкування людей, їх праці, відпочинку, для повсякденної діяльності державних та громадських організацій [57].

А. С. Шабуров вважає, що «... правопорядок можна визначити як засновану на праві та законності організацію суспільного життя, яка відображатиме якісний стан суспільних відносин на певному етапі розвитку суспільства» [208, с. 457]. На наш погляд, більш правильна позиція тих авторів, які вважають, що складові правопорядку і громадського порядку збігаються лише в тій своїй частині, в якій громадський порядок регулюється нормами права. Сфера суспільного життя, урегульована нормами звичаїв і моралі, частково перебуває в межах громадського порядку.

Таким чином, з'ясування суті громадського порядку, співвідношення його із суміжними інститутами має не тільки теоретичне, а й практичне значення. Так, це стосується вдосконалення адміністративно-правового регулювання участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку, вироблення рекомендацій щодо забезпечення його реалізації.

У словнику української мови поняття «охорона» означає дію, визначається як спеціальна служба, що охороняє, оберігає що-небудь [196, с. 824].

За результатами аналізу поглядів на поняття «охорона громадського порядку» сформулюємо авторське визначення поняття «охорона громадського порядку», під якою розуміється здійснювана в громадських місцях діяльність державних органів,

що мають право застосовувати заходи правового впливу з метою підтримання правопорядку, забезпечення дотримання законодавства та безпосереднього захисту життя і здоров'я, честі, гідності та моральності людини, різних видів власності фізичних та юридичних осіб, інтересів суспільства і держави від адміністративних правопорушень і злочинів за допомогою встановлених законом засобів і способів, що сприяють успішному здійсненню правосуддя.

Охорона громадського порядку спрямована на захист різноманітних суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод громадян. У цьому сенсі охорона громадського порядку, з одного боку, є найважливішою умовою і своєрідною гарантією прав та свобод громадян, а з іншого – різновидом управлінської діяльності держави, і, як така, що має всі ознаки управлінської діяльності держави взагалі [100, с. 166; 212, с. 7; 16, с. 17, 51].

Сутність адміністративно-правової охорони громадської безпеки в юридичній літературі розглядається у двох основних аспектах: як структурна частина державного управління, різновид виконавчо-розпорядної діяльності з профілактики і припинення правопорушень; як система засобів, форм та методів цієї діяльності [53, с. 72].

На нашу думку, в умовах формування демократичної держави особливу роль у цьому напрямі має відігравати охоронна функція адміністративного права.

Закріплення в правових нормах правил поведінки є важливою охоронною мірою, у якій так само зацікавлене і суспільство загалом і окрема особа зокрема, оскільки за кожною правовою нормою стоїть держава, покликана забезпечити їх владно-примусовим впливом, охороняючи і захищаючи права та свободи громадян від правопорушень.

Наведене визначення, на нашу думку, є найбільш правильним, оскільки:

а) Конституція України гарантує захист прав і свобод людини та громадянина (ст. 8) незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ст. 24);

б) гарантії забезпечуються розгалуженою системою правоохоронних органів (державних, недержавних): судова система, прокуратура, органи внутрішніх справ, нотаріат, адвокатура та ін.;

в) рішення і дії зазначених суб'єктів можуть бути оскаржені громадянином до суду (ст. 55 Конституції України).

До Конституційних прав особи вчені відносять не всю сукупність прав, якими вона володіє, а лише ті, які є основними або фундаментальними. Як справедливо зазначає О. С. Семерак, конституційні права і свободи – це визначені та закріплені Конституцією України можливості людини та громадянина користуватися соціальними та іншими благами з метою задоволення особистих або суспільних інтересів і потреб, а також обирати вид і міру своєї поведінки [191].

Саме за допомогою прав і свобод члени громадянського суспільства максимально реалізують свої потреби та інтереси як самостійно, так і через відповідні організації, їх об'єднання. Адже громадянське суспільство сподівається на підтримку громадян, які наділені свободою думок, дій і вибору, з ким, коли і заради чого об'єднуватись у різних сферах суспільного життя [96, с. 23].

Особливу увагу слід приділити розмежуванню прав людини і прав громадянина. Права людини виступають більш широким поняттям і гарантуються всім людям без винятку у всіх країнах світу. Охороняються такі права наднаціональними міжнародними законами. Класичним прикладом наднаціонального закону є Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. Права громадянина є більш вузьким поняттям, що розширює і деталізує базові права людини, яка має стійкий правовий зв'язок з державою. Незаперечним є той факт, що права та свободи людини є не стільки природним явищем, скільки соціокультурним та суспільним.

Термін «свобода» ще більш багатогранний. Так, «Словник української мови» визначає свободу як відсутність політичного й економічного гноблення, утиску й обмежень у суспільно-політичному житті якого-небудь класу або всього суспільства [196].

Розуміння свободи в етиці ототожнюється з наявністю свободи волі суб'єкта. У філософському розумінні свобода полягає в здатності людини діяти відповідно до своїх інтересів і цілей, ґрунтуючись на пізнанні об'єктивної необхідності. В історії суспільної думки проблема свободи традиційно зводилася до питання: чи володіє людина свободою волі, іншими словами, обумовлені чи ні його наміри і вчинки зовнішніми обставинами [225].

З погляду права, свобода є закріплена в Основному Законі держави або іншому нормативно-правовому акті можливість тієї чи іншої поведінки людини (наприклад, свобода віросповідання, свобода слова та ін.). Стосовно співвідношення досліджуваних понять «право» і «свобода» існує багато думок, іноді прямо протилежних. Досліджуючи поняття «правова свобода», М. В. Осядя визначає категорію «правова свобода» як простір для поведінки суб'єктів, нормативно визначений у правах та обов'язках, за яким право визначає межі свободи особи, суспільства і держави та встановлює механізм гарантування свободи [129, с. 43].

Відповідно до конституційної доктрини, права і свободи формально поділяються на такі різновиди: особисті права і свободи (на життя, свободу та особисту недоторканність, свободу пересування та ін.). Політичні права і свободи (свобода думки, слова, друку, право на об'єднання, право обирати і бути обраним, право на мирні зібрання та ін.), соціально-економічні та культурні права і свободи (право на економічну діяльність, право приватної власності, право на соціальне забезпечення, право на охорону здоров'я і медичну допомогу та ін.).

Західна традиція дотримується іншої класифікації. Наприклад, у Конвенції про захист прав людини і основних свобод, укладеної в Римі 4 листопада 1950 р., а також у протоколах до неї міститься близько тридцяти прав і свобод, в основу класифікації яких покладено принцип рівня обмеження державою цих прав. Так, розрізняють: 1) абсолютні права (наприклад, право на життя); 2) права у сфері правосуддя (наприклад, право на особисту недоторканність); 3) суттєво-кваліфіковані права (наприклад, право на свободу совісті); 4) права з властивими обмеженнями (наприклад, право на вільні і таємні вибори).

Також відома класифікація, запропонована Д. Ружьє, що й нині використовується в Європейському суді з прав людини [71, с. 380–381]. У найзагальнішому вигляді її можна представити таким чином: цивільні і політичні права: право на життя, покарання виключно на підставі закону, право на ефективні засоби правового захисту та ін.; економічні, соціальні та культурні права: право на працю, право на гідний (достатній) рівень життя, захист найбільш незахищених категорій населення та ін.; колективні права: заборона геноциду й апартеїду, право народів на самовизначення, право на сприятливе навколишнє середовище та ін.

Положення Конституції України про права і свободи людини та громадянина повністю узгоджуються з відповідними положеннями ратифікованих Україною міжнародних правових актів – Загальної Декларації прав людини (1948 р.), Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1966 р.), Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1966 р.), Європейської конвенції з прав людини (1950 р.).

Соціальне призначення основних прав і свобод громадян відображається в тому, що вони втілюють ідеали демократії, гуманізму і справедливості, сприяють усебічному розвитку особи, надають громадянам широкі можливості для активної участі в управлінні суспільством і державою, функціонуванні державного й політико-правового механізму, а також сприяють підвищенню рівня загальної та правової культури особи, удосконаленню демократичного способу життя [77].

Аналіз поглядів учених-правознавців на його сутність, що здійснив С. В. Петров, дав змогу дійти висновку про те, що під правом громадянина доцільно розуміти установлену державою і закріплену в нормативно-правових актах юридично можливу поведінку, яка необхідна для існування та розвитку особи, котра перебуває в правовому зв'язку з конкретною державою [133, с. 5].

Визнаний в Україні пріоритет прав людини та громадянина передбачає обов'язок держави захищати їх. Забезпечення прав і свобод є актуальною проблемою сучасної юридичної науки. Важливе місце серед її складових посідає адміністративно-правова реалізація прав і свобод людини та громадянина. Серед

різноманітних заходів реалізації прав і свобод людини та громадянина одне з основних місць належить їх адміністративно-правовому забезпеченню, яке виявляється у відносинах з органами виконавчої влади [86, с. 162].

Визначивши основні категорії і поняття з даного кола питань, у рамках якого проводиться аналіз прав і свобод громадян у сфері охорони публічної безпеки і порядку, звернемося до їх класифікації.

У науці державного (конституційного) права класифікація гарантій прав і свобод людини та громадянина здійснюється за різними критеріями. В. Г. Стрекозов і Ю. Д. Казанцев (залежно від суб'єкта) поділяють їх власне на права і свободи громадян, розкриваючи їх зміст таким чином: залежно від характеру суб'єкта – на індивідуальні та колективні (групові). Пропонується також класифікувати їх на основні та додаткові (конкретизуючи) [204, с. 123].

Учені-адміністративісти робили спроби класифікувати гарантії прав і свобод громадян у сфері державного управління [3, с. 53; 5, с. 143–147; 123, с. 128].

Аналізуючи наявну інформацію і дотримуючись логіки дослідження, запропонуємо класифікацію гарантій прав і свобод у сфері охорони громадського порядку за такими критеріями:

1. Співвідношення основних (конституційних) прав і свобод, прав і свобод, закріплених в адміністративному та іншому законодавстві. За цим критерієм права і свободи поділяються на дві групи.

Першу групу становлять вихідні, базові права і свободи, оскільки більшість конституційних прав і свобод за своїм матеріальним змістом є галузевими. У цій сфері до них має належати право громадянина на участь в управлінні справами держави (ст. 38 Конституції України). Права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 64). Однак у будь-якому разі не підлягають обмеженню основоположні права і свободи, передбачені ст. 24, 25, 27–29, 40, 47, 51, 52, 55–63 Конституції України [78].

Другу групу становлять права, закріплені в нормах адміністративного права, що реалізуються у сфері охорони публічної безпеки і порядку. Так, у ст. 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначено, що органи виконавчої

влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням [73].

2. За безпосереднім призначенням адміністративно-правові гарантії прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку можна поділити на матеріальні і процесуальні.

До адміністративно-правових матеріальних слід віднести, наприклад, гарантії, що стосуються віку, після досягнення якого настає адміністративна відповідальність (ст. 12 Кодексу України про адміністративні правопорушення), обставин, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення (ст. 34 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Адміністративно-правові матеріальні гарантії, на наш погляд, характеризують види адміністративних стягнень (ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення), оскільки вони включають у себе різні за характером і правовими наслідками санкції, що дозволяє врахувати при визначенні стягнення як скоєний проступок, так і особу порушника [73].

До адміністративно-процесуальних гарантій прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку належать ті норми Кодексу України про адміністративні правопорушення, які забезпечують законність під час застосування заходів адміністративного примусу у зв'язку з адміністративним правопорушенням (ст. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Гарантії прав і свобод громадян забезпечуються і на окремих стадіях розгляду конкретної справи про адміністративне правопорушення (наприклад, ст. 276-282 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Адміністративно-правові гарантії прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку можуть забезпечуватися і на основі видання конкретного нормативного акта.

Розглянуті вище критерії класифікації не є вичерпними і з подальшим розвитком законодавства можуть доповнюватися або змінюватися. Однак на даному етапі можна констатувати, що у сфері охорони громадського порядку реалізується

комплекс прав і свобод громадян, який зобов'язана забезпечувати (гарантувати) держава.

Нині налічується більше 50 міжнародних договорів та інших актів з прав людини. До найбільш важливих міжнародних правових документів, які визначають мінімальні стандарти в галузі прав людини і безпосередньо стосуються захисту прав і свобод громадян у сфері охорони публічної безпеки і порядку, можуть належати, наприклад, Загальна Декларація прав людини від 10 грудня 1948 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Декларація про захист усіх осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження чи покарання, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, Звід принципів захисту всіх осіб, що піддаються затриманню чи ув'язненню в якій би то не було формі, та ін.

Проблема реалізації прав і свобод громадян не є суто правовою. У цій сфері зосереджені питання умов внутрішньої та зовнішньої обстановки, рівня економічного, соціального, духовно-культурного розвитку суспільства. На нашу думку, усе це виявляється в процесі забезпечення гарантій прав і свобод громадян [207].

Суть механізму реалізації прав і свобод у сфері охорони громадського порядку виражається в переході конкретних соціальних благ і можливостей особи, закріплених в її правах і свободах, у реальну поведінку та конкретні суспільні відносини. Це означає, що громадянин, маючи право на особисту недоторканність, безпеку, повагу до його честі і гідності, користується цими благами в разі правомірної поведінки.

При порушенні законодавства про адміністративні правопорушення, обмеження особистої свободи (наприклад, при застосуванні заходів адміністративного припинення, забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення) громадянин набуває обов'язків, передбачених адміністративно-процесуальними нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення, піддаючись необхідним обмеженням прав.

Як визначають В. К. Колпаков та інші автори, громадяни становлять найбільшу групу суб'єктів адміністративного права. Головною особливістю їх правового становища є те, що вони виступають як приватні особи, тобто реалізують свої особисті, загальногромадянські права та обов'язки у сфері державного управління, а не права та обов'язки виконавчо-розпорядчих органів, громадських організацій чи посадових осіб [76, с. 153; 213, с. 279].

Суб'єкти адміністративного права – це фізичні та юридичні особи, які, відповідно до встановленого адміністративного законодавства та адміністративно-правових норм, наділені певним обсягом прав та обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, а також реалізують функції виконавчої влади.

Суб'єкти адміністративного права – це:

по-перше, реальні учасники адміністративно-правових відносин, які володіють адміністративно-правовим статусом і беруть участь в організації державного управління;

по-друге, одна із сторін публічної управлінської діяльності, яка наділена відповідною компетенцією, повноваженнями, наданими законодавством;

по-третє вони можуть бути конкретними учасниками адміністративно-правових відносин, у які вступають за власним бажанням або відповідно до обов'язку (громадяни, посадові особи) [11, с. 26].

Правовий статус людини як правове явище розглядається у двох аспектах. По-перше, він важливий з погляду виконання функцій і завдань держави, по-друге – це складова частина загальної проблеми прав особистості. Більшість прав, свобод і обов'язків громадян реалізуються у сфері функціонування виконавчої влади. Виконавча влада є тією владою, з якою особа має постійні контакти. У сфері державного управління особа має комплекс прав, свобод та обов'язків. У зв'язку з цим, важливим є питання про адміністративно-правовий статус громадянина. Адміністративно-правовий статус громадянина є складовою частиною його загального правового статусу – це правове положення особистості в її стосунках із суб'єктами виконавчої влади. Особливої уваги заслуговує думка І. Бойко, що

розуміння адміністративного права як такого, що покликане служити людині та громадянину й допомагати реалізовувати права і свободи через діяльність органів виконавчої влади та інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції, нам здається актуальним і слушним у даний період розвитку суспільства і держави, з якою ми цілком погоджуємось [25, с. 158].

І. Л. Бородін зауважує, що актуальність дослідження проблеми адміністративно-правових способів захисту прав і свобод людини та громадянина зумовлена також необхідністю підвищення рівня правової культури населення, зміною правової свідомості, юридичного мислення працівників правовстановлювальних і правозастосовних органів в Україні, формуванням у них позицій пріоритетності забезпечення прав та свобод людини і громадянина нормами адміністративного права [27].

Таким чином, до адміністративно-правового статусу громадян належать такі елементи, як права, обов'язки, гарантії та відповідальність [8, с. 194].

Права громадян – це міра можливої, дозволеної поведінки громадян. У сфері державного управління права громадян поділяються на абсолютні (безумовні) – громадянин здійснює їх самостійно, без спеціального на те дозволу суб'єкта владних повноважень (право на участь в управлінні державними справами, на рівний доступ до державної служби та ін.); відносні (умовні) – для їх реалізації потрібен спеціальний дозвіл суб'єкта владних повноважень (дозвіл на здійснення підприємницької діяльності, право на керування транспортним засобом та ін.).

У Конституції України закріплені основні права громадян у сфері управління державними справами, найважливішими з яких є право на участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників (ст. 38 Конституції України), на рівний доступ до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 38 Конституції України), направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 38 Конституції України) [78].

Актуальною є необхідність визначення поняття та змісту механізму

адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Саме завдяки його ефективному функціонуванню можливе отримання державних управлінських послуг, забезпечення і захист порушеного права [86].

Проблеми адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина досліджували такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, С. В. Додін, Р. А. Калюжний, Я. М. Квітка, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, О. В. Негодченко, В. П. Столбовий та ін. Однак питання забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності правоохоронних органів України є недостатньо дослідженим [86].

У цьому контексті І. Л. Бородін [27] зазначає, що Україна як член ООН, Ради Європи та інших міжнародних організацій чітко виконує зобов'язання з міжнародних договорів, зокрема тих, що безпосередньо стосуються прав і свобод людини та громадянина. У державі триває процес удосконалення чинного законодавства, узгодження його з міжнародними стандартами, завдяки чому формується належна система права демократичного суспільства. Крім цього, передбачено створення механізму організаційного забезпечення адміністративної реформи, який охоплював би головні складові адміністративних перетворень. Наявність такого механізму має важливе значення саме тому, що через етап проведення економічних, соціальних, правових реформ пройшли всі цивілізовані країни. Ефективність їх проведення забезпечували спеціально створені державні структури.

Окреслення питань адміністративно-правових способів захисту прав і свобод людини та громадянина має також міждисциплінарне значення, оскільки норми адміністративного права обслуговують норми інших галузей права – кримінального, цивільного, господарського, трудового, екологічного, земельного тощо.

Соціальні, політичні та правові зміни, що відбулися в Україні, формують новий підхід до проблематики адміністративно-правових способів захисту прав і свобод людини та громадянина відповідно до тих стандартів, принципів і норм, що відпрацьовані світовою спільнотою. Нині посилюється вплив міжнародних норм, принципів і стандартів міжнародного права на становлення, удосконалення й

розвиток національної системи права, зокрема адміністративного. З огляду на ці обставини, варто вирішувати питання правового забезпечення прав громадянина, адже з часу проголошення незалежності України комплексних досліджень проблематики адміністративно-правового захисту прав і свобод людини та громадянина на дисертаційному й монографічному рівнях не здійснювали [86].

Аспекти відносин громадян і державних органів, підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб в адміністративно-правовій сфері вивчали теоретики права, адміністративісти, представники інших сфер правової науки [86].

Питанням адміністративно-правового статусу громадян присвячено дисертаційні дослідження, монографії, розділи підручників, навчальні посібники, статті в юридичних періодичних виданнях. Аналіз адміністративно-правового регулювання захисту прав і свобод людини та громадянина, а також подальше визначення його поняття дадуть змогу розробити пропозиції стосовно вдосконалення механізму реалізації прав і свобод людини й громадянина, сприятимуть конкретизації запобіжних та охоронних функцій правоохоронних органів [86].

Правове регулювання – це здійснюваний за допомогою правових норм та інших юридичних засобів вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, розвитку та захисту [94, с. 229].

У юридичній літературі правове регулювання визначають як один із головних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства й держави [237, с. 41]. Таке тлумачення, на нашу думку, є більш повним, оскільки окреслює мету правового регулювання – упорядкування суспільних відносин саме в інтересах людини, суспільства і держави.

Об'єктом адміністративно-правового регулювання забезпечення прав і свобод людини та громадянина є адміністративно-правові відносини, що виникають між суб'єктами з приводу реалізації, охорони, захисту та відновлення їхніх порушених прав і свобод [86].

Забезпечення прав і свобод людини та громадянина передбачає комплекс суспільних відносин, які виникають з метою реалізації, охорони, захисту та

відновлення порушених прав і свобод. Важливе місце в цій системі посідають адміністративно-правові відносини, оскільки обов'язок держави забезпечити права та свободи і створити сприятливі умови для їх реалізації людиною, який походить з пріоритету прав і свобод людини та громадянина в державі, наділяє органи публічного управління (зокрема правоохоронні органи як органи виконавчої влади) владно-розпорядчими функціями для реалізації прав і свобод людини та громадянина, що передбачають адміністративно-правові норми [86].

Суб'єктами адміністративно-правових відносин із забезпечення прав і свобод людини та громадянина, з одного боку, є органи публічного управління – органи виконавчої влади, Кабінет Міністрів України, Президент України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, правоохоронні органи, а з іншого – фізична особа, навчальні заклади, підприємства, інші державні органи, установи й організації, діяльність яких пов'язана із забезпеченням прав і свобод людини та громадянина щодо їх реалізації, охорони, відновлення тощо. Органи виконавчої влади мають право породжувати адміністративні правовідносини в односторонньому порядку, керуючись інтересами держави й завданнями, що стоять перед ними [86].

Особливою ознакою правового регулювання є наявність специфічного механізму, що забезпечує ефективність правового впливу на суспільні відносини, а комплекс правових засобів, за допомогою яких здійснюють такий вплив, формує поняття механізму правового регулювання [86].

Так, С. В. Ківалов стверджує, що обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання є адміністративно-правові норми, тобто правила поведінки, що встановлює чи санкціонує держава та які є обов'язковими для виконання. Також важливою складовою механізму адміністративно-правового регулювання є адміністративно-правові відносини [68, с. 16].

На думку А. С. Васильєва, метод правового регулювання – це комплекс прийомів, засобів і способів правового впливу на суспільні відносини, що становлять предмет певної галузі права. Для адміністративного права, як і для будь-якої іншої галузі права, характерним є використання всієї сукупності прийомів і засобів, зумовлених сутністю юридичних норм, що спрямовані впорядковувати та

регулювати суспільні відносини [30, с. 8].

Дослідник Л. Л. Попов у механізмі адміністративно-правового регулювання також виокремлює адміністративно-процесуальні норми, які встановлюють і забезпечують цей порядок [4, с. 393].

Адміністративно-правові норми є первинними елементами адміністративного регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Вони посідають чільне місце, оскільки їх брак призводить до бездіяльності всієї системи функціонування адміністративного права [86].

На нашу думку, за допомогою адміністративно-правових норм встановлюється механізм реалізації прав і свобод людини та громадянина; дотримання їх прав і свобод у діяльності фізичних осіб, підприємств, установ, організацій, органів публічного управління тощо. Крім цього, вони зумовлюють законослухняну поведінку суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності щодо захисту прав і свобод; орієнтують на задоволення та відновлення інтересів санкцій за правопорушення, що посягають на їх права та свободи [86].

У контексті діяльності правоохоронних органів України всі адміністративно-правові норми, які забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина, можна поділити на норми регулятивного спрямування, попереджувальні норми й норми, що охоплюють функції захисту [86].

Так, норми регулятивного спрямування визначають перелік прав і свобод людини та громадянина, механізм їх реалізації, порядок охорони й захисту в разі порушення [86].

Попереджувальні норми виконують запобіжні функції, спрямовані на недопущення протиправних посягань на права та свободи, тобто регламентують здійснення охоронної функції правоохоронних органів щодо їхніх прав і свобод. Такі дії реалізують шляхом визначення повноважень підрозділів правоохоронних органів, зокрема НП України, щодо профілактичної діяльності на території свого підпорядкування, а також недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина безпосередньо працівниками правоохоронного органу [86].

Захисні адміністративно-правові норми спрямовані на протидію

правоохоронних органів конкретним адміністративним правопорушенням, які посягають на права та свободи людини і громадянина. Вони визначають перелік протиправних діянь і встановлюють конкретний вид покарання, передбачають заходи відновлення порушених прав та свобод, засоби припинення протиправних дій, заходи адміністративного забезпечення щодо недопущення в майбутньому адміністративних правопорушень [86].

Механізм адміністративно-правового регулювання захисту прав і свобод людини та громадянина охоплює декілька стадій. Першу стадію О. Ф. Скаун визначає як загальну дію юридичних норм, що регламентують умови виникнення прав й обов'язків, повноважень і відповідальності суб'єктів. На наступній стадії виникають конкретні суб'єктивні права й обов'язки, тобто правовідносини. Необхідною умовою цієї стадії стає юридичний факт (система фактів), з яким норми права пов'язують настання юридичних наслідків. Третя стадія виникає у випадках неправомірної поведінки суб'єкта. Правовою підставою цієї стадії є правопорушення, а також норми права, що встановлюють санкції за їх учинення, які визначають порядок застосування відповідальності. Державні органи та посадові особи реалізують свою компетенцію шляхом розслідування обставин учинення правопорушення, встановлення і покарання винних, а правопорушники – мають зазнати позбавлення державно-владного характеру за вчинені правопорушення [195, с. 546].

У цьому контексті О. М. Бандурка зазначає, що гарантії захисту прав і свобод людини та громадянина правоохоронними органами полягають у системі правових й організаційних засобів, спрямованих на припинення незаконного обмеження свободи особи (звільнення заручників та необґрунтовано затриманого як підозрюваного в учиненні злочину); скасування незаконного правозастосовного акта (постанови про накладення адміністративного стягнення тощо); відшкодування заподіяної особі шкоди внаслідок незаконного обмеження її свободи [7, с. 34].

Захист права – це частина правового захисту людини, що охоплює примусову правову (зокрема матеріально-правову та процесуальну) діяльність органів державної влади й управління, правоохоронних органів, громадських організацій,

посадових осіб, а також громадян, осіб без громадянства, здійснювану законними засобами з метою підтвердження або відновлення оскарженого чи порушеного права людини. Захист права як підсистема правового захисту людини передбачає: 1) право на захист; 2) форми захисту; 3) примусові засоби захисту (заходи захисту та заходи відповідальності) [86].

Адміністративно-правовому регулюванню захисту прав і свобод людини та громадянина правоохоронними органами притаманні певні риси. Це комплекс прийомів, засобів і способів правового впливу на суспільні відносини, що має визначені елементи – адміністративно-правові відносини, норми та їх застосування суб'єктами права; чинить характерний лише для нього вплив на певні суспільні відносини, які складаються з приводу реалізації прав і свобод; за допомогою кола цих суспільних відносин визначає комплекс організаційних і спеціальних заходів, спрямованих на охорону, захист та поновлення порушених прав і свобод людини та громадянина; відіграє важливу роль у профілактиці правопорушень щодо прав та свобод людини і громадянина [86].

Таким чином, адміністративно-правове регулювання захисту прав і свобод людини та громадянина – це система адміністративно-правових засобів (елементів), сукупність прийомів і способів правового впливу на суспільні відносини, за допомогою яких визначають комплекс організаційних і спеціальних заходів, спрямованих на охорону, захист та гарантування їх прав і свобод, профілактику правопорушень в аналізованій сфері [86].

Людина, її права і свободи, на думку Ю. П. Битяка [9], у правовій державі становлять найвищу соціальну цінність, саме на їх забезпечення і найповнішу реалізацію в суспільному житті має бути спрямована державна діяльність, зокрема діяльність у сфері державного управління. Адже конституційний лад України ґрунтується на визнанні людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю, пріоритету її прав і свобод. Гарантування прав і свобод людини є головним обов'язком держави, оскільки держава відповідальна перед людиною та суспільством за свою діяльність (ст. 3 Конституції України) [78].

Конституційним принципом є принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України) [78]. Громадяни реалізують свої права за принципом «дозволено все, що прямо не заборонено законом», а державні органи та їх посадові особи – за принципом «дозволено лише те, що безпосередньо визначено законом». Україна визнає пріоритет загальнолюдських цінностей та дотримується загальновизнаних норм і принципів міжнародного права.

Крім цих визначальних конституційних положень, які становлять міцне правове підґрунтя статусу людини в Україні, її конституційні права і свободи закріплені в спеціальному розділі «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина». Саме ці права й обов'язки із зазначеними вище конституційними принципами формують конституційний статус людини і громадянина. Будучи конкретизованими в нормах чинного законодавства, вони утворюють правовий статус особи, захист і здійснення якого становить головне завдання правового регулювання, діяльності управлінських ланок державного апарату [86].

Для того щоб управлінські ланки активно діяли в цьому напрямі, а громадяни мали реальну можливість впливати на забезпечення своїх прав і законних інтересів, необхідно реалізувати низку умов як органами державного управління, так і громадянами. Однак ці умови не можна розглядати лише в прагматично-практичному аспекті [86].

У контексті методологічного підходу важливими є способи розв'язання загальних проблем, наприклад, щодо особистості як ціннісного орієнтиру в організації та діяльності апарату державного управління, щодо співвідношення прав й обов'язків громадян з компетенцією органів державного управління, щодо критерію особистості у визначенні ефективності управлінської діяльності тощо. Поза цією проблематикою складно встановити основні орієнтири для практики державного управління щодо охорони прав і свобод людини [86].

Чинне законодавство містить чимало неузгодженостей між правами й інтересами громадян та відповідними обов'язками певних управлінських структур, що надає останнім можливість не здійснювати належної активності в реалізації прав громадян, захисті їх від порушень [86].

Стандартним прикладом є ситуація, коли Цивільний кодекс України й Інструкція колишнього Міністерства торгівлі України неоднаково регулюють питання, пов'язані з реалізацією прав громадянина, який придбав неякісний товар. Причому саме Інструкція, порівняно з Кодексом, суттєво звужує ці права. Те саме стосується правового регулювання перевезення пасажирів, пов'язаного з поверненням залізницею коштів у разі невикористання придбаних проїзних квитків. Можна навести чимало випадків, коли розбіжності між законом і відомчою інструкцією заважають громадянам здійснювати свої права. Це є порушенням як принципу верховенства закону, так і принципу «дозволено тільки те, що безпосередньо визначено законом» [86].

Невтішними є тенденції щодо захисту прав громадян України порівняно з міжнародними стандартами, встановленими міжнародно-правовими актами з питань прав і свобод людини та громадянина. Передусім це стосується здійснення людиною свого права на вільний виїзд із країни та вільне повернення до неї, а також права на вільне пересування в межах країни та вільний вибір місця проживання. Вказівки на це є не лише в Загальній декларації прав людини, а й у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права. Розвиток системи освіти в Україні відбувається в іншому напрямі, ніж запропонований у Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права. У ст. 13 цього Пакту зазначено, що середня освіта в її різних формах має бути відкрита й доступна для всіх, зокрема шляхом поступового запровадження безплатної освіти. Це стосувалося і вищої освіти. Проте нині в Україні, у супереч цим настановам, у нормативних актах Міністерства освіти і науки України та на практиці дедалі поширенішою стає інша ідея – утвердження різних форм саме платної освіти в контексті розвитку ринкових відносин [86].

У сфері діяльності управлінських структур важливо з'ясувати питання критеріїв оцінювання ефективності управлінської діяльності. Попри індивідуальні, суб'єктивні розбіжності, можна стверджувати, що провідним критерієм у практичному забезпеченні прав і свобод людини є, по-перше, відповідна норма права, по-друге, принцип «дозволено все, крім того, що безпосередньо заборонено законом». Коли йдеться про «закон», то ми маємо на увазі всі нормативно-правові

акти, що на ньому ґрунтуються [86].

На думку В. Б. Авер'янова, до критеріїв оцінювання ефективності управлінської діяльності належать: задоволення законних інтересів, з якими людина пов'язує здійснення належних управлінських дій; видання відповідної норми права; реалізація норми права стосовно кожної конкретної людини; швидкість, з якою право людини було захищено або практично реалізовано; повнота такого захисту або реалізації; визначення та задоволення під час реалізації інших потреб й інтересів, про які вона, розпочинаючи справу, не мала належного уявлення; обмеження коштів й організаційних зусиль, з якими пов'язані управлінські дії щодо захисту та забезпечення потреб й інтересів громадянина [1, с. 20–23].

Умови належного забезпечення прав і законних інтересів громадян, що сприяють якісній діяльності суб'єкта управління, умовно можна поділити на дві групи. Перша охоплює умови загального порядку, тобто значущі в разі вирішення всіх питань або більшості з них. Друга група – це умови, які сприяють вирішенню саме питань, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод громадян, кожної конкретної людини.

Першу групу формують: а) високі професійні знання суб'єктів державного управління (державних службовців) та їх уміння реалізовувати на практиці загальні завдання і принципи державної служби, принципи служіння народу України, законності, демократизму, гуманності та поваги до особистості, гласності, відкритості й підконтрольності, компетентності, ініціативності, дисципліни та персональної відповідальності; б) позитивні етичні риси державних службовців, діяльність яких безпосередньо пов'язана зі здійсненням прав і свобод, задоволенням законних інтересів громадян; в) уміння державного службовця стримувати особисті політичні переконання в ім'я закону, сумлінного виконання своїх службових обов'язків; г) питання, пов'язані з організацією суб'єкта управління (відповідного державного органу), реалізацією наукових засад його структурної побудови, запровадженням ефективних методів праці та перевірки виконання тощо [52].

Найважливішою з ознак, пов'язаних із демократичною сутністю держави, є, безперечно, коефіцієнт участі громадян у вирішенні управлінських питань, дієве

використання тих демократичних інститутів, які забезпечують цю участь. Загальновизнаними є інститути виборів, референдуму й опитування населення з найважливіших питань загальнодержавної та регіональної політики, різні форми обговорення на зборах громадян найбільш значущих проблем державного управління, розвитку засад самоврядування тощо. У літературі слушно зауважують, що всі ці форми можуть бути ефективними для забезпечення ефективності управління лише в умовах стабільного розвитку суспільства [86].

Утвердження демократичних засад у сфері здійснення прав і свобод людини пов'язане з питанням розподілу компетенції в системі органів, які мають забезпечити реалізацію конституційних та інших прав і свобод. Одним із важливих напрямів такого забезпечення є розвиток місцевого самоврядування. Воно допомагає більш повно й оперативно, порівняно з центральними органами виконавчої влади, розв'язувати проблеми, пов'язані з реалізацією прав і свобод громадян. У преамбулі Європейської хартії про місцеве самоврядування, що прийнята державами – членами Ради Європи 15 жовтня 1985 р., зазначено: «місцеве самоврядування становить основу будь-якого демократичного устрою; право громадян на участь в управлінні громадськими справами належить до демократичних принципів, які є загальними для всіх держав-членів; саме на місцевому рівні право громадян на участь в управлінні може здійснюватися найбільш безпосередньо» [8].

До кола загальних питань, вирішення яких прямо пов'язане із забезпеченням прав, свобод і законних інтересів особи, належить також повне врахування в чинному законодавстві всіх принципів та реальних умов (економічних, соціальних, політичних) [86].

Аналізуючи процес формування в Україні громадянського суспільства, слід констатувати, що досі не подолано давню, притаманну радянському періоду тенденцію у сфері правового регулювання – усе зорганізувати, заборонивши будь-які самостійні дії з боку суб'єктів господарювання. Пряме адміністрування суперечить духу громадянського суспільства, де волі й наказу керівника будь-якого рангу обов'язково передуює розум, урахування всіх «за» і «проти» у процесі

прийняття рішень [86].

Адміністрування має ще одну негативну ознаку, яку активно досліджують у зарубіжній теорії управління. Ідеться про етику управлінської діяльності, необхідність дотримання відповідних моральних правил у процесі управління, яким прямо суперечить адміністрування в будь-якій формі [86].

Серед загальних засад, які цілком мають бути реалізовані під час забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, визначальним є принцип соціальної справедливості. Права і свободи громадян, їхні законні інтереси в демократичній, соціальній, правовій державі зорієнтовані на принцип соціальної справедливості, на якому має ґрунтуватися право. Це особливий, не залежний від волі законодавця суспільний феномен із притаманними йому об'єктивними властивостями та регулятивним спрямуванням, що є виявом якості права як міри (норми) свободи, визначеної дієвістю принципу соціальної справедливості [86].

Зазначене безпосередньо стосується діяльності органів виконавчої влади, до яких найчастіше звертаються громадяни для розгляду їх справ [86].

Зважаючи на вищезазначене, можна дійти таких висновків:

1. Адміністративно-правова охорона громадського порядку – це здійснювана в громадських місцях діяльність державних органів, які мають право застосовувати заходи впливу з метою підтримання правопорядку, забезпечення дотримання законодавства та безпосереднього захисту життя і здоров'я, честі, гідності та моральності людини, різних видів власності фізичних та юридичних осіб, інтересів суспільства і держави від адміністративних правопорушень і злочинів за допомогою встановлених законом способів і засобів, сприяють успішному здійсненню правосуддя.

2. Права і свободи громадян є початковою цінністю, їх розвиток, ступінь захищеності громадянина розглядаються як один з найважливіших показників прогресивного розвитку суспільства і держави загалом.

3. Класифікація прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку може бути здійснена на підставі різних критеріїв. На наш погляд, найбільш

прийнятна класифікація, що дозволяє виділити в даній сфері конституційні права і галузеві в межах адміністративного права.

4. Правовий статус людини як правове явище розглядається у двох аспектах. По-перше, він важливий з погляду виконання функцій і завдань держави, по-друге – це складова частина загальної проблеми прав особистості. Більшість прав, свобод і обов’язків громадян реалізуються у сфері функціонування виконавчої влади. Виконавча влада є тією владою, з якою особа постійно контактує. У сфері державного управління людина має комплекс прав, свобод та обов’язків. У зв’язку з цим, важливим є питання про адміністративно-правовий статус громадянина. Адміністративно-правовий статус громадянина є складовою частиною його загального правового статусу – це правове положення особистості в її стосунках із суб’єктами виконавчої влади.

5. Оскільки реалізація прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку залежить від низки чинників різного характеру – юридичного, економічного, політичного, соціального, психологічного, то особливого значення набуває дослідження системи гарантій прав і свобод громадян у цій сфері.

Таким чином, до адміністративно-правового статусу громадян належать такі елементи, як права, обов’язки, гарантії та відповідальність.

1.3. Адміністративно-правові гарантії реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку

Реалізація, гарантій прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку передбачає наявність системи суб’єктів цієї діяльності. Види суб’єктів не залишаються незмінними, вони залежать від існуючої в суспільстві державно-правової надбудови, ціннісних пріоритетів, ступеня розвитку демократичних інститутів, форми державного устрою та інших факторів.

Якщо проаналізувати ст. 218-244²³ нині чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, то зазначений перелік суб’єктів, які мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення, буде значно розширено.

Україна є соціальною, правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права; людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність; усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; під час прийняття нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод; кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, у якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості; громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 1, 3, частина перша ст. 8, ст. 21, частина друга, третя ст. 22, ст. 23, частина перша ст. 24, частина перша ст. 64 Основного Закону України) [189].

Відповідно до ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Із прийняттям в 1996 р. Конституції України пріоритет змістився в напрямі забезпечення прав і свобод людини та громадянина. У зв'язку з цим, особливого значення стосовно предмета нашого дослідження набуває принцип прямої дії норм Конституції України, що стосуються основних прав і свобод людини та громадянина. Ці кардинальні зміни істотно вплинули і на основний об'єкт управління у сфері внутрішніх справ. Сьогодні він включає в себе відносини щодо забезпечення особистої безпеки громадян, надання допомоги громадянам, посадовим особам, підприємствам, установам і організаціям у здійсненні їх законних прав та інтересів, забезпечення громадського порядку і громадської безпеки, здійснення паспортно-візової системи, підтримці встановленого режиму у

сфері міграції, організації боротьби зі злочинністю (попередження, припинення, розкриття злочинів, виконання кримінальних покарань) тощо.

Адміністративно-правовий захист прав і свобод громадян складається з юридичних гарантій захисту вказаних прав, що поділяються на два види: позасудові та судові. Позасудові гарантії реалізуються органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів. Вони спрямовані на забезпечення громадянами можливості скористатися своїми правами, свободами і законними інтересами. Крім того, вони забезпечують виконання громадянами своїх обов'язків.

Конституція України чітко визначає систему органів та посадових осіб, які повинні захищати права і свободи людини та громадянина. До них належать Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, підсистема судів загальної юрисдикції та спеціалізованих судів, Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура, адвокатура, інші правоохоронні органи України.

У разі невиконання або неналежного виконання державним службовцем своїх обов'язків його може бути притягнуто до відповідальності: дисциплінарної, матеріальної (цивільно-правова відповідальність – відшкодування заподіяної шкоди), адміністративної чи кримінальної. Згідно зі ст. 65 Закону України «Про державну службу», до державного службовця може бути застосоване дисциплінарне стягнення за: «...вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає в невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами» [150].

Особливе місце в системі гарантій реалізації прав і свобод особистості посідають механізми діяльності Президента України, який, відповідно до ст. 102 Конституції України, є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Названу функцію глава держави здійснює за допомогою видання нормативно-правових актів, які спрямовані на захист особи. Право

законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України. Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово [78]. Верховна Рада України відповідає за формування державної політики у сфері захисту прав і свобод через законодавчу діяльність шляхом встановлення виключно в законах України прав і свобод людини та громадянина, гарантій цих прав і свобод, основних обов'язків громадян; громадянства, правосуб'єктності громадян, статусу іноземців і осіб без громадянства; прав корінних народів і національних меншин; основ соціального захисту; визначення правового режиму власності, правових засад і гарантій підприємництва, правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання тощо (ст. 92 Конституції).

Згідно зі ст. 116 Основного Закону України, заходи щодо забезпечення законності, прав і свобод громадян покладено на Кабінет Міністрів України.

Кабінет Міністрів України в ієрархії органів виконавчої влади посідає центральне місце. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують додержання прав і свобод громадян на певній території. Основною ефективною формою захисту прав і свобод є судовий захист. Потреба в судовому захисті закономірно впливає з ускладнення характеру структури економічних відносин, зростання конфліктності і соціальних суперечностей у суспільному житті.

Закон прямо не наділяє Конституційний Суд повноваженнями зі здійснення захисту прав людини, але це передбачено його завданнями: гарантувати верховенство Конституції України на всій території держави Здійснюючи контроль за відповідністю Основному Закону законів та інших правових актів, Конституційний Суд може визнати їх чи окремі їхні положення неконституційними. Такі акти втрачають чинність, а якщо їх дією було порушено конституційні права та свободи, вони фактично поновлюються.

Ще одним важливим конституційним інститутом захисту прав і свобод людини у сфері діяльності виконавчої влади є інститут Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Уповноважений на постійній основі здійснює

парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції.

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є:

- 1) захист прав і свобод людини та громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;
- 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина;
- 3) запобігання порушенням прав і свобод людини та громадянина або сприяння їх поновленню;
- 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини та громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами в цій галузі;
- 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини та громадянина;
- 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;
- 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [172].

Забезпечення прав і свобод громадян неможливе без такого інституту, як адвокатура. Одним із видів адвокатської діяльності є захист, що полягає в забезпеченні захисту прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення [167].

У ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію», що визначає призначення поліції, пріоритетною є мета служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і

порядку [161]. Цим він відрізняється від усіх попередніх нормативних актів, що регламентували діяльність органів внутрішніх справ, де головним визначено завдання охорони державного і суспільного ладу, економічної системи, соціалістичної власності, охорона особистості, прав й інтересів громадян.

Розглянемо визначення видів суб'єктів, що забезпечують гарантії прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку в сучасних умовах.

1. На верхньому щаблі ієрархічної градації серед зазначених суб'єктів перебуває держава, яка виступає основним гарантом прав і свобод громадян. Так, наприклад, у Конституції України в ч. 2 ст. 3 проголошено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Тобто, закріпивши на найвищому нормативному рівні це положення, держава створює основу, на базі якої права людини не лише утверджуються, а й створюються дієві механізми забезпечення прав, метою яких є можливість кожної окремою людиною ефективно втілювати в повсякденне життя свої права.

Гарантії прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку держава забезпечує за допомогою здійснення державної політики через спеціальний апарат. Він являє собою сукупність державних установ, які реалізують функції держави. Гарантування суб'єктивних прав людини правоохоронними органами відображається в забезпеченні особистої безпеки громадян; у своєчасному запобіганні злочинам та адміністративним правопорушенням, швидкому і повному їх розкритті, охороні суспільного порядку та забезпеченні суспільної безпеки; захисті власності від протиправних посягань; наданні правової та організаційної допомоги громадянам, посадовим особам й іншим суб'єктам у здійсненні їх законних прав та інтересів [39].

Під механізмом забезпечення прав людини і громадянина найчастіше розуміють систему засобів і чинників, за допомогою яких здійснюється реалізація прав і свобод особи та їх охорона відповідними зобов'язаними суб'єктами державної влади, а в разі порушення – їх захист і відновлення [31, с. 27], чи єдину

систему взаємодіючих правових засобів, за допомогою яких держава здійснює юридичний вплив на правовідносини між суб'єктами права з метою визнання, дотримання та реалізації основних прав людини і громадянина [31, с. 28; 43, с. 197], чи динамічний взаємозв'язок норм та інститутів конституційного права, які характеризують формальний і матеріальний зміст прав людини в їх взаємодії, а також установлюють базові принципи організації і функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в частині сприяння реалізації та захисту таких прав і свобод, визначених конституцією та імplementованих у систему національного законодавства нормами міжнародного права [31, с. 28].

З метою забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо:

1) забезпечення додержання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері Указом Президента України засновано посаду Уповноваженого Президента України з прав дитини [139], який має право звертатися до державних органів, у тому числі правоохоронних, з питань відновлення порушених прав та законних інтересів дитини, стосовно виявлених фактів порушень прав та законних інтересів дитини, а також щодо притягнення в установленому порядку до відповідальності посадових осіб, винних у таких порушеннях;

2) забезпечення додержання прав і законних інтересів людей з інвалідністю, у тому числі тих, які отримали інвалідність у зоні проведення антитерористичної операції, інвалідів війни Указом Президента України заснована посада Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю [140], який має право звертатися до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо вжиття заходів реагування на факти порушень законодавства.

Отже, можна дійти таких висновків:

1. Участь громадян у забезпеченні правопорядку – це діяльність громадян України щодо попередження та припинення злочинів і адміністративних правопорушень, що здійснюється відповідно до Конституції та законів України, а також підзаконних нормативно-правових актів.

3. Виділено два види правопорядку – громадський і публічний, які забезпечуються, відповідно, державними правоохоронними органами і громадянами. Громадяни та їх об'єднання мають право брати участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку, що передбачає наявність юрисдикційних повноважень у відношенні до інших, на підставі нормативно-правових актів, що регулюють участь громадян у забезпеченні публічної безпеки і порядку.

4. Правові підстави участі громадян у забезпеченні публічної безпеки і порядку представлені в обмеженому вигляді, оскільки не прийнято закон, який регулює суспільні відносини, що складаються в процесі цієї діяльності. Проте законодавство дозволяє здійснювати правове регулювання питань, що належать до предметів спільного відання, у тому числі забезпечення публічної безпеки і порядку.

5. Доцільно розділити компетенцію у сфері нормативного врегулювання статусу громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку, різних рівнів влади за таким принципом:

на рівні національного законодавства необхідно закріпити права і обов'язки, а також гарантії прав громадян, які беруть участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку;

у законодавстві передбачити гарантії соціального і правового захисту, що доповнять адміністративно-правовий статус громадян;

у нормативних правових актах муніципальних утворень регламентувати адміністративно-правові приписи стосовно громадян;

у нормативних правових актах територіальних громад регламентувати адміністративно-правові норми стосовно громадян, які беруть участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку, зумовлені особливостями територіальної громади.

Висновки до розділу 1

1. З появою поліції в Україні неї було покладено обов'язки з охорони населення від небезпеки і сприяння йому в досягненні безпечного існування [10].

2. Спочатку поліція було створено в містах, а згодом у казенних та удільних маєтках організовано сільську поліцію (земську поліцію). Крім цього, за проханням

землевласників, на приватні кошти, з дозволу губернатора, було засновано окремі поліцейські посади, сформовано команди пішої або кінної поліцейської варти, які підтримували порядок, спокій і безпеку в межах тих місцевостей, для яких призначалась охорона. Вони були зобов'язані виконувати законні вимоги власників з охорони їх маєтків. Водночас відносно відповідальності, призначення, звільнення зі служби ці чини і команди підпорядковувалися правилам, встановленим для поліцейських чинів [10].

3. Пізніше міську і земську поліцію було об'єднано в одну загальну повітову поліцію. Виняток становили лише губернські міста та деякі значні міста і містечка [10].

4. При загальній недостатності грошових коштів у повітах, завдання поліцейської реформи, яка планувалась, полягало в залученні до поліцейської справи самої громади та її парафіяльного піклування, у постановці всього поліцейського устрою в органічний зв'язок з общинним і земським самоврядуванням та у створенні контрольних органів зі сторони держави [10].

5. Тимчасовий уряд проголосив заміну поліції народною міліцією з виборним керівництвом, підпорядкованим органам місцевого самоуправління. Почали створюватись такі форми міліції, як робітнича міліція, червона гвардія, селянська міліція. Пізніше, керуючись постановою «Про робітничу міліцію», Ради на місцях створювали озброєні формування під іншими назвами: спеціальні загони охорони, загони порядку і охорони, охоронні дружини, робітничі дружини, селянські дружини. Однак, у зв'язку з ростом кримінальної злочинності, було створено централізовану професійну робітничо-селянську міліцію [10].

6. На території ЗНР, після ліквідації австрійської жандармерії, на місцях на добровільних засадах почала формуватись «народна міліція». Часто її обирали на зборах або на вічах. Це була місцева «самодіяльність». Однак, оскільки державі треба було мати чітко організовані й дисципліновані органи охорони публічного порядку, то було створено «Корпус Української державної жандармерії». Народна міліція, де люди цього хотіли, продовжувала діяти [10].

Таким чином, місцева поліція була організована у складі державної поліції. Під час революції місцева міліція в різних її формах діяла самостійно, до часу створення централізованих формувань. У ЗУНР вона спочатку була організована в сільській місцевості та, незалежно від створених державних органів, продовжувала діяти [10].

7. Участю в забезпеченні публічної безпеки і порядку є надання громадянами допомоги органам державної влади, які виконують ці функції, що може реалізовуватися в спільних заходах з охорони публічної безпеки і порядку в громадських місцях, у профілактичній роботі з неповнолітніми, які перебувають у конфлікті із законом, особами, які зловживають спиртними напоями, взаємний обмін інформацією та інших заходах, спрямованих на забезпечення правопорядку.

8. Компетенція громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку, нормативно регламентується з початку 20-х рр. XX ст., перебуває в постійній динаміці, обумовленій зміною суспільних відносин, системою законодавства. Адміністративно-правовий статус громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку, як сукупність їх прав, обов'язків у правоохоронній сфері змінювався, трансформовався адекватно вимогам реальності і тим функціям, що покладалися на осіб, які сприяли державним правоохоронним органам.

9. Виділено три етапи розвитку адміністративно-правового статусу громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку.

Перший етап (20–30-ті рр. XX ст.) Характеризується наявністю у громадян права на застосування зброї під час забезпечення правопорядку, підпорядкованістю сільським радам. На першому етапі існували дві форми участі громадян у забезпеченні правопорядку: частини особливого призначення, сільські виконавці, діяльність яких, головним чином, було спрямовано на припинення злочинів.

На другому етапі (30–50-ті рр. XX ст.) громадяни, які брали участь у забезпеченні правопорядку, не мали права застосовувати зброю. Ставилися спеціальні вимоги до кандидатів, які виявляли бажання брати участь у забезпеченні правопорядку (відсутність судимості, позитивні відгуки з місця роботи), встановлювався випробувальний термін. Загальне керівництво діяльністю громадян,

які беруть участь у забезпеченні правопорядку, перейшло від місцевих органів влади до міліції. Основними формами участі в забезпеченні правопорядку стали БСМ і товариства сприяння міліції, повноваження яких поширювалися на попередження і припинення правопорушень.

Відмінністю третього етапу розвитку адміністративно-статусу громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку (50–90-ті рр. XX ст.), стала наявність широких юрисдикційних повноважень. Громадянам дозволялося брати участь у всіх напрямках правоохоронної сфери, мати право складати протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати, призначати і виконувати покарання за вчинення окремих видів правопорушень.

Етап характеризується різноманіттям спеціалізованих форм участі громадян у забезпеченні правопорядку (товариські суди, комісії по боротьбі з пияцтвом, спостережні комісії, ДНД, громадські пункти охорони порядку).

10. Окремі права, що входять до змісту адміністративно-правового статусу громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку, пройшли свій історичний шлях, перестали існувати в умовах сучасного законодавства. До них належать право громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку, на застосування зброї, складання протоколу про адміністративне правопорушення, розгляд справ про адміністративні правопорушення, призначення і виконання покарання.

Громадські формування, що діють сьогодні: дружини, варті порядку, асоціації ДНД, загони самооборони, які створені і діють у деяких областях України, є різновидністю форм участі населення в охороні громадського порядку.

11. Виділено два види правопорядку: громадський і публічний, які забезпечуються, відповідно, державними правоохоронними органами і громадянами. Громадяни та їх об'єднання мають право брати участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку, що передбачає наявність юрисдикційних повноважень стосовно до інших, на підставі нормативно-правових актів, що регулюють участь громадян у забезпеченні публічної безпеки і порядку.

12. Правові підстави участі громадян у забезпеченні публічної безпеки і порядку представлені в обмеженому вигляді, оскільки не прийнято закон, який

регулює суспільні відносини, що складаються в процесі такої діяльності. Проте законодавство дозволяє здійснювати правове регулювання питань, що належать до предметів спільного відання, у тому числі забезпечення публічної безпеки і порядку.

13. Доцільно розділити компетенцію у сфері нормативного врегулювання статусу громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку, різних рівнів влади за таким принципом:

на рівні національного законодавства закріпити права й обов'язки, а також гарантії прав громадян, які беруть участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку;

у законодавстві передбачити гарантії соціального і правового захисту, що доповняють адміністративно-правовий статус громадян;

нормативно-правовими актами територіальних громад закріпити норми стосовно громадян, які беруть участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку, зумовлені особливостями територіальної громади та передбачити додаткові гарантії і заходи захисту, які деталізують їх адміністративно-правовий статус.

14. Адміністративно-правова охорона громадського порядку – здійснювана в громадських місцях діяльність державних органів, які мають право застосовувати заходи впливу з метою підтримання правопорядку, забезпечення дотримання законодавства та безпосереднього захисту життя і здоров'я, честі, гідності та моральності людини, різних видів власності фізичних та юридичних осіб, інтересів суспільства і держави від адміністративних правопорушень і злочинів за допомогою встановлених законом способів і засобів, сприяють успішному здійсненню правосуддя.

15. Права і свободи громадян є початковою цінністю, їх розвиток, ступінь захищеності громадянина розглядаються як один з найважливіших показників прогресивного розвитку суспільства і держави загалом.

16. Класифікація прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку може бути проведена на підставі різних критеріїв. На наш погляд, найбільш прийнятна класифікація, що дозволяє виділити в даній сфері конституційні права і галузеві в межах адміністративного права.

17. Правовий статус людини як правове явище розглядається у двох аспектах. По-перше, він важливий з погляду виконання функцій і завдань держави, по-друге – це складова частина загальної проблеми прав особистості. Більшість прав, свобод і обов'язків громадян реалізуються у сфері функціонування виконавчої влади. Виконавча влада є тією владою, з якою особа має постійні контакти. У сфері державного управління особа має комплекс прав, свобод та обов'язків. У зв'язку з цим, важливим є питання про адміністративно-правовий статус громадянина. Адміністративно-правовий статус громадянина є складовою частиною його загального правового статусу – це правове положення особистості в її стосунках із суб'єктами виконавчої влади.

18. Оскільки реалізація прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку залежить від низки чинників різного характеру – юридичного, економічного, політичного, соціального, психологічного, то особливого значення набуває дослідження системи гарантій прав і свобод громадян у цій сфері.

РОЗДІЛ 2

РЕАЛІЗАЦІЯ, ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ ПРАВА ГРОМАДЯН НА УЧАСТЬ В ОХОРОНІ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

2.1. Форми участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку

Масштаби погіршення криміногенної ситуації в Україні формують у населення почуття невпевненості і тривоги за свою особисту і майнову безпеку. Підбивається довіра громадян до органів влади і управління, унаслідок чого знижується прагнення людей активно долучатися до процесу проведення реформ.

У цих умовах стабілізація криміногенної ситуації стає найважливішим завданням з формування та реалізації антикримінальної політики держави. При цьому вдосконалення організації та методів діяльності штатного, професійного апарату державного управління не повинно протиставлятися розвитку демократичних, громадських ініціатив. Іншими словами, має бути створений та чітко налагоджений механізм державного управління у сфері охорони публічної безпеки і порядку, у межах якого важливо органічно поєднувати професійну спеціалізацію з демократизацією.

Правова категорія «механізм» використовується досить широко у юридичній та спеціальній літературі. Наприклад, виділяють «механізм держави», «механізм управління», «механізм правового впливу», «механізм правового регулювання», «механізм правотворчості», «механізм реалізації норм права», «механізм державно-правового регулювання» та ін. У життєдіяльності держави і суспільства необхідність свідомого конструювання та вдосконалення механізмів управління виникає постійно. Цей процес об'єктивно-суб'єктивного характеру. Іншими словами, конструкція механізму управління завжди є наслідком відображення, насамперед, об'єктивних законів. Соціальний механізм і реалізацію державного управління Г. В. Атаманчук розуміє як «відображення в управлінських елементах соціальних явищ, процесів і закономірностей, механізм їх взаємозв'язку і взаємообумовленості, або, іншими словами, механізм соціального «наповнення»

державного управління, за допомогою якого виражається соціальна обумовленість, обґрунтованість і ефективність» [16, с. 6].

Учений під механізмом державного управління розуміє складову частину системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм державного управління, на його думку, це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління; це інструмент реалізації виконавчої влади держави. Механізм формування та реалізації державного управління – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління «охоплює» потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює в життя, зважаючи на державну владу [209, с. 86]

Розуміння сутності механізму управління в літературі в різних авторів багато в чому відрізняється. Не вдаючись у дискусії з цього питання, механізм управління можна розглядати як про засіб, тому що механізм у власному розумінні – це система, яка визначає порядок та вводить у дію. Іншими словами, механізм соціального управління є засобом перетворення впливу і передачі.

Поряд з правовим аспектом у державному управлінні, на думку Г. В. Атаманчука, важливим є і його соціальне «наповнення»: «Соціальний механізм у такому сенсі не тільки привертає увагу до правових, функціональних та організаційних закономірностей і процедур формування та реалізації державного управління, а й обумовлює необхідність визначення поряд, на основі і спільно з ними для кожного управлінського явища його соціальної функції, соціальної цінності та ролі в громадському русі» [16, с. 61–62].

Обґрунтованість такого підходу полягає в тому, що життя вимагає більш широкої комплексної оцінки управлінських явищ і процесів, передусім з погляду їх дієвого впливу на громадську діяльність, свідомість, поведінку, працю людей, тобто з погляду їх соціального ефекту. Механізм управління в даному випадку відображає найбільш загальне, співпідпорядкування цілей, завдань, функцій організаційної

системи управління загалом. Механізм демократії, по суті, є механізмом участі широкого загалу, всіх дієздатних/правоздатних громадян у вирішенні важливих державних і суспільних справ.

Механізм демократії – це сукупність різних громадських, суспільно-політичних і державно-правових інститутів. Зв'язки і відносини, що існують усередині цього механізму, сприяють зміцненню його єдності й цілісності, внутрішньої узгодженості та цілеспрямованості його розвитку.

Виключний вплив демократії на будь-який механізм управління здійснює демократизація управління, його інститутів і форм. Ще до початку реформування нашої держави вчені підкреслювали, що наступний період розвитку буде пов'язаний з подальшим удосконаленням на науковій та демократичній основі механізму управління.

Таким чином, проблеми забезпечення належного рівня громадського порядку є комплексним завданням, що вимагає організації у формі створення спеціального механізму управління цієї сфери. Природно, без свідомої й активної участі громадян це завдання вирішити неможливо. Організація охорони публічної безпеки і порядку, дотримання законності та зміцнення правопорядку в країні неможливо без участі громадян. Опора на підтримання громадян і громадських формувань – одна з найголовніших умов з попередження та припинення правопорушень, усунення причин, що до них призводять.

Залучення населення до охорони громадського порядку має важливе значення у двох аспектах: по-перше, збільшення потенціалу суспільства в нагляді за станом публічної безпеки і порядку. Сьогодні обов'язки з охорони публічної безпеки і порядку в нашій країні збереглися лише за поліцією та іншими державними правоохоронними органами; по-друге, посилення громадського контролю за поведінкою людей, який нині втрачає свої позиції.

Проведені за останні роки численні соціологічні дослідження свідчать, що більшість громадян виявляють потенційну готовність прямо або опосередковано надавати допомогу поліції в забезпеченні правопорядку і боротьбі зі злочинністю. Населення виявляє помітну активність у цьому напрямі.

Форми участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку, більшість з яких склалися в нашій країні історично, дуже різноманітні. Аналіз відомих форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку дозволяє класифікувати їх за різними підставами: спрямованістю та змістом діяльності; державної, місцевої, комерційної або громадської засади залучення громадян до правоохоронної діяльності; індивідуальності або колективності цієї діяльності.

За змістом та напрямками діяльності можна виділити участь громадян в охороні публічної безпеки і порядку в населених пунктах, у місцях відпочинку громадян, під час проведення масових культурних і спортивних заходів; сприяння правоохоронним органам у боротьбі з окремими видами злочинів; попередження правопорушень серед дітей та дитячої безпритульності; участь у природоохоронних заходах, боротьбі з браконьєрством, порушенням правил полювання та рибальства; допомогу правоохоронним органам у виконанні завдань з підтримання правопорядку при стихійних лихах та інших надзвичайних ситуаціях тощо.

Державно-правова природа залучення громадян до вирішення питань забезпечення правопорядку знаходить своє втілення у позаштатному співробітництві з правоохоронними органами держави. У цьому випадку громадяни на добровільній і довгостроковій основі під керівництвом посадових осіб цих органів беруть участь у виконанні деяких покладених на них повноважень.

Місцево-правова природа участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку, на наш погляд, може виявлятися в разі створення органами місцевого самоврядування за місцем проживання населення групи безпеки громади – формувань правоохоронної спрямованості.

Комерційна природа участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку сьогодні виявляється в діяльності різноманітних приватних детективних і охоронних фірмах, у зв'язку з тим, що проєкт Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» від 28 грудня 2015 р. № 3726 [166] до сьогодні не було прийнято, правове становище яких визначено нормами конституційного, кримінального, цивільного, адміністративного права та іншого чинного законодавства.

Більш детально доцільно розглянути форми участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку, зважаючи на підстави індивідуальності або колективності їх діяльності як найбільш усталеного підходу в розмежуванні організаційно-правових форм участі громадськості.

Індивідуальна участь громадян у забезпеченні правопорядку може здійснюватися за двома напрямками:

по-перше, у різноманітних формах реалізації активної громадянської позиції нетерпимості до різних виявів неправомірної, асоціальної поведінки:

1) повідомлення громадянами правоохоронним органам про відомі їм факти про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;

2) ужиття заходів, що не суперечать законодавству із самозахисту своїх прав і свобод у сфері публічної безпеки і порядку;

3) сприяння правоохоронним органам у превентивній роботі з особами, схильними до скоєння правопорушень, у попередженні безпритульності та правопорушень серед дітей;

4) участь у поширенні правових знань, що сприятимуть попередженню правопорушень;

5) участь у громадському контролі за діяльністю органів, уповноважених здійснювати охорону публічної безпеки і порядку;

по-друге, у позаштатному співробітництві громадян з правоохоронними органами. Позаштатне співробітництво громадян з правоохоронними органами здійснюється у формі залучення громадян України, які не перебувають у штатному розкладі правоохоронного органу, до участі в його роботі на добровільних засадах під безпосереднім керівництвом посадових осіб цих органів. Порядок оформлення і функції позаштатних співробітників правоохоронних органів регламентується нормативно-правовими актами в порядку, що встановлює Кабінет Міністрів України.

Як показали результати соціологічних дослідження, 70 % опитаних готові в тій чи іншій індивідуальній формі участі надавати допомогу поліції щодо охорони публічної безпеки і порядку, з них 13 % як позаштатні співробітники.

Чинне законодавство досить поверхово регулює цю форму участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку. Незважаючи на безліч питань, що виникають з визначенням статусу цих осіб, їх прав та обов'язків, правових і соціальних гарантій громадян, які активно співпрацюють з правоохоронними органами на позаштатній основі, не існує спеціального закону.

З метою усунення прогалин у правовому регулюванні інституту позаштатного співробітництва в правоохоронній сфері пропонуємо закріпити порядок підбору й оформлення позаштатних співробітників, їх права та обов'язки, принципи організації і керівництва, правові та соціальні гарантії діяльності в законі, що визначає основні форми участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку, проєкт якого міститься в додатку до дисертації.

Вважаємо, що позаштатними співробітниками правоохоронних органів можуть бути громадяни України, які не молодші 18 років, не перебувають у штаті, здатні за своїми моральними і діловими якостями сприяти правоохоронним органам в охороні публічної безпеки і порядку, працюють на добровільних засадах під безпосереднім керівництвом співробітників правоохоронних органів. З огляду на особливий статус позаштатних співробітників поліції, обсяг їх повноважень, до підбору кандидатів у позаштатні співробітники повинні пред'являтися спеціальні вимоги. Позаштатними співробітниками не можуть бути громадяни: а) які не досягли 18 років; б) раніше засуджені; в) стосовно яких припинено кримінальне провадження за нереабілітуючих підстав; г) які перебувають на обліку в органах охорони здоров'я з приводу психічного захворювання, алкоголізму, наркоманії тощо; д) які вчинили адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок або порядок управління, протягом одного року з дня закінчення виконання постанови про накладання адміністративного стягнення; е) визнані за рішенням суду недієздатними або обмежено дієздатними; ж) непрацюючі.

Порядок підбору, оформлення позаштатних співробітників має бути регламентований нормативно-правовими актами МВС України, що встановлює єдиний зразок посвідчення позаштатних співробітників.

Позаштатні співробітники здійснюють діяльність з охорони публічної безпеки і порядку під керівництвом співробітників правоохоронних органів, виконуючи їх доручення в межах наданих їм прав та покладених на них обов'язків.

Співробітникам правоохоронних органів забороняється:

- доручати позаштатним співробітникам самостійне провадження процесуальних, оперативно-розшукових та інших дій і заходів, що становлять виняткову компетенцію співробітників правоохоронних органів;

- залучати позаштатних співробітників до участі в заходах, які завідомо пов'язані з ризиком для їх особистої безпеки;

- ознайомлювати позаштатних співробітників з документами і матеріалами, що містять державну таємницю або службову інформацію з обмеженим доступом.

Фінансування діяльності позаштатних співробітників правоохоронних органів здійснюється за рахунок коштів, що виділяються на їх утримання. Прийняття на роботу позаштатних працівників в установах, що утримуються за рахунок бюджету, з урахуванням характеру їх фінансування, певною мірою є ускладненим та фактично неможливим тому, що штатний розпис – основний нормативний акт для формування фонду заробітної плати.

Оплата праці позаштатних працівників, які фінансуються лише з бюджету, має здійснюватися в межах затвердженого фонду заробітної плати (за рахунок економії цього фонду, яка створюється внаслідок вакансій посад, тимчасової непрацездатності працівників тощо).

З погляду більш повного визначення правового статусу позаштатних співробітників, у проєкті Закону пропонується закріпити їх обов'язки і права.

Позаштатний співробітник під час здійснення заходів з охорони публічної безпеки і порядку зобов'язаний дотримуватися вимог законодавства; не допускати незаконного обмеження прав і свобод громадян; роз'яснювати громадянам у всіх випадках підстави застосування до них заходів, що тимчасово обмежують їх права і свободи; сумлінно виконувати доручення співробітників правоохоронних органів, під керівництвом яких вони працюють; активно брати участь в охороні публічної безпеки і порядку та профілактиці правопорушень; сприяти органам місцевого

самоврядування, правоохоронним органам в їх діяльності з охорони публічної безпеки і порядку; вимагати від громадян та посадових осіб припинення адміністративних правопорушень і злочинів; при зверненні до нього громадян або службових осіб з повідомленнями про вчинені або ті, що готуються, адміністративні правопорушення або злочини, або у випадках виявлення ними таких подій або фактів, повідомляти про це правоохоронним органам, уживати заходів з надання допомоги та рятування людей, а також охорони місця події; підвищувати правові знання, чітко знати свої права й обов'язки; проходити правову і спеціальну підготовку в порядку, встановленому відповідними правоохоронними органами; виконувати законні розпорядження і вказівки співробітників правоохоронних органів при спільному здійсненні діяльності з охорони публічної безпеки і порядку; не розголошувати службову та іншу конфіденційну інформацію, що стала відома у зв'язку із здійсненням заходів з охорони громадського порядку, а також відомості, що стосуються приватного життя громадян, якщо інше не встановлено законодавством; мати при собі та пред'являти на вимогу громадян або посадових осіб посвідчення позаштатного співробітника.

Позаштатний співробітник при забезпеченні охорони публічної безпеки і порядку повинен мати право:

- вимагати від громадян дотримання публічного порядку;
- вимагати від правопорушників пред'явлення документів, що засвідчують особу;
- сприяти співробітникам правоохоронних органів та іншим уповноваженим особам у доставлянні в службові приміщення правоохоронних органів, приміщення органів місцевого самоврядування громадян, які вчинили правопорушення, з метою, встановленою законодавством;
- входити в громадські місця для запобігання і припинення правопорушення, переслідування, розшуку правопорушника;
- під час припинення правопорушень вилучати у правопорушників знаряддя вчинення правопорушень з подальшою негайною передачею до правоохоронних органів;

– застосовувати до правопорушників фізичну силу і спеціальні засоби тільки у випадках і порядку, передбачених законом.

Не применшуючи значення індивідуальних форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку, слід визнати найбільш ефективними в аспекті досягнення мети і завдань, які можуть вирішувати сили громадськості, колективні форми участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку. Громадяни, об'єднуючись, відповідно до чинного законодавства, з метою охорони публічної безпеки і порядку, мають право брати участь у діяльності громадських об'єднань, завданнями яких є участь в охороні публічної безпеки і порядку, а також створювати самодіяльні групи громадян (органи самоорганізації населення) для вирішення завдань охорони публічного порядку за місцем проживання, місцем перебування або знаходження своєї власності. Так, відповідно до п. 10 ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. № 2625-III, до власних повноважень органів самоорганізації населення належить сприяння відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку [162].

Сьогодні громадські об'єднання, статутні цілі яких передбачають надання допомоги правоохоронним органам в охороні публічної безпеки і порядку, створюються і здійснюють свою діяльність відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» та своїх статутів.

Як було зазначено вище, відповідно до Закону, 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 НП та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо [173]. Завершуючи вказаний перелік виразом «тощо», законодавець не обмежує перелік визначених форм.

Важливе значення в даному випадку має право громадян на об'єднання як одна з форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку.

Положення Закону України «Про громадські об'єднання» [147] поширюються на всі громадські об'єднання, створені з ініціативи громадян, за винятком релігійних організацій, політичних партій, непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, саморегулятивних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування, непідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів.

Особливості створення, функціонування і ліквідації інших громадських організацій можуть регулюватися спеціальними законами, які повинні відповідати Закону України «Про громадські об'єднання» (закони «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про політичні партії в Україні» [165]). У Законі визначено, що право громадян на об'єднання включає в себе право створювати на добровільній основі громадські об'єднання для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

Створення і функціонування громадських об'єднань сприяє реалізації прав і законних інтересів громадян. Громадяни України мають право створювати на свій вибір громадські об'єднання без попереднього дозволу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також право вступати в такі об'єднання на умовах дотримання норм їхніх статутів. В умовах формування нових економічних структур, становлення правової держави особливого значення набуває нарощування зусиль правоохоронних органів, громадських формувань у справі зміцнення правопорядку і законності. Сьогодні важливу роль у забезпеченні публічної безпеки і порядку відіграють громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону. Аналіз функціонування громадських формувань, що беруть участь у забезпеченні громадського порядку, показує, що на території України членами громадських формувань у взаємодії зі співробітниками органів НП та Державної прикордонної служба здійснюється значна робота щодо підтримання

громадського порядку на вулицях та в інших громадських місцях щодо попередження та припинення адміністративних правопорушень.

Проведений нами аналіз нормативних правових актів, що регулюють діяльність громадських формувань, дає уявлення про принципи їх організації. До найбільш загальних можна віднести такі принципи: гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань.

Принцип законності передбачає виконання членами громадських формувань законодавства України. Діяльність членів даних громадських формувань має ґрунтуватися на суворому дотриманні Конституції та законів України, а також інших правових актів. У разі неможливості уникнути застосування заходів фізичного впливу або спеціальних засобів члени громадських формувань не можуть перевищувати міри, необхідної для припинення правопорушення, а також зобов'язані звести до мінімуму можливість заподіяння шкоди здоров'ю правопорушника та інших громадян. У разі заподіяння такої шкоди члени громадських формувань забезпечують надання допомоги потерпілим у найкоротший термін [208].

Принцип гласності дозволяє інформувати населення про діяльність громадських формувань з охорони правопорядку. Відомості про діяльність зазначених громадських формувань не є секретними, а мають відкритий характер і можуть бути опубліковані в ЗМІ.

Гласність діяльності громадських формувань допомагає своєчасно вживати заходів щодо недопущення порушень законності, пропагує участь громадськості в забезпеченні громадського порядку, дає змогу збільшити кількість осіб, які бажають брати участь у правоохоронній діяльності.

Принцип добровільності свідчить про те, що прийняття в громадські формування громадян здійснюється без примусу, на добровільній основі. Примус на вступу до громадського формування заборонений. Участь у громадському формуванні з охорони правопорядку є правом громадян, а не обов'язком.

Зазначені принципи торкаються питань стимулювання і винагороди діяльності членів громадських формувань з охорони правопорядку з боку керівництва цього формування, а також органів державної влади і місцевого самоврядування.

Принципи морального і матеріального стимулювання широко практикувалися в радянський період. Доцільно застосовувати ці принципи і сьогодні.

Здійснення діяльності із залучення громадян до забезпечення громадського порядку і профілактики правопорушень має супроводжуватись наданням окремих пільг, грошових премій, нагородження знаками пошани та іншими заходами заохочення. На рівні держави та органів місцевого самоврядування слід намагатися впровадити комплекс заходів, спрямованих на соціальний захист і матеріальну винагороду громадян, які беруть участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку.

Зазначені принципи характерні для будь-якого громадського формування і торкаються загальних положень їх діяльності.

Водночас організаційні форми громадських формувань з охорони правопорядку відрізняються різноманітністю.

Як і раніше, однією з основних форм участі населення в забезпеченні правопорядку є діяльність зведених загонів громадських формувань.

Важлива роль у справі охорони громадського порядку і запобігання злочинності відіграють громадські формування з охорони громадського порядку, що створюються і діють у межах села, селища, міста, району, району в місті, мікрорайону міста, на підприємстві, в освітньому закладі тощо. Порядок створення та діяльності громадських формувань, їх завдання, обов'язки і права, матеріально-технічне забезпечення, а також керівництво визначаються відповідними статутом громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, посадові особи цих органів, керівники підприємств, установ, організацій у межах своєї компетенції, а також громадяни сприяють громадським формуванням в охороні громадського порядку і державного кордону. Під час проведення органами НП і громадськими формуваннями спільних заходів з охорони громадського порядку і запобігання

правопорушенням оперативне керівництво діяльністю членів громадського формування здійснюють відповідні посадові особи органів НП.

Громадські формування беруть участь в охороні громадського порядку на вулицях, майданах, у парках та інших громадських місцях: сприяють органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, 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.

Основними формами і методами роботи громадських формувань є такі:

- 1) спільне з поліцейськими, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, у місцях компактного проживання громадян, розташування підприємств, установ, організацій, освітніх закладів, а також у місцях можливої появи порушників кордону в межах району, що контролюється Державною прикордонною службою України, прикордонної смуги; участь у 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) участь у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень.

У багатьох органах місцевого самоврядування утворені й діють координаційні ради (центри) соціально-профілактичної спрямованості. До їх складу входять голови рад ветеранів, представники підприємств, установ та організацій, співробітники правоохоронних органів. Ці центри намагаються активно вирішувати завдання щодо запобігання правопорушенням, проводять профілактичну роботу з дітьми, надають

іншу допомогу правоохоронним органам. Тому державні органи, органи місцевого самоврядування, посадові особи зобов'язані надавати всебічне сприяння і допомогу громадським формуванням, створеним у громадах.

Оцінюючи важливість участі громадян в охороні громадського порядку, надання сприяння правоохоронним органам, не слід замикатися на статистиці виходів на чергування або числа затриманих правопорушників. На нашу думку, важливі такі моменти:

1. Безпосередня та активна участь громадян у діяльності формувань з охорони громадського порядку, надання сприяння правоохоронним органам дасть змогу правоохоронним органам оперативно отримувати від громадян достовірну інформацію про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань. Органи державної влади та правоохоронні органи постійно закликають населення бути пильним, не проходити байдуже повз підозрілих предметів, звертати увагу на підозрілих осіб, повідомляти про все це правоохоронні органи. Якщо для звичайних громадян це питання світогляду, питання розуміння ними свого громадянського обов'язку, то членів громадських формувань, які постійно працюють у тісному контакті з правоохоронними органами на чергуваннях і в різних заходах, у цьому переконувати не треба. Вони стають для правоохоронних органів неоціненним джерелом інформації про різні загрози суспільній безпеці, додатковими «очима і вухами».

2. Активна участь у діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку є прикладом «соціального партнерства» між владою і громадянами, свідченням довіри громадян до органів влади, органів НП, підтримки застосування ними заходів для забезпечення публічної безпеки та правопорядку. Адже не секрет, що багато молодих, фізично міцних громадян, не маючи наміру пов'язувати свою професійну кар'єру з правоохоронними органами, готові взяти участь в охороні публічної безпеки і порядку на вулицях та в інших громадських місцях, надати допомогу в боротьбі з правопорушеннями.

3. Переважна більшість чергувань членів формувань з охорони громадського порядку відбувається у складі спільних нарядів із співробітниками поліції. Це дає

змогу співробітникам поліції впевненіше діяти під час припинення правопорушень, маючи надійну базу показань свідків і не побоюючись необґрунтованих звинувачень з боку правопорушників у порушенні законності та перевищенні повноважень. Водночас таке спільне патрулювання є своєрідною формою громадського, цивільного контролю за діями поліції. Дійсно, недобросовісний працівник поліції остережеться чинити протиправні дії, перевищувати свої повноваження, порушувати права громадян, коли поряд з ним «сторонній» громадянин. Взаємодія органів виконавчої влади, зокрема поліції, з громадськістю є необхідною умовою їх ефективної та прозорої діяльності. Сучасна світова практика функціонування зазначених органів довела, що тільки за постійної взаємодії, співпраці з користувачами послуг вони можуть якісно виконувати свої функції [29, с. 4].

Цивільний контроль в Україні як система громадських та державних інститутів повинен забезпечувати державну політику у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, демократичну направленість розвитку країни, сприяти встановленню дружніх стосунків з усіма державами [29, с. 14].

За результатами аналізу нормативно-правових актів України, що регламентують участь громадян в охороні публічної безпеки і порядку, можна виділити такі головні завдання та функції громадських формувань правоохоронної спрямованості:

- сприяння органам поліції та місцевого самоврядування в їх діяльності з охорони публічної безпеки і правопорядку, забезпечення особистої безпеки громадян та охорони їх власності, попередження і припинення правопорушень;
- виховання громадян у дусі поваги до закону, створення в суспільстві атмосфери нетерпимості до антигромадських проявів;
- участь у попередженні та припиненні правопорушень на вулицях, майданах, у парках, дворових територіях, житловому секторі та інших громадських місцях;
- підтримання порядку під час проведення культурно-масових, суспільно-політичних і спортивних заходів;

- надання сприяння поліції у викритті осіб, схильних до скоєння правопорушень, проведення з ними індивідуальної профілактичної роботи, попередження бездоглядності та правопорушень дітей;

- участь у проведенні заходів з охорони і захисту природних ресурсів і навколишнього середовища;

- надання допомоги правоохоронним органам у виконанні завдань з підтримання правопорядку при стихійних лихах та інших надзвичайних ситуаціях;

- надання невідкладної домедичної допомоги постраждалим від нещасних випадків або правопорушень, які перебувають у безпорадному стані, участь у порятунку людей та низка інших функцій.

Виконуючи зазначені завдання, громадські формування реалізують такі функції:

- участь в охороні публічної безпеки і порядку, попередження та припинення правопорушень на вулицях, майданах, у парках, дворових територіях, під'їздах, транспортних магістралях, об'єктах транспорту та інших громадських місцях;

- підтримання порядку під час проведення масових заходів;

- виявлення осіб, схильних до скоєння правопорушень, проведення з ними профілактичної та виховної роботи, попередження бездоглядності та правопорушень серед дітей;

- участь у попередженні дорожньо-транспортних пригод та в забезпеченні безпеки дорожнього руху;

- участь у проведенні заходів з охорони і захисту природних ресурсів та навколишнього середовища;

- надання допомоги державним та правоохоронним органам у виконанні завдань з підтримання правопорядку при стихійних лихах та інших надзвичайних подіях;

- надання невідкладної домедичної допомоги особам, які постраждали від нещасних випадків або правопорушень, які перебувають у безпорадному стані, участь у порятунку людей, майна;

– узагальнення та аналіз інформації про стан правопорядку на території громади, доведення її до відома органів місцевого самоврядування, внесення пропозицій щодо зміцнення правопорядку, усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень; надання правової допомоги населенню.

Здійснюючи діяльність з охорони публічної безпеки і порядку, охороняючи права і законні інтереси громадян, активно беручи участь у попередженні та припиненні правопорушень, члени громадських формувань з охорони правопорядку нерідко діють у складній обстановці, змушені застосовувати різні заходи впливу до правопорушників, у тому числі заходи примусу.

До того ж важливо, щоб дії членів громадських формувань не принижували честі і гідності громадян, не порушували їх прав і свобод, гарантовані Конституцією України. Кожен учасник громадського формування повинен діяти у визначених законом межах.

У зв'язку з цим, важливим є чітке визначення повноважень членів громадських правоохоронних формувань, форм і методів їх роботи, способів здійснення контролю за їх діяльністю.

Вивчення правових актів України свідчить про те, що члени громадських формувань правоохоронної спрямованості під час здійснення діяльності з охорони громадського порядку наділяються досить широким колом повноважень.

На членів громадських формувань покладаються такі обов'язки:

1) брати активну участь в охороні громадського порядку і державного кордону, припиненні адміністративних правопорушень і злочинів та запобіганні їм;

2) під час виконання обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону мати особисте посвідчення члена громадського формування та нарукавну пов'язку;

3) доставляти до органів НП, підрозділів Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку або громадського пункту охорони порядку, приміщення виконавчого органу селищної, сільської ради осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, з метою його припинення, якщо вичерпано інші заходи впливу, встановлювати особу порушника,

складати протокол про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місті вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим;

4) надавати в межах наданих їм прав допомогу народним депутатам України, представникам органів державної влади та органів місцевого самоврядування у їх законній діяльності, якщо в цьому їм чиниться протидія або загрожує небезпека з боку правопорушників [208].

Крім того, члени громадських формувань, які беруть участь в охороні державного кордону, зобов'язані знати:

1) місцевість, точне проходження кордонів, номери і місце розміщення прикордонних знаків на ділянці застави;

2) режим державного кордону і прикордонний режим, чинне законодавство з цих питань;

3) зразки документів на право в'їзду та перебування громадян України та інших осіб у районах, що контролюються Державною прикордонною службою України, у прикордонній смузі [208].

Члени громадських формувань під час виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону після обов'язкового пред'явлення посвідчення члена громадського формування мають право:

1) вимагати від громадян додержання правопорядку, припинення адміністративних правопорушень і злочинів, додержання режиму державного кордону, у тому числі на територіях, що межують з державним кордоном, де прикордонну смугу не визначено;

2) у разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу;

3) спільно з поліцейськими та військовослужбовцями Державної прикордонної служби України затримувати і доставляти до органу НП, підрозділу Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку або громадського пункту охорони порядку осіб, які виявили злісну непокору законним вимогам члена громадського формування з охорони

громадського порядку і державного кордону і не виконують вимог щодо припинення адміністративного правопорушення;

4) складати протоколи про адміністративні правопорушення;

5) входити до клубів, кінотеатрів, стадіонів, інших громадських місць і приміщень за згодою власника чи уповноваженого ним органу для переслідування правопорушника, який переховується, або припинення адміністративних правопорушень чи злочинів;

6) у разі участі спільно з прикордонниками у пошуку порушників кордону за згодою громадян або власника підприємства, установи, організації чи уповноваженого ним органу та в присутності їх представників входити у будь-який час доби до житлових приміщень, на територію і в приміщення підприємств, установ, організацій та оглядати транспортні засоби;

7) у невідкладних випадках використовувати транспортні засоби, що належать підприємствам, установам, організаціям або громадянам (за їх згодою), крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав, міжнародних організацій, транспортних засобів спеціального призначення, для доставлення до лікувальних закладів осіб, що перебувають у безпорадному стані, а також осіб, які потерпіли від нещасних випадків або правопорушень і потребують термінової медичної допомоги;

8) у разі порушення водіями Правил дорожнього руху, створення реальної загрози життю або здоров'ю громадян вживати заходів до припинення цього правопорушення, здійснювати перевірку документів у водіїв на право користування та керування транспортними засобами, а також не допускати осіб, які не мають документів або перебувають у стані сп'яніння, до подальшого керування транспортними засобами;

9) під час виконання обов'язків члена громадського формування використовувати за власним бажанням свій або інший приватний автотранспорт за згодою власника або особи, у володінні якої він перебуває. Відшкодування витрат за його використання у таких випадках може провадитися за

рахунок коштів громадського формування у порядку, визначеному його положенням (статутом);

10) проводити роботу серед населення щодо роз'яснення чинного законодавства про державний кордон України, систему режимних заходів у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі;

11) застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони [208].

Наведений перелік повноважень членів громадських об'єднань з охорони громадського порядку вимагає певних пояснень.

Так, право вимагати від громадян додержання встановленого громадського порядку і припинення правопорушень передбачено обов'язками члена громадського формування, а також вимагає активної участі в охороні правопорядку. Члени громадських формувань – громадяни, які займають активну громадську позицію, члени трудових колективів, студенти під час здійснення функцій з охорони громадського порядку мають право вимагати від громадян дотримання встановленого громадського порядку, правил поведінки в громадських місцях, а також припинення скоєння правопорушень: злочинів й адміністративних проступків.

У законодавстві закріплено відповідальність за невиконання законної вимоги члена громадського формування з охорони правопорядку.

Перевірка документів, що засвідчують особу громадян, може здійснюватися у випадках, коли встановлення особи необхідно для з'ясування обставин вчинення правопорушення та причетності до нього, а також у випадках розшуку тієї чи іншої особи. За наявності підстав сумніватися в автентичності поданих документів член громадського формування повинен вжити заходів щодо доставлення правопорушника до органу поліції.

Доставлення порушника – це адміністративно-примусове вилучення особи, яка вчинила адміністративний проступок, з місця скоєння даного правопорушення або з місця виявлення правопорушника і супроводження його до органу, що правомочний вирішити питання про адміністративне затримання або притягнення

до адміністративної відповідальності, поєднане із застосуванням заходів психічного або фізичного впливу, що здійснюють компетентні особи з метою забезпечення можливості притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності (ст. 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [110].

У Кодексі України про адміністративні правопорушення України наведено перелік посадових осіб, уповноважених здійснювати доставлення громадян. Відповідно до ст. 259 цього Кодексу, доставлення поліцейським, посадовою особою Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, військовослужбовцем чи працівником Державної прикордонної служби України або членом громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а в разі порушення законодавства про державну таємницю – до органів Служби безпеки України її співробітником.

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, члени громадських формувань входять до переліку уповноважених вище осіб і можуть самостійно здійснювати доставлення правопорушників.

У правових актах про діяльність громадських правоохоронних формувань зафіксовано право проводити вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення. Однак Кодекс України про адміністративні правопорушення обмежує коло осіб, уповноважених проводити вилучення речей і документів. До даної категорії осіб належать співробітники правоохоронних та інших органів, яким надано право здійснювати доставлення та адміністративне затримання правопорушників. Члени державних громадських формувань до них не належать. Тому члени громадських правоохоронних формувань можуть лише надавати допомогу співробітникам поліції у вилученні речей і документів правопорушників. Члени громадських формувань, здійснюючи охорону громадського порядку, мають право в разі порушення водіями Правил дорожнього руху, створення реальної загрози життю або здоров'ю громадян уживати заходів щодо припинення цього правопорушення, здійснювати перевірку документів у водіїв на право користування та керування транспортними засобами, а також не допускати осіб, які не мають документів або перебувають у стані

сп'яніння, до подальшого керування транспортними засобами. Зупинивши машину, член громадського формування зобов'язаний представитися і провести перевірку документів на право користування та керування транспортним засобом. За наявності порушень член громадського формування надає допомогу співробітникові поліції у вилученні речей і документів, а також доставляння правопорушника до уповноважених органів.

Право входити в розважальні та інші громадські місця надається членам громадських об'єднань з охорони громадського порядку тільки для переслідування правопорушників, які переховуються, припинення скоєних там правопорушень. В інших випадках потрібна згода адміністрацій цих місць.

За результатами вивчення правових актів України, статутів громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону виокремлено основні форми і методи роботи:

- патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, у місцях компактного проживання громадян, розташування підприємств, установ, організацій, освітніх закладів, а також у місцях можливої появи порушників кордону в межах району;

- проведення рейдів з виявлення правопорушень та осіб, які їх вчиняють;

- проведення профілактичної роботи з особами, які допускають правопорушення, оформлення матеріалів на правопорушників та спрямування їх до відповідних державних органів;

- використання ЗМІ з метою профілактики правопорушень і впливу на порушників;

- обговорення поведінки порушників на засіданнях штабу громадського формування.

Положення про громадські формування нерідко передбачають створення спеціалізованих загонів або спеціалізованих груп боротьби з окремими видами правопорушень. Такі загони, групи повинні створюватися для забезпечення збереження власності безпеки громадян, підприємств установ і організацій тощо.

Спеціалізація громадських формувань може сприяти більш ефективній роботі щодо попередження злочинності.

Керівництво діяльністю громадським формуванням покладається на штаб та її командира, який призначається і звільняється з посади штабом формування за погодженням з відповідними органами виконавчої влади. Актами органів державної влади передбачено й інший порядок призначення керівника громадського формування. Так, у низці областей України, наприклад, у м. Києві, начальник Київського міського штабу громадського формування призначається на посаду і звільняється з неї рішенням державної адміністрації. Командири громадських формувань районів, а також підприємств, установ, організацій та органів місцевого самоврядування призначаються на посаду і звільняються з неї Київським міським штабом громадських формувань за поданням штабу громадського формування.

Практика показала, що з метою підвищення ефективності управління громадських формувань органи державної влади й органи місцевого самоврядування вважають за доцільне передбачати у своїй структурі штатні посади працівників апарату, на яких покладаються обов'язки щодо здійснення методичного керівництва, координації діяльності формувань, забезпечення їх взаємодії з правоохоронними органами.

Члени громадських формувань, які беруть участь разом із співробітниками правоохоронних органів в охороні громадського порядку та профілактики правопорушень, часто ризикують своїм здоров'ям, життям. Тому існує об'єктивна необхідність внесення змін до чинного кримінального законодавства в частині введення санкцій за посягання на життя і здоров'я члена громадськості, який бере участь у забезпеченні охорони громадського порядку та профілактики правопорушень. До того ж у радянському Кримінальному кодексі СРФСР існували статті, що передбачали кримінальну відповідальність за опір представникові влади або представникові громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку (ст. 191); за опір працівнику міліції або народному дружиннику (ст. 191-1); посягання на життя працівника міліції і народного дружинника (ст. 191-2) тощо.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення ст. 185 передбачено адміністративну відповідальність за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі поліцейського під час виконання ним службових обов'язків, а також учинення таких самих дій щодо члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця у зв'язку з їх участю в охороні громадського порядку.

Ці положення чинного законодавства є посиленням захисту членів громадських формувань, що, безумовно, сприяє збільшенню кількості громадян, які бажають брати участь в охороні правопорядку.

Як зазначалося вище, члени низки громадських формувань, які беруть участь в охороні громадського порядку (за винятком громадських об'єднань), володіють певними владними повноваженнями щодо застосування примусових заходів. Однак такі повноваження і можливості можуть бути реальністю лише в умовах належного спеціального правового регулювання. Водночас ці громадські формування мають ґрунтуватися на добровільному членстві громадян (тобто їх діяльність ґрунтується на непрофесійній основі і вони не є співробітниками правоохоронних органів або інших державних органів влади); мати чітку внутрішню організаційну побудову і органи управління громадським формуванням. При цьому допускається і вважається за необхідне втручання органів держави і місцевого самоврядування в межах керівництва і координації діяльності даними структурами. Натомість законодавство про громадські об'єднання такі положення не містить. У законодавстві України, що регулює питання участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку, закономірно і справедливо зазначається, що на діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку не поширюється дія Закону України «Про громадські об'єднання».

Нині існуюча організаційна структура громадських формувань ґрунтується на наявному досвіді роботи. Держава робить певні кроки, щоб передати частину своїх повноважень у сфері охорони публічної безпеки і порядку органам місцевого самоврядування, громадам. Це відбувається, на наш погляд, передусім унаслідок того, що, з погляду управління місцевими справами, децентралізована влада значно

ефективніше централізованої, оскільки об'єкт управління в даному випадку максимально наближений до управління.

Таким чином, реалізується ідея наближення влади до її джерела народу. Однак громадські формування, члени яких наділяються певними публічно-владними повноваженнями, не можуть бути самоврядними формуваннями і в керівництві їх діяльністю мають брати участь органи державної влади та місцевого самоврядування.

У цій ситуації видається єдино правильним продовження пошуку інших шляхів і форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку, рухаючись у напрямі реалізації конституційного права органів місцевого самоврядування на здійснення охорони громадського порядку.

Таким чином, ради громадських формувань з охорони публічної безпеки і порядку – це об'єднання громадян, що створюються органами місцевого самоврядування, які беруть участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку на відповідній території.

Узагальнена наукова класифікація сучасних форм участі громадян у забезпеченні публічної безпеки і порядку виглядає, на нашу думку, таким чином:

залежно від суб'єктів заснування:

– створюються органами місцевого самоврядування (громадські формування з охорони громадського порядку, муніципальні поліції та варти),

– засновані недержавними охоронними структурами (приватні детективні агентства та охоронні фірми);

залежно від правових засад діяльності:

– діють на підставі закону (громадські формування з охорони громадського порядку);

– беруть участь у забезпеченні правопорядку на підставі нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування (муніципальні поліції та варти);

Отже, ми дійшли таких висновків:

1. Формою участі громадян у забезпеченні правопорядку є сукупність нормативно-правових підстав здійснення громадянами діяльності щодо

попередження та припинення злочинів і адміністративних правопорушень, заснованої на Конституції та законах України, нормативно-правових актах, що здійснюється у взаємодії з органами поліції.

2. Форми участі громадян у забезпеченні правопорядку, що діють в Україні, мають низку категоріальних ознак: нормативна регламентація; сфера діяльності – забезпечення публічної безпеки і порядку; спрямованість – безпосередньо на правопорушника; тісний зв'язок з органами місцевого самоврядування та державними правоохоронними органами.

3. Сучасні форми участі громадян у забезпеченні правопорядку залежно від суб'єктів заснування:

- створюються органами місцевого самоврядування (громадські формування з охорони громадського порядку, муніципальні поліції та варти),

- засновані недержавними охоронними структурами (приватні детективні агентства та охоронні фірми);

залежно від правових засад діяльності:

- діють на підставі закону (громадські формування з охорони громадського порядку);

- беруть участь у забезпеченні правопорядку на підставі нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування (муніципальні поліції та варти).

2.2. Взаємодія громадян та їх об'єднань, що беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, з органами Національної поліції

Одним з найважливіших умов ефективності діяльності з охорони громадського порядку, попередження та припинення правопорушень є організація взаємодії між органами НП та формуваннями громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку. Така взаємодія може бути ефективною за наявності узгодження цілей та об'єднання зусиль як органів НП, так і громадських формувань з метою спільного вирішення завдань у справі зміцнення громадського порядку і громадської безпеки.

Громадяни безпосередньо зацікавлені у своїй безпеці та громадському порядку в місцях їх проживання і трудової діяльності. У цьому ж зацікавлені органи держави і місцевого самоврядування. Таким чином, відбувається збіг особистих, суспільних і державних інтересів у справі зміцнення правопорядку. Збіг інтересів, як відомо, є хорошим стимулом для здійснення взаємодії.

Взаємодія органів НП з об'єднаннями громадян з охорони громадського порядку має здійснюватися на основі законодавства і загальних принципів державного та місцевого публічного адміністрування.

Перш ніж розглядати зміст взаємодії стосовно предмета нашого дослідження, необхідно акцентувати увагу на розумінні суті категорії «взаємодія».

У тлумачному словнику української мови термін «взаємодія» походить від слова «взаємний», що означає «впливати один на одного». В узагальненому вигляді цей термін трактується як взаємний зв'язок двох явищ, взаємна підтримка [126, с. 65].

«Взаємодія» – це, насамперед, філософська категорія, що являє собою специфічне вираження загальної закономірності зв'язку і взаємообумовленості явищ природи й суспільства, що відображає процес впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість та зміну стану іншого, а також породження одним об'єктом іншого.

Матеріалістична філософія виходить з того, що жодне явище не можна зрозуміти, якщо розглядати його ізольовано, поза зв'язком з оточуючими явищами.

У процесі дослідження філософського сенсу самого поняття «взаємодія» необхідно зважати на те, що воно здійснюється відповідно до об'єктивної закономірності існування матерії. Об'єктом взаємодії, як правило, виступають причини, інші зв'язки, взаємозумовленість, щонайменше, двох явищ (можливо залучення декількох або безлічі явищ). «Взаємодія» – це універсальна форма руху і розвитку матерії, процес взаємної зміни спільно діючих сторін. Також це процес, за якого причина і наслідок постійно міняються місцями. Взаємодія визначає існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи, її властивості.

Як зазначено вище, «взаємодія» – це філософська категорія, водночас, взаємодія є основною властивістю соціального управління. У поняттях і термінах, що використовуються в науці, взаємодія розглядається як вплив різних соціальних об'єктів один на одного. В. Є. Караханов зазначає, що «взаємодія» – є внутрішньо властиве будь-якій цілісній системі стан, що відображає взаємозв'язок, взаємозумовленість її елементів і виявляється в динаміці, тобто в діяльності системи [66, с. 61].

У термінології теорії управління поняття «взаємодія» вперше ввели військові, які розглядають це явище як «узгоджене за цілями, завданнями, місцем, часом і способам виконання дії військ для досягнення цілей операції» [41, с. 127].

Об'єктивний характер взаємодії визначається складністю соціальних систем, наявністю в них безлічі функціональних структурних зв'язків, завдань, що вирішуються неодноразово. Взаємодія перебуває в тісному зв'язку зі структурою. Будь-який об'єкт може бути визначений лише в системі відносин і взаємин з іншими оточуючими явищами, їх частинами, сторонами і властивостями [66, с. 61].

Таким чином, поняття «взаємодія» є одним із видів взаємозв'язку, за якого одна сторона впливає на іншу, але відсутність в одній з них інтересу щодо предмета спільної діяльності, інших інтересів і завдань, як правило, виключає можливість встановлення реального співробітництва і робить його значною мірою неефективним [14, с. 15].

Отже, аналіз теоретичних і практичних проблемних аспектів самої взаємодії та організації такої взаємодії за своєю суттю є різновидом управлінської діяльності і має специфічні риси, які притаманні цьому виду діяльності. Зокрема, до них належать: а) наявність суб'єктів, об'єктів і предмета спільної діяльності; б) наявність цілей; в) інформаційне забезпечення та аналіз; г) прийняття рішень; д) оцінка спільної діяльності.

Про поняття «взаємодія» може йтися в широкому і вузькому сенсі. У широкому сенсі взаємодія регламентується Законом України «Про Національну поліцію», у ст. 11 якого прямо зазначено, що поліція вирішує поставлені перед нею завдання в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами

та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. У цьому плані проблема взаємодії все більше зводиться до координації та узгодження, тобто вироблення спільних заходів. У вузькому сенсі має йтися про організаційно-правові форми, які регулюють встановлені законом взаємини між двома і більше самостійними суб'єктами, що не перебувають в стані взаємної підпорядкованості. Під час будь-якого співробітництва, на будь-якому ієрархічному рівні підпорядкування в діях сторін можуть міститися елементи взаємодії в широкому і вузькому сенсі. У випадках, коли будь-яка дія виконується спільно і на основі узгоджених рішень, має йтися про взаємодію.

У юридичній літературі приділено значну увагу осмисленню поняття «взаємодія».

При розгляді питань взаємодії виникає питання щодо розмежування понять «взаємодія» і «координація». Практика рясніє фактами спільного цих понять, хоча вони за змістом є відмінними один від одного. У нормативних актах, що регламентують спільну діяльність правоохоронних органів, не визначені чіткі відмінності суті названих термінів.

«Координацію» необхідно розглядати як заходи, прийняті правоохоронними та іншими державними органами і громадськими об'єднаннями щодо реалізації різних спільних рішень. Водночас слід зважати на те, що суб'єкти координації є самостійними в межах своїх повноважень і несуть відповідальність за їх результати. Для з'ясування взаємодії важливо й те, що в даному аспекті вона є частиною управлінської діяльності, передбачає суб'єктами як державні органи (у нашому випадку поліцію), так і різні об'єднання. Тому методологічно правильним є підхід до питання про взаємодію поліції та громадськості як до частини проблеми взаємодії держави і різних інститутів громадянського суспільства, державного, місцевого та громадського управління.

Взаємодія державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань будується на основі збереження їх якісного визначення органів державного, місцевого та громадського управління, суворого додержання їх можливостей і компетенцій, на основі чіткого «поділу повноважень» між ними. Цим

забезпечується ліквідація паралелізму і дублювання в діяльності державних і громадських організацій, поєднання можливостей державного та громадського управління, що сприяє ефективності функціонування всієї системи управління. Водночас «розподіл повноважень» не означає невтручання держави в діяльність низки структур, створених за участю населення, з охорони громадського порядку, з погляду контролю і координації їх діяльності, що можна проілюструвати на прикладі існуючих громадських формувань та запропонованої нами групи безпеки громади. Ці основні положення рівною мірою стосуються взаємодії поліції та громадськості. Взаємодія в цій галузі має ґрунтуватися на низці принципів. Аналізуючи принципи взаємодії працівників органів поліції з населенням, О. Синявська підкреслює, що принципи – це основні положення, які «відображають найбільш суттєві, головні сторони і прояви взаємодії, відносини і зв'язки, що встановилися в ній; основні прояви суб'єктів взаємодії, засновані на використанні знань та практичного досвіду взаємовідносин органів правопорядку і громадськості. Принципи формулюються в результаті пізнання природи та механізму взаємодії, вони відображають зміст і взаємозв'язки основних компонентів взаємодії як системи» [194; с. 99]. На наш погляд, до принципів взаємодії громадських формувань і органів НП мають належати:

1) принцип законності – організація взаємодії має ґрунтуватися на чинному законодавстві і, за необхідності, перетворюватися на відповідну правову форму;

2) принцип посилення оперативного керівництва – у результаті взаємодії має підвищитися ефективність діяльності всієї системи, усіх сторін, що беруть участь у взаємодії, а не однієї (провідної). В іншому разі має йтися не про взаємодію, а про сприяння;

3) принцип не перевищення компетенції – практично всі проблеми боротьби з правопорушеннями мають комплексний характер. Одне з основних завдань, яке постає перед плануючим органом, полягає в не покладанні вирішення комплексного завдання на орган (підрозділ), що за природою і функціями призначений для вирішення тільки частини поставленого завдання. На практиці, однак, цей принцип нерідко порушується. З одного боку, громадськість намагається виконувати не

властиві їй функції, а з іншого – допускається адміністрування з боку поліції щодо громадськості. Усе це негативно позначається на взаємодії, а отже, на боротьбі з правопорушеннями. Оперативне керівництво поліції силами громадськості виправдано лише в тому випадку, коли воно прямо передбачено законом;

4) принцип плановості – здійснюється шляхом розроблення комплексних планів, спрямованих на зміцнення правопорядку. У них має бути враховано роль населення (громадських об'єднань і громадян) і недержавних суб'єктів правоохоронної діяльності. Цей принцип стосовно взаємодії поліції та громадськості означає:

- проведення роботи з налагодження взаємодії не частково, не час від часу, а щоденно, постійно, планово;

- планування роботи з організації взаємодії (розроблення планів, їх реалізація, контроль виконання) на рівних правах обома сторонами поліцією та громадськістю.

Як показує практика, тільки постійне, взаємне і науково обґрунтоване планування в кінцевому підсумку забезпечує належну взаємодію, ефективну спільну або узгоджену діяльність поліції та громадськості в боротьбі з правопорушеннями;

5) принцип безперервності – заснований на тому, що зміцнення громадського порядку, профілактика правопорушень, боротьба зі злочинністю не можуть здійснюватися час від часу, у формі окремих заходів або ізольованих короткострокових планів, а мають бути постійними і безперервними. Це означає, насамперед, щоденну, постійну, безперервну спільну роботу в боротьбі з правопорушеннями, а саме: взаємна інформація, всіляке сприяння, підтримка, обмін досвідом, проведення низки інших заходів. Саме тісна співпраця та взаємна допомога поліції і громадськості забезпечують ефективність їх роботи;

6) принцип оперативності і гнучкості – обумовлений необхідністю врахування змін оперативної обстановки, а також чинників, що викликають ці зміни. До системи намічених заходів з організації взаємодії своєчасно слід вносити зміни, що відображають реальну ситуацію, а не те, що спостерігалось будь-коли и будь-де на момент складання стратегічних планів;

7) принцип наступності забезпечує безперервність розвитку форм взаємодії в охороні публічної безпеки і порядку, використання попереднього досвіду тощо;

8) принцип гласності;

9) суворе збереження якісного визначення суб'єктів взаємодії як принцип їхньої спільної та узгодженої діяльності означає, насамперед, що і поліція, і громадськість повинні здійснювати спільні завдання боротьби з правопорушеннями властивими їм (об'єктивізованими їх природою) методами впливу. Для громадськості це, головним чином, методи переконання, виховання осіб, схильних до правопорушень. Поліція та громадськість не має права підміняти один одного (це найчастіше призводить до паралелізму та дублювання в роботі), а, навпаки, повинні домагатися максимального ефекту шляхом концентрації своїх зусиль, різних за характером заходів впливу. Наприклад, у процесі взаємодії поліція і громадськість повинні зберігати своє обличчя. Як показує досвід, саме така взаємодія забезпечує найбільшу результативність у боротьбі з правопорушеннями.

Процес взаємодії поліції з представниками громадськості, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, поділяється на два основних етапи. Перший етап – узгодження і координації дій, питань діяльності правоохоронних органів, їх урахування, взаємовплив поліції і громадськості. Другий етап – спільні та власні дії суб'єктів співпраці, спрямовані на вдале вирішення завдань з охорони публічної безпеки і порядку, підтримання належного морально-психологічного стану співробітників і громадян, зміцнення правопорядку, забезпечення соціального захисту.

Важливим компонентом першого етапу є узгодження зусиль на досягнення поставлених завдань. Координація дозволяє забезпечити розмежування і співвідношення функцій керівництва органу НП, з одного боку, та різних форм громадськості – з іншого, зі збереженням їх самостійності та ініціативи, визначивши основний зміст, завдання, напрями їх діяльності для досягнення спільної мети. Координація допомагає на практиці забезпечити єдність дій органів НП з громадськістю. До напрямів діяльності з координації зусиль можна віднести такі: концентрація зусиль на головних напрямках роботи, практичні завдання і доручення,

зміцнення кадрів, взаємна допомога, гласність, роз'яснення, переконання, моральне і матеріальне стимулювання тощо.

Таким чином, координація діяльності об'єднань громадян та органів поліції є складною і відповідальною ділянкою роботи. Він вимагає знання закономірностей управління соціальними процесами, структури, цілей і завдань, що вирішують об'єднання, специфіки їх діяльності, постійної турботи і уваги до їхніх проблем, надання їм допомоги для підвищення їх активності та ефективності у вирішенні поставлених перед правоохоронними органами завдань.

Особливістю другого етапу є те, що суб'єкти співробітництва в цей період здійснюють як спільні дії, так і самотійні, автономні. Спільні дії узгоджуються з цілями, завданнями, змістом, часом, місцем. Утілюються вони в узгоджених діях через відповідні форми, методи і засоби. Спільні дії органів поліції і об'єднань громадян виявляються у сферах співробітництва та здійснюються за окремими напрямками.

Основними напрямками спільних дій суб'єктів співпраці, на наш погляд, мають бути такі: розвиток соціальної активності; вивчення колективних настроїв і формування здорового громадської думки; соціальний захист працівників, громадян і членів їх сімей.

На практиці можливі форми участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку становлять основний зміст співпраці органів поліції з громадянами та їх об'єднаннями і процесу його організації, тому необхідно, хоча б у загальних рисах, розглянути, що є змістом цього процесу.

Органи поліції в найрізноманітніших формах здійснюють співробітництво з об'єднаннями громадян. Ця різноманітність зумовлює необхідність їх систематизації з метою більш глибокого вивчення та раціонального застосування на практиці. Будь-яка систематизація, як відомо, передбачає єднання однорідних об'єктів з притаманними ознаками (підставами). У даному разі такими ознаками є характер діяльності суб'єктів співробітництва. Отже, можна виділити дві групи форм. У першу групу об'єднуються всі форми, які використовують суб'єкти безпосередньо при вирішенні головного завдання співпраці з охорони правопорядку,

закріплення результатів профілактичної роботи. До них належать форми безпосередньої участі представників громадських об'єднань у виховній роботі з громадянами (наприклад, участь членів громадських рад у діяльності з охорони громадського порядку може здійснюватися шляхом індивідуального шефства над окремими громадянами, роботи в методичних радах, участі в проведенні масових заходів (виступи з лекціями, бесідами, участь у проведенні зборів і оперативних нарад, тематичних вечорів, вечорів питань і відповідей, у підведенні підсумків тощо).

Науково обґрунтовано та визнано на практиці, що важливе значення в профілактиці правопорушень має пропаганда правомірної поведінки. Свідомо відібрана і цілеспрямована інформація має велику переконливу силу і здатна вкрай змінити стереотипи, думку окремої людини та громадську думку, формувати погляди та вчинки людей, відповідні суспільним вимогам.

Таким чином, у діяльності з охорони громадського порядку активну участь беруть громадські об'єднання, які, не володіючи адміністративними повноваженнями та спеціальними функціями контролю, надають значну допомогу органам НП. Громадські об'єднання та його представники надають практичну допомогу органам НП всіх напрямках діяльності: у залученні засобів для надання допомоги щодо вирішення питань зміцнення матеріально-технічної бази органів НП, соціального захисту населення, проведення всього комплексу виховної роботи. До другої групи належать організаційні форми, що використовують суб'єкти організації з метою досягнення спільної або узгодженої діяльності представників органів НП та безпосередніх суб'єктів громадського впливу. Іншими словами, організаційні форми необхідні для ефективного використання форм першої групи. Усі організаційні форми, на нашу думку, можна поділити на п'ять видів:

1) координаційні, що включають у себе проведення заходів із суб'єктами громадського впливу або із співробітниками органів НП, або з тими й іншими разом з метою активізації їхньої спільної діяльності в разі вирішення конкретних завдань (обговорення стану громадської роботи, аналіз стану роботи, обговорення питань щодо розвитку зв'язків органів НП з підприємствами та ін.) та координації зв'язків з

громадськими об'єднаннями. Ці форми можна ще назвати функціональними формами співробітництва;

2) інформаційно-аналітичні, що використовуються в разі прийняття різних управлінських рішень: підготовка і прийняття рішень (плани роботи, видання спільних наказів, постанов, розроблення методичних рекомендацій тощо), відбір, розстановка і навчання представників громадських об'єднань та членів формувань, аналіз, узагальнення та поширення досвіду спільної діяльності, підведення підсумків, облік, контроль тощо;

3) організації професійного навчання. У процесі здійснення спільних заходів представники, які беруть участь в узгоджених діях, потребують спеціальної (професійної) підготовки для роботи з громадянами. З цією метою проводяться спеціальні заходи (тренінги, курси підвищення кваліфікації, конференції, круглі столи, семінари тощо) з навчання представників громадськості правовим засадам діяльності органів НП та специфіки правопросвітних заходів;

4) право просвітницькі, до яких належать висвітлення повсякденної діяльності органів НП, розміщення пропагандистських матеріалів, інформування громадськості та об'єднань громадян про діяльність поліції (формування і зміцнення позитивного іміджу, авторитету працівника правоохоронних органів);

5) обмежувальні форми, якими є встановлювальні вищими органами обмеження, пов'язані з діяльністю громадян та їх об'єднань з охорони громадського порядку. Вони зазначені у відповідних нормативно-правових актах (законодавство у сфері охорони громадського порядку, у діяльності громадських об'єднань тощо).

Необхідність взаємодії між органами НП та об'єднаннями громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, є об'єктивно продиктованою множинністю організаційних форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку. На органи НП держава поклала функції з безпосереднього забезпечення охорони публічної безпеки і порядку в державі, тому, насамперед, органи НП повинні здійснювати організацію такої взаємодії.

Організація взаємодії поліції та громадськості являє собою систему заходів, спрямовану на досягнення узгодженої або спільної діяльності поліції і громадськості

в боротьбі з правопорушеннями. Вона здійснюється на різних рівнях (наприклад, районне управління (відділ) НП, районний штаб міського-громадського об'єднання), за різними напрямками (охорона публічної безпеки і порядку, профілактика правопорушень тощо), за допомогою різних організаційних заходів: наприклад, створення в системі органів НП посади співробітників, які відповідають за організацію взаємодії з об'єднаннями громадськості.

Дослідження проблеми дає право обґрунтовано стверджувати, що в межах взаємодії органів громадського об'єднання з об'єднаннями громадян необхідні:

- регулярний обмін інформацією про стан публічної безпеки і порядку. Така інформація може бути корисна для визначення першочергових завдань щодо попередження припинення правопорушень, планування роботи, підвищення її ефективності та оцінки кінцевих результатів;

- спільне планування і проведення заходів щодо забезпечення охорони публічної безпеки і порядку, з попередження та припинення правопорушень;

- надання органами громадського об'єднання (інформаційного, методичного та ін.) сприяння та підтримки об'єднань громадян у виконанні покладених на них завдань у сфері правопорядку;

- на основі комплексного планування із залученням представників наукових та закладів вищої освіти (вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських) навчання членів об'єднань громадян методам і формам попередження правопорушень, правове навчання, надання методичної та іншої допомоги в плануванні та обліку їх роботи;

- більш широке висвітлення позитивного досвіду роботи органів НП та громадських формувань у засобах масової інформації;

- клопотання органів НП про заохочення (цінними подарунками, нагрудними знаками тощо) активних членів громадських формувань.

Співпраця органів НП та об'єднань громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, організовується в різноманітних формах. За результатами аналізу відповідної практики їх можна представити таким чином:

- розроблення планів спільних заходів, спрямованих на виконання рішень центральних і місцевих органів влади в управлінні з питань участі громадських формувань в діяльності органів НП;

- обмін інформацією, що характеризує стан оперативної обстановки та ін.;

- спільне розроблення планів профілактики правопорушень серед населення.

Ці плани створюють організаційну основу для повсякденного практичного співробітництва органів НП з об'єднаннями громадян;

- проведення спільних засідань колегій (оперативних нарад) органів НП з колегіальними органами громадських об'єднань, органами управління групи безпеки громади;

- підготовка і прийняття управлінських документів з питань, що регулюють процес зазначеного співробітництва;

- розроблення практичних і науково-методичних рекомендацій, а також програм щодо вдосконалення співпраці і поліпшення діяльності щодо зміцнення правопорядку і законності;

- організація суб'єктами співробітництва теоретичних, науково-практичних конференцій і семінарів з питань правової пропаганди, а також з обміну досвідом роботи з подальшим впровадженням його в практичну діяльність;

- спільне проведення різних видів відпрацювань, рейдів, інших заходів, спрямованих на зміцнення законності й дисципліни профілактичної спрямованості;

- спільне здійснення дій та заходів, що є винятковою компетенцією співробітників правоохоронних органів.

Таким чином, на наш погляд, найважливішою умовою ефективності роботи з охорони громадського порядку, попередження та припинення правопорушень є організація взаємодії між органами НП та громадськими об'єднаннями, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку. Така взаємодія може бути ефективною тільки за наявності погодження цілей та об'єднанні зусиль як органів НП, так і об'єднань громадських з метою спільного вирішення завдань у справі зміцнення громадського порядку і громадської безпеки.

Взаємодія органів НП та громадських об'єднань у процесі охорони громадського порядку може виявлятися в таких формах:

- спільний аналіз стану громадського порядку;
- розроблення і прийняття узгоджених планів спільних заходів з охорони громадського порядку і профілактики правопорушень;
- інструктаж та навчання членів громадських об'єднань формам і методам роботи з охорони правопорядку;
- практична організація та проведення заходів з охорони громадського порядку нарядами поліції та громадських формувань;
- надання допомоги органів НП щодо припинення правопорушення, ліквідації наслідків стихійних лих тощо;
- забезпечення громадського порядку на адміністративних ділянках з ділянчними офіцерами поліції;
- спільне патрулювання з нарядами патрульної поліції.

Важливим моментом у взаємодії органів НП з громадськими об'єднаннями є безпосереднє залучення населення в діяльність з охорони громадського порядку. Як свідчить правоохоронна практика, ґрунтуючись на підтримці населення, поліція більш успішно вирішує завдання щодо забезпечення публічного прядка і безпеки. Співробітники поліції повинні активніше брати участь у діяльності з роз'яснення серед населення законів та інших правових актів з питань забезпечення правопорядку, особистої і громадської безпеки, охорони власності від протиправних посягань, інформувати про стан правопорядку на території обслуговування. Ці завдання успішно вирішують громадські об'єднання. Водночас громадяни та їх об'єднання можуть брати безпосередню участь у проведенні заходів з охорони громадського порядку (патрулювання та ін.). Нині це здійснюють члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону. Організація повсякденної взаємодії органів НП з громадськими формуваннями покладається на служби поліції превентивної діяльності. Під час проведення спільних заходів з охорони громадського порядку і попередження правопорушень відповідні посадові особи органів НП (начальник, його заступник, начальник

служби, дільничний офіцер поліції) здійснюють оперативне керівництво роботою громадських формувань.

У запропонованому нами законопроекті безпосереднє керівництво діяльністю групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку здійснюють відповідно до статуту їх органи управління, створювані органами місцевого самоврядування за участю відповідних територіальних органів НП. Для координації діяльності групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку з правоохоронними органами до органів управління групи безпеки громади можуть бути відкомандировані співробітники відповідних територіальних органів НП.

Діяльність із взаємодії мають здійснювати, насамперед, підрозділи:

- патрульної поліції, секторів превенції (у складі патрульної поліції), секторів реагування патрульної поліції № 1 – № 4 (для відділень поліції, у яких відсутні підрозділи Департаменту патрульної поліції), передусім у процесі охорони громадського порядку в територіальних громадах;

- дільничні офіцери поліції на території обслуговування;

- інспектори ювенальної превенції на території обслуговування;

- співробітники кримінальної поліції під час проведення заходів щодо припинення і розкриття злочинів.

Розстановку членів громадських формувань з охорони громадського порядку слід здійснювати за допомогою спеціальних програмно-технічних інструментальних засобів, що забезпечують його роботу із застосуванням новітніх інформаційних технологій, через яку реалізується діяльність ситуаційних центрів.

Перед розміщенням нарядів з членами громадських формувань в обов'язковому порядку має бути проведено інструктаж. Бажано, щоб на інструктажі було представлено повну картину кримінальної обстановки за минулу добу, доведено інформацію про розшукуваних злочинців та інших осіб. Інструктаж по суті має бути формою навчання. У ньому можуть брати участь керівний склад органу НП, співробітники карного розшуку, відділу по боротьбі з економічними злочинами, інспектори ювенальної превенції, які повинні навчати членів громадських формувань формам і методам роботи з охорони правопорядку та профілактики

правопорушень. На інструктажі членам громадських формувань необхідно акцентувати на суворому дотриманні законності під час охорони правопорядку, толерантності та стриманості незалежно від характеру і поведінки оточуючих громадян. Важливим також є нагадування про необхідність дотримання членами громадських формувань заходів особистої безпеки під час виконання покладених на них обов'язків.

Особливе значення в організації процесу взаємодії має практика інформування населення про стан громадського порядку, попереджених, припинених і розкритих правопорушень органами НП. Для цього керівники органів НП мають звітувати перед населенням, яке проживає на території, що обслуговується, про роботу органу НП. Безпосередня участь громадян у діяльності щодо забезпечення правопорядку дає змогу органам Національної поліції оперативно отримувати достовірну інформацію про факти правопорушень, що готуються або вже скоєні.

Співробітники органів НП, частіше повинні використовувати у своїй діяльності звернення до населення або до конкретної категорії громадян через ЗМІ, прохання про надання допомоги поліції в наведенні порядку на території, що обслуговується. У своїх зверненнях слід вносити пропозиції з утворення громадських об'єднань з мешканців, які проживають на території, що обслуговується, для різноманітних заходів, зокрема охорони порядку в під'їзді, дворі та охорони в нічний час особистого автотранспорту. Водночас необхідно забезпечити присутність співробітника поліції для проведення вищезазначених акцій або ж повідомити номери телефонів, за якими учасники громадських об'єднань зможуть цілодобово передавати необхідну інформацію про протиправні посягання на їх права і власність.

Розглядаючи зазначені відомчі акти МВС, необхідно зважати на те, що, вони поширюються, насамперед, на працівників органів поліції. Накази МВС не регулюють діяльність громадських формувань правоохоронної спрямованості, а лише зазначають про необхідність і форми взаємодії з ними.

З метою удосконалення взаємодії громадських об'єднань, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, з органами поліції доцільно на рівні Кабінету

Міністрів України видати постанови, на рівні МВС України – накази, розробити інструкції та методичні матеріали, в яких чітко визначатимуться і розкриватимуться форми взаємодії зазначених суб'єктів.

У сучасних умовах чітко прослідковується два види взаємодії громадян, які беруть участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку, з органами поліції: взаємний обмін інформацією і виконання спільних дій з охорони публічної безпеки і порядку.

2.3. Правовий та соціальний захист громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку

Складність вирішення проблеми залучення широкого кола людей до охорони публічної безпеки і порядку полягає в тому, що в сучасних умовах втрачено багато з дієвих організаційних важелів, які в недалекому минулому здійснювали вагомий вплив на формування в населення бажання брати участь в охороні публічної безпеки і порядку. Це й адміністративний ресурс, і вплив партійних, комсомольських та профспілкових організацій, і активність трудових колективів, і широка пропаганда важливості цієї справи ЗМІ.

У сучасних реаліях рішення брати чи ні участь в охороні публічної безпеки і порядку залежить виключно від самої людини. Істотно протистояти вибору негативного варіанта цього рішення може тільки сильна мотивація. Це пов'язано з тим, що сьогодні серед населення зростає почуття конформізму, усе більше людей, негативно ставлячись до порушників громадського порядку, вважають за краще не втручатися в існуючу обстановку, спрямовуючи свої інтереси на задоволення власних потреб.

Питання мотивації людини та її діяльності привертала увагу вчених з давніх часів. У Стародавній Греції до них виявляли інтерес філософи Аристотель, Демокріт, Платон, Сократ, Епікур, розглядаючи мотиви особистості з морально-етичних позицій. Наукове осмислення проблеми мотивації трудової діяльності розпочалось із зародженням капіталізму. Одним з перших з економічних позицій

вивчав цю проблему класик англійської політичної економії А. Сміт. У своїй роботі «Дослідження про природу і причини багатства народів» (1776 р.) [2] учений назвав, на його думку, причини мотивації працівника: економічний інтерес, прагнення людини до одержання максимальної економічної вигоди і поліпшення власного добробуту. Погляди Сміта стали основою розроблених згодом теорій ринкових відносин і основних мотиваційних концепцій.

Значний внесок у розвиток теорії і практики мотивації трудової діяльності зробили Ф. Гілбрет і Л. Гілбрет, Г. Емерсон, Ф. Тейлор, М. Фоллет, а також Е. Мейо, А. Файоль, О. Шелдон. Відомими авторами сучасних теорій мотивації на Заході стали В. Врум, Ф. Герцберг, Е. Лоулер, Д. Мак-Грегор, Д. Мак-Клелланд, А. Маслоу, Л. Портер та ін.

Питання створення та розвитку теорій мотивації вивчали українські вчені. Так, М. Вольський (1834–1876) уважав за необхідне поліпшувати фізичні, моральні та інтелектуальні умови існування людини. Г. Цехановецький (1833–1889) не поділяв оптимістичної думки А. Сміта, що людина як «економічна особа» завжди намагається поліпшити свій добробут власними силами. На його думку, багато хто прагне це зробити передусім за рахунок інших. М. Туган-Барановський (1865–1919) одним з перших у світі розробив чітку класифікацію потреб, виокремивши п'ять груп: фізіологічні; статеві; симптоматичні інстинкти та потреби; альтруїстичні; потреби практичного характеру. Особливого значення вчений надавав психологічним почуттям, трудовим традиціям, моральним і релігійним поглядам [69].

Мотивація – це стимулювання людини або групи людей до діяльності з досягнення цілей держави через задоволення їх власних потреб. У державі необхідно створювати такі умови, щоб громадяни сприймали свою працю як усвідомлену діяльність, що є джерелом самовдосконалення, основою їх професійного та кар'єрного зростання [69].

Головними важелями мотивації є потреби, стимули і мотиви. Потреби розглядаються в теорії мотивації як усвідомлена відсутність чогось, що викликає спонукання до дії. Під стимулом зазвичай мається на увазі зовнішнє спонукання до

дії, причиною якого є інтерес (матеріальний, моральний, особистий або колективний), найчастіше матеріальна винагорода певної форми. На відміну від стимулу, мотив є внутрішньою спонукальною силою (бажання, потяг, орієнтація, внутрішні установки тощо) [69].

Методи мотивації можна класифікувати на:

- економічні (прямі) – погодинна і відрядна оплата праці; премії за якісні та кількісні показники праці; оплата навчання та ін.;
- економічні (непрямі) – надання пільг щодо оплати житла, транспортного обслуговування, харчування на роботі;
- негрошові – підвищення привабливості праці, кар'єрне просування, участь у прийнятті рішень на більш високому рівні, підвищення кваліфікації, гнучкі робочі графіки виходу на роботу та ін. [69].

Основними формами економічної мотивації є соціальні виплати; нематеріальні пільги та привілеї. Формами негрошової мотивації працівників є заходи, що приваблюють і надають змістовність праці, самостійність і відповідальність працівника; усунення статусних, адміністративних і психологічних бар'єрів між працівниками, розвиток довіри і взаєморозуміння в колективі; моральне заохочення працівників; підвищення кваліфікації та кар'єрне просування [69].

Усвідомлені потреби стають мотивом поведінки людини. Зазвичай поведінка людини визначається не одним, а цілою сукупністю мотивів з різним ступенем впливу на його поведінку. Мотиви поведінки можуть формуватися всередині людини під впливом різних факторів, а можуть виникати на основі зовнішніх впливів, що викликають у нього прагнення діяти відповідним чином. В останньому випадку йдеться про мотивацію, тобто про формування в людини відповідних мотивів, з метою спонукання його до певних дій.

Забезпечення належного громадського порядку є найважливішим завданням демократичної держави. Розвиток демократії в організації і діяльності держави тісно пов'язаний з підвищенням рівня організованості, дисципліни і порядку в суспільстві. Чим досконаліша демократія, тим більше значення мають її складові

частини – законність і правопорядок. Діалектичну єдність демократії, законності і правопорядку в суспільстві тісно пов'язані з правом.

Демократія і правопорядок – категорії відносно самостійні і нероздільні, оскільки подальший розвиток демократії можливий тільки на основі правопорядку. Отже, розвиток демократії, зміцнення законності і правопорядку – єдина та найважливіша закономірність поступального розвитку нашої держави.

Серед безлічі факторів, що впливають на бажання громадян зробити особистий внесок у справу охорони громадського порядку, проблеми правової і соціальної захищеності громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, є одним з важливих. І це не випадково, оскільки правова і соціальна захищеність громадян забезпечує правомочності й обов'язки громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку; встановлює межі їх самостійності у вирішенні питань, пов'язаних з охороною громадського порядку; створює гарантії їх недоторканності під час виконання функцій з охорони громадського порядку; визначає межі та порядок відшкодування шкоди життю і здоров'ю громадян нанесеного під час забезпечення охорони громадського порядку.

Така багатоплановість правового і соціального захисту громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, зумовлює необхідність формування державою спеціального механізму правового і соціального захисту громадян. Наявність такого механізму надасть можливість підвищити рівень безпеки діяльності громадян у процесі охорони громадського порядку та стане потужним фактором мотивування населення до діяльності з охорони громадського порядку.

Зростаюча соціальна значимість безпечної діяльності громадян визначається місцем, яке вони посідають у реалізації завдань охорони правопорядку.

Здійснення цих функцій супроводжуватиметься посяганнями на життя і здоров'я громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку. Отже, забезпечення належного рівня їх охорони і захисту набуває першочергового значення.

Соціальний і правовий захист є двома самостійними видами захисту, що забезпечують реалізацію різних груп особи: соціальний захист – соціально-

економічних, соціально-культурних і особистих майнових прав, а правовий захист – політичних і особистих немайнових прав фізичних осіб допомогою юридичних засобів.

Як показують проведені опитування, сьогодні найсерйознішою проблемою, що перешкоджає активному залученню громадян до забезпечення громадської безпеки та правопорядку, сприянню правоохоронним органам, є відсутність правової регламентації цієї діяльності на державному рівні.

Правовий захист громадян є центральною проблемою соціальної, демократичної, правової держави. Поява в українському праві категорії правового захисту громадян – явище закономірне, що зумовлено реаліями політичної і соціально-економічної ситуації в Україні кінця XX – початку XXI ст. Необхідно мати на увазі, що за своєю сутністю і змістом правовий захист громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, виявляється як соціально-політичний і правовий інститут, що виник унаслідок необхідності задоволення потреб розвитку суспільства і держави. Система правового захисту як органічний елемент державної політики створює умови для реалізації громадянами всієї повноти правових і соціально-економічних прав, гарантованих державою, а також компенсації особливих умов діяльності з охорони правопорядку системою соціально-економічних пільг і гарантій та підтримання їх соціального і правового статусу.

Особливості розвитку проблеми правової захищеності громадян є відображенням різного ставлення на різних етапах розвитку суспільства держави до людини. Упродовж останнього десятиріччя характеризується розвитком демократичних засад в українському суспільстві, наслідком чого стало закріплення в ст. 2 Конституції України положення про те, що права і свободи людини та громадянина є найвищою цінністю, а їх визнання, дотримання і захист є обов'язком держави. Але будь-які конституційні приписи можуть бути тільки декларацією, якщо не буде створено відповідного механізму їх реалізації. Сутність правозастосовної діяльності полягає в тому, що за допомогою даної діяльності властивими специфічними методами проводиться в життя закріплена в нормах права воля держави.

Зв'язок підвищення ефективності соціально-правового захисту громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, обумовлено як удосконаленням законодавства, так і практикою його застосування. Дійсно, правова захищеність даної категорії громадян залежить, насамперед, від ставлення до неї держави, про які можна судити не тільки за прийнятими нормативними актами, а й з практики їх застосування.

Правовий та соціальний захист населення визнається основною функцією правової соціальної держави. Однак механізми такого захисту не можуть бути тотожними для всього населення через специфіку взаємозв'язку особистих і суспільних інтересів у кожному конкретному випадку.

Громадяни, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, є особливою соціальною групою, що виконує специфічні завдання охорони і захисту інтересів суспільства та держави. Цим пояснюється необхідність визначення їх правового статусу.

Під терміном «соціальна і правова захищеність», який увійшов у юридичну науку наприкінці 80-х років, слід розуміти діяльність держави щодо формування та реалізації системи заходів правового, політичного, соціально-економічного, матеріально-технічного та організаційного характеру, гарантованих нормативними актами з метою соціальної забезпеченості життя громадян та створення належних умов для здійснення ними діяльності. Виконання громадянами покладених на них обов'язків з охорони громадського порядку має забезпечуватися системою гарантій їх соціально-правового захисту, що являють собою відповідні юридичні засоби, механізми, процедури.

Поняття соціального та правового захисту міститься в Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 р. № 2011-XII. Так, правовий захист – це «діяльність (функція) держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому

середовищі. Це право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, у старості, а також в інших випадках, передбачених законом» [170, с. 34]. Це може стосуватися і громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку.

Правовий захист охоплює діяльність тих самих суб'єктів, що і соціальний захист. Правовий захист як сукупність правовідносин, що виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими особами та громадянами, можна розглядати як сукупність процедур дотримання, використання і застосування суб'єктами правовідносин юридичних норм, спрямованих на реалізацію прав і свобод громадян з урахуванням специфіки діяльності з охорони громадського порядку.

Порівняльний аналіз колишнього і чинного законодавства свідчить про недосконалість законодавства у вирішенні даного питання стосовно громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку. Багато гарантій соціальної і правової захищеності цих суб'єктів залишаються недостатньо сформульованими, закріпленими в нормативних правових актах і вимагають подальшого дослідження.

Під час розгляду питання правового захисту громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, необхідно зважати на загальні засади.

Презумпція беззаперечного виконання законних вимог позаштатного співробітника, члена формування з охорони громадського порядку. За аналогією із Законом України «Про Національну поліцію», у якому зазначено, що «Законні вимоги поліцейського є обов'язковими для виконання всіма фізичними та юридичними особами» (ч. 2 ст. 62), можливо, необхідно надати дане право і громадянам, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку.

Презумпція законності в діяльності позаштатного співробітника, члена формування з охорони громадського порядку. Набирає силу процес ствердження в теорії та практиці правового регулювання, а також у суспільній свідомості, безумовно, демократичного з правових принципів «дозволено все, що не заборонено законом», який стосується громадян [189], супроводжується іноді спекулятивним

тлумаченням його частиною громадян. Вони відмовляються виконувати або оскаржують законні вимоги та дії навіть співробітників поліції на тій підставі, що надання поліції будь-якого права ще не означає покладання на них обов'язків. Отже, будь-яке втручання позаштатного співробітника, члена формування з охорони громадського порядку в права і свободи окремих осіб, підприємств, установ і організацій визнається законним, якщо воно здійснюється на підставах і в порядку, передбачених законом, а за відсутності таких – виключно на їх прохання або за їх згодою, якщо це не суперечить суспільній моралі.

Презумпція довіри позаштатному співробітнику, члену формування з охорони громадського порядку. В Україні цей принцип вже діє на практиці, хоча й не закріплений законодавчо. Стали відомі подробиці вбивства поліцейського в Дніпрі.

Звістка про загибель двох поліцейських у Дніпрі під час виконання службового обов'язку сколихнула всю Україну. Уже на наступний день Міністр внутрішніх справ Арсен Аваков анонсував внесення до Парламенту законодавчих ініціатив, що передбачають презумпцію правоти поліцейського.

«Імператив презумпції правоти поліцейських повинен стати соціальною нормою. Спочатку підкоряйся поліцейському – потім оскаржуй», – зазначив Міністр на своєму Facebook. Це означає, що при виконанні службового обов'язку поліцейський діє завідомо правомірно, у межах закону. Якщо ви вважаєте інакше – підкоріться, а потім оскаржуйте його дію або бездіяльність. Можливо, аналогічний підхід має бути і стосовно громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку.

Презумпція примусового здійснення законних вимог позаштатного співробітника, члена формування з охорони громадського порядку. Як представник влади і закону позаштатний співробітник, член формування з охорони громадського порядку повинен мати право і зобов'язаний домагатися виконання відповідними особами, за загальним правилом, усіх своїх законних вимог. Громадянам необхідно знати, що законна вимога особи, яка бере участь в охороні публічної безпеки і порядку, вони зобов'язані виконувати за будь-яких умов, інакше цю вимогу може бути здійснено примусово.

Отже, можна визначити такі гарантії правового захисту громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку:

а) обов'язок виконання законних вимог позаштатного співробітника, члена формування, який бере участь в охороні публічної безпеки і порядку, що полягає в такому:

– законні вимоги позаштатного співробітника, члена формування, який бере участь в охороні публічної безпеки і порядку, є обов'язковими для виконання всіма громадянами та посадовими особами;

– за невиконання законних вимог позаштатного співробітника, члена формування, який бере участь в охороні публічної безпеки і порядку, і дії, що перешкоджають виконанню покладених на нього обов'язків, передбачено відповідальність у встановленому законом порядку;

б) позаштатні співробітники, члени формування, які беруть участь в охороні громадського порядку, не несуть відповідальності за моральну, матеріальну та фізичну шкоду, заподіяну правопорушнику застосуванням у передбачених законом випадках фізичної сили, спеціальних засобів, якщо заподіяна шкода відповідає обстановці, яка склалася;

в) на їх діяльність повною мірою поширюється положення про необхідну оборону і крайню необхідність, установлені законодавством;

г) ніхто інший не має права втручатися в законну діяльність позаштатного співробітника, члена формування, який бере участь в охороні громадського порядку, крім осіб, прямо уповноважених на те законом.

Це основні положення, що регламентують правовий статус громадян, які беруть участь в охороні громадського порядку. Їх правове становище досить специфічне, оскільки законні вимоги є обов'язковими для виконання всіма громадянами, посадовими особами та організаціями.

Для забезпечення цих вимог у кримінальному та адміністративному законодавстві слід визначити санкції за посягання на життя і здоров'я, невиконання законних вимог громадян, які беруть участь в охороні громадського порядку.

Водночас для ефективного виконання представниками громадськості своїх функцій щодо сприяння правоохоронним органам їх необхідно наділити деякими спеціальними повноваженнями: правом вимагати від громадян дотримання громадського порядку і припинення правопорушень, пред'явлення документів для встановлення їх особи, доставляти правопорушників до органів поліції, за необхідності застосовувати до них фізичну силу та спеціальні засоби.

Громадяни, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, повинні мати відповідний правовий та соціальний захист, водночас, нести відповідальність за свої протиправні дії, порушення ними прав і законних інтересів громадян.

Громадяни та їх об'єднання, які беруть участь в охороні громадського порядку, повинні перебувати під захистом держави в безпосередньому взаємозв'язку з правами, які їм надані для виконання покладених на них обов'язків. До спеціального правового захисту цих суб'єктів мають належати право на застосування фізичної сили та спеціальних засобів. Громадяни, які беруть участь в охороні громадського порядку, в установленому порядку можуть застосовувати заходи впливу та ін. Для цього їм необхідно надати право на застосування фізичної сили та спеціальних засобів. З цією метою в розділі 7 розробленого проєкту Закону визначені умови, межі і підстави застосування позаштатними співробітниками, членами групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку фізичної сили та спеціальних засобів.

У кримінальному законодавстві відсутні санкції за посягання на життя і здоров'я позаштатного співробітника, члена громадського формування правоохоронної спрямованості при здійсненні ними функцій з охорони правопорядку і профілактики правопорушень.

Законодавці пов'язують відсутність зазначених санкцій з твердженням, що перед законом мають бути всі рівні і не існує необхідності для виділення життя і здоров'я члена громадського об'єднання як самостійного об'єкта захисту. Під час посягання на життя і здоров'я позаштатного співробітника, члена громадського формування правоохоронної спрямованості особи, які вчинили ці суспільно

небезпечні діяння, повинні нести відповідальність за статтями Кримінального кодексу України.

Члени об'єднань правоохоронної спрямованості є громадянами України, які на добровільній основі надають допомогу правоохоронним органам щодо виявлення і припинення правопорушень, проведення профілактичної роботи серед осіб з антигромадською поведінкою. Діяльність зазначених формувань є корисною всьому суспільству. Члени формувань громадян, беручи участь разом із співробітниками правоохоронних органів в охороні громадського порядку і профілактики правопорушень, нерідко ризикують своїм здоров'ям та життям. Тому існує серйозна необхідність унесення змін до чинного кримінального та адміністративного законодавства в частині введення санкцій за посягання на життя і здоров'я, невиконання законних вимог позаштатного співробітника, члена формування, який бере участь у забезпеченні охорони громадського порядку та профілактики правопорушень.

Чинне законодавство встановлює відповідальність за непокору законному розпорядженню працівника поліції або перешкоджання виконанню ним службових обов'язків, образу працівника поліції, застосування насильства, зазіхання на життя поліцейського. Тому аналогічну норму необхідно передбачити стосовно громадян, які беруть участь в охороні громадського порядку.

До того ж у колишньому радянському Кримінальному кодексі РРФСР існували статті, що передбачали кримінальну відповідальність:

за опір представникові влади або представникові громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку (ст. 191);

за опір працівнику міліції або народному дружиннику (ст. 191 (1);

посягання на життя працівника міліції і народного дружинника (ст. 191 (2) тощо.

Зважаючи на вищевикладене, у розділі 8 розробленого нами проєкту Закону визначено гарантії правового захисту громадян, які беруть участь в охороні громадського порядку. Зокрема, ст. 30 проєкту визначає, що:

– громадяни при виконанні обов'язків з охорони громадського порядку перебувають під захистом держави.

– за непокору законним вимогам позаштатного співробітника, члена громадського формування, а також насильство або загрозу його застосування, посягання на їхнє життя, здоров'я, честь і гідність при виконанні обов'язків з охорони громадського порядку передбачено відповідальність, встановлену законодавством України.

Значною проблемою в правовому регулюванні діяльності позаштатних співробітників правоохоронних органів, формувань правоохоронної спрямованості залишається відсутність закріплених на законодавчому рівні гарантій соціальної захищеності для громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку.

На законодавчому рівні відсутні гарантії соціального захисту громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку.

Встановлення в законодавстві соціальних гарантій у більш повному обсязі зумовить рівень захисту прав і інтересів громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку, що буде враховано при формуванні нормативної бази на рівні місцевого самоврядування.

Для того щоб зрозуміти проблеми громадян, які беруть участь в охороні громадського порядку, і працювати з ними, необхідно мати уявлення про потреби та можливості задоволення цих потреб кожним громадянином. Тому соціальна робота має бути пов'язана передусім з виявленням і вирішенням проблем, які викликають труднощі у практичній діяльності даної категорії громадян. Знання причин виникнення цих проблем необхідно для планування і проведення ефективної соціальної роботи.

Закони, підзаконні нормативні акти і соціальні програми, прийняті на державному рівні, повинні давати реальні можливості громадянам, які беруть участь в охороні громадського порядку, для їх самореалізації. У практичній діяльності слід приділяти більше часу роботі, спрямованій на задоволення потреб цієї категорії громадян.

Нині формується інститут соціального захисту, що за змістом є інститутом усього громадянського суспільства. Саме тому проблема забезпечення високої соціальної захищеності громадян, які беруть участь в охороні громадського порядку за умови зростаючої агресивності злочинних елементів, має загальносоціальне значення. У зв'язку з цим, розглянемо деякі підходи до організації соціального захисту громадян, які беруть участь в охороні громадського порядку, як системного утворення. Під час створення сучасної ефективної системи соціального захисту необхідно, насамперед, визначити її функції.

З урахуванням вищевикладеного, у главі 8 розробленого проєкту Закону визначені гарантії соціального захисту громадян, які беруть участь в охороні громадського порядку. Стаття 31 проєкту визначає такі гарантії соціального захисту:

1. У разі загибелі (смерті) члена групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку у зв'язку з його участю в охороні громадського порядку родині загиблого (померлого) та особам, які перебувають на його утриманні, виплачується за рахунок коштів державного бюджету України, органу місцевого самоврядування одноразова допомога в розмірі, який визначається законодавством України, і призначається пенсія у зв'язку з втратою годувальника в порядку, передбаченому законодавством України.

2. У разі заподіяння члену групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку тілесного ушкодження чи іншої шкоди його здоров'ю у зв'язку з участю в охороні публічної безпеки і порядку, що спричинило настання інвалідності, йому виплачується за рахунок коштів державного бюджету України, органу місцевого самоврядування одноразова допомога в розмірі, який визначається законодавством України, і призначається пенсія з інвалідності в порядку, передбаченому законодавством України.

3. У разі заподіяння члену групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку тілесного ушкодження чи іншої шкоди його здоров'ю у зв'язку з участю в охороні публічної безпеки і порядку, які не спричинили настання інвалідності, йому виплачується за рахунок коштів державного бюджету України, органу місцевого

самоврядування одноразова допомога в розмірі й порядку, визначеному законодавством України.

4. Заходи соціального захисту позаштатних співробітників органів поліції встановлює Кабінет Міністрів України.

5. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть, з урахуванням наявних у них можливостей, встановлювати для членів групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку та позаштатних співробітників органів НП додаткові гарантії соціального захисту.

6. Гарантії соціального захисту інших категорій громадян, які беруть участь в охороні громадського порядку, встановлюються законодавством України.

Висновки до розділу 2

Узагальнюючи вищезазначене, ми дійшли таких висновків:

1. Формою участі громадян у забезпеченні правопорядку є сукупність нормативно-правових підстав здійснення громадянами діяльності щодо попередження та припинення злочинів і адміністративних правопорушень, заснованої на Конституції та законах України, нормативно-правових актах, що здійснюється у взаємодії з органами поліції.

2. Форми участі громадян у забезпеченні правопорядку, що діють в Україні, мають низку категоріальних ознак: нормативна регламентація; сфера діяльності – забезпечення публічної безпеки і порядку; спрямованість – безпосередньо на правопорушника; тісний зв'язок з органами місцевого самоврядування та державними правоохоронними органами.

3. Сучасні форми участі громадян у забезпеченні правопорядку залежно від суб'єктів заснування:

– створюються органами місцевого самоврядування (громадські формування з охорони громадського порядку, муніципальні поліції та варти),

– засновані недержавними охоронними структурами (приватні детективні агентства та охоронні фірми);

залежно від правових засад діяльності:

- діють на підставі закону (громадські формування з охорони громадського порядку);

- беруть участь у забезпеченні правопорядку на підставі нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування (муніципальні поліції та варти).

4. Таким чином, можна зробити висновок, що в сучасних умовах найважливішим мотиваційним чинником залучення громадян до охорони громадського порядку є встановлення спеціальних заходів правового та соціального захисту, тих, хто, надаючи допомогу органам поліції у вирішенні завдань забезпечення правопорядку, піддає себе ризику. У зв'язку з цим, необхідно вжити певних заходів для вдосконалення правових засад участі населення в охороні громадського порядку, забезпечення їх правового і соціального захисту. Механізм реалізації гарантій правового і соціального захисту потребує подальшого розвитку та спеціального нормативного закріплення.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА УЧАСТЬ В ОХОРОНІ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

3.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку та його використання в Україні

Нині значний інтерес становить зарубіжний досвід участі громадськості в правоохоронній та правозахисній діяльності та його адаптація в Україні. Загальноприйнятою є думка, що правоохоронні органи, які покликані охороняти громадський порядок, здійснювати боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями, не потребують допомоги населення. Водночас іноді саме громадяни, які стали свідками правопорушення або знають про запланований злочин, можуть надати працівникам поліції неоціненну допомогу у профілактиці та розслідуванні злочинів, а також підтриманні правопорядку на конкретній території (насамперед, за місцем проживання громадян). Так, у більшості країн у правоохоронній та правозахисній діяльності органів державного управління значну увагу приділено запобіганню злочинам та іншим правопорушенням за допомогою громадськості. Адже значно легше й дешевше і для держави, і для платників податків витратити зусилля й кошти на просвітницьку, виховну роботу, профілактику злочинів та інших правопорушень, ніж на їх розкриття і перевиховання осіб у пенітенціарних закладах.

Як зазначає Н. В. Камінська, реформування поліцейської діяльності включає в себе такі питання, як розвиток стратегій попередження злочинів засобами громади, збільшення кількості піших патрулів, розвиток локалізованих командних структур, створення систем місцевої відповідальності тощо. Реалізація згаданих функцій здійснюється у формі консультацій, порад, пропозицій і пов'язана зі зверненням

поліції до різних державних та недержавних організацій, соціальних служб і населення з метою залучення їх до вирішення завдань з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю та організації взаємодії в цій роботі [65, с. 117–118].

Першу у світі модель поліцейської діяльності, що ґрунтується на підтриманні та участі громадськості, 1829 р. запровадив Роберт Піл у Великій Британії. Тоді вперше висловлено думку про те, що поліцейська автономія – невиправдана стратегія. Поліція не може виконувати ефективно та своєчасно своїх обов'язків, не маючи підтримки громадських об'єднань і мешканців районів, які обслуговують поліцейські підрозділи. Результатом такої політики стало створення так званої « нової поліції », яка тісно співпрацювала з населенням. Співпраця між поліцією і громадянами полягає в тому, що між ними встановлюються такі взаємовідносини, за яких вони разом розв'язують проблеми підтримання належного правопорядку за місцем проживання громадян. Спрацьовує один з основних принципів функціонування поліції: публічна безпека і порядок – спільна турбота держави й суспільства; поліція надаватиме допомогу лише в тих випадках, коли недостатньо зусиль громадськості. В Україні згаданий принцип необхідно широко доводити до населення й органів державної влади та місцевого самоврядування, що значно полегшить діяльність державних правоохоронних органів із різними категоріями громадян, а також дасть змогу сформувати нову модель їхньої взаємодії. У діяльності поліції має бути акцентовано не на репресивній функції. Каральні стратегії діяльності поліції не можуть задовольняти суспільство, що розвивається в демократичному напрямі. Поліцію можна розглядати як сервісну службу (позитивний досвід Західної Європи, зокрема Німеччини), головне завдання якої полягає в наданні правозахисних послуг населенню на окремій території. Для цього необхідно здійснювати широку профілактично-роз'яснювальну роботу із залученням різних верств населення.

У багатьох країнах органи правопорядку мають структурні ланки, персонал яких займається виключно взаємодією з населенням. Співробітництво поліції і громадян здійснюється через різноманітні громадські ради, комітети, об'єднання, до

складу яких входять представники профспілкових, релігійних та інших громадських об'єднань. Безперечно, не всі добровільні об'єднання витримують перевірку часом й ефективно працюють, але в зарубіжній практиці є чимало життєво стійких форм участі населення в роботі правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю та підтримання громадського порядку [54].

Відомо, що в Японії рівень злочинності доволі низький. Це пов'язано з особливостями менталітету, високим рівнем самосвідомості та громадської відповідальності більшості соціуму, а також належним рівнем організації взаємодії населення й поліції. При всіх поліцейських дільницях і префектурах функціонують відділення й об'єднання Асоціації запобігання злочинності. До членів Асоціації приймають усіх громадян, які бажають допомагати вартовим правопорядку у вільний від роботи час. Їх обов'язок – повідомляти поліцію про вчинені злочини і патрулювати на вулицях увечері або вночі у складі «загонів пильності». Цікаво, що до асоціації входять не тільки пересічні громадяни, які бажають співпрацювати з органами правопорядку, а й об'єднання осіб за професіями, представники яких частіше за інших стають жертвами злочинних посягань (водії громадського транспорту, працівники банківської сфери, торговельних мереж, листоноші та ін.). Члени асоціації добровільно вносять кошти на її розвиток. Повсюдно створено своєрідні контактні пункти, до яких може прийти будь-який громадянин й отримати необхідну консультацію чи дієву допомогу. Працівники пунктів контакту тісно співпрацюють із персоналом правоохоронних органів, передусім у разі вчинення злочину чи розшуку зниклої особи.

Значної уваги заслуговує вивчення практики створення у Великій Британії, Франції, Німеччині, США різноманітних загальнонаціональних програм, спрямованих на дієву співпрацю населення й органів правопорядку. Так, у багатьох європейських країнах діє громадська організація «Зупини злочинця», яка допомагає поліції в боротьбі зі злочинністю, забезпеченні належного стану правопорядку в регіонах, проведенні профілактичної, превентивної, виховної, консультативної роботи. Відділення цієї громадської організації розташовані на території

поліцейських дільниць, що значно поліпшує співпрацю членів організації з працівниками правоохоронних органів [54].

В Англії добровольці заступають на охорону громадського порядку вже понад 200 років – це так звані «спеціальні констеблі», вони не відрізняються від поліцейських, але не мають при собі зброї і працюють не більше шести годин на тиждень. «Спеціальним констеблем» був навіть майбутній французький Імператор, коли вчився в Британії.

Більше 20 років у Сполучених Штатах Америки почали створювати добровільні групи боротьби зі злочинністю, які діють практично на всій країні. Форм участі громадян США в допомозі поліції багато – від добровільних помічників шерифів у сільській місцевості до спеціальних громадських формувань у великих містах. Міські добровольці зветься «поліцейський резерв» і мають форму, що схожа на поліцейську, але відрізняється «жетоном», і вони не мають при собі зброю. При цьому усі інші спецзасоби при них є. Особливо гармонійно вписані громадські помічники в правоохоронну структуру в м. Нью-Йорк. Сама правоохоронна система цього міста дуже складна, але в сукупності роботи усіх служб вона дуже ефективна. Там громадян, які беруть участь в охороні публічного порядку, звать допоміжною поліцією. Вони мають свій штаб, що підпорядкований управлінню поліції міста, здійснюють патрулювання на автомобілях поліції.

Використання добровольців серед мешканців ефективно практикується в поліцейському управлінні міста Панама-Сіті (штат Флорида). Тут після відповідних перевірок рівня спеціальних знань та проходження спеціальної підготовки громадяни отримують практично ті самі права, що і штатні поліцейські. Тому вони після роботи і навчання самостійно здійснюють патрулювання на вулицях міста [38].

У місті Колорадо-Спрінгс (штат Колорадо) поліція застосовує добровільних помічників за їх професійними якостям для юридичних, соціологічних, психологічних консультацій, ведення бухгалтерського обліку, статистичної обробки деяких матеріалів [38].

Американська поліція для боротьби зі злочинністю широко використовує працівників пошти, які на своїх маршрутах телефоном повідомляють поліцію про всіх підозрілих осіб і вчинені злочини.

Найбільш поширеними формами участі звичайних американців у заходах боротьби з криміналом є патрулі «безпечного житлового кварталу». У Брукліні (Нью-Йорк) – цивільні громадські патрулі. Вони здійснюють нагляд за обстановкою на території, перевіряють безпеку житлових приміщень і за необхідності повідомляють найближчу поліцейську дільницю про появу підозрілих осіб чи правопорушників. Як правило, члени таких груп озброєні і мають при собі сучасні засоби зв'язку.

Особливу увагу заслуговує вивчення практики створення у США різноманітних програм надання поліцією матеріальної допомоги населенню. Такі програми спрямовані, насамперед, на отримання достовірної інформації про вчинення особами злочину або про осіб, які намагаються вчинити злочин. Анонімність інформаторів гарантується кодовим номером, який присвоюється комп'ютером для анонімного дзвінка. При цьому особа, яка надала необхідну інформацію, не контактує з поліцією навіть після отримання нею винагороди в банку, що також здійснюється за кодовим номером.

Населення постійно інформується про криміногенну обстановку в країні через газети, журнали, радіо і телебачення. Учинені злочини не ховаються за завісою «таємниці».

У зарубіжних країнах постійно передається інформація про осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів, та про встановлені нагороди за їх затримання. Кошти для таких цілей надходять від приватних осіб, релігійних чи фінансових структур, підприємств і установ.

Поліцейські позитивно ставляться до таких програм, оскільки вони дають можливість повною мірою залучати населення до боротьби зі злочинністю і водночас здійснювати контроль за участю громадян в охороні правопорядку.

Протягом останніх років, у зв'язку зі зростанням рівня злочинності серед дітей, у багатьох країнах стимулюють створення різних комітетів сприяння

попередженню цієї категорії злочинів. Так, в Англії, США, Швеції, Японії при школах на громадських засадах створено комітети зв'язків школи і поліції. У них активно працюють батьки, вчителі, старшокласники, які займаються попередженням правопорушень серед дітей. Здійснення тісного взаємозв'язку з поліцією належить до обов'язків голови комітету, який зазвичай є директором школи. Крім цього, в Англії створено об'єднану робочу групу асоціації начальників поліції, товариства працівників освіти зв'язків між поліцією і школами.

Сьогодні закордоном збільшується кількість підліткових і юнацьких клубів поліції. Вартіві правопорядку організовують у них гуртки за інтересами, проводять спортивні і розважальні заходи, вечірки, зустрічі з батьками, бесіди на правову тематику, практикують також виїзди до спеціальних таборів праці та відпочинку. Такі табори існують у Німеччині, Австралії, Канаді, Нідерландах, Франції, Англії та інших країнах. Ці громадські організації і їх різнобічні форми участі населення в охороні публічної безпеки і порядку можуть бути широко запроваджені і в Україні.

Цікавий, на наш погляд, досвід із залучення населення до охорони публічної безпеки і порядку в країнах ближнього і далекого зарубіжжя. У кожній країні залучення громадян до охорони публічної безпеки і порядку різняться. Наприклад, у США сьогодні діє понад 50 видів різних громадських об'єднань правоохоронної спрямованості – від груп спостереження за порядком на вулицях до спеціальних добровільних формувань, члени яких носять форму і мають право в разі затримання злочинця застосовувати зброю та спецзасоби.

За кордоном у більшості випадків походять від розуміння того, що для ефективної участі громадськості в охороні публічної безпеки і порядку необхідно зацікавити населення, створити у громадян позитивне ставлення до поліції, її діяльності та її проблем.

У 1993–1996 рр. Науково-дослідний інститут поліції МВС Польщі провів дослідження з вивчення проблем співпраці громади з поліцією. За результатами дослідження 66 % виявилися прихильниками позиції, що співпраця з поліцією є обов'язком громадян. Однак у повсякденному житті 46 % респондентів висловили думку, що не схильні допомагати поліцейським в їх роботі. При цьому думки

опитаних різнилися залежно від місця проживання. Майже половина сільських жителів і жителів міст з населенням до 20 тис. осіб (відповідно 41 і 51 %) вважають за необхідне надавати допомогу поліції. Таку ж думку висловила тільки одна третина (33 %) респондентів, які проживають у містах з населенням понад 500 тис. жителів, що обумовлено відмінностями в характері середовища проживання.

При виявленні причин небажання співпрацювати з поліцією з'ясувалося, що основними причинами цього є побоювання помсти злочинців (44,0 %) і можливість появи різних труднощів, пов'язаних з викликами на допити до поліції, суду та ін. (40,0 %). 5,0 % опитаних вважають, що кожен працівник повинен виконувати свої службові обов'язки, не втручаючись в інші види діяльності. Таку думку висловили підприємці, керівники різного рівня, а також студенти й учні.

Одна з причин небажання співпрацювати з поліцією пов'язана з особистим досвідом спілкування зі співробітниками поліції. Найбільш часто жителям Польщі доводиться контактувати із співробітниками дорожньо-патрульної служби та під час звернення до поліцейських за отриманням необхідної інформації. Крім того, на формування громадської думки про поліцію значний вплив мають ЗМІ, які, як зазначили 58,0 % опитаних, недостатньо інформують про проблеми, з якими стикаються у своїй роботі поліцейські. Тому вжиття відповідних заходів за цими напрямками, пов'язаними з діяльністю поліції, сприятиме поліпшенню ставлення населення до співпраці з поліцією і підвищенню рівня взаємодії між поліцією та населенням.

З кінця минулого століття поліції США, Канади, Австралії стали широко використовувати філософію «суспільно-орієнтованої діяльності», що виражається в стратегії, яка складається з набору принципів, практик і програм, завдяки яким поліція, здійснюючи правоохоронну діяльність, взаємодіє з населенням на основі партнерських відносин.

Практика багатьох країн світу (Британії, Німеччини, Чехії, Бельгії, Данії, Естонії, Латвії, Литви, США та ін.) свідчить про те, що поліція діє значно ефективніше, якщо співпрацює з громадою. У цих країнах поліція стала організацією, яка запобігає злочинності, виконує профілактичну роботу з

недопущення правопорушень одночасно зі здійсненням розслідувань, взаємодіє з населенням та цікавиться, що потрібно громаді, для якої вона працює [44].

Таку модель поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду, називають англomовним терміном «Community policing». Вона побудована на принципах постійної комунікації та індивідуальному підході до вирішення місцевих проблем у взаємодії з населенням і відповідними органами влади [44].

Немає єдиного визначення поняття «Community policing», як і немає єдиного способу його впровадження. Якщо, запитати у десяти людей з різних країн, що таке «Community policing», отримаємо десять різних відповідей. Проте спільне бачення полягатиме в тому, що поліція може ефективно здійснювати свою правоохоронну функцію лише за умови постійної взаємодії і комунікації з населенням. Розуміння необхідності співпраці поліції та громади існує уже давно в усіх розвинутих державах. Утім модель такої співпраці різна, вона змінюється з плином часу та підлаштовується під актуальні вимоги суспільства [44].

Засновником концепції роботи поліції з населенням вважають Тома Поттера (Tom Potter), колишнього керівника поліції Портленда (США). Він розробив основні її принципи, коли був ще молодим поліцейським, ходив в обходи та спілкувався з мешканцями свого району [17; с. 248].

В основу концепції Community Policing лягли «дев'ять принципів роботи сучасної поліції», що укладені Робертом Пілом (Robert Peel), видатним британським політичним діячем. Ще 1829 р. як міністр внутрішніх справ Британії Роберт Піль, на протипагу існуючій до цього приватній поліції, створив у Лондоні муніципальну поліцію, діяльність якої ґрунтувалася на запобіганні злочинам і регулярному патрулюванню. Поліцейські керувалися розробленими Пілом вищезгаданими «дев'ятьма принципами Піля». Один з найважливіших досі принципів такий: «В усі часи поліція має підтримувати зв'язок з громадськістю, адже, згідно з історичною традицією, поліція і є громадськістю, а громадськість – поліцією; поліція – це лише представники громадськості, яким платять, аби ті присвячували повний робочий день тим обов'язкам, які покладаються на кожного громадянина в інтересах добробуту громади» [17, с. 35].

Такі методи роботи поліції стають дедалі популярнішими в усьому світі, оскільки представники поліції все чіткіше усвідомлюють суперечності між тим, що вони роблять, і тим, що вони повинні робити, згідно з думкою тих, кого захищають. Тому правоохоронцям потрібно більше зосереджуватись на аспектах, важливих у повсякденному житті людей, і підсилювати відчуття безпеки за місцем їх проживання.

Цікавий досвід поліції Латвії та Чехії щодо вирішення зазначених питань. Досвід обох країн донедавна схожий – як поліція кожної з цих країн шукала способи поліпшити своє сприйняття суспільством.

Закон про поліцію Чехії від 2009 р. став важливим інструментом для більш ефективної співпраці з місцевими громадами. Активна робота з пошуку кращих рішень та вдосконалення роботи поліції триває і сьогодні, передусім у столиці Чехії – Празі. У розумінні чеських фахівців, «Community Policing» – це об'єднання стратегії та моделі роботи поліції, в основі якого лежить переконаність у тому, що участь, співробітництво та підтримка громадськості може сприяти підвищенню якості контролю за злочинністю, оскільки традиційні прийоми не дають очікуваного результату. Населення може допомогти, вказуючи на причини своїх побоювань та загрози безпеки за місцем проживання [44].

У Латвії тривалий час вважалося, що ці обов'язки переважно виконують дільничні інспектори поліції, але активне впровадження в діяльність поліції підходу «Community Policing» в 2009–2012 рр. переконало в зворотному. Взаємодія з громадою має бути в усіх поліцейських службах [17; 239].

У деяких містах США, зокрема в Нью-Йорку, Сан-Дієго і Лос-Анджелесі та інших, реалізується програма «Community Policing», спрямована на зміцнення співпраці поліції з населенням. Ця програма передбачає наявність в органах поліції співробітників, здатних уміло спілкуватися з населенням, здійснення взаємодії з органами міської адміністрації та активну участь населення в забезпеченні публічної безпеки і порядку. Найважливіші елементи «Community Policing» такі: усвідомлення співробітниками поліції нових завдань з орієнтації своєї діяльності на населення; децентралізація структури поліції та організація участі громадян у

патрулюванні міст; розгляд заяв і скарг громадян, що не належать до компетенції поліції, видача відповіді про прийняття рішення за ними відповідними органами влади.

Незважаючи на всю різноманітність реалізованих програм, найбільш дієвою формою участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку є їх повідомлення про правопорушення і злочини. Забезпечення взаємодії поліції і громадян, які побоюються помсти з боку злочинців і для яких допит або виступ на суді пов'язані з певними труднощами, можливе в межах програми «Crime Stoppers» («Борці зі злочинністю»), яка проводиться в США, Канаді, Великій Британії та Австралії. Ця програма дозволяє анонімно повідомляти телефоном інформацію про різні види злочинів. Надходження повідомлень від населення передаються до органів розслідування. Деякі дані, а саме про особливо тяжкі злочини, передаються в ЗМІ. Кожен, хто повідомляє будь-яку інформацію, отримує цифровий код, назвавши який, через деякий час можна дізнатися, чи проведені були оперативні заходи на основі наданої інформації. У разі здійснення успішних оперативних дій видається винагорода, виплата якої здійснюється при дотриманні анонімності того, хто повідомив дані, наприклад, шляхом відкриття анонімних рахунків. В організаціях молоді, а також через публікації та повідомлення в засобах масової інформації представники «Crime Stoppers» закликають інформувати про незаконний обіг наркотичних засобів.

Особливе місце серед форм взаємодії поліції та населення посідають добровільні формування помічників поліції. У США добровільні помічники формують загони самооборони і допоміжні загони. Загони самооборони здійснюють боротьбу зі злочинністю шляхом патрулювання мікрорайонів. До допоміжних загонів входять спеціально навчені добровольці, одягнуті в уніформу. Вони виконують практично ті самі функції, що і поліція, але під постійним контролем останньої.

Аналогічні форми участі громадян правоохоронної діяльності існують і в інших країнах. У Великій Британії функціонує так звана спеціальна поліція. Службовці цієї поліції (спеціальні констеблі) фактично мають статус позаштатних

поліцейських. Вони є допоміжним резервом регулярної поліції і використовуються, головним чином, для контролю над ситуацією, що складається під час мітингів, демонстрацій, при виникненні масових заворушень.

Цікавий досвід США щодо створення при поліцейських департаментах молодіжних загонів сприяння поліції. Такі загони складаються з 10–30 добровольців у віці 12–17 років, які надають посильну допомогу в правоохоронній діяльності, наприклад, у підтриманні публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів, допомагають черговому по департаменту.

Проаналізувавши різні програми, що реалізує поліція в країнах далекого зарубіжжя, можна зробити висновок про те, що головною метою їх є створення сприятливого ставлення населення до діяльності поліції і забезпечення ефективного обміну інформацією про правопорушення та діяльність поліції, як правило, без безпосередньої участі населення в процесі охорони публічної безпеки і порядку.

Дещо інша ситуація в країнах ближнього зарубіжжя. У Білорусі дружинники збереглися донині: найактивніші їх формування діють у Бобруйську, Слуцьку, Бресті, деяких містах Гомельської області. Після розпаду Радянського Союзу вони існували, так би мовити, на голому ентузіазмі. Але незабаром ситуація змінилася – завдяки прийнятому Закону «Про участь громадян в охороні правопорядку», який вступив у силу з 1 січня 2004 р.

Цікаві положення цього Закону і багато його положення можуть бути враховані і в нашому законодавстві. У цьому законі найбільш значущим є те, що він, можливо, уперше передбачає не тільки форми, методи і види участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку, але і їх соціальний захист. Зокрема, введено обов'язкове особисте страхування дружинників і порядок відшкодування шкоди, заподіяної їх майну, визначені соціальні гарантії держави на випадок тимчасової непрацездатності людини, що настала у зв'язку з його участю в охороні публічної безпеки і порядку. При цьому чітко вказані розміри страхових виплат, допомоги і пенсії, які в даному випадку фактично зрівнюють у правах дружинників і штатних співробітників поліції.

Новим законом призначаються спеціальні співробітники, одним з прямих обов'язків яких є саме організація підготовки та постійне кураторство дружинників. Адже на патрулювання вулиць можуть виходити тільки підготовлені люди, обізнані хоча б з основами законодавства, які мають навички самооборони і затримання правопорушників. Необхідні і суто специфічні знання – наприклад, уміння користуватися радіостанцією, правильно перевіряти документи, оглядати транспортні засоби, охороняти місце події, надавати першу медичну допомогу. Однак треба розуміти і те, що участь пересічних громадян в охороні публічної безпеки і порядку зовсім не підміняє роботу поліції (міліції). У будь-якій сфері поняття «робити» і «допомагати» істотно різняться. Тому, наприклад, не буде озброєно дружинників або оснащено їх спецзасобами. Таке питання при підготовці Закону навіть не розглядалося. Сидіння в засідках, обшуки, затримання запеклих бандитів – це прерогатива виключно професіоналів.

Багато положень цього Закону доцільно використовувати в законодавстві України, однак ми не згодні з тим, що громадяни, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, не можуть наділятися правом використання спеціальних засобів і застосування заходів адміністративного примусу.

Ефективно реалізуються положення Закону Республіки Казахстан «Про участь громадян в забезпеченні громадського порядку» від 9 липня 2004 р. № 590-2. Діяльність громадських об'єднань правоохоронної спрямованості можлива тільки у взаємодії з підрозділами адміністративної поліції – це служби громадської безпеки, дорожня і міграційна поліція. Відповідно до Закону, на добровільних помічників поліції покладено функції щодо спільної з дільничними інспекторами поліції охорони громадського порядку під час проведення спортивних і культурно-масових розважальних заходів, а також у гуртожитках вищих і середніх навчальних закладів і на прилеглий до них території, участі в рейдових профілактичних заходах щодо попередження правопорушень. Добровільні помічники поліції сприяють проведенню індивідуальної профілактичної роботи з особами, які перебувають на обліку дільничних інспекторів та інспекторів у справах неповнолітніх. У сільській місцевості – це охорона пасовищ і надання сприяння поліції в попередженні

крадіжок зерна. Новим можна назвати патрулювання вулиць під безпосереднім керівництвом співробітників поліції і участь в охороні під'їздів будинків та прилеглої до них території. Можливо, цей перелік ще буде поповнюватися, однак законом чітко обумовлено, що громадяни, які беруть участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку, не будуть залучатися до оперативно-розшукових заходів.

Один з видів участі громадян у забезпеченні публічної безпеки і порядку – це інститут консьєржів. Як відомо, на території нашої країни створюються базові відділи поліції, матеріально-технічне оснащення яких дещо краще, ніж інших. У Казахстані таким є Ріддерський міський відділ внутрішніх справ. У ньому як експеримент серед перших запроваджено інститут консьєржів. Їх участь у профілактиці правопорушень, запобіганні злочинам має позитивний результат. Так, за допомогою консьєржів було розкрито вбивство, припинено злочинну діяльність раніше судимого громадянина, дільничні інспектори поліції отримали від них більше 100 повідомлень про адміністративні проступки.

Важливе значення щодо участі громадян у забезпеченні громадського порядку має дільничний офіцер поліції, який є ключовою фігурою в системі поліції, що відповідає за організацію роботи з населенням, у тому числі і залучення його до заходів з охорони публічної безпеки і порядку. Законом (ст. 4) визначено, що на базі дільничних пунктів поліції буде здійснюватися правова підготовка громадян, які беруть участь у забезпеченні громадського порядку, вивчено результати цієї взаємодії, розроблено найбільш оптимальні форми і види участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку.

Для більшості зарубіжних країн характерними є децентралізовані поліцейські системи, тобто місцеві органи влади створюють свої поліцейські підрозділи, які обслуговують лише свою територію.

Нині поліцейські формування, що підпорядковані й фінансуються органами місцевої влади, існують практично в усіх закордонних державах, у яких визнається право населення на здійснення в тій чи іншій формі територіального самоврядування. Штатна чисельність, організаційні моделі й підходи до управління

ними місцевою адміністрацією залежать від національних традицій. Обсяг їх повноважень у різних країнах також неоднаковий і залежить переважно від особливостей національного законодавства. Водночас у більшості країн на муніципальну поліцію покладено нагляд за безпекою дорожнього руху, санітарним станом населених пунктів, правилами благоустрою, порядком на ринках, виконанням розпоряджень мерії. Вона вважається постійно діючим резервом НП.

Важливим є й те, що фінансування муніципальної поліції здійснюється переважно коштом місцевої влади.

Нині залишається єдиною державою, у якій збережено «чисту» модель самоврядуваної поліції. Сьогодні лише у Швейцарії відсутній централізований та монолітний корпус поліції, що зумовлено державно-правовою своєрідністю країни, специфічною формою державного устрою (у складі Швейцарської конфедерації перебувають кантони, що мають правовий статус державних утворень). Організаційно-правові засади функціонування поліцейських органів та чисельність особового складу визначаються кантональними органами влади, що об'єктивно пояснює розмаїття підходів до організації діяльності поліції. Поліція Швейцарії загалом складається з 26 кантональних корпусів та понад 100 общинних підрозділів. До того ж навіть за умов абсолютної децентралізації поліції у Швейцарії чітко визначено організаційно-правові засади міжрегіонального, поліцейського співробітництва та функціонують загальнодержавні, інформаційні системи. Наприклад, з метою налагодження тісної взаємодії поліцейських служб суб'єктів конфедерації засновано Конфедерацію кантональних комендантів Швейцарії та Швейцарське об'єднання шефів міської поліції. Ці інституції сприяють ефективному виробленню уніфікованих стандартів поліцейської діяльності. При цьому населення традиційно виказує високий рівень довіри до поліції.

Сучасне правоохоронне співтовариство США є надзвичайно розгалуженою структурою, що складається близько з 20 тис. відомств та агентств, які виконують схожі завдання, однак відрізняються за рівнем компетенції та юрисдикції. У США відсутні уніфікована федеральна (загальнонаціональна) поліцейська служба та єдиний адміністративний і координаційний центри. Національна поліцейська

система є багаторівневим утворенням, що складається з низки суб'єктів правоохоронної діяльності: федеральних поліцейських відомств, поліцейських служб окремих штатів, комунальних (муніципальних) служб поліції, недержавних утворень (охоронних фірм, детективних агентств тощо).

Поліцейські структури штатів вважаються незалежними від Федеральної поліції. На федеральному рівні налічується близько 60 поліцейських служб різного відомчого підпорядкування, що діють на підставі федерального законодавства та уповноважені виконувати поліцейські функції на території всієї країни. У Чіткого ієрархічного зв'язку, як в Україні, між ними немає ні за вертикаллю, ні за горизонталлю. Поліцейські органи США умовно можна поділити на: 1) федеральні поліцейські органи; 2) поліцейські органи штатів; 3) поліцейські органи у графствах; 4) поліцейські органи міст і селищ міського типу; 5) поліцейські органи корпорацій і фірм (приватна поліція). У США поліцейські функції, крім вищезазначених, виконують також спеціальні органи Міністерства фінансів, митної служби, служби внутрішніх доходів, федеральні органи контролю за банками, керівництво банків, бюро наркотиків, служби імміграції, інспекційного департаменту поштового відомства й низка інших органів, які мають право проведення дізнання й досудового слідства у правопорушеннях, що належать до їх компетенції.

У США існує два види комунальних поліцейських служб: муніципальна поліція міст і поліцейські служби графств. Муніципальна поліція становить близько 90 % від загальної чисельності персоналу поліцейських сил країни. До її компетенції належить охорона громадського порядку, розслідування злочинів, дозвільна діяльність тощо. Натомість поліцейські служби графств своєю юрисдикцією охоплюють сільські райони країни. Ці служби очолює шериф, якому підпорядковані поліцейські констеблі. До функціональних обов'язків шерифа належить розшук та затримання злочинців, розслідування здійснених на території графства злочинів, утримання місцевої в'язниці, а в деяких штатах навіть збирання податків та виконання обов'язків судового виконавця. Посада шерифа є виборною (залежно від традицій штату, його обирає населення строком на два або чотири роки) [61].

Діяльність поліцейських органів США перебуває під жорстким контролем спеціальних агентств, відповідальних за законність і гласність у роботі правоохоронних органів. Такий контроль здійснюється з боку виконавчої влади, суддів, прокуратури, адвокатури, бюро присяжних. Водночас із заходами щодо покращення рівня взаємодії поліцейських відомств, урядом США було здійснено уніфікацію системи підготовки персоналу поліції, розроблено єдині професійні стандарти. При комплектуванні штатів муніципальної поліції беруть до уваги рекомендації федеральних (державних) поліцейських органів. Необхідний рівень вимогливості закладається вже на стадії добору кандидатів на службу в поліцію.

Модель функціонування муніципальної поліції передбачає слабкий взаємозв'язок і взаємодію між центральними та муніципальними правоохоронними органами. По суті це два самостійних рівнозначних органи державної влади з чітко визначеними і розмежованими функціями. Ради кожного міста Великої Британії мають у розпорядженні місцевий поліцейський загін (муніципальна поліція), який обирає сама рада. Усі поліцейські органи Великої Британії належать до системи МВС, але міністрові внутрішніх справ безпосередньо підпорядковані лише підрозділи Скотланд-Ярда, а щодо інших – він не має права оперативного керівництва і не несе відповідальності за їх діяльність. Водночас він має право нагляду за діяльністю регіональних (місцевих) поліцейських органів та звільнення з посад шеф-констеблів, які не відповідають обійманим посадам. Нині урядовому нагляду підлягає 50 поліцейських формацій Великої Британії (43 – в Англії, 6 – у Шотландії, 1 – у Північній Ірландії), які мають місцевий характер та обмежену територіальну юрисдикцію. Також у країні функціонують окремі відомчі поліцейські служби (транспортна поліція – охорона залізниць та метрополітену, поліція відомства з питань атомної енергетики – охорона атомних електростанцій та інших об'єктів, військова поліція – протидія контрабанді на водних шляхах, виявлення вибухових матеріалів та наркотичних речовин). МВС Великої Британії наділене значними повноваженнями щодо муніципальної поліції навіть за умов, коли, згідно з нормами звичаєвого права, регіональна адміністрація користується прерогативами у сфері встановлення контролю над злочинністю. Так, британське

МВС уповноважене розглядати питання щодо чисельності регіональних поліцейських сил, здійснювати їх інспектування, брати участь у визначенні кандидатур на заміщення керівних посад, надавати уряду пропозиції щодо доцільності надання державних дотацій муніципальній поліції. МВС також здійснює підготовку кадрів, наукове та інформаційне забезпечення підрозділів поліції. Шляхом видання єдиних для всієї НП адміністративних актів Міністерство визначає організацію підрозділів поліції, порядок їх комплектування, засади проходження служби персоналом тощо.

При міністрові внутрішніх справ функціонує консультативний орган у справах поліції – Поліцейська рада з підтримання контактів. У кожному графстві також створено поліцейські ради, що мають специфічний статус контрольно-дорадчого громадського органу та, водночас, складової місцевих органів влади (2/3 їх складу комплектується за рахунок представників місцевих органів влади, а 1/3 становлять судді). До компетенції поліцейських рад належить питання фінансування поліції, визначення структури штатів і напрямів діяльності, висунення кандидатур на заміщення посади шеф-констебля (посадової особи, яка очолює поліцію графства). У Великій Британії існує також практика створення громадських консультативних комітетів у складі представників різних верств населення і професійних груп, що виконують допоміжну функцію з визначення потреб суспільства у сфері забезпечення внутрішньої безпеки [61].

Поліцейські функції виконують Національна поліція й Національна жандармерія, що підпорядковані МВС Франції. Муніципальні підрозділи поліції нечисленні, їх функції більш обмежені та зведені до виконання обов'язків щодо підтримання громадського порядку. До того ж утворюються вони лише в середніх і відносно невеликих містах із населенням понад десять тисяч чоловік. Муніципальна поліція Франції позбавлена повноважень із розслідування злочинів. Вона повністю утримується за рахунок місцевих бюджетів.

Аналогом муніципальній поліції США та Великої Британії у Франції є наближена поліція – це форма децентралізованої поліції, яка надає перевагу переконанню і профілактиці, а не застосуванню примусових заходів, зв'язкам і

співпраці з громадою. Наближена поліція передбачає набагато детальнішу «територіалізацію» дій поліції для того, щоб дати їй змогу знати краще не лише свою територію, а й населення, що мешкає на ній. Вона організовується за територіями. Територіальне закріплення поліції має посилити її прозорість та сприяти налагодженню стосунків довіри з населенням.

В Італії діяльність муніципальної поліції регулюється загальнонаціональним законом про Муніципальну поліцію 1986 р. Муніципальна (локальна, місцева) поліція, крім Міністра внутрішніх справ, підпорядковується виключно голові місцевого муніципалітету (меру). Вона відповідає за забезпечення громадського порядку та безпеки громадян, які проживають на відповідній території; здійснює функції дорожньої поліції (патруль); веде нагляд за такими сферами, як охорона здоров'я, торгівля, будівництво виключно на тій території, на якій несе службу. До структури муніципальної поліції входять такі підрозділи, як адміністративна поліція, будівельна поліція, торгова поліція, поліція по нагляду за навколишнім середовищем тощо. За правовим статусом працівники муніципальної поліції Італії прирівнюються до державних поліцейських.

У Польщі основний закон про поліцію надає право органам місцевого самоврядування утримувати за рахунок своїх коштів посади в поліції, однак лише в підрозділах з охорони громадського порядку і лише за умови утримання такої посади мінімум протягом п'яти років. При загальній чисельності поліції 103 тис. таких посад є лише близько 200. Органи ж місцевого самоврядування (лише у великих містах) у своєму складі мають «страж мейська» – міська варта чи міська сторожа. Їх функції наближені до функцій наших громадських формувань – «дружинників». Вони не мають зброї, здійснюють патрулювання вулиць, наглядають за вуличною торгівлею, паркуванням, мають право затримувати порушників, однак для вирішення питань доставки останніх до поліції та їх тримання викликають поліцію.

У Білорусі збереглася структурна побудова міліції, яка функціонувала за часів Радянського Союзу. Органи місцевого самоврядування мають право утримувати

посади працівників міліції, а також періодично заслуховувати звіти начальників міліції про їх роботу без права втручання у процесуальну діяльність.

Поліція самоврядування фінансується з республіканського бюджету і бюджету самоврядування. Для збільшення чисельності працівників поліції, розвитку технічної бази підрозділів, матеріального заохочення працівників, поліпшення умов їх побуту використовуються також кошти, які одержані від підприємств, установ, організацій і громадян за надання їм послуг на договірній основі, а також від стягнення адміністративних штрафів, інших джерел. Утворення поліцейських дільниць, установлення території обслуговування є виключним правом органів самоврядування верхнього рівня (округів) [61].

Керівництво поліцією самоврядування здійснює Департамент поліції МВС Литовської Республіки, а керівництво поліцейськими дільницями, які розташовані на території міста (району), здійснює комісар поліції самоврядування, який одночасно є заступником комісара поліції міста. Комісар поліції самоврядування (дільниці) призначається за поданням комісара поліції адміністрацією самоврядування відповідного рівня (міста, округу) і наділяється повноваженнями керівника органу дізнання і посадової особи, компетентної розглядати справи про адміністративні правопорушення [61].

У Німеччині муніципальний штат поліцейських виконує широкий спектр завдань: від чергування патрульної служби до створення й обладнання місць для ознайомлення населення із правилами дорожнього руху та залученням до цього ЗМІ [61].

Через наявність певних національних особливостей і з урахуванням реалізованої моделі стану правопорядку розподіл компетенції між муніципальною і державною поліцією в різних країнах неоднаковий. Однак низку принципів можна вважати загальновизнаними. По-перше, муніципальна поліція зобов'язана керуватися державним законодавством і рішеннями національного уряду. По-друге, повноваження службовців муніципальної поліції обмежуються територією муніципального утворення, що обслуговується, і можуть бути розширені в особливих випадках тільки за рішенням центральної влади. По-третє, муніципальна

поліція не повинна втручатися в межі «загальнонаціональної юрисдикції», до якої, як правило, належать тяжкі злочини [229].

У розвинутих демократичних країнах з досить високим ступенем децентралізації соціального управління, нині сформовано стійкий механізм взаємовідносин органів управління різних рівнів, створено політичні, правові, економічні та інші умови, що дозволяють ефективно функціонувати муніципальній формі поліцейського обслуговування. У численних зарубіжних дослідженнях, що присвячені перспективам розвитку поліцейської діяльності, муніципальна поліцейська діяльність розглядається як головна стратегія поліції в ХХІ ст., її головною перевагою визнається здатність зменшити ступінь відчуженості поліції та суспільства, об'єднати зусилля органів місцевого самоврядування та різних суспільних інститутів (родин, шкіл, об'єднань сусідів) для забезпечення громадського спокою та порядку, зробити їх ключовими партнерами поліції.

Обраний Україною демократичний шлях розвитку, схожість прийнятих моделей місцевого самоврядування дають змогу широко використовувати накопичений у зарубіжних країнах досвід реалізації функції з охорони громадського порядку на самоврядних територіях та організації муніципальних сил правопорядку. Зарубіжний досвід свідчить про необхідність виявляти обережність у виборі шляхів і строків переходу до децентралізованих форм охорони громадського порядку. Цей процес має бути забезпечений відповідними політичними, правовими, економічними та організаційними умовами.

Залучення широких верств населення до правоохоронної діяльності є важливою формою участі громадян в управлінні справами суспільства і держави, одним з основних факторів підвищення ефективності охорони публічної безпеки і порядку в країні. Правоохоронна діяльність як громадських формувань загалом, так і окремих громадян зокрема була відома майже на всіх етапах розвитку нашого суспільства. Як свідчить практика минулих років, діяльність громадських формувань правоохоронної спрямованості зробила значний внесок у вирішення проблем охорони публічної безпеки і порядку та боротьби із правопорушеннями. Зважаючи на природу взаємозв'язків між правоохоронними органами та

громадськістю, можна звести їх до двох загальних принципів (або двох типів) поліцейсько-громадських відносин. Цими принципами є консультація та співпраця.

Консультативний механізм полягає в тому, що працівники правоохоронних органів разом з населенням визначають проблеми, що існують на території їх обслуговування. Відповідно, ідея співпраці на практиці зводиться до конкретних взаємовідносин між працівниками поліції і громадянами, в яких вони разом вирішують проблеми. Усі можливі форми взаємодії правоохоронних органів і громадськості можна згрупувати в такі умовні блоки: спільна організація і здійснення заходів щодо охорони публічної безпеки і порядку; узгодження самостійних дій щодо публічної безпеки і порядку; обмін оперативною інформацією; безпосередня спільна діяльність громадських формувань правоохоронної спрямованості і працівників поліції; здійснення громадськими формуваннями правоохоронної спрямованості заходів за ініціативою органів поліції; допомога працівників поліції громадськості у здійсненні заходів щодо охорони публічної безпеки і порядку; організація правового і спеціального навчання громадян, які бажають виконувати правоохоронні завдання; взаємний контроль за діяльністю щодо охорони публічної безпеки і порядку. У процесі побудови громадянського суспільства, розвиток якого неможливий без налагодження партнерських відносин з населенням, зростання рівня довіри людей до органів державної влади загалом і до поліції зокрема особливої актуальності набуває відродження комунікативної функції владних структур держави, організація тісної взаємодії із ЗМІ як джерелом громадянського контролю та посередником між владою і суспільством. Засоби масової інформації є важливим каналом засвоєння індивідом соціального досвіду (знань, навичок, форм поведінки) у різних сферах життя. Засвоюючи соціальну інформацію, що передають ЗМІ, людина індивідуально і вибірково опрацьовує її згідно з досягнутим нею рівнем наукових знань і культури, спрямованістю інтересів і потреб. Ураховуючи функціональні можливості ЗМІ у формуванні правосвідомості та світоглядних цінностей особи, вони повинні керуватися у процесі розповсюдження соціальної інформації передусім інтересами суспільства і держави, серед яких одним з пріоритетних є завдання превенції. Так,

інформаційна функція допомагає поліції в організації і формуванні громадської думки про свою діяльність, просвітницька – у реалізації цілей правової пропаганди; виховна – у формуванні правосвідомості, збільшенні соціально-правової активності мас; регулятивна – забезпечує нормативне закріплення взаємовідносин між органами поліції, громадянами та ЗМІ. Гедоністичну функцію поліції використовують для максимально повного засвоєння інформації, яка передається.

Аналіз зарубіжного досвіду правоохоронної діяльності громадськості свідчить, що, по-перше, ефективність охорони публічної безпеки і порядку неможлива без підтримки та участі в цій справі широких верств населення, рішучі заходи, що спрямовані на охорону публічної безпеки і порядку, кардинально не поліпшать ситуацію доти, доки зусилля правоохоронних структур, зокрема, поліції не отримають широкої підтримки з боку населення; по-друге, поліція може досягти значних успіхів з охорони публічної безпеки і порядку в тому разі, коли буде побудовано атмосферу взаємоповаги і співробітництва між нею і громадянами; по-третє, необхідним є поступове впровадження моделі поліцейської діяльності, заснованої на підтримці громадськості, у правоохоронну діяльність органів, структур та підрозділів МВС України, запровадження в діяльності усіх без винятку правоохоронних органів України принципів співпраці та консультування з громадськістю; по-четверте, важливим слід визначити запровадження в правоохоронну діяльність України програм, спрямованих на профілактику правопорушень, проведення тижнів профілактики злочинності; по-п'яте, доцільним буде створення в Україні не тільки оперативних груп з охорони публічної безпеки і порядку та превенції правопорушенням, а й утворення педагогічних асоціацій та наукових структур, які здійснюватимуть кримінологічні дослідження та організовуватимуть обмін правоохоронним досвідом; по-шосте, варто впровадити в правоохоронну діяльність поліції систематичне здійснення загальнонаціональних кампаній щодо попередження злочинів та інших правопорушень.

Серед проблем, що потребують негайного вирішення, є удосконалення правового регулювання основ взаємодії поліції з громадськістю. Зокрема, необхідно визначити межі юридичного закріплення їх взаємодії. Норми права мають

регламентувати лише основні, найбільш важливі форми і напрями взаємодії поліції з населенням, у кожному конкретному випадку його суб'єкти за своєю ініціативою і власним розсудом повинні самі визначати найбільш доцільні засоби досягнення загальної мети – охорони публічної безпеки і порядку. Правова регламентація основ взаємодії поліції з громадянами та окремими видами громадських формувань потребує подальшого розвитку. У подальшому слід прийняти низку відомчих нормативних актів МВС України, у яких зазначити специфіку такої взаємодії за напрямками діяльності поліції. Уміння працівників поліції будувати взаємовідносини з представниками конкретних громадських формувань розглядається як важливий критерій оцінки їх професійного рівня, політичної і правової культури. Саме тут відкриваються найширші можливості для виховання людей досвідом практичної участі в перетвореннях, що відбуваються у сфері правопорядку. Для виконання завдань, які постають, на рівні сучасних вимог необхідно по-новому осмислити набутий досвід, збагатити усі напрями діяльності новим змістом, докорінно оновити арсенал форм, методів та засобів охорони публічної безпеки і порядку, боротьби з правопорушеннями. Тільки так можна надати правоохоронній діяльності в Україні загальнодержавного характеру, вивести її на якісно новий рівень. Широке представлення теоретичної основи розуміння процесів взаємодії у соціумі взагалі та в системі державного управління зокрема обумовило формування різних методичних підходів до побудови взаємодії поліції з громадськістю, але ефективний зворотний зв'язок досі не сформовано. Саме тому дослідження механізмів взаємодії поліції з громадськістю та оцінювання ефективності їх функціонування є доцільним і необхідним [35].

3.2. Перспективи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку

З урахуванням конституційного права органів місцевого самоврядування забезпечувати законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян, вважаємо правомірним запропонувати нову організаційно-правову форму участі

громадян в охороні правопорядку – групу безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку.

На наш погляд, правовою основою для створення таких об'єднань може стати Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема ст. 2 «Поняття місцевого самоврядування».

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [159].

У загальному вигляді найважливіші питання, що належать до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, ст. 143 якої передбачає, що «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Відповідно до ст. 38 вказаного Закону, делегованими повноваженнями щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, які належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, є вжиття необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, урятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей [159].

Реформа децентралізації створила передумови для формування нової якості послуг, які отримують мешканці об'єднаних територіальних громад. Забезпечити безпеку громадян, створити захищений комфортний життєвий простір – ключова функція держави і органів місцевого самоврядування. Тому створення в межах секторальної децентралізації Центрів безпеки громадян в об'єднаних

територіальних громадах – це зовсім нова якість безпекової послуги, доступної і наближеної до громадян. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Так, ст. 14 Закону надає право сільським, селищним, міським, районним у місті (у разі їх створення) радам дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом.

Керівні органи самоорганізації населення обираються на зборах або конференціях громадян, які проживають на відповідній території.

Під об'єднанням безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку розуміється самоорганізація громадян жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста для самостійного та під свою відповідальність здійснення власних ініціатив з питань місцевого значення.

Група безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку вважається заснованою з моменту реєстрації статуту уповноваженим органом місцевого самоврядування відповідної громади. Порядок реєстрації положення (статуту) групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку визначається статутом територіальної громади та (або) нормативними правовими актами представницького органу територіальної громади.

Група безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку відповідно до її статуту може бути юридичною особою і підлягає державній реєстрації в організаційно-правовій формі некомерційної організації.

Незважаючи на муніципально-правову природу цих формувань, вирішальну роль у їх створенні має відігравати держава. Це необхідно для того, щоб була можливість законодавчо наділити створені об'єднання громадян для участі в охороні публічної безпеки і порядку низкою адміністративних повноважень.

Законодавство повинно чітко визначити повноваження органів державної влади, місцевого самоврядування щодо регулювання участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку, закріпити основні принципи створення та функціонування групи безпеки громади, права, обов'язки і відповідальність їх членів.

На наш погляд, фінансування групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку має здійснюватися за рахунок коштів місцевого бюджету (бюджету територіальної громади). Органи місцевого самоврядування повинні взяти на себе питання матеріально-технічного забезпечення цих формувань (надання приміщень, засобів транспорту і зв'язку, офісної техніки, екіпіровки, засобів захисту та ін.), оплату праці керівників. Однією з обов'язкових умов функціонування групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку повинна стати належна правова і соціальна захищеність його членів.

Керівництво, координацію діяльності групою безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку мають здійснювати органи місцевого самоврядування і територіальні органи НП в особі спеціально передбачених співробітників, які відкомандировані до цих формувань, та проводити відповідну роботу з координації діяльності з органами НП, навчання і підготовку членів групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку.

Запропоновано нову організаційно-правову форму участі громадян в охороні правопорядку – групу безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку як різновид громадських об'єднань, створених за участю держави. Ця ідея сьогодні отримала свій розвиток і вже пропонується організувати систему відповідних центрів безпеки громади та визначити єдину концепцію цієї систем. При цьому під об'єднанням безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку як організаційно-правової форми участі громадян України передбачається розуміти

систему центрів і пунктів публічної безпеки, призначену об'єднати всіх соціально активних громадян для сприяння органам державної влади, органам місцевого самоврядування та правоохоронним органам з метою забезпечення публічної безпеки і порядку.

Як відомо, організація становить основу існування будь-яких систем. Спеціаліст у галузі управління В. Р. Ешбі вважав, що її сутністю є перехід від неорганізованої системи до організованої.

Основу теорії управління становлять три принципи, на основі певні явища належать до управління. Це, по-перше, наявність процесу передачі обробки та зберігання інформації; по-друге, наявність телеологічного ефекту або цілепокладання; по-третє, наявність механізму зворотного зв'язку для корегування дій з досягнення цілей [144; 37].

Уважаємо правильною позицію Г. В. Атаманчука, який зазначає, що управління «починається тоді, коли в яких-небудь взаємозв'язках, стосунках, явищах, процесах присутні свідомий початок, інтерес і знання, цілі і воля, енергія і дії людини» [209, с. 41]. Поза і без свідомої, цілеспрямованої діяльності людини не може бути управління. Необхідність в управлінні виникає там і тоді, де і коли виникає потреба в розподілі й узгодженні діяльності деякої кількості людей. От і тлумачення слова «управління» вказує на це – «спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; спрямовувати хід, перебіг якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь» [32, с. 1511; 144].

Без належної організації неможливий успіх, навіть при використанні самих раціональних методів роботи. Відтак необхідний пошук нових організаційно-правових форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку.

Для досягнення соціальних, економічних, культурних, освітніх, наукових та управлінських цілей, з метою охорони здоров'я громадян, розвитку фізичної культури і спорту, задоволення духовних та інших нематеріальних потреб громадян, захисту прав, законних інтересів громадян та організацій, вирішення спорів і конфліктів, надання юридичної допомоги тощо, спрямованих на досягнення суспільних благ, можуть створюватися некомерційні організації. Некомерційною

організацією є організація, яка не має одержання прибутку як головної мети своєї діяльності і не розподіляє отриманий прибуток між учасниками. Некомерційні організації можуть створюватися у формі громадських організацій (об'єднань), некомерційних товариств, установ, соціальних, благодійних та інших фондів, асоціацій і союзів, а також в інших формах, передбачених законами [128].

Аналіз різних форм некомерційних організацій свідчить про те, що жодна з них повною мірою не задовольняє групу безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку, заснованому на членстві, добровільності вступу, можливості втручання держави в його діяльність.

Так, поняття «неприбуткова організація» закріплено Податковим кодексом України. До внесення змін до Податкового кодексу неприбуткові підприємства, установи та організації визначалися як підприємства, установи й організації, основною метою діяльності яких є не одержання прибутку, а провадження благодійної діяльності та меценатства й іншої діяльності, передбаченої законодавством. Згідно з пп. 14.1.121 Податкового кодексу, неприбуткові підприємства, установи та організації – це неприбуткові підприємства, установи й організації, які не є платниками податку на прибуток підприємств відповідно до п. 133.4 Податкового кодексу України.

Водночас чинне законодавство про некомерційні організації теоретично передбачає можливість створення громадських об'єднань, наділених окремими публічно-владними повноваженнями. На думку Л. А. Мішиної, некомерційні організації – це організації, які не ставлять головною метою своєї діяльності отримання прибутку, який при можливому одержанні не ділиться між учасниками. При цьому, умовно поділяючи некомерційні організації на спеціальні, публічні й ординарні, відносить до останніх громадські об'єднання, повноваження яких можуть реалізовуватися у сфері правоохоронної діяльності [115, с. 157–158].

У зв'язку з цим, у розробленому нами проєкті Закону України «Про основи участі громадян в охороні громадського порядку» пропонується нова організаційно-правова форма – група безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку.

Отже, створення об'єднань громадян для безпосередньої участі в заходах з охорони публічної безпеки і порядку можливо лише в разі введення ще однієї організаційно-правової форми, якої немає в законодавстві – група безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку, і закріплення цієї форми в законі.

Група безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку – заснована на членстві некомерційна організація, заснована і керована органом місцевого самоврядування з метою реалізації населенням територіальної громади питань місцевого значення у сфері охорони публічної безпеки і порядку.

На діяльність групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку не поширюються положення Закону «Про громадські об'єднання».

Група безпеки громади є юридичною особою, має самостійний баланс, відкриває рахунки в банках відповідно до законодавства України, має печатку, штампи і бланки з адресою і найменуванням групи безпеки громади, що містять назву територіальної громади, на території якої створено групу.

Необхідність створення групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку не викликає сумнівів. На користь цього аргументу можна привести той факт, що і в даний час фактично є громадські формування громадян, в управлінні якими активну участь беруть органи виконавчої влади. Так, Київська міська варта діє як єдина загальноміська система формувань жителів Києва, об'єднана під керівництвом уповноваженого державного органу (Київського міського штабу міської варти). З огляду на своєрідність організації місцевого самоврядування в м. Києві, де вирішення більшості питань, що належать до відання органів місцевого самоврядування, вирішують районні в м. Києві державні адміністрації – органи державної влади, можна з достатньою впевненістю припустити, що таку роль в інших містах можуть відігравати органи місцевого самоврядування.

Таким чином, законодавчо будуть не тільки розмежовані громадські об'єднання в контексті Закону «Про громадські об'єднання» та громадські формування з участю органів місцевого самоврядування, а й буде прямо підкреслено відмінність їх правової природи. Якщо перші діють за принципом взаємного невтручання об'єднань і органів місцевої влади в діяльність один одного,

то у випадку з об'єднанням безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку інакше. Це громадське формування не відокремлене від місцевого самоврядування, а є суб'єктом міського управління. Його характеризують саме як формування громадськості, а не громадське об'єднання. Таким чином, використана навіть інша термінологія.

Група безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку створюється за результатами їх зборів з ініціативи та на підставі рішення їх засновників – органів місцевого самоврядування, діють відповідно до закону і прийнятих на його основі нормативно-правових актів, типового положення (статуту) про групу безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку. Про прийняте рішення інформується відповідний територіальний орган НП, який у подальшому надає об'єднанню безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку методичну допомогу і здійснює щодо нього оперативне керівництво.

Група безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку вважається заснованою з моменту її державної реєстрації. Державна реєстрація об'єднань безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку здійснюється в порядку, встановленому та визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [149].

Відповідно названого вище проєкту Закону «Про основи участі громадян України в охороні публічної безпеки і порядку» група безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку здійснює свою діяльність згідно з положенням (статутом), розробленим на основі типового положення (статуту).

Положення (статут) про групу безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку приймають органи місцевого самоврядування за участю відповідних територіальних органів НП, на основі типового положення (статуту), що затверджує МВС України, як центральний орган виконавчої влади, що формує державну політику і забезпечує її узгоджену реалізацію та нормативно-правове регулювання у таких сферах, як забезпечення охорони прав людини і основних свобод, інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; підтримання публічної безпеки і порядку; надання поліцейських і адміністративних послуг; захист державного

кордону та охорони суверенних прав України; організація цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідація їх наслідків тощо.

На наш погляд, зазначені положення (статут) повинні містити:

- правові основи і принципи діяльності групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;
- мету, завдання, функції та напрями діяльності групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;
- структуру групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку та його керівні органи;
- повноваження керівника органу управління групою безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;
- форми та методи діяльності групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;
- організацію діяльності групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;
- порядок прийому громадян у члени групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку та виключення з нього;
- порядок взаємодії групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, НП й іншими правоохоронними органами;
- єдині зразки посвідчення члена групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку на території територіальної громади.

Положення (статут) групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку затверджують його засновники – орган місцевого самоврядування та погоджує відповідний територіальний орган НП.

З урахуванням місцевих умов та історичних традицій органи місцевого самоврядування можуть створювати групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку у вигляді міської варти або муніципальної поліції та в інших організаційно-правових формах, що не суперечать законодавству.

У пропонованому законопроекті відображені питання прийому громадян до груп безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку та припинення їх членства.

До групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку можуть приймати на добровільній основі громадян України, які досягли 18-річного віку, здатні за своїми діловими і моральними якостями, а також за станом здоров'я виконувати покладені на них обов'язки.

Прийом громадян до груп безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку повинен здійснюватися на підставі особистої заяви громадянина за рішенням органу управління групи безпеки громади.

До групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку не можуть бути прийняті громадяни:

- а) які не досягли 18 років;
- б) раніше засуджені;
- в) щодо яких припинено кримінальне провадження за nereабілітуючих підстав;
- г) які перебувають на обліку в органах охорони здоров'я з приводу психічного захворювання, алкоголізму, наркоманії тощо;
- д) які вчинили адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок або порядок управління, протягом одного року з дня закінчення виконання постанови про накладання адміністративного стягнення;
- е) визнані за рішенням суду недієздатними або обмежено дієздатними;
- ж) не мають реєстрації за місцем проживання або місця роботи (навчання) на території відповідної територіальної громади.

Передбачається, що припинення членства громадян в об'єднанні безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку здійснюється за рішенням органу управління групи безпеки громади в таких випадках:

- а) на підставі особистої заяви;
- б) при настанні обставин, зазначених у пунктах. «б» – «ж» названих вище обмежень;

в) у зв'язку із систематичним невиконанням своїх обов'язків, а також фактичним самоусуненням від участі в діяльності групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку.

У цьому законопроекті пропонується визначити і закріпити обов'язки та права члена групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку.

Передбачається, що на члена групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку під час здійснення діяльності з охорони публічної безпеки і порядку можуть бути покладені обов'язки:

- дотримуватися вимог законодавства;
- не допускати незаконного обмеження прав і свобод громадян;
- роз'яснювати громадянам у всіх випадках підстави застосовування до них заходів тимчасового обмеження прав і свобод;
- активно брати участь в охороні публічної безпеки і порядку та превенції правопорушень;
- сприяти органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам в їх діяльності з охорони публічної безпеки і порядку;
- вимагати від громадян та посадових осіб припинення адміністративних правопорушень, злочинів;
- при зверненні до нього громадян або службових осіб з повідомленнями про кримінальні, адміністративні правопорушення або події, або у випадках виявлення ними таких подій або фактів, повідомляти про це правоохоронні органи, вживати заходів з надання допомоги та рятування людей, а також охорону місця події;
- підвищувати правові знання, чітко знати свої права й обов'язки;
- дотримуватися встановлених в об'єднанні безпеки громади вимоги дисципліни;
- проходити правову і спеціальну підготовку в порядку, встановленому МВС України;
- виконувати законні розпорядження та вказівки керівництва групи безпеки громади;

- виконувати законні розпорядження і вказівки працівників поліції під час спільного здійснення діяльності з охорони публічної безпеки і порядку;

- не розголошувати службову та іншу конфіденційну інформацію, що стала відомою у зв'язку зі здійсненням обов'язків з охорони публічної безпеки і порядку, а також відомості, що стосуються приватного життя громадян, якщо інше не встановлено законом;

- мати при собі та пред'являти на вимогу громадян або посадових осіб посвідчення члена групи безпеки громади.

З урахуванням правової природи і завдань, покладених на групу безпеки громади, його члени під час здійснення обов'язків з охорони публічної безпеки і порядку можуть бути наділені правом:

- вимагати від громадян дотримання публічної безпеки і порядку;

- вимагати від правопорушників пред'явлення документів, що засвідчують особу;

- сприяти співробітникам правоохоронних органів та іншим уповноваженим особам у доставлянні до службових приміщень правоохоронних органів, приміщень органів місцевого самоврядування територіальної громади громадян, які вчинили правопорушення, з метою забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- входити в громадські місця для запобігання і припинення правопорушень, переслідування правопорушника;

- під час припинення правопорушень вилучати у правопорушників знаряддя вчинення правопорушень з подальшою негайною передачею до правоохоронних органів;

- застосовувати до правопорушників фізичну силу і спеціальні засоби тільки у випадках і порядку, передбачених цим Законом.

Особливу увагу в законопроекті приділено визначенню умов і меж застосування членами групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку фізичної сили та спеціальних засобів.

Уважаємо, що члени групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку повинні мати право застосовувати фізичну силу і спеціальні засоби, але тільки у випадках і порядку, передбачених законом. Вони зобов'язані проходити спеціальну підготовку, а також періодичну перевірку на придатність до дій, пов'язаних із застосуванням фізичної сили і спеціальних засобів. Безумовно, застосування фізичної сили, спеціальних засобів з перевищенням повноважень спричинить відповідальність, встановлену законодавством.

На наш погляд, члени групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку повинні мати право застосовувати фізичну силу для припинення кримінальних чи адміністративних правопорушень, надання сприяння правоохоронним органам у затриманні осіб, які вчинили кримінальні чи адміністративні правопорушення, припинення протидії законним вимогам співробітників правоохоронних органів, членам групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку, коли вичерпано інші заходи впливу не забезпечили виконання покладених на них обов'язків.

У пропонованому законопроекті регламентується застосування членами групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку спеціальних засобів, перелік яких, порядок придбання і правила застосування встановлює Кабінет Міністрів України. Зважаючи на покладені на групу безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку функції, вважаємо, що серед дозволених до використання членами групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку спеціальних засобів можуть бути пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, гумові та пластикові кийки, засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії, засоби обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв'язування тощо), електрошокові пристрої, службові собаки.

Члени групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку можуть застосовувати спеціальні засоби тільки у випадках і порядку, визначених законом:

- 1) для відбиття нападу на громадян, співробітників правоохоронних органів, членів групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;

2) для припинення опору, що чиниться члену групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку під час виконання покладених на них обов'язків;

3) для затримання осіб, при вчиненні кримінальних або адміністративних правопорушень;

4) для надання допомоги співробітникам правоохоронних органів під час доставляння затриманих осіб до службових приміщень правоохоронних органів, приміщення органів місцевого самоврядування, коли затримувані особи своєю поведінкою показують, що можуть вчинити втечу або завдати шкоди оточуючим або собі, або чинять опір члену групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;

5) для відбиття групового або збройного нападу на житло громадян, приміщення державних органів, органів місцевого самоврядування, організацій, установ та громадських об'єднань.

Заборонено застосування фізичної сили, спеціальних засобів до жінок з явними ознаками вагітності, малолітніх осіб, осіб з явними ознаками обмежених можливостей або старості, крім випадків учинення ними збройного чи групового нападу, учинення збройного опору члену групи безпеки громади, що загрожує життю і здоров'ю інших осіб або члену групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку, якщо відбити такий напад або опір іншими способами і засобами неможливо.

Про застосування фізичної сили і спеціальних засобів член групи безпеки громади зобов'язаний:

– заздалегідь попередити особу про застосування фізичної сили, спеціальних засобів і надати їй достатньо часу для виконання законної вимоги члена групи безпеки громади, крім випадку, коли зволікання може спричинити посягання на життя і здоров'я особи чи та/або члена групи безпеки громади або інші тяжкі наслідки, або в ситуації, що склалася, таке попередження є невиправданим або неможливим;

- попередження може бути зроблено голосом, а за значної відстані або звернення до великої групи людей – через гучномовні установки, підсилювачі звуку;

- вид та інтенсивність застосування заходів примусу визначаються з урахуванням конкретної ситуації, характеру правопорушення та індивідуальних особливостей особи, яка вчинила правопорушення.

- надавати невідкладну медичну допомогу особам, які постраждали внаслідок застосування заходів примусу.

- негайно довести до відома посадових осіб органів НП про застосування заходів примусу.

Одним з найважливіших питань функціонування групи безпеки громади є питання організації його керівництва. За основу може бути прийнята модель, що раніше застосовувалася і добре зарекомендувала себе в керівництві громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону. Як відомо, керівництво громадських формувань з охорони громадського порядку здійснюють штаби, координаційні ради та правління, які формуються на виборній основі. Аналогічним чином може бути організовано і керівництво групи безпеки громади.

Організаційно-методичне керівництво діяльності групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку здійснюють у межах своєї компетенції органи та підрозділи НП, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Воно полягає, насамперед, у:

- створенні необхідної нормативно-правової бази організації та діяльності групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;

- підтриманні ініціативи громадян та органів місцевого самоврядування щодо створення групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;

- наданні всебічного сприяння та допомоги для їх ефективної діяльності;

- наданні методичної та практичної допомоги групі безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку в організації їх роботи;

- забезпеченні їх юридичною літературою, засобами зв'язку, бланками посвідчень, нагрудними значками та ін.

Безпосереднє керівництво діяльністю групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку здійснюють відповідно до Положення їх органи управління – штаби, координаційні ради та правління, які формуються на виборній основі за участю відповідних територіальних органів НП.

Для здійснення повсякденної роботи з організації діяльності групи безпеки громади, забезпечення їх взаємодії з правоохоронними органами можуть вводитися штатні посади працівників штабу. Організаційно-штатну структуру, схему посадових окладів, обсяг, і джерела фінансування штабу групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку визначають органи місцевого самоврядування.

На штаб групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку можуть бути покладені такі функції:

- організація залучення громадян до участі в забезпеченні правопорядку, надання сприяння правоохоронним та іншим державним органам;

- організація й управління діяльністю групою безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку під безпосереднім керівництвом у тісній взаємодії з органами НП, іншими правоохоронними і державними органами;

- залучення членів групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку до правової пропаганди серед населення та профілактики правопорушень;

- забезпечення участі членів групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку в наданні допомоги органам державної влади, правоохоронним органам при виникненні надзвичайних ситуацій.

Керівник групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку призначається на посаду і звільняється з неї рішенням органу місцевого самоврядування, який заснував це формування, за погодженням з територіальними органами НП.

Для координації діяльності групи безпеки громади з правоохоронними органами до органів управління групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку можуть бути відкомандировані співробітники відповідних територіальних органів НП, що утримуються за рахунок місцевого бюджету (бюджету громади).

Джерела і порядок фінансування групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку визначають органи місцевого самоврядування. Крім того, фінансова підтримка групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку може здійснюватися за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад, цільових бюджетних фондів, а також коштів організацій, громадських об'єднань, громадян та інших надходжень, що не суперечать чинному законодавству.

Матеріально-технічне забезпечення групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку здійснюється в порядку, визначеному органами місцевого самоврядування, що заснували дане формування.

Групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку припиняють свою діяльність (ліквідуються) відповідно до Положень (статуту), що регулюють їх діяльність, на підставі і в порядку, встановленому законами.

Ліквідація групи безпеки громади вважається завершеною, а група безпеки громади такою, що припинила своє існування, після внесення відомостей в єдиний державний реєстр юридичних осіб у порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Таким чином, можна констатувати, що при достатньому розмаїтті існуючих організаційно-правових форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку найбільш дієва і добре зарекомендувала себе форма колективної участі – громадські об'єднання.

За результатами аналізу чинного законодавства та вивчення досвіду участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку в СРСР, зарубіжних країнах доцільно запропонувати нову організаційно-правову форму некомерційної організації – групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку, що являє собою засноване на членстві добровільне об'єднання громадян, яке створює орган місцевого самоврядування з метою вирішення населенням територіальної громади (об'єднанням територіальних громад) питань громадського порядку, що

відповідно до Конституції України та інших нормативно-правових актів належать до питань місцевого значення.

У разі реалізації розробленого в межах проведеного дослідження проєкту Закону «Про основи участі громадян України в охороні публічної безпеки і порядку», що регулює питання створення групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку, органи місцевого самоврядування отримають реальну можливість участі в охороні публічної безпеки і порядку на території територіальної громади. Групи безпеки громади в жодному разі не можна розглядати як неконституційний правоохоронний орган, що підміняє собою органи НП, на них не має бути покладено самостійних завдань і функцій щодо забезпечення правопорядку. Незважаючи на деяке текстуальний схожість норм, що визначають їх завдання, функції та правовий статус членів цих формувань, з аналогічними нормами, встановленими, зокрема, для поліції, призначення групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку – сприяння правоохоронним органам у виконанні завдань і функцій, покладених на них.

Висновки до розділу 3

1. Серед проблем, що потребують негайного вирішення, є удосконалення правового регулювання основ взаємодії поліції з громадськістю. Зокрема, необхідно визначити межі юридичного закріплення їх взаємодії. Норми права мають регламентувати лише основні, найбільш важливі форми і напрями взаємодії поліції з населенням, у кожному конкретному випадку його суб'єкти за своєю ініціативою і власним розсудом повинні самі визначати найбільш доцільні засоби досягнення загальної мети – охорони публічної безпеки і порядку [35].

2. Правова регламентація основ взаємодії поліції з громадянами та окремими видами громадських формувань потребує подальшого розвитку. Слід прийняти низку відомчих нормативних актів МВС України, у яких зазначити специфіку такої взаємодії за напрямками діяльності поліції. Уміння працівників поліції будувати взаємовідносини з представниками конкретних громадських формувань

розглядається як важливий критерій оцінки їх професійного рівня, політичної і правової культури. Саме тут відкриваються найширші можливості для виховання людей досвідом практичної участі в перетвореннях, що відбуваються у сфері правопорядку [35].

3. Для виконання завдань, які постають, на рівні сучасних вимог необхідно по-новому осмислити набутий досвід, збагатити усі напрями діяльності новим змістом, докорінно оновити арсенал форм, методів та засобів охорони публічної безпеки і порядку, боротьби з правопорушеннями. Лише так можна надати правоохоронній діяльності в Україні загальнодержавного характеру, вивести її на якісно новий рівень.

4. Поза і без свідомої, цілеспрямованої діяльності людини не може бути управління. Необхідність в управлінні виникає там і тоді, де і коли виникає потреба в розподілі й узгодженні діяльності деякої кількості людей. Без належної організації неможливий успіх, навіть при використанні найбільш раціональних методів роботи. Отже, необхідний пошук нових організаційно-правових форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку.

5. Створення об'єднань громадян для безпосередньої участі в заходах з охорони публічної безпеки і порядку можливо лише в разі введення ще однієї організаційно-правової форми, якої немає в законодавстві – група безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку, і закріплення цієї форми в законі.

6. Група безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку – це заснована на членстві некомерційна організація, заснована і керована органом місцевого самоврядування з метою реалізації населенням територіальної громади питань місцевого значення у сфері охорони публічної безпеки і порядку.

7. Необхідність створення групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку не викликає сумнівів. На користь цього аргументу можна навести той факт, що і сьогодні фактично є громадські формування громадян, в управлінні якими активну участь беруть органи виконавчої влади. Так, Київська міська варта діє як єдина загальноміська система формувань жителів Києва, об'єднана під керівництвом уповноваженого державного органу (Київського міського штабу

міської варти). З огляду на своєрідність організації місцевого самоврядування в м. Києві, де вирішення більшості питань, що належать до відання органів місцевого самоврядування, вирішуються районними у м. Києві державними адміністраціями – органами державної влади, можна з достатньою впевненістю припустити, що таку роль в інших містах можуть відігравати органи місцевого самоврядування.

8. Таким чином, законодавчо будуть не тільки розмежовані громадські об'єднання в сенсі Закону «Про громадські об'єднання» та громадські формування з участю органів місцевого самоврядування, а й прямо підкреслено відмінність їх правової природи. Якщо перші діють за принципом взаємного невтручання об'єднань і органів місцевої влади в діяльність один одного, то у випадку з об'єднанням безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку інакше. Це громадське формування аж ніяк не відокремлене від місцевого самоврядування, а є суб'єктом міського управління. Його характеризують саме як формування громадськості, а не громадське об'єднання. Таким чином, використана навіть інша термінологія.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку, а також шляхів його удосконалення, з розробленням таких положень:

1. Генеза розвитку участі громадян у системі забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні дозволяє систематизувати наявний досвід та виділити етапи становлення відповідного адміністративно-правового інституту. До створення регулярної поліції купці, ремісники, воєводи самі забезпечували виконання функцій, що пізніше належали до обов'язків органів правопорядку. У 1915 р. царський уряд розробив «Інструкцію для організації добровільної дружини». У 1917 р. зі створенням робітничо-селянської міліції відбувся наймасовіший етап державного залучення громадян до забезпечення правопорядку. В умовах громадянської війни до охорони правопорядку залучалися робітничо-селянські збройні формування. До початку 1930-х років утворилися добровільні об'єднання сприяння міліції. У воєнний період діяли групи охорони громадського порядку. Далі члени цих груп влилися в БСМ, які проіснували до кінця 50-х років ХХ ст. і згодом були трансформовані у ДНД. На початку 90-х років налагоджена й ефективно діюча система народних дружин практично припинила своє існування. Громадські об'єднання з охорони публічного порядку, які функціонують в окремих регіонах незалежної України у статусі комунальних служб (національні дружини, муніципальні варти, муніципальні охорони, муніципальні гвардії, загони самооборони), не мають належного законодавчого поля.

2. Адміністративно-правовий статус громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку – це сукупність прав і обов'язків, гарантій реалізації прав, обмежень (заборон), заходів юридичної відповідальності, що пов'язані законодавчо закріпленими метою і завданнями цієї діяльності. Гарантії реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку розподілено за джерелами та юридичним змістом. Виокремлено адміністративно-правові засади створення громадських формувань з охорони громадського порядку у взаємодії з

правоохоронними органами (Національною поліцією, Національною гвардією України, Державною прикордонною службою), органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з урахуванням принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів таких формувань.

3. Виокремлено адміністративно-правові гарантії реалізації прав громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку, які стосуються: обов'язків органів місцевого самоврядування та НП організовувати та координувати їх діяльність; юрисдикційних повноважень членів громадських формувань під час виконання обов'язків з охорони громадського порядку; можливості застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони; адміністративної відповідальності за невиконання законних розпоряджень громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку; застосування заходів заохочення, правового і соціального захисту учасників громадських формувань відповідного спрямування.

4. Формою участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку є сукупність закріплених законодавчими та підзаконними (відомчими і міжвідомчими) нормативно-правовими актами правил й організаційних процедур залучення громадян до участі в охороні публічної безпеки і порядку. Здійснено розподіл сучасних форм такої участі залежно від суб'єктів заснування громадських формувань (органами місцевого самоврядування, недержавними інституціями, фізичними особами); спрямованості та змісту діяльності (у населених пунктах, на транспорті, під час масових заходів, спільно з правоохоронними органами, здійснення природоохоронних заходів, за надзвичайних ситуацій тощо). Розкрито адміністративно-правову, муніципально-правову, громадську та комерційну природу залучення громадян до участі в охороні правопорядку. Надано порівняльну характеристику муніципальних органів (комунальних служб) з функціями залучення громадян до охорони публічної безпеки і порядку в різних регіонах.

5. Найважливішою умовою ефективності роботи з охорони публічного порядку і безпеки, попередження та припинення правопорушень є організація взаємодії між органами поліції та громадськими формуваннями з охорони публічної

безпеки та порядку. Організація взаємодії поліції та громадськості становить систему заходів, спрямовану на досягнення узгодженої або спільної діяльності поліції та громадськості в попередженні правопорушень, яка здійснюється на різних рівнях (територіальні органи поліції, районні штаби, групи безпеки громади), за різними напрямками (з охорони публічної безпеки і порядку, профілактики правопорушень тощо), за допомогою різних організаційних заходів (введення в територіальних органах поліції посад працівників, які відповідають за організацію взаємодії з членами громадських формувань; спільні інструктажі поліцейських та учасників громадських формувань, які залучаються до охорони публічної безпеки та порядку; спільні аналіз оперативної обстановки, наради, семінари та збори, заходи освітнього характеру тощо). З урахуванням зарубіжного досвіду запропоновано нову модель розподілу компетенції підрозділів НП у сфері забезпечення правоохоронних потреб громадян шляхом створення департаменту взаємодії з громадою у Центральному органі управління поліцією з об'єднанням роботи дільничних офіцерів поліції, груп реагування патрульної поліції та підрозділів ювенальної превенції щодо сервісного обслуговування правоохоронних потреб громади.

6. Найважливішим мотиваційним чинником залучення громадян до охорони публічної безпеки і порядку є встановлення спеціальних заходів правового та соціального захисту осіб під час виконання завдань із забезпечення правопорядку. До основних адміністративно-правових гарантій діяльності членів громадських формувань з охорони публічного порядку належать законодавчо закріплені засади відповідальності в разі образи та інших дій, що перешкоджають виконанню покладених обов'язків; звільнення від відповідальності за шкоду, заподіяну порушникові застосуванням у передбачених законом випадках фізичної сили, спеціальних засобів; заборона втручання в законну діяльність громадян будь-яких осіб, крім уповноважених на те законом. Практика реалізації передбачених законодавством гарантій соціального захисту членів громадських формувань з охорони громадського порядку (щодо грошових виплат, призначення пенсій, захисту трудових прав та соціального страхування) виявила низку системних недоліків, які потребують усунення засобами правового та організаційного характеру.

7. Позитивним для врахування у вітчизняному законотворенні та правозастосовній практиці визнано досвід окремих західноєвропейських країн (Велика Британія, ФРН, Італія, Іспанія, Португалія, Бельгія, Нідерланди, Фінляндія), США та окремих країн пострадянського простору (Литва, Молдова) щодо правової регламентації та забезпечення участі громадян (муніципальних і громадських об'єднань) в охороні публічної безпеки і порядку, у здійсненні нагляду за безпекою дорожнього руху, санітарним станом населених пунктів, правилами благоустрою, виконанням розпоряджень муніципалітетів, виконанні інших правоохоронних функцій. Виокремлено моделі функціонування недержавних поліцейських служб на рівні комунальної (муніципальної) поліції, поліцейських органів корпорацій та інших варіантів самоорганізації членів територіальних громад. Актуальною визнано підготовку (спеціалізацію) членів громадських формувань з охорони публічного порядку в закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання (на кшталт поліцейської академії в м. Нью-Йорк, США). Доцільним також є запровадження елементів зарубіжного досвіду налагодження партнерської взаємодії поліції з громадою за результатами реалізації державної стратегії «комунального поліціювання» (Community Policing), а також утілення у правову практику концепцій «нульової толерантності», «сусідської самооборони», «вибитих віконних шибок» тощо.

8. Виокремлено напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку. Запропоновано зміни та доповнення до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про Національну поліцію», Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо повноважень членів громадських формувань з охорони публічного порядку, а також нові редакції окремих положень проєктів законів України «Про публічний порядок» і «Про мирні зібрання». Проаналізовано низку нормативно-правових актів різних часів, які передбачали створення органів місцевої (муніципальної) поліції, а також законопроєкти, в яких запропоновано різні організаційно-правові форми залучення громадян до охорони публічного порядку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа і правова наука. *Право України*. 2002. № 3. 152 с. С. 20–23.
2. Адам Сміт. Дослідження про природу і причини багатства народів / перекл. з англ. О. Васильєв, М. Межевікіна, А. Малівський. Київ: Наш формат, 2018. 736 с.
3. Административное право. Общая и Особенная части: учебник / под ред. А. П. Коренева. М.: Изд-во МВШМ МВД СССР, 1986. 486 с.
4. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2002. 697 с.
5. Административное право: учебник / под ред. П. Т. Василенкова. М., 1990. 576 с. С. 143–147.
6. Адміністративна діяльність Національної поліції: навч. посіб. / кер. авт. кол. канд. юрид. наук, засл. юрист України В. А. Глуховець. Дніпро: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 248 с.
7. Адміністративна діяльність. Особлива частина: підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Еспада, 2000. 368 с. URL: <https://lawbook.online/page/administrat/ist/ist-9--idz-ax242.html>.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов та ін. Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с. URL: <http://uristinfo.net/adminpravo/155-vb-averjanov-administrativne-pravo-ukrayini.html>.
9. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 543 с. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/495-butyak/10125-2004-401-.html>.
10. Адміністративно-правові основи утворення місцевої міліції в Україні. URL: <http://referat-ok.com.ua/pravo/administrativno-pravovi-osnovi-utvorenniya-miscevoji-miliciji-v-ukrajini>.

11. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. Київ: Центр учбової літ., 2011. 216 с.
12. Андреященко Т. П. Полиция Франции, реформы полицейского управления 60–80-х годов и проблемы общественного порядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. 19 с.
13. Андриевский И. Е. Полицейское право. СПб.: Тип. Пратц, 1874. Ч. 1: Введение. Полиция безопасности. 17 ст. 648 с.
14. Арестова Е. Н. Организационно-правовые и социологические аспекты взаимодействия органов внутренних дел с частными детективными и охранными службами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. 22 с.
15. Арифджанов Э. К., Шабанов В. В. Некоторые проблемы истории политических органов милиции (1921–1941 гг.). *Актуальные проблемы истории советской милиции*: сб. науч. тр. / под. ред. Н. И. Ильинского. Минск: МВШ МВД СССР, 1991. 150 с.
16. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления. М.: Юрид. лит., 1980. 256 с.
17. Банчук О., Гаджиєва Ю., Малишев Б., Перникоза С., Шадська У. Громадськість і органи правопорядку: контроль, моніторинг, співпраця: практ. посіб. /за заг. ред. О. Банчука. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 75 с. URL: [http://pravo.org.ua/img/books/files/1493539898posibn_banchuk_web%20\(1\).pdf](http://pravo.org.ua/img/books/files/1493539898posibn_banchuk_web%20(1).pdf).
18. Басов А. В. Забезпечення громадської безпеки: поняття та зміст. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. 132 с. С. 84–91 URL: http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/host/viking/db/ftp/univ/apip/apip_2012_02.pdf.
19. Батраченко О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. ... канд. юрид. наук. Суми, 2017. 218 с. URL: http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/54848/1/diss_Batrachenko.pdf.

20. Батраченко О. В. Значення й функції державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. 318 с. С. 128–132. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2015_3_28.

21. Белявский Н. Н. Лекции по полицейскому праву. Юрьев: Тип. Киев: Маттисена, 1904. 334 с.

22. Бесчастний В., Гребеньков Г. Взаємодія міліції й населення як стратегічний напрям діяльності органів правопорядку. *Віче: громад.-політ. і теорет. журн.* Київ, 2013. № 12. 34 с. С. 2–5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2013_12_2.

23. Битяк Ю. П. Гарантии обеспечения законности актов государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук : 12.02.02. Харьков, 1978. 234 с.

24. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2016. 24 с.

25. Бойко І. Роль адміністративного права у формуванні правового статусу людини і громадянина. *Вісник Національної академії правових наук України: зб. наук. пр. / редкол.: В. Я. Тацій та ін.* Харків: Право, 2013. № 2 (73). 360 с. С. 157-164.

26. Большой юридический словарь / А. В. Малько, К. Е. Игнатенкова и др. М.: Проспект, 2009. 704 с.

27. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 38 с.

28. Бостан Л. М., Бостан С. К. Історія держави і права зарубіжних країн. 2-ге вид. перероб. і доп.: навч. посіб. Київ: Центр учбової літ., 2008. 730 с.

29. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 269 с.

30. Васильєв А. С. Адміністративне право України: Загальна частина: навч. посіб. / А. С. Васильєв. Харків: Одиссей, 2002. 288 с.

31. Васильченко О. П. Конституційно-правовий механізм забезпечення принципу рівності прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 11. С. 26–33. URL: <http://applaw.knu.ua/archive/2015-1.pdf>.

32. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с. URL: <http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/ua/elib.exe>.

33. Величко В. О. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2001. 210 с.

34. Веремеєнко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. М., 1983. 47 с.

35. Взаємодія органів внутрішніх справ з громадськістю в сфері охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями. URL: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-550663.html>

36. Взаємодія патрульної поліції з громадськими формуваннями під час забезпечення публічної безпеки і порядку: метод рек. / С. Г. Братель, В. Л. Костюк, О. П. Костюшко, В. В. Мозоль, Н. В. Федоровська. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. 34 с.

37. Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном мире и машине / пер. с англ. М.: Сов. радио, 1968. 326 с.

38. Від "ДНД" до охорони громадського порядку і державного кордону. URL: <http://gunmagazine.com.ua/index.php?id=429>.

39. Вітюк О. Система захисту прав людини. *Офіц. веб-сайт Деснянської районної у м. Києві державної адміністрації*. URL: <http://www.desn.gov.ua>.

40. Воеводин Л. Д. Реализация конституционных прав и свобод советских граждан и деятельность высших представительных органов. *Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства*. М.: Изд-во МГУ, 1979. 268 с.

41. Военный энциклопедический словарь. М., 1980. 863 с.

42. Возник М. В. Організаційно-правові засади управління органами внутрішніх справ при забезпеченні масових заходів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 211 с.

43. Гасанов К. К. Конституционный механизм защиты основных прав человека: монографія. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2004. 431 с.

44. Громадськість і органи правопорядку: контроль, моніторинг, співпраця / [О. Банчук, Ю. Гаджиєва, Б. Малишев, С. Перникоза, У. Шадська]; Практичний посібник. За заг. ред. О. Банчука. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. – 75 с. URL: [https://pravo.org.ua/img/books/files/1493539898posibn_banchuk_web%20\(1\).pdf](https://pravo.org.ua/img/books/files/1493539898posibn_banchuk_web%20(1).pdf)

45. Громадськість у запобіганні і протидії злочинності: вітчизняний та міжнародний досвід: монографія / В. В. Голіна, М. Г. Колодяжний. С. С. Шрамко та ін.; за заг. ред. В. В. Голіни, М. Г. Колодяжного. Харків: Право, 2017. 284 с. URL: <https://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/281/1-19.pdf>.

46. Грубінко А. В. Історія держави і права зарубіжних країн: навч. посіб. / А. В. Грубінко. Тернопіль, 2010. 392 с.

47. Губанов А. В. Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка. М.: ВНИИ МВД России, 1993. 365 с.

48. Гурлев И. В. Создание и развитие полиции при Петре I. *Власть*. 2018. Т. 26. № 3. С. 134–140. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sozdanie-i-razvitie-politsii-pri-petre-i>.

49. Даль В. И. Словник української мови: в 11 томах. Т. 2. 1971. 550 с.

50. Дворкін Роналд. Серйозний погляд на права / Роналд Дворкін; пер. з англ. А. Фролкін. Київ: Основи, 2001. 519 с.

51. Декларація генерального секретаріату України. 29.09.1917 р. // Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: у 2 т. Т. 1. Київ: Наук. думка, 1996. 590 с.

52. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 1999. 266 с. URL: <http://yuridlit.narod.ru/01/01/bk01.html>.

53. Джагунов Г. В. Методи адміністративно-правової охорони громадської безпеки в Україні. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 71–75. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_4_16.

54. Долгополов А. М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ: Нац. аграр. ун-т, 2008. 268 с.

55. Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів: дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Київ, Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна», 2017. 198 с. URL: <http://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/55172>.

56. Доценко О. С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах: дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Київ, 2003. 207 с.

57. Еропкин М. И., Ключниченко Л. П. Советское административное право. М., 1979. 294 с.

58. Зозуля І. В., Довгань О. І. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? *Форум права*. 2015. № 5. С. 85–92.

59. История полиции дореволюционной России: сб. док. и материалов по истории государства и права. учеб. пособие / сост.: В. М. Курицын, Р. С. Мулукаев, В. П. Коряков; отв. ред. В. М. Курицын. М.: МВШМ МВД СССР, 1982. 94 с.

60. История советской милиции / под ред. П. П. Михайленко: в 2 т. М.: Акад. МВД СССР, 1977. Т. 1. 346 с.

61. Інститут Муніципальної поліції в умовах децентралізації державної влади в Україні: питання визначення правового статусу та організації діяльності / І. І. Бодрова, О. Ю. Лялюк. – Х.: Юрайт, 2014. – 128 с. URL: <https://dbms.institute/files/nd/14.pdf>

62. Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ МВС України від 28.07.2017 р. № 650. Дата оновлення: 08.09.2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>. (дата звернення 01.12.2019).

63. Інформація про стан виконання у першому кварталі 2017 року Міської цільової комплексної програми профілактики та протидії злочинності в місті Києві «Безпечна столиця» на 2016–2018 роки. URL: <https://kievcity.gov.ua/files/2017/5/29/Informaciya-pro-stan-vykonannya-u-pershomukvartali-2017-roku.pdf>.

64. Каблов Д. С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону: дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Донецьк: Донец. юрид. ін-т Луган. держ. ун-ту внутр. справ, 2007. 191 с.

65. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. Київ: КНТ, 2010. 232 с., С.117–118

66. Караханов В. Е. Взаимодействие как управленческая категория. *Проблемы теории социального управления органов внутренних дел*. М., 1991. С. 61.

67. Киселев И. Ближайшие задачи в деле укрепления органов Рабоче-крестьянской милиции. *Административный вестник*. М.: НКВД, 1930. № 7 (июль). 71 с. С. 21–24.

68. Ківалов С. В. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. Одеса: Юрид. літ., 2002. 312 с. URL: <http://lawdiss.org.ua/books/138.doc.html>.

69. Ключові аспекти мотивації праці на підприємстві. URL: <http://ukr.vipreshebnik.ru/upr-presonal/4345-klyuchovi-aspekti-motivatsiji-pratsi-na-pidpriemstvi.html>.

70. Кобзар О. Ф. Щодо визначення понять публічної безпеки та порядку. *Наукові праці Нац. у-ту «Одеська юридична академія»*. Т. 16 / голов. ред. М. В. Афанасьєва. МОН України, НУ «ОЮА». Одеса: Юрид. л-ра, 2015. С. 457–462. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/6563>.

71. Ковлер А. И. Антропология права: учебник для вузов. М.: Норма, 2002. С. 380–381.

72. Когут Я. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Львів: ЛьвДУВС, 2008. 264 с.

73. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07.12.1984 р. № 8073-X. Дата оновлення: 20.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>. (дата звернення: 01.12.2019).

74. Козюбра М. І. Права людини і верховенство права. *Право України*. 2010. № 2. С. 24–35.

75. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України / Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

76. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Київ, 1999. 736 с.

77. Конституційні права і свободи людини та громадянина. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/1403/20/>.

78. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 21.02.2019. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. (дата звернення: 01.12.2019).

79. Конституція УРСР від 30.01.1937 р. (втратив чинність). URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>.

80. Конт-Спонвиль А. Философский словарь. М.: Палимпсест, Изд-во «Этерна», 2012. 1120 с. URL: <https://www.litres.ru/andre-kont-sponvil/philosofskiyslovar-9362050/chitat-onlayn>.

81. Копотун І. М. Зарубіжний досвід охорони громадського порядку муніципальною (місцевою) поліцією й можливості його використання в Україні. *Наук. вісн. Київ. нац. ун-т внутр справ*. 2010. №. 1. С. 270–278.

82. Костюк В. Л. Особливості адміністративно-правової охорони громадського порядку в місті Києві (на матеріалах патрульної служби міліції): дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Київ, 2012. 206 с.

83. Костюшко О. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки та порядку. *Юрид. часопис Нац. акад. внутр. справ*. 2017. № 1. С. 298–311. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2017_1_29.

84. Костюшко О. П. Внедрение практики взаимодействия полиции и общества «community policing» в Украине. *Право и закон: междунар. науч.-практ. журн*. 2017. № 1. С. 119–125. (Республика Киргизстан).

85. Костюшко О. П. Генеза становлення муніципальної поліції Англії. *Формування Національної правової системи України в контексті євроінтеграційних процесів*: матеріали наук.-практ. інтернет-конф. (Київ, 21 квіт. 2017 р.). Київ: Нац.

акад. внутр. справ. 2017. С. 216–219. URL: https://www.naiu.kiev.ua/files/naukova-diialnist/naukovi-zaxodi/zbirnuki/2017/mater_21_04_17.pdf.

86. Костюшко О. П. Забезпечення адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина. *Юрид. часопис Нац. акад. внутр. справ*. 2017. № 2. С. 162–177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2017_2_15.

87. Костюшко О. П. Залучення громадян до охорони громадського порядку. *Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ*. 2017. № 2. С. 193–212. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2017_2_18.

88. Костюшко О. П. Правові основи реформування у сфері залучення громадян до сектору безпеки. *Вплив інтеграційних тенденцій на розвиток національного права*: матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Одеса, 23 лют. 2018 р.) / за заг. ред. В. П. Маковія, О. Л. Зайцева. Одеса: ОДУВС, 2018. 187 с. С. 92 – 94. URL: <https://elib.grsu.by/katalog/656640pdf.pdf?d=true>.

89. Костюшко О. П. Правові та суспільно-політичні передумови створення муніципальної (місцевої) поліції в Україні. *Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ*. 2017. № 1. С. 54–64. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2017_1_7.

90. Костюшко О. П. Сутність права громадян на участь в охороні громадського порядку. *Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти*: матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (в авторській редакції), (м. Кривий Ріг, 22 листоп. 2016 р.). Кривий Ріг, 2017. 293 с. С. 125–127. Донец. юрид. ін-т МВС України. URL: <http://www.dli.donetsk.ua/lab-archive?download=199:structure-lab-archive-22-11-2016-pdf>.

91. Корж Є. М., Костюк В. Л., Костюшко О. П., Федоровська Н. В. Припинення групових порушень публічного порядку підрозділами Національної поліції: метод. рек. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 28 с.

92. КПСС в резолюциях и решениях. М., 1930. Т. 4. С. 509.

93. Кравченко Ю. Ф. Міліція України. Київ: Генеза, 1999. 432 с.

94. Кравчук М. В. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 288 с.

95. Краснокутський С. В. Юридична природа недержавної правоохоронної діяльності в Україні (теоретико-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.01. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2004. 194 с.

96. Кресіна І., ПолішкарOVA О. Громадянське суспільство: відокремимо зерна від половини. *Віче*. 2002. № 4. С. 23–26.

97. Крищенко А. Є. Забезпечення публічної безпеки і порядку як завдання Національної поліції України. *Юридич. часопис Нац. акад. внутр. справ*. 2017. № 1 (13). С. 120–129.

98. Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов: около 25000 слов и словосочетаний. М.: Рус. яз., 1998. 846 с.

99. Курило С. Л. Принципи взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та правопорядку. *Право і Безпека*. 2010. № 5. С. 142–145. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_5_34.

100. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. 320 с.

101. Ластович Д. М. Адміністративно-правові засади надання поліцейських послуг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. номер? Київ: НДІ публіч. права, 2017. 224 с.

102. Лемеш Д. Л. Адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Київ, 2016. 202 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/2582845>.

103. Лижник О. С., Євтушок В. А. Удосконалення взаємодії поліції з іншими правоохоронними органами під час виконання службово-бойових задач в умовах надзвичайних ситуацій соціального характеру. *Особливості підготовки поліцейських в умовах реформування системи МВС України*: зб. матеріалів І міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 20 трав. 2016 р.). Харків: ХНУВС, 2016. 175 с. С. 32–34.

104. Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2002. 181 с.

105. Ляхович У. І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця: дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Київ, 2008. 182 с.
106. Мальков В. В. Административное законодательство о правах и обязанностях советских граждан. М., 1968. 80 с.
107. Матриненко О., Захаров Є. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ (текст проєкту). URL: https://zib.com.ua/ua/print/101834-strategiya_rozvitku_organiv_vnutrishnih_sprav_tekst_proektu.html.
108. Матюхіна Н. П. Поліція Великій Британії: сучасні тенденції розвитку та управління: монографія. Харків: Консум, 2001. 131 с.
109. Мельник Р. С. Поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» у німецькій та українській науці і законодавстві. *Право і Безпека*. 2009. № 2. С. 24-30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2009_2_7.
110. Миколенко А. І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні. навч. посіб. Харків: «Одіссей», 2004. 272 с.
111. Михайленко П. П., Кондратьєв Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах: у 3 т. Київ: Генеза, 1997. Т. 1: 1917–1925. 504 с.
112. Михайленко П. П., Кондратьєв Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах: у 3 т. Київ: Генеза, 1997. Т. 2: 1926–1945. 1999. 412 с.
113. Михайленко П. П., Кондратьєв Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах: у 3 т. Київ: Генеза, 2000. Т. 3: 1946–1990. 616 с.
114. Михайленко П., Довбня В. Міліція Української Народної Республіки доби Центральної Ради: листопад 1917 – квітень 1918 рр. *Міліція України*. 2003. № 1. С. 26–27.
115. Мишина Л. А., Саблин Е. Ц. Основы бизнеса. Шпаргалка. Окей-книга: журнал. 2010. 46 с.
116. Міжнародний досвід залучення населення до співпраці з поліцією щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: аналіт. огляд / В. Л. Костюк, В. В. Мозоль, В. В. Литвин, О. П. Костюшко Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 40 с.

117. Молотай В. А., Пелагеша О. Г., Сивухін В. С., Костюк В. Л. Участь громадян в охороні громадського порядку та профілактики правопорушень: метод. рек. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2011. 40 с.

118. Музичук О. М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 193 с.

119. Мулукаев Р. С. Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России: Пособие для слушателей Высшей школы МООП РСФСР. М.: НИ и РИО, 1964. 28 с.

120. Мулявка Д. Г. Забезпечення публічної безпеки і порядку національною поліцією України. Досвід зарубіжних країн. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 1. С. 171-173. URL: http://www.pap.in.ua/1_2017/52.pdf.

121. Небеский Ю. С. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах: дис. ... канд. юрид. наук. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2008. 227 с.

122. Нова Рада. 1917. 30 верес.

123. Новоселов В. И. Правовое положение граждан в Советском государственном управлении. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1976. 217 с.

124. О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка: Постановление Центрального комитета КПСС и Совета Министров СССР от 20.05.74 № 379. Дата обновления: 12.03.1987. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0379400-74/conv> (дата обращения: 01.12.2019).

125. Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка: Указ Президиума Верховного Совета от 20.05.1974 № 6007-VIII.

<http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex14524.htm>.

126. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М.: ИТИ Технологии, 4-е изд. доп., 2006. 944 с.

127. Органи внутрішніх справ УНР часів Української Центральної Ради: організаційно-правові засади діяльності: монографія / В. А. Довбня, Є. С. Дурнов, О. М. Калюк; за заг. ред. проф. О. М. Джужі. Дніпропетровськ: ІМА-прес, 2008. 144 с.

128. Особливості оподаткування некомерційних організацій. URL: https://ua-referat.com/%D0%9E%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96_%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BA%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%BD%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D1%80%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9.

129. Осядла М. В. Правова свобода як фундаментальна засада побудови громадянського суспільства. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 42–45. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_2_11.

130. Панова О. О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків: Харківський нац. ун-т внутр. справ, 2019. 516 с. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/73081>

131. Панова О. О. Поняття, зміст та значення публічної безпеки та порядку. *Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту*. Серія «Право». 2016. № 6. Т. 2. С. 133–136. URL: http://www.lj.kherson.ua/2016/pravo06/part_2/35.pdf.

132. Парижская хартия для новой Европы: Итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Париже от 21.11.1990 г. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_058.

133. Петров С. В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на інформацію: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Запоріжжя: Запорізь. нац. ун-т., 2013. 17 с.

134. Питання реформування органів внутрішніх справ України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1118-р. Дата оновлення: 15.11.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1118-2014-p>.

135. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект: монографія / О. Ф. Кобзар. Харків; Дніпропетровськ: Панов, 2015. 316 с.

136. Поліцейська діяльність, орієнтована на громаду, в Європі: концепції, теорія та практика. Серія посібників EUCPN. Посібник № 2. 136 с. URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/14586534582015_community_oriented_policing_in_europe.pdf.

137. Положение о Рабоче-крестьянской милиции: постановление СНК СССР от 25.05.1931 г. *Собрание Законодательства СССР*. 1931. № 33. С. 247.

138. Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 11.11.2010 р. № 550 (втратив чинність 28.07.2017 № 650). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10>.

139. Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини: затверджено Указом Президента України від 11.08.2011 р. № 811 Дата оновлення: 15.09.2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>. (дата звернення: 01.12.2019).

140. Положення про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю: затверджено Указом Президента України від 01.12.2014 р. № 902/2014. Дата оновлення: 03.12.2014. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/902/2014>. (дата звернення: 01.12.2019).

141. Полубинский В. И. Из истории советской милиции. М.: Знание, 1987. 64 с.

142. Попов Л. Л., Коренев А. П., Круглов В. А. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. М.: Акад. МВС СССР, 1990. 223 с.

143. Правові підстави застосування спеціальних засобів поліцейськими: метод. рек. / В. Л. Костюк, О. П. Костюшко, Є. М. Корж, Н. В. Федоровська. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2018. 48 с.

144. Приживара С. В. Управління як специфічний вид діяльності. *Державне будівництво*. 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_9.

145. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. Дата оновлення: 05.01.2017. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>. (дата звернення: 01.12.2019).

146. Про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України: наказ МВС від 09.11.2018 р. № 900. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1358-18>. (дата звернення: 01.12.2019).

147. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. Дата оновлення: 22.07.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>. (дата звернення: 01.12.2019).

148. Про Декларацію про поліцію: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 08.05.1979 р. № 690 (1979). URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_803.

149. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України 15.05.2003 р. № 755-IV. Дата оновлення: 02.11.2019. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>. (дата звернення: 01.12.2019).

150. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Дата оновлення: 28.11.2019. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>. (дата звернення: 01.12.2019).

151. Про діяльність поліції: Закон Королівства Бельгії від 05.08.1992 р. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/Belg.pdf>.

152. Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку: Указ Президента України від 16.06.1999 р. № 650/99 (втратив чинність 18.12.2007 р. № 1234/2007). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/650/99>.

153. Про Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи від 19.09.2001 р. на 765 засіданні заступників міністрів. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.

154. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877. Дата оновлення: 27.04.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-п#n9>. (дата звернення: 01.12.2019).

155. Про затвердження Положення про товариські суди Української РСР і Положення про громадські ради по роботі товариських судів Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 23.03.1977 р. № 1852. Дата оновлення: 18.03.1991. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1852-09>. (дата звернення: 01.12.2019).

156. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 р. № 58. Дата оновлення: 15.02.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-п>. (дата звернення: 01.12.2019).

157. Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення: Закон України від 22.09.2005 р. № 2899-IV. Дата оновлення: 16.12.2012. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2899-15>. (дата звернення: 01.12.2019).

158. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565-XII (втратив чинність 07.11.2015 № 580-VIII). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.

159. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 01.12.2019. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. (дата звернення: 01.12.2019).

160. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Дата оновлення: 21.06.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2469-19>. (дата звернення: 01.12.2019).

161. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 28.11.2019. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>. (дата звернення: 01.12.2019).

162. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. Дата оновлення: 04.11.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>. (дата звернення: 01.12.2019).

163. Про організацію поліції публічної безпеки: Закон Португальської Республіки № 53/2007. URL: <http://pravo.org.ua.pdf>.

164. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 08.07.2011 р. № 3673-VI. Дата оновлення: 09.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>. (дата звернення: 01.12.2019).

165. Про політичні партії в Україні: Закон України 05.04.2001 р. № 2365-III. Дата оновлення: 18.10.2019. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>. (дата звернення: 01.12.2019).

166. Про приватну детективну (розшукову) діяльність: Проект Закону України від 28.12.2015 р. № 3726. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57580.

167. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. Дата оновлення: 28.11.2019. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>. (дата звернення: 01.12.2019).

168. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.03.2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. Дата оновлення: 18.03.2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>. (дата звернення: 01.12.2019).

169. Про сили і корпуси безпеки: Закон Королівства Іспанії від 13.03.1986 р. № 2. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/Spain86.pdf>.

170. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII. Дата оновлення: 01.01.2019. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>. (дата звернення: 01.12.2019).

171. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 р. № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-р>.

172. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. Дата оновлення: 28.11.2019. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр>. (дата звернення: 01.12.2019).

173. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. Дата оновлення: 04.11.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>. (дата звернення: 01.12.2019).

174. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 25.09.2019. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>. (дата звернення: 01.12.2019).

175. Проневич О. С. Функції поліції (міліції): нормативно-доктринальна інтерпретація. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 141–146. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_4_32.

176. Протокол засідання Генерального секретаріату від 03.01.1918 р. *Центральний державний архів вищих органів державної влади та Управління України*. ф. 3690, оп. 1 спр. 5, арк. 54–55.

177. Протокол засідання Генерального секретаріату від 09.10.1917 р. *Центральний державний архів вищих органів державної влади та Управління України*. ф. 1063, оп. 3 спр. 1, арк. 31.

178. Протокол засідання Генерального секретаріату від 11.10.1917 р. *Центральний державний архів вищих органів державної влади та Управління України*. ф. 1063, оп. 3 спр. 1, арк. 35.

179. Протокол засідання Генерального секретаріату від 13.11.1917 р. *Центральний державний архів вищих органів державної влади та Управління України*. ф. 1063, оп. 3 спр. 1, арк. 73–73 (зв.).

180. Протокол засідання Генерального секретаріату від 16.10.1917 р. *Центральний державний архів вищих органів державної влади та Управління України*. ф. 1063, оп. 3 спр. 1, арк. 41–41 (зв.).

181. Протокол засідання Генерального секретаріату від 18.12.1917 р. *Центральний державний архів вищих органів державної влади та Управління України*. ф. 3690, оп. 1 спр. 5, арк. 24–27.

182. Протокол засідання Генерального секретаріату від 20.10.1917 р. *Центральний державний архів вищих органів державної влади та Управління України*. ф. 1063, оп. 3 спр. 1, арк. 46.

183. Протокол засідання Генерального секретаріату від 21.10.1917 р. *Центральний державний архів вищих органів державної влади та Управління України*. ф. 2592, оп. 1 спр. 2, арк. 21 (зв.).

184. ПСЗ. Т. IX. № 6378.

185. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави: навч. посіб. 10 вид., доп. Київ, 2008. 224 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/1616404>.

186. 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. 44 с.

187. Разин Л. М. Взаимодействие органов внутренних дел с добровольными народными дружинами в охране общественного порядка. М.: Академия МВД СССР, 1985. 60 с.

188. Реалізація програми «Безпечна столиця» допомагає правоохоронцям ефективніше боротися зі злочинністю (22.11.2018 р.). URL: https://kyivcity.gov.ua/news/realizatsiya_programi_bezpechna_stolitsya_dopomagaye_pra_vookhorontsyam_efektivnishe_borotisy_zi_zlochinnisty.

189. Рішення Конституційного суду України від 26.06.2008 р. № 13-рп/2008: URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-08>.

190. Самойленко Е. А. Киевская городская полиция в середине XIX – начале XX вв.: Київ: «София», 2000. 187 с.

191. Семерак О. С. Основы правознавства: навч. посіб. / О. С. Семерак, І. О. Семерак. 2 вид., переробл. і доповн. Київ: Знання, 2008. 479 с.

192. Сергеев А. В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку: монографія. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2012. 216 с.

193. Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления: учеб. пособие. М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1975. 194 с.

194. Синявська О. Ю. Принципи взаємодії персоналу органів внутрішніх справ з населенням. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх*

- справ. 2010. Вип. 49. URL:
http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2010_49/49/7.pdf.
195. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учебник / О. Ф. Скакун. Харьков: Консул, 2000. 704 с. URL: <https://lawbook.online/page/pvv/ist/ist-16--idz-ax308.html>.
196. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 10 URL: http://ukrlit.org/slovnyk/slovnyk_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh
197. Собрание постановлений СССР. 1959. № 4. Ст. 25.
198. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства (СУ РСФСР) СУ РРФСР. 1930. № 25. С. 324.
199. Соловьев Э. Ю. Правовой нигилизм и гуманистический смысл права. *Квинтэссенция*: филос. альм. / сост. В. И. Мудрагей, В. И. Усанов. М.: Политиздат, 1990. С.162–234. С. 213
200. Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации: сборник; ред. и сост. Э. А. Чиркин. М.: Юрид. лит., 1990. 318 с. С. 5, 34–36.
201. СП РРФСР. 1960. № 435.
202. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О. А. Банчука. Київ: ФОП Москаленко О. М. 2013. 588 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/status-policii-banchuk-2013.pdf>.
203. Статут «Вільного козацтва» України. *Вісник Генерального Секретаріату Української Народної Республіки*. 1917. № 4. 9 груд.
204. Стрекозов В. Г., Казанцев Ю. Д. Государственное (Конституционное) право. Учебник. М.: Былина, 1995. 301 с.
205. СУ РРФСР. 1924. № 28. Ст. 266.
206. СУ РСФСР. 1932. № 38. Ст. 173.
207. Сущенко В. М. Проблеми реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні (в контексті верховенства права). *Наукові записки НаУКМА*. Юридичні науки. 2012. Т. 129. С. 28–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NaUKMAun_2012_129_9.

208. Теория государства и права / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. 1-е изд. М.: Инфра-М, 1997. 570 с. С. 457
209. Теория государственного управления: Курс лекций / Г. В. Атаманчук. 3-е изд., доп. М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. 584 с.
210. Тимохов В. П. Исторический опыт и современные проблемы противодействия преступности гражданами. *Вестник МИЭП*. 2012. №1 (6). С. 89–95. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskiy-opyt-i-sovremennyye-problemy-protivodeystviya-prestupnosti-grazhdanami>
211. Типовий статут громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2000 р. № 1872. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1872-2000-п>.
212. Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1968. 199 с.
213. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. М., 1998. 798 с.
214. Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935–1940. Т. 4. 8845 с.
215. Третяк В. В., Гордієнко Т. М. Економічна безпека: сутність та умови формування. *Економіка і держава*. 2010. № 1. С. 6–8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2010_1_3.
216. Універсал I Української Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-1.html>.
217. Універсал II Української Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html>.
218. Універсал III Української Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-4.html>.

219. Універсал IV Української Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною сущого. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-4.html>.

220. Фатхутдінов В. Г. Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 36 с. URL: <http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/handle/123456789/1749>.

221. Фатхутдінов В. Г. Адміністративно-правове регулювання у сфері громадської безпеки в Україні: монографія. Київ: Освіта України, 2016. 400 с.

222. Фатхутдінов В. Г. Громадський та публічний у дзеркалі правничої герменевтики. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 4. Т. 1. С. 45–50.

223. Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміна «публічна безпека» в Законі України «Про Національну поліцію України». 2015. URL : <https://goo.gl/m1vBtC>.

224. Философский словарь / под. ред. Э. Л. Радлова. СПб. 1911. URL: <http://www.runivers.ru/bookreader/book18690/#page/1/mode/1up>.

225. Философский энциклопедический словарь / гл. ред.: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с. URL: <https://www.runivers.ru/lib/book6207/140184>.

226. Флягин А. П., Кичатов Д. Ф. Взаимодействие органов внутренних дел с общественностью в профилактике правонарушений: учебник / под ред. проф. С. М. Крылова. Киев: МВД УССР, 1977. 210 с. С. 134.

227. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 536 с.

228. Фондова лекція з дисципліни «Організація охорони громадського порядку» на тему: «Громадський порядок та конституційні основи його охорони». URL: <https://www.naiau.kiev.ua/files/kafedru/ad/lectures/gp-konst-ohor.doc>.

229. Характерні риси діяльності поліції зарубіжних країн, основним завданням яких виступає забезпечення громадської безпеки. URL: <http://geum.ru/next/art-28320.leaf-6.php>.

230. Хеффе О. Политика. Право. Справедливость: Основоположения критической философии права и государства. / пер. с нем. Вл. С. Малахова при участии Е. В. Малаховой. М.: Издательство «Гнозис», Редакционно-издательская группа «Логос», 1994. 328 с.

231. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / Сост.: Е. В. Поликарпова, В. А. Савельев; под ред.: З. М. Черниловский. М.: Юрид. лит., 1984. 472 с. С. 82, 135–142.

232. Ченшвили М. В. Полиция Финляндии: организационно-правовые основы деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.14. М., 2001. URL: http://www.dissland.com/catalog/politsiya_finlyandii_organizatsionno_pravovie_osnovi_deyatelnosti.html.

233. Черячукин В. Г., Федосеев С. П. Участие Советской милиции в формировании системы профилактики правонарушений в первые годы НЭПа (1921–1925 гг.). *Актуальные проблемы истории советской милиции*: сб. науч. тр. / под ред. Н.И. Ильинского. Минск.: МВШ МВД СССР, 1991. 150 с.

234. Шапіро В. Адміністративно-правовий статус громадянина України як суб'єкта інформаційних правовідносин. *Публічне право*. 2012. № 4 С. 77–83. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/36623>.

235. Энциклопедический словарь. Т. XXIV: Повелительное наклонение-Полярные координаты. / Издатели: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон; Под ред. К. К. Арсеньева, Ф. Ф. Петрушевского. СПб.: Типо-Литография И. А. Ефрона, 1898. – 497 с.

236. Энциклопедия эпистемологии и философии науки / под ред. И. Т. Касавина. М.: Изд-во «Канон+», РООИ «Реабилитация». 2009. 1248 с. URL: http://journal.iph.ras.ru/sites/default/files/2009_4.pdf.

237. Юридична енциклопедія: В 6 т. / уклад.: Ю. С. Шемшученко, М. П. Зюблюк, В. П. Горбатенко та ін. Київ: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5: П–С. 736 с.

238. Código Penal Penal Code art. 513, B.O.E., Nov. 24, 1995. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>.

239. Community Policing in Latvia 2009–2012 Experience and Next Steps, Conclusions of the European Commission Project Promotion of Crime Prevention through Community Policing in Talsu Police Department. URL: https://supravegheredevicinata.files.wordpress.com/2012/12/vp_gramata_eng.pdf.

240. Conseil d'État, Juge des référés, 26/07/2014, 383091, Inédit au recueil Lebon. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000029338225>.

241. Constitución Española C.E. Spanish Constitution art. 21(1), Boletín Oficial del Estado B.O.E., Dec. 29. 1978. URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>.

242. Costituzione della Repubblica Italiana Cost. Constitution of the Italian Republic art. 17, para. 1: URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

243. Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico Legge 22 maggio 1975, n. 152 (gu n. 136 del 24/05/1975). URL: <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2008/aprile/legge-152-1975.html>.

244. Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html>.

245. Guelph (City) v. Soltys, 2009 O.J. No. 3369 (Ont. Sup. Ct. Jus), at paragraph 26. URL: <http://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/chartercharte/check/art2c.html>.

246. Gutenberg E. Grundlagen der Betriebswirtschaft slehre. Vol. 1: Die Produktion, 24th edn. Berlin and Heidelberg: Springer, 1951 1983. 237

247. Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunion. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo9-1983.html.

248. Making the Difference Together / Portland Police Bureau Community Relations Report. 2009. URL: <https://popcenter.asu.edu/content/unpublished-documents-case-studies>.

249. Manifestations à caractère revendicatif: déclaration préalable. URL: <http://www.nord.gouv.fr/Demarches-administratives/Activites-et-professionsreglementees/Manifestations-a-caractere-revendicatif-declaration-prealable>.

250. Mitchell T.R. People in Organisations: Understanding their Behaviour, New York, McGraw Hill, 1978, 481 p. p. 158.

251. On-line pecypc The Difference.ru. URL: <http://thedifference.ru/otlicheceli-ot-zadachi/>

252. On-line pecypc Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.

253. Public Order Act 1986. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64>.

254. Right to Peaceful Assembly: Selected Foreign Jurisdictions. URL: https://www.loc.gov/law/help/peaceful-assembly/foreign.php/#_ftn8.

255. Sentencia Tribunal Constitucional STC 66/1995, May 8, 1995, available on the Constitutional Court website, at. URL: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2920>.

256. Svensk författningssamling 1993:1617. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svenskforfattningssamling/ordningslag-19931617_sfs-1993-1617.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Костюшко О. П. Правові та суспільно-політичні передумови створення муніципальної (місцевої) поліції в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 54–64.
2. Костюшко О. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки та порядку. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 298–311.
3. Костюшко О. П. Внедрение практики взаимодействия полиции и общества «community policing» в Украине. *Право и закон*. 2017. № 1. С. 119–125 (Республика Киргизстан).
4. Костюшко О. П. Залучення громадян до охорони громадського порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 193–212.
5. Костюшко О. П. Забезпечення адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 162–177.
6. Костюшко О. П. Поняття та історичний аспект виникнення філософії поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду. *Актуальні питання вітчизняної юриспруденції*. 2019. Спецвипуск. Т. 2. С. 90–95.
7. Костюшко О. П., Корж Є. М. Сутність права громадян на участь в охороні громадського порядку. *Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти*: матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 22 листоп. 2016 р.). Кривий Ріг: Донец. юрид. ін-т МВС України, 2017. С. 125–127.
8. Костюшко О. П. Засади державної антикорупційної політики. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 240–243.

9. Костюшко О. П. Генеза становлення муніципальної поліції Англії. *Формування Національної правової системи України в контексті євроінтеграційних процесів*: матеріали наук.-практ. Інтернет-конф. (Київ, 21 квіт. 2017 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 216–219.

10. Костюшко О. П. Правові основи реформування у сфері залучення громадян до сектору безпеки. *Вплив інтеграційних тенденцій на розвиток національного права*: матеріали Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. (Одеса, 23 лют. 2018 р.). Одеса: Одес. держ. ун-т внутр. справ, 2018. С. 92–94.

11. Костюшко О. П. Досвід Сполучених Штатів Америки щодо реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення*: матеріали міжвуз. наук.-практ. круглого столу (Київ, 21 квіт. 2018 р.). Київ – Деревач: Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 386–388.

12. Костюшко О. П. Класифікація гарантій прав і свобод людини і громадянина у сфері охорони публічного порядку. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення*: матеріали міжвузів. наук.-практ. круг. столу (Київ, 22 берез. 2019 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2019. С. 364–365.

13. Взаємодія патрульної поліції з громадськими формуваннями під час забезпечення публічної безпеки і порядку: метод. рек. / С. Г. Братель, В. Л. Костюк, О. П. Костюшко, В. В. Мозоль, Н. В. Федоровська. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. 34 с.

14. Взаємодія Національної поліції з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також громадськістю під час забезпечення публічної безпеки і порядку: метод. рек. / О. М. Жук, С. Ф. Константінов, В. Л. Костюк, О. П. Костюшко, В. А. Куліков. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 27 с.

15. Міжнародний досвід залучення населення до співпраці з поліцією щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: аналіт. огляд / В. Л. Костюк, О. П. Костюшко, В. В. Литвин, В. В. Мозоль. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 40 с.

16. Припинення групових порушень публічного порядку підрозділами Національної поліції: метод. рек. / Є. М. Корж, В. Л. Костюк, О. П. Костюшко, Н. В. Федоровська. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 28 с.

17. Правові підстави застосування спеціальних засобів поліцейськими: метод. рек. / В. Л. Костюк, О. П. Костюшко, Є. М. Корж, Н. В. Федоровська. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2018. 48 с.

Додаток Б
Акт впровадження у законотворчу діяльність



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4. тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 22/610-1-15

„28” листопада 2018 р.

АКТ
впровадження у практичну діяльність
Інституту законодавства Верховної Ради України
результатів дисертаційного дослідження Костюшко Олега Петровича
на тему «Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян
на участь в охороні публічної безпеки і порядку»

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що наукові положення, розроблені здобувачем кафедри поліцейського права Національної академії внутрішніх справ Костюшком Олегом Петровичем під час підготовки дисертаційного дослідження за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» на тему: «Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку», які стосуються удосконалення вітчизняного адміністративного законодавства, зокрема нормативно-правових актів, що регулюють участь громадян в охороні публічного порядку, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, наукову та практичну значимість та можуть бути використані Інститутом законодавства Верховної Ради України у підготовці відповідних законопроектів.

Заслуговує на увагу розроблений Костюшком О.П. авторський проект Закону України «Про основи участі громадян України в охороні публічної безпеки і порядку», в основу якого покладено сучасний погляд на правові засади організації, принципи і форми добровільної участі громадян України в охороні публічної безпеки і порядку, їх права та обов'язки, гарантії їх правового та соціального захисту. Особливу увагу в Законі приділено чіткому окресленню предмета правового регулювання, який складають суспільні відносини, що виникають у зв'язку з добровільною участю громадян в охороні публічної безпеки і порядку. При цьому наголошено, що дія цього Закону не поширюється на врегульовані іншими законами суспільні відносини, які виникають у зв'язку зі спеціальними видами діяльності правоохоронних органів та охоронною діяльністю. Також в Законі визначаються правові засади участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку; мета і принципи такої участі; форми такої участі, зокрема поза штатне співробітництво громадян з органами Національної поліції, створення громадських формувань та об'єднань безпеки громад; обмеження, пов'язані з участю громадян та їх об'єднань в охороні публічної безпеки і порядку тощо. Окрему увагу приділено законодавчому закріпленню повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку. Досить детально прописано організаційні засади

діяльності позаштатних співробітників, зокрема визначено порядок їх підбору та оформлення; окреслено межі їх повноважень щодо охорони публічної безпеки і порядку; закріплено порядок фінансування їх діяльності; закріплено обов'язки та права позаштатного співробітника. Визначено загальні засади діяльності такої нової форми участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку, як групи безпеки громади. Зокрема врегульовано порядок створення груп безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку; закріплено вимоги, яким має відповідати положення (статут) таких груп безпеки та визначено порядок його затвердження; диференційовано об'єднання безпеки громади за видами; окреслено порядок прийому громадян до групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку та порядок їх виключення з таких груп; визначено особливості здійснення керівництва діяльністю груп безпеки громади; закріплено підстави і порядок ліквідації таких груп; окреслено загальні засади здійснення фінансового і матеріально-технічного забезпечення діяльності групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку. Окремі розділи Закону присвячено детальному законодавчому регулюванню основних прав та обов'язків груп безпеки громади з публічної безпеки і порядку; закріпленню підстав, порядку та меж застосування позаштатними співробітниками, членами групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку фізичної сили і спеціальних засобів; визначенню основних гарантій правового і соціального захисту громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку; встановленню заходів заохочення та відповідальності громадян, що беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку. Також, детально врегульовано основні засади здійснення контролю і нагляду за діяльністю громадян, їх об'єднань та формувань, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку. У цілому законопроект справляє позитивне враження і може бути поданий на розгляд і обговорення до Верховної Ради України.

Також, можуть бути взяті до уваги обґрунтовані Костюшком О.П. пропозиції щодо внесення змін і доповнень до Закону України «Про Національну поліцію», до окремих положень проекту Закону України «Про мирні зібрання», а також до цілої низки інших законодавчих актів, які регулюють як діяльність органів Національної поліції, громадян та їх об'єднань правоохоронної спрямованості, так і питання організації забезпечення публічної безпеки і порядку в цілому.

Висновки та рекомендації Костюшка Олега Петровича прийняті до уваги Інститутом законодавства Верховної Ради України і будуть враховуватись при підготовці експертно-аналітичних матеріалів для відповідних Комітетів Верховної Ради України, з метою удосконалення чинного адміністративного законодавства України.

Директор,
академік НАН України



О. Л. Копиленко

Додаток В

Акт впровадження у практичну діяльність

ЗАТВЕРДЖУЮ

Заступник Голови Національної поліції
України - начальник Головного управління
Національної поліції у місті Києві
генерал поліції третього рангу



Андрій КРИЩЕНКО

26.08.2019

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
аспіранта кафедри публічного управління та адміністрування
Костюшка Олега Петровича на тему: «Адміністративно-правове забезпечення
реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку» у
практичну діяльність Головного управління Національної поліції у м. Києві

Комісія у складі начальника управління превентивної діяльності підполковника поліції Ониська Олега Васильовича, заступника начальника управління – начальника відділу масових і охоронних заходів управління превентивної діяльності підполковника поліції Петричка Сергія Семеновича та заступника начальника відділу охорони публічного порядку управління превентивної діяльності майора поліції Гришка Дмитра Олександровича склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження «Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку» аспіранта кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ Костюшка Олега Петровича використовуються у діяльності підрозділів Головного управління Національної поліції у м. Києві для удосконалення правових та організаційних засад залучення громадян (громадських формувань) до охорони публічної безпеки і порядку в столиці.

Члени комісії:

Начальник управління
превентивної діяльності
ГУНП у м. Києві
полковник поліції



Олег ОНИСЬКО

Заступник начальника управління –
начальник відділу масових
і охоронних заходів
управління превентивної діяльності
ГУНП у м. Києві
підполковник поліції



Сергій ПЕТРИЧКА

Заступник начальника відділу
охорони публічного порядку
управління превентивної діяльності
ГУНП у м. Києві
майор поліції



Дмитро ГРИШКО

Додаток Г

Акт впровадження в освітній процес

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор Національної
академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук,
професор

С.Д. Гусарєв

22.05.2019

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
аспіранта кафедри публічного управління та адміністрування
Костюшка Олега Петровича на тему: «Адміністративно-правове забезпечення
реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку»
в освітній процес Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі начальника відділу організації та координації освітнього процесу кандидата юридичних наук Дубівки І.В., завідувача кафедри поліцейського права, кандидата юридичних наук, доцента Кулікова В.А. та професора кафедри публічного управління та адміністрування, кандидата юридичних наук, доцента Пастуха І.Д. склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження «Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку» аспіранта кафедри публічного управління та адміністрування Костюшка Олега Петровича, зокрема:

1. Костюшко О. П. Правові та суспільно-політичні передумови створення муніципальної (місцевої) поліції в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 54-64.
2. Костюшко О. П. Залучення громадян до охорони громадського порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 193-212.
3. Костюшко О. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки та порядку. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 298-311.
4. Костюшко О. П. Забезпечення адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 162-177.
5. Костюшко О. П. Внедрение практики взаимодействия полиции и общества «community policing» в Украине. *Право и закон*. 2017. № 1. С. 119–125 (Республика Киргизстан).
6. Костюшко О. П. Засади державної антикорупційної політики. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 240-243.
7. Костюшко О. П., Корж Є. М. Сутність права громадян на участь в охороні громадського порядку. *Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти* : матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції, (Кривий Ріг,

22 листопада 2016 р.). Кривий Ріг : Донецький юрид. ін-т МВС України, 2017. С. 125-127.

8. Костюшко О. П. Генеза становлення муніципальної поліції Англії. *Формування Національної правової системи України в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали наук.-практ. Інтернет-конф. (Київ, 21 квітня 2017 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ. 2017. С. 216-219.

9. Костюшко О. П. Правові основи реформування у сфері залучення громадян до сектору безпеки. *Вплив інтеграційних тенденцій на розвиток національного права* : матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Одеса, 23 лютого 2018 р.). Одеса : Одеський держ. ун-т внутр. справ. 2018. С. 92-94.

10. Взаємодія патрульної поліції з громадськими формуваннями під час забезпечення публічної безпеки і порядку : метод. реком. / [С.Г. Братель, В.Л. Костюк, О.П. Костюшко, В.В. Мозоль, Н.В. Федоровська]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. 34 с.

11. Взаємодія Національної поліції з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також громадськістю під час забезпечення публічної безпеки і порядку : метод. реком. / Костюк В.Л., Жук О.М., Константинов С.Ф., Куліков В.А., Костюшко О.П. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. 27 с.

12. Міжнародний досвід залучення населення до співпраці з поліцією щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: аналіт. огляд / Костюк В.Л., Мозоль В.В., Литвин В.В., Костюшко О.П. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. 40 с.
використовуються в освітньому процесі Національної академії внутрішніх справ під час проведення семінарських і практичних занять зі здобувачами вищої освіти при вивченні наступних навчальних дисциплін: «Адміністративна діяльність», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції», «Кваліфікація адміністративних правопорушень», «Організація охорони публічної безпеки та порядку», «Поліцейська діяльність», «Правові підстави затримання», «Адміністративне право і процес», «Адміністративна реформа в Україні», «Сучасні аспекти адміністративного права», «Державне управління», «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу».

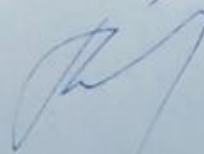
Члени комісії:

Начальник відділу організації
та координації освітнього процесу
кандидат юридичних наук



І.В. Дубівка

Завідувач кафедри
поліцейського права
кандидат юридичних наук, доцент



В.А. Куліков

Професор кафедри
публічного управління та адміністрування
кандидат юридичних наук, доцент



І.Д. Пастух

Додаток Д

Акт впровадження в науково-дослідну сферу

ЗАТВЕРДЖУЮ
Проректор Національної
академії внутрішніх справ
доктор юридичних наук,
професор
С.С. Чернявський
14.06.2019

Акт
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
аспіранта кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ Костюшка Олега Петровича
на тему: «Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян
на участь в охороні публічної безпеки і порядку»
у науково-дослідну сферу Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі начальника відділу докторантури та ад'юнктури, доктора юридичних наук, доцента Дрозда О.Ю., заступника начальника відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Калиновського О.В. та провідного наукового співробітника відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Корольчука В.В. склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження «Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку» аспіранта кафедри публічного управління та адміністрування Костюшка Олега Петровича, зокрема:

1. Костюшко О. П. Правові та суспільно-політичні передумови створення муніципальної (місцевої) поліції в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 54-64.

2. Костюшко О. П. Залучення громадян до охорони громадського порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 193-212.

3. Костюшко О. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки та порядку. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 298-311.

4. Костюшко О. П. Забезпечення адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 162-177.

5. Костюшко О. П. Внедрение практики взаимодействия полиции и общества «community policing» в Украине. *Право и закон*. 2017. № 1. С. 119–125 (Республика Киргизстан).

6. Костюшко О. П. Засади державної антикорупційної політики. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 240-243.

7. Костюшко О. П., Корж Є. М. Сутність права громадян на участь в охороні громадського порядку. *Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти :*

матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції, (Кривий Ріг, 22 листопада 2016 р.). Кривий Ріг : Донецький юрид. ін-т МВС України, 2017. С. 125-127.

8. Костюшко О. П. Генеза становлення муніципальної поліції Англії. *Формування Національної правової системи України в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали наук.-практ. Інтернет-конф. (Київ, 21 квітня 2017 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 216-219.

9. Костюшко О. П. Правові основи реформування у сфері залучення громадян до сектору безпеки. *Вплив інтеграційних тенденцій на розвиток національного права* : матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Одеса, 23 лютого 2018 р.). Одеса : Одеський держ. ун-т внутр. справ, 2018. С. 92-94.

10. Взаємодія патрульної поліції з громадськими формуваннями під час забезпечення публічної безпеки і порядку : метод. реком. / [С.Г. Братель, В.Л. Костюк, О.П. Костюшко, В.В. Мозоль, Н.В. Федоровська]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. 34 с.

11. Взаємодія Національної поліції з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також громадськістю під час забезпечення публічної безпеки і порядку : метод. реком. / Костюк В.Л., Жук О.М., Константінов С.Ф., Куліков В.А., Костюшко О.П. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. 27 с.

12. Міжнародний досвід залучення населення до співпраці з поліцією щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: аналіт. огляд / Костюк В.Л., Мозоль В.В., Литвин В.В., Костюшко О.П. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. 40 с.
використовуються у науково-дослідній сфері Національної академії внутрішніх справ під час виконання плану науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт на 2019 рік (розділ 1 «Плану підготовки видань з актуальних проблем забезпечення освітньо-виховного процесу ЗВО МВС України»), зокрема, навчального посібника «Забезпечення гендерної рівності в Україні» (п. 3); навчального посібника «Муніципальне право» (п. 5); довідкового видання «Довідник громадянина» (п. 6); навчального посібника «Адміністративна діяльність Національної поліції» (п. 8); навчального посібника «Організація роботи підрозділів превентивної діяльності Національної поліції» (п. 9).

Члени комісії:

Начальник відділу
докторантури та ад'юнктури
доктор юридичних наук, доцент

О.Ю. Дрозд

Заступник начальника відділу
організації наукової діяльності
та захисту прав інтелектуальної власності
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

О.В. Калиновський

Провідний науковий співробітник
відділу організації наукової діяльності
та захисту прав інтелектуальної власності
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

В.В. Корольчук

Додаток Е

Результати зведених даних опитувань учасників громадських формувань з охорони правопорядку, стосовно участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку

З метою вивчення особливостей адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку, було проведено анкетування 80 активних учасників громадських формувань з охорони правопорядку. Опитування здійснювалося у різних регіонах України (м. Київ, Вінницька, Дніпропетровська, Закарпатська, Запорізька, Львівська, Полтавська та Хмельницька області).

Мета анкетування: з'ясувати думку респондентів щодо теоретичних, правових та організаційних проблем забезпечення реалізації прав громадян України на участь в охороні публічної безпеки і порядку, тим самим підтвердити чи спростувати результати проведеного дисертаційного дослідження, а також використати отримані відомості при формулюванні висновків і розробці пропозицій (рекомендацій) щодо удосконалення положень адміністративного законодавства.

Категорія респондентів: 80 активних учасників громадських формувань з охорони правопорядку.

Підстави для анкетування: наявність у респондентів досвіду участі у громадських формуваннях з охорони правопорядку, професійності й компетентності, а також сформованої позиції (думки) та власного уявлення щодо питань, які були поставлені в анкеті.

Форма анкетування: письмова, шляхом заповнення/давання відповідей респондентами.

Час для відповіді на одну анкету респондентом: приблизно 15-20 хвилин.

Структура анкети: 16 питань із пропонованими відповідями, котрі різняться за характером та змістом.

Зміст пропонованих питань: базується на отриманих в результаті дисертаційного дослідження персональних результатах, дискусійних положеннях, що мають бути спростовані чи підтверджені респондентами, позиціях, рейтинг яких має бути визначений чи уточнений, тощо.

1. Стать

а) чоловіча

б) жіноча

2. Вік

а) 18-25 рік

б) 26-35 років

в) 35-40 років

г) після 40 років

3. Освіта

а) середня

б) середня спеціальна

в) базова вища

г) вища

4. Стаж участі в громадських формуваннях з охорони правопорядку

а) до трьох років

б) 3-5 років

в) 5-10 років

г) понад 10 років

5. Область

6. Створення і функціонування громадських об'єднань сприяє реалізації прав і законних інтересів громадян?

а) так

б) ні

7. Чи вважаєте ви достатнім рівень впровадження державою та органами місцевого самоврядування, комплексу заходів, спрямованих на соціальний захист і матеріальну винагороду громадян, що беруть участь в профілактиці правопорушень?

а) так

б) ні

8. На Вашу думку ведення застарілої статистичної звітності та надмірного контролю виходів на чергування або числа затриманих правопорушників сприяє ефективності роботи?

а) так

б) ні

9. Як часто під час забезпечення правопорядку Ви зтикаєтесь з невиконанням правопорушниками законних вимог членів громадських формувань, щодо припинення правопорушень?

а) часто

б) не часто

в) не зтикався

10. За час участі в громадських формувань з охорони правопорядку Вам доводилося самостійно здійснювати доставлення правопорушників.

а) так

б) ні

11. На Вашу думку створення спеціалізованих загонів або спеціалізованих груп боротьби з окремими видами, тобто спеціалізація громадських формувань, сприятиме більш ефективній роботі щодо попередження злочинності?

а) так

б) ні

12. Чи існує необхідність внесення змін в чинне кримінальне законодавство, в частині введення санкцій за посягання на життя і здоров'я члена громадськості, що бере участь в забезпеченні охорони громадського порядку та профілактики правопорушень?

а) так

б) ні

13. Чи ефективним є пропаганда правомірної поведінки, донесення її до свідомості громадян, проведення право просвітніх заходів в профілактиці правопорушень має і чи приймали Ви участь у зазначених заходах.

а) ефективним

б) не ефективним

в) приймав

г) не приймав

14. На Вашу думку чи зростає ефективність забезпечення правопорядку при проведенні інструктажів з членами громадських формувань перед розміщенням нарядів?

а) так

б) ні

15. Чи потребує внесення змін до законодавства, в частині запровадження відповідальності за непокору законному розпорядженню громадян, що беруть участь в охороні громадського порядку або перешкоджання виконанню ним обов'язків, образу, застосування насильства, зазіхання на їх життя та здоров'я.

а) так

б) ні

16. Чи погодитесь Ви пройти спеціальні курси (навчання) у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських.

а) так

б) ні

Кількість справ, які знаходились у впровадженні, та осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності, по видах правопорушень (статтях КУпАП та інших законах України)

за 2016 рік

Назва статті КУпАП або адміністративного правопорушення, яке не увійшло до КУпАП, але передбачено іншими законами України	статті КУпАП, інших законів України	Номер	Кількість справ, не розглянутих на початок звітного періоду	Кількість справ, які надійшли за звітний період	Кількість справ, не розглянутих на кінець звітного періоду	Кількість справ, які розглянуті за звітний період	Кількість справ, які розглянуті на кінець звітного періоду	статті КУпАП, інших законів України	Номер	Кількість осіб, щодо яких розглянуто справи									
										у тому числі винесено рішення про:									
										закриття справи									
										з них у зв'язку із:									
										усього	застосування заходів впливу, передбачених ст.24.1 КУпАП	застосування заходів впливу, передбачених ст.24.1 КУпАП	застосування заходів впливу, передбачених ст.24.1 КУпАП	застосування заходів впливу, передбачених ст.24.1 КУпАП	застосування заходів впливу, передбачених ст.24.1 КУпАП	застосування заходів впливу, передбачених ст.24.1 КУпАП	застосування заходів впливу, передбачених ст.24.1 КУпАП	застосування заходів впливу, передбачених ст.24.1 КУпАП	застосування заходів впливу, передбачених ст.24.1 КУпАП
АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПОСІДАЮТЬ НА ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК І ГРОМАДСЬКУ БЕЗПЕКУ	ГЛАВА 14		3299	562854	33757	29453	523673	8723	ГЛАВА 14	523128	468168	7010	47919	140	18691	131	8377	19299	
Дрібне хуліганство	173		882	61397	13097	11451	45907	3275	173	45948	32303	546	13099	4	3179	74	2489	7103	
Похоронення несправжнього чужого	173.1		1	110	27	16	83	1	173.1	83	13	58	12	-	1	-	11	-	
Вчинення насильства в сім'ї, невиконання законного припису або неспроможності виконати програми	173.2		1258	85648	14813	13270	68679	3414	173.2	68730	43787	207	24705	48	11817	51	3886	8112	
Стрілянина з вогнепальної, колотий металічної чи пневматичної зброї, пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гвинтівкою чи аналогічними за своєю властивістю металічними снарядами	174		5	483	59	49	411	18	174	411	256	79	76	-	11	1	32	27	
Порушення встановлення законодавством вимог пожежної безпеки	175		-	53059	8	7	53049	2	175	53049	52776	2	271	81	185	-	1	3	
Куріння топівних виробів у заборонених місцях	175.1		257	77832	604	493	77098	387	175.1	77082	71307	3768	2007	-	282	-	90	1604	
Здійснення суб'єктом господарської діяльності без ліцензії відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки	175.2		-	500	2	2	498	-	175.2	498	498	-	-	-	-	-	-	-	
Виготовлення, зберігання самогону та апарату для його вироблення	176		-	19245	3	1	19236	6	176	19042	19010	1	31	-	27	-	-	4	
Продавця самогону та інших міцних спиртних напоїв	177		-	9398	2	2	9396	-	177	9392	9370	-	22	-	19	-	-	3	
Виготовлення, продаж, зберігання або реалізація фальсифікованих алкогольних напоїв або топівних виробів	177.2		1	161	32	28	114	16	177.2	114	72	18	24	-	-	-	12	12	
Розливання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених місцях або поклади в громадських місцях	178		79	209461	1748	1558	207452	340	178	207022	203802	2212	1008	1	205	1	234	522	
Розливання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві	179		4	855	56	30	785	18	179	785	716	1	68	-	11	-	12	44	
Дізнання неповнолітнього до ступі оп'яніння	180		24	1699	73	22	1611	39	180	1614	1490	-	124	-	37	1	25	60	
Порушення порядку перебування дітей у закладах, у яких проводяться діяльність у сфері розваг, або закладах громадського харчування	180.1		3	234	40	37	190	7	180.1	190	90	23	77	-	32	-	28	17	
Азартні гри, впровадження в громадських місцях	181		1	359	41	30	274	45	181	274	211	14	49	-	7	-	19	23	
Заняття проституцією	181.1		88	1429	285	110	1196	36	181.1	1196	1055	6	135	-	4	-	15	116	
Порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів, щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях	182		94	4986	445	228	4561	74	182	4561	3924	26	611	1	48	1	110	445	
Заборода	183		73	7923	310	126	7568	118	183	7568	7115	17	436	1	180	1	51	189	
Невиконання батьками, або особами, що їх замінюють, обов'язку щодо виховання дітей	184		529	28075	2112	1993	25565	927	184	25569	20373	32	5164	4	2646	1	1362	1015	

[illegible]

1. Кількість справ, які знаходились у провадженні, та осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності (за статтями КУпАП та іншими законами України)

за 2018 рік

Назва статті КУпАП або адміністративного правопорушення, яке не увійшло до КУпАП, але передбачено іншими законами України	статті КУпАП, інших законів України	Кількість справ, не розглянутих на початок звітного періоду	Кількість справ, які надійшли за звітний період	Кількість повернутих справ у звітному періоді	із них для належного оформлення	Кількість розглянутих справ, за якими вчинено постанови (рішення) у звітному періоді	Кількість осіб, щодо яких розглянуто справи у тому числі винесено рішення про:									
							у тому числі винесено рішення про:									
							усього	накладення адмін- стративного стягнення	застосу- вання заходів впливу, передба- чених ст.24.1 КУпАП	застосу- вання заходів впливу, передба- чених ст.24.1 КУпАП	усього	закрита справи з них у зв'язку із:				
												передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу	збільшенням від адміні- стративної відповідальності за мало- значністю з оглядом усного зауваження	передачею матеріалів прокурору, органу досудового слідства або дізнання	відсутністю події і складу адміністра- тивного правопо- рушення	зачиненням строку накладення адміністра- тивного стягнення
АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК І ГРОМАДСЬКУ БЕЗПЕКУ	ГЛАВА 14	12752	992705	56239	50160	933424	933544	854087	6339		73115	122	18603	192	15795	37360
Дрібне хуліганство	173	4132	64193	16857	14751	47203	47254	25755	519		20980	34	4085	51	3025	13513
Поширення неправдивих чуток	173.1	3	48	19	16	28	28	11	-		17	-	-	-	12	4
Вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування	173.2	5794	102003	22900	20336	78482	78525	46493	105		31926	45	10330	53	4219	16779
Виготовлення та пропаганда терористичної (терористичної) стрілки	173.3	-	67	42	22	24	24	13	-		11	-	1	-	4	6
Стріляба з вогнепальної, холодної металічної чи пневматичної зброї, пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металічними снарядками не смертельної дії, в населених пунктах і в не відведених для цього місцях або з порушенням установленого порядку	174	19	403	76	71	317	318	171	2		145	-	27	2	47	58
Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки	175	212	48838	70	68	48754	48754	48479	13		262	20	183	-	10	48
Куріння тютюнових виробів у заборонених місцях	175.1	421	214732	347	267	214319	214326	208607	3274		2445	1	302	-	580	1540
Здійснення суб'єктом господарювання господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки	175.2	-	307	-	-	307	307	306	-		1	-	-	-	1	-
Виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення	176	25	27227	3	1	27224	27224	27213	-		11	-	10	-	-	1
Приймання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення	177	-	15742	1	1	15741	15741	15709	-		32	3	19	-	1	9
Виготовлення, приймання, зберігання або реалізація фальсифікованих алкогольних напоїв або тютюнових виробів	177.2	10	186	51	49	137	137	80	-		57	-	-	-	25	32
Розливання пива, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді	178	600	408614	2903	2598	405594	405608	400188	2347		3073	-	317	3	565	2130
Розливання пива, слабоалкогольних напоїв на виробництві	179	8	854	51	24	801	803	717	-		86	1	16	-	27	42
Доведення неповнолітнього до стану оп'яніння	180	40	2474	81	25	2415	2415	2316	1		98	-	21	-	15	62
Порушення порядку перебування дітей у закладах, у яких проводиться діяльність у сфері розваг, або закладах громадського харчування	180.1	8	205	29	28	178	178	105	-		73	-	20	-	27	25
Азарні ігри, ворожіння в громадських місцях	181	54	337	43	34	335	335	161	9		165	-	13	-	54	98
Заняття проституцією	181.1	10	1019	36	14	978	978	916	6		56	-	1	-	4	49
Порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів, щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях	182	100	8471	268	186	8212	8213	7725	14		474	1	42	-	90	339
Завідомо неправдивий виклик спеціальних служб	183	110	31205	255	105	30948	30946	30096	28		822	1	225	-	126	459
Несплата аліментів	183.1	139	21519	9699	9269	10553	10554	3728	-		6824	1	234	78	5670	762
Невиконання батьками, або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей	184	1067	44261	2508	2295	40874	40876	35298	21		5557	15	2757	5	1293	1404

Додаток 3

Проект

ЗАКОН УКРАЇНИ
«ПРО ОСНОВИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ
В ОХОРОНІ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ»

Цей Закон визначає правові засади організації, принципи і форми добровільної участі громадян України (далі – громадяни) в охороні публічної безпеки і порядку, їх права та обов'язки, встановлює гарантії їх правового та соціального захисту.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Предмет правового регулювання цього Закону

Предметом правового регулювання цього Закону є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з добровільною участю громадян в охороні публічної безпеки і порядку.

Дія цього Закону не поширюється на регулюванні іншими законами суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі спеціальними видами діяльності правоохоронних органів і охоронною діяльністю.

Стаття 2. Правові засади участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку

У своїй діяльності з охорони публічної безпеки і порядку громадяни керуються Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актами, нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування, прийнятими в межах їх компетенції, які регулюють суспільні відносини, що стосуються участі громадян України в охороні публічної безпеки і порядку.

Стаття 3. Мета і принципи участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку

Метою участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку є надання сприяння правоохоронним органам, органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування у вирішенні ними завдань з охорони публічної безпеки і порядку, захисту особистості, суспільства і держави від протиправних посягань.

Участь громадян в охороні публічної безпеки і порядку здійснюється на основі принципів законності, добровільності, гласності, дотримання прав і свобод людини і громадянина.

РОЗДІЛ 2. ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В ОХОРОНІ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

Стаття 4. Участь громадян в охороні публічної безпеки і порядку

Громадяни мають право брати участь в охороні публічної безпеки і порядку відповідно до законодавства України.

Участь громадян в охороні публічної безпеки і порядку може бути індивідуальною та колективною та може бути реалізована в таких формах:

- пропаганда правових знань;
- сприяння правоохоронним органам у проведенні профілактичної роботи з особами, схильними до скоєння правопорушень;
- позаштатне співробітництво громадян з органами Національної поліції;
- участь громадян у діяльності громадських формувань, статутні цілі яких передбачають надання сприяння державним органам в охороні публічної безпеки і порядку;
- членство в групі безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку.

Стаття 5. Позаштатне співробітництво громадян з органами Національної поліції

Позаштатне співробітництво громадян з органами Національної поліції – добровільне сприяння в роботі зазначених органів громадянами, які не перебувають в їх штаті та діють під керівництвом їх посадових осіб.

Стаття 6. Громадські формування

Громадські формування, статутні цілі яких передбачають надання сприяння правоохоронним органам в охороні публічної безпеки і порядку, створюються і здійснюють свою діяльність відповідно до Закону «Про громадські об'єднання» і своїх статутів.

Стаття 7. Об'єднання безпеки громад

Група безпеки громади – заснована на членстві некомерційна організація добровільно об'єднаних громадян, створена органом місцевого самоврядування з метою вирішення населенням територіальної громади питань забезпечення публічної безпеки і порядку, що відповідно до Конституції України належать до питань місцевого значення.

Групи безпеки громади є юридичною особою, мають самостійний баланс, відкривають рахунки в банках відповідно до законодавства України, мають печатку, штампи та бланки з адресою і найменуванням групи безпеки громади, що містить вказівку на територіальну громаду, на території якої її створено.

На діяльність групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку не поширюються положення Закону України «Про громадські об'єднання».

Стаття 8. Обмеження, пов'язані з участю громадян та їх об'єднань в охороні публічної безпеки і порядку

Громадянам, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, забороняється:

- 1) здійснювати діяльність, віднесену законодавством до виключної компетенції правоохоронних органів;
- 2) видавати себе за співробітників правоохоронних органів;
- 3) створювати перешкоди службової діяльності правоохоронних органів;
- 4) здійснювати дії, що ставлять під загрозу життя, здоров'я, честь, гідність та власність громадян.

РОЗДІЛ 3. ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В ОХОРОНІ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

Стаття 9. Повноваження органів державної влади

До повноважень органів державної влади належать:

- нормативне правове регулювання участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку, форм участі, прав і обов'язків, обмежень, форм заохочень, відповідальності, гарантій правового і соціального захисту;
- розроблення та затвердження цільових програм, пов'язаних з питаннями участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку;
- нагляд за виконанням законодавства України громадянами, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, їх об'єднаннями та формуваннями.

Стаття 10. Повноваження органів виконавчої влади

До повноважень органів виконавчої влади належать:

- нормативне правове регулювання участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку в межах їх компетенції;
- розроблення та затвердження цільових програм, пов'язаних з питаннями участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку;
- здійснення заходів морального і матеріального стимулювання участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку;
- координація та методична допомога об'єднанням безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;
- розроблення, затвердження та виконання відповідних бюджетів, а також фінансування цільових програм, пов'язаних з питаннями участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку;
- забезпечення правового і соціального захисту громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку.

Стаття 11. Повноваження органів місцевого самоврядування

До повноважень органів місцевого самоврядування належать:

- заснування групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;

- виконання державних цільових програм (концепцій, стратегій), пов'язаних з питаннями участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку;
- розроблення, затвердження та виконання місцевих бюджетів у частині витрат на участь громадян в охороні публічної безпеки і порядку;
- створення, реорганізація та ліквідація в установленому порядку об'єднання безпеки громад з охорони публічної безпеки і порядку;
- здійснення в межах їх компетенції морального і матеріального стимулювання громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку;
- контроль за діяльністю громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, їх об'єднань і формувань.

РОЗДІЛ 4. ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЗАШТАТНИХ СПІВРОБІТНИКІВ, ЇХ ОBOB'ЯЗКИ ТА ПРАВА

Стаття 12. Підбір та оформлення позаштатних співробітників

Позаштатними співробітниками органів поліції можуть бути громадяни України, не молодші 18 років, які не перебувають у штаті органів Національної поліції, здатні за своїми особистими та діловими якостями сприяти правоохоронним органам в охороні публічної безпеки і порядку, працюють на добровільних засадах під безпосереднім керівництвом співробітників органів Національної поліції.

Позаштатними співробітниками не можуть бути громадяни:

- а) які не досягли 18 років;
- б) раніше засуджені;
- в) щодо яких припинено кримінальне провадження за нереабілітуючих підстав;
- г) які перебувають на обліку в органах охорони здоров'я з приводу психічного захворювання, алкоголізму, наркоманії тощо;
- д) які вчинили адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок або порядок управління, протягом одного року з дня закінчення виконання постанови про накладання адміністративного стягнення;
- е) визнані за рішенням суду недієздатними або обмежено дієздатними;
- ж) непрацюючі.

Порядок відбору, оформлення позаштатних співробітників регламентується нормативними правовими актами Міністерства внутрішніх справ України.

Міністерство внутрішніх справ України встановлює єдині зразки посвідчень позаштатних співробітників відповідних правоохоронних органів.

Стаття 13. Діяльність позаштатних співробітників з охорони публічної безпеки і порядку

Позаштатні співробітники здійснюють діяльність з охорони публічної безпеки і порядку під керівництвом співробітників органів Національної поліції, виконуючи їх доручення в межах наданих їм прав та покладених на них обов'язків.

Форми і методи діяльності позаштатних співробітників, оцінка їх роботи регламентуються нормативними правовими актами Міністерства внутрішніх справ України.

Співробітникам органів Національної поліції забороняється:

- доручати позаштатним співробітникам самостійне провадження процесуальних, оперативно-розшукових та інших дій і заходів, що є винятковою компетенцією співробітників правоохоронних органів;
- залучати позаштатних співробітників до участі в заходах, які завідомо пов'язані з ризиком для їх особистої безпеки;
- ознайомлювати позаштатних співробітників з документами і матеріалами, що містять державну таємницю або інформацію з обмеженим доступом.

Стаття 14. Фінансування діяльності позаштатних співробітників

Фінансування діяльності позаштатних співробітників органів Національної поліції здійснюється за рахунок коштів, що виділяються на утримання Міністерства внутрішніх справ України.

Стаття 15. Обов'язки позаштатного співробітника

Позаштатний співробітник під час здійснення діяльності з охорони публічної безпеки і порядку зобов'язаний:

- дотримуватися вимог законодавства;
- не допускати незаконного обмеження прав і свобод громадян;
- роз'яснювати громадянам у всіх випадках підстави застосування до них заходів з тимчасового обмеження їх прав і свобод;
- сумлінно виконувати доручення співробітників органів Національної поліції, під керівництвом яких вони працюють;
- брати активну участь в охороні публічної безпеки і порядку та профілактиці правопорушень;
- сприяти органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам в їх діяльності з охорони публічної безпеки і порядку;
- вимагати від громадян та посадових осіб припинення адміністративних правопорушень, злочинів;
- при зверненні до нього громадян або службових осіб з повідомленням про адміністративне правопорушення, чи злочин або у випадках виявлення таких подій або фактів повідомляти про це до правоохоронних органів, уживати заходів з надання допомоги та рятування людей, а також охорони місця події;
- підвищувати правові знання, чітко знати свої права і обов'язки;
- проходити правову і спеціальну підготовку в порядку, встановленому відповідними правоохоронними органами;
- виконувати законні розпорядження та вказівки співробітників правоохоронних органів під час спільного здійснення діяльності з охорони публічної безпеки і порядку;
- не розголошувати службову та іншу конфіденційну інформацію, що стала відомою у зв'язку із здійсненням діяльності з охорони публічної безпеки і порядку,

а також відомості, що стосуються приватного життя, особистої таємниці громадян, якщо інше не встановлено законодавством;

– мати при собі та пред'являти на вимогу громадян або посадових осіб посвідчення позаштатного співробітника.

Стаття 16. Права позаштатного співробітника

Позаштатний співробітник під час здійснення діяльності з охорони публічної безпеки і порядку має право:

– вимагати від громадян дотримання публічної безпеки і порядку;
– вимагати від правопорушників пред'явлення документів, що засвідчують особистість;

– сприяти співробітникам правоохоронних органів та іншим уповноваженим особам у доставлянні до службових приміщень правоохоронних органів, приміщень органів місцевого самоврядування сільського поселення громадян, які вчинили правопорушення;

– входити в громадські місця для запобігання і припинення правопорушення, переслідування правопорушника;

– під час припинення правопорушень вилучати у правопорушників знаряддя вчинення правопорушень з подальшою негайною передачею до правоохоронних органів;

– застосовувати до правопорушників фізичну силу і спеціальні засоби тільки в випадках і порядку, передбачених цим Законом.

РОЗДІЛ 5. ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БЕЗПЕКИ ГРОМАДИ З ОХОРОНИ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

Стаття 17. Створення групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку

Групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку створюються в результаті їх заснування з ініціативи та на підставі рішення їх засновників – органів місцевого самоврядування, діють відповідно до закону та прийнятих на його основі законодавчих актів України, типового положення (статуту) про групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку. Про прийняте рішення інформується відповідний територіальний орган Національної поліції, який у подальшому надає об'єднанню безпеки громади методичну допомогу і здійснює щодо нього оперативне керування.

Групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку вважається заснованим з моменту його державної реєстрації. Державна реєстрація групи безпеки громади здійснюється в порядку, встановленому чинним законодавством.

Стаття 18. Положення (статут) про групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку

Положення (статут) про групу безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку приймають органи місцевого самоврядування за участю відповідних

територіальних органів Національної поліції, на основі типового положення, яке затверджується Міністерством внутрішніх справ України, що є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики та нормативно-правового регулювання у сфері внутрішніх справ.

Зазначені положення (статути) повинні містити:

- правові засади і принципи діяльності групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;
- мету, завдання, функції та напрями діяльності групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;
- структуру групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку та його керівні органи;
- повноваження керівника органу управління групою безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;
- форми та методи діяльності групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;
- організацію діяльності групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;
- порядок прийому громадян у члени групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку та виключення з нього;
- порядок взаємодії групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами Національної поліції та іншими правоохоронними органами;
- єдині зразки посвідчення члена групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку на території територіальної громади.

Положення (статут) групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку затверджується його засновником – органом місцевого самоврядування та погоджується з відповідним територіальним органом Національної поліції.

Стаття 19. Види об'єднань безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку з охорони публічної безпеки і порядку

З урахуванням місцевих умов та історичних традицій органи місцевого самоврядування можуть створювати групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку у вигляді міської варти або муніципальної поліції та в інших організаційно-правових формах, що не суперечать законодавству.

Стаття 20. Прийом громадян до групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку

До груп безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку можуть прийматися на добровільній основі громадяни України, які досягли 18-річного віку, здатні за своїми діловими і моральними якостями, а також за станом здоров'я виконувати покладені на них обов'язки.

Прийом громадян у групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку повинен здійснюватися на підставі особистої заяви громадянина за рішенням органу управління групи безпеки громади.

До групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку не можуть бути прийняті громадяни:

- а) які не досягли 18 років;
- б) раніше засуджені;
- в) щодо яких припинено кримінальне провадження за nereабілітуючих підстав;
- г) які перебувають на обліку в органах охорони здоров'я з приводу психічного захворювання, алкоголізму, наркоманії тощо;
- д) які вчинили адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок або порядок управління, протягом одного року з дня закінчення виконання постанови про накладання адміністративного стягнення;
- е) визнані за рішенням суду недієздатними або обмежено дієздатними;
- ж) не мають реєстрації за місцем проживання або місця роботи (навчання) на території відповідної територіальної громади.

Стаття 21. Виключення громадян з групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку

Припинення членства громадян в об'єднанні безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку здійснюється за рішенням органу управління групою безпеки громади в таких випадках:

- а) на підставі особистої заяви;
- б) при настанні обставин, перерахованих у пунктах «б» – «ж» названих вище обмежень;
- в) у зв'язку із систематичним невиконанням своїх обов'язків, а також фактичним самоусуненням від участі в діяльності групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку.

Стаття 22. Керівництво діяльністю групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку

Організаційно-методичне керівництво діяльністю групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку здійснюють у межах своєї компетенції МВС України і його територіальні органи, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а саме:

- створення необхідної нормативно-правової бази організації та діяльності групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку;
- підтримання ініціативи громадян та органів місцевого самоврядування щодо створення групи безпеки громади;
- надання всебічного сприяння та допомоги в їх ефективній діяльності;
- надання методичної та практичної допомоги об'єднанням безпеки громадів організації їх роботи;
- забезпечення їх юридичною літературою, необхідними засобами зв'язку, бланками посвідчень, нагрудними знаками та ін.

Безпосереднє керівництво діяльністю групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку здійснюють відповідно до статуту їх органи управління

– штаби, створені органами місцевого самоврядування за участю відповідних територіальних органів Національної поліції.

Для здійснення повсякденної роботи з організації діяльності групи безпеки громади, забезпечення їх взаємодії з правоохоронними органами можуть вводитися штатні посади працівників штабу. Організаційно-штатну структуру, схему посадових окладів, обсяг і джерела фінансування штабу групи безпеки громади визначають органи місцевого самоврядування.

На штаб групи безпеки громади можуть бути покладені такі функції:

- організація залучення громадян до участі в забезпеченні правопорядку, надання сприяння правоохоронним та іншим державним органам;
- організація і управління діяльністю групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку під безпосереднім керівництвом та в тісній взаємодії з органами Національної поліції, іншими правоохоронними і державними органами;
- залучення членів групи безпеки громади до правової освіти серед населення та профілактики правопорушень;
- забезпечення участі членів групи безпеки громадів сприянні допомоги органам державної влади, правоохоронних органів під час надзвичайних ситуацій.

Керівник групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку призначається на посаду і звільняється з неї рішенням органу місцевого самоврядування, який заснував це формування, за погодженням з територіальними органами Національної поліції.

Для координації діяльності групи безпеки громади з правоохоронними органами до органів управління групи безпеки громади можуть бути відкомандировані співробітники відповідних територіальних органів Національної поліції, що утримуються за рахунок місцевого бюджету (Бюджету громади).

Стаття 23. Ліквідація групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку

Групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку припиняють свою діяльність (ліквідуються) відповідно до положення (статуту), що регулюють їх діяльність, на підставі та у порядку, встановленому законами.

Ліквідація групи безпеки громади вважається завершеною, а група безпеки громади такою, що припинила своє існування, після внесення про це запису в єдиний державний реєстр юридичних осіб у порядку, встановленому чинним законодавством.

Стаття 24. Фінансове і матеріально-технічне забезпечення групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку

Джерела та порядок фінансування групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку визначається органами місцевого самоврядування. Крім того, фінансова підтримка групи безпеки громади може здійснюватися за рахунок коштів бюджету України, цільових бюджетних фондів, а також за рахунок коштів організацій, громадських об'єднань, громадян та інших надходжень, що не суперечать законодавству.

Матеріально-технічне забезпечення групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку здійснюється в порядку, визначеному органами місцевого самоврядування, що заснували дане об'єднання.

Майно групи безпеки громади закріплюється за ним на праві оперативного управління. Права групи безпеки громади закріплене за ним майно визначаються правовими актами.

РОЗДІЛ 6. ОБОВ'ЯЗКИ І ПРАВА ГРУПИ БЕЗПЕКИ ГРОМАДИ З ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

Стаття 25. Обов'язки члена групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку

Член групи безпеки громади під час здійснення діяльності з охорони публічної безпеки і порядку зобов'язаний:

- дотримуватися вимог законодавства;
- не допускати незаконного обмеження прав і свобод громадян;
- роз'яснювати громадянам у всіх випадках підстави застосовуються до них заходів з тимчасового обмеження їх прав і свобод;
- брати активну участь в охороні публічної безпеки і порядку та профілактиці правопорушень;
- сприяти органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам в їх діяльності з охорони публічної безпеки і порядку;
- вимагати від громадян та посадових осіб припинення адміністративних правопорушень, злочинів;
- при зверненні до нього громадян або службових осіб з повідомленням про адміністративне правопорушення чи злочин або у випадках виявлення таких подій або фактів повідомляти про це правоохоронні органи, вживати заходів з надання допомоги та рятування людей, а також охорони місця події;
- підвищувати правові знання, чітко знати свої права і обов'язки;
- дотримуватися вимог дисципліни, встановлених у групі безпеки громади;
- проходити правову і спеціальну підготовку в порядку, встановленому МВС України;
- виконувати законні розпорядження та вказівки керівництва групи безпеки громади;
- виконувати законні розпорядження і вказівки співробітників органів Національної поліції під час спільного здійснення діяльності з охорони публічної безпеки і порядку;
- не розголошувати службову та іншу конфіденційну інформацію, що стала відомою у зв'язку зі здійсненням діяльності з охорони публічної безпеки і порядку, а також відомості, що стосуються приватного життя, особистої таємниці громадян, якщо інше не встановлено законодавством;
- мати при собі і пред'являти на вимогу громадян або посадових осіб посвідчення члена групи безпеки громади.

Стаття 26. Права члена групи безпеки громади

Член групи безпеки громади під час здійснення діяльності з охорони публічної безпеки і порядку має право:

- вимагати від громадян дотримання публічної безпеки і порядку;
- вимагати від правопорушників пред'явлення документів, що засвідчують особистість;
- сприяти співробітникам правоохоронних органів та іншим уповноваженим особам у доставлянні до службових приміщень правоохоронних органів, приміщень органів місцевого самоврядування сільського поселення громадян, які вчинили правопорушення;
- входити в громадські місця для запобігання і припинення правопорушення, переслідування правопорушника;
- під час припинення правопорушень вилучати у правопорушників знаряддя вчинення правопорушень з подальшою негайною передачею до правоохоронних органів;
- застосовувати до правопорушників фізичну силу і спеціальні засоби тільки в випадках і порядку, передбачених цим Законом.

РОЗДІЛ 7. ЗАСТОСУВАННЯ ПОЗАШТАТНИМИ СПІВРОБІТНИКАМИ, ЧЛЕНАМИ ГРУПИ БЕЗПЕКИ ГРОМАДИ З ОХОРОНИ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ ФІЗИЧНОЇ СИЛИ І СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАСОБІВ

Стаття 27. Умови та межі застосування позаштатними співробітниками, членами групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку фізичної сили і спеціальних засобів

Позаштатні співробітники, члени групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку мають право застосовувати фізичну силу і спеціальні засоби тільки у випадках і порядку, передбачених цим Законом.

Вони зобов'язані проходити спеціальну підготовку, а також періодичну перевірку придатності до дій, пов'язаних із застосуванням фізичної сили та спеціальних коштів.

Перед застосуванням фізичної сили і спеціальних засобів позаштатний співробітник, член групи безпеки громади зобов'язаний:

- заздалегідь попередити особу про намір застосувати їх, надавши їй достатньо часу для виконання законної вимоги, крім випадку, за винятком тих випадків, коли зволікання може привести до тяжких наслідків, або в ситуації, що склалася, таке попередження є невинуватим або неможливим;
- залежно від характеру і ступеня небезпеки правопорушення, особи, яка його вчинила, сили опору, щоб будь-яка шкода, заподіяна при цьому, була мінімальною;
- забезпечити надання долікарської допомоги особам, які постраждали внаслідок застосування фізичної сили або спеціальних засобів;
- негайно довести до відома посадових осіб органів Національної поліції.

Застосування фізичної сили, спеціальних засобів з перевищенням повноважень спричиняє відповідальність, встановлену законодавством.

Стаття 28. Застосування позаштатними співробітниками, членами групи безпеки громади фізичної сили

Позаштатні співробітники, члени групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку мають право застосовувати фізичну силу для припинення кримінальних та адміністративних правопорушень, надання сприяння правоохоронним органам із затримання особи, яка вчинила кримінальне чи адміністративне правопорушення, припинення опору законним вимогам співробітників правоохоронних органів, позаштатних співробітників, членів групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку, якщо застосування інших заходів не забезпечує виконання повноважень, покладених на позаштатних співробітників, членів групи безпеки громади законом.

Стаття 29. Застосування позаштатними співробітниками, членами групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку спеціальних засобів

Позаштатні співробітники, члени групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку мають право застосовувати спеціальні засоби в таких випадках:

1) для відбиття нападу на громадян, співробітників правоохоронних органів, позаштатних співробітників, членів групи безпеки громади;

2) для припинення опору, що чиниться позаштатному співробітникові, члену групи безпеки громади під час виконання покладених на них обов'язків;

3) для затримання особи, яку застали під час вчинення кримінального або адміністративного правопорушення;

4) для надання сприяння співробітникам правоохоронних органів під час доставляння затриманих осіб до службових приміщень правоохоронних органів, приміщення органів місцевого самоврядування, коли затримана особи своєю поведінкою дає підстави думати, що може вчинити втечу або завдати шкоди оточуючим або собі, або чинить опір позаштатному співробітникові, члену групи безпеки громади;

5) для відбиття групового або збройного нападу на помешкання громадян, приміщення державних органів, органів місцевого самоврядування, організацій, установ і громадських об'єднань.

Заборонено застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї до жінок з явними ознаками вагітності, малолітніх осіб, осіб з явними ознаками обмежених можливостей або старості, крім випадків учинення ними збройного чи групового нападу, учинення збройного опору поліцейському, що загрожує життю і здоров'ю інших осіб або поліцейських, якщо відбити такий напад або опір іншими способами і засобами неможливо.

Як спеціальні засоби позаштатні співробітники, члени групи безпеки громади можуть застосовувати пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, гумові та пластикові кийки, засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії; засоби обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв'язування тощо), електрошокові пристрої, а також службових собак.

РОЗДІЛ 8. ГАРАНТІЇ ПРАВОВОГО І СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ В ОХОРОНІ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

Стаття 30. Гарантії правового захисту

Громадяни під час виконання обов'язків з охорони публічної безпеки і порядку перебувають під захистом держави.

Непокору законним вимогам позаштатного співробітника, члена групи безпеки громади, а також насильство або погроза його застосування, посягання на їхнє життя, здоров'я, честь і гідність під час виконанні обов'язків з охорони публічної безпеки і порядку спричиняють відповідальність, встановлену законом.

Стаття 31. Гарантії соціального захисту

У разі загибелі (смерті) члена групи безпеки громади у зв'язку з його участю в охороні публічної безпеки і порядку родині загиблого (померлого) та особам, які перебувають на його утриманні, виплачується за рахунок коштів державного бюджету, органу місцевого самоврядування одноразова допомога в розмірі, який визначається законодавством України і призначається, пенсія у зв'язку з втратою годувальника відповідно до порядку, встановленого законом.

У разі заподіяння члену групи безпеки громади тілесного пошкодження або іншої шкоди його здоров'ю у зв'язку з участю в охороні публічної безпеки і порядку, що спричинило настання інвалідності, йому виплачується за рахунок коштів державного бюджету, органу місцевого самоврядування одноразова допомога в розмірі, передбаченому законодавством України, і призначається пенсія з інвалідності в порядку, передбаченому законодавством України.

У разі заподіяння члену групи безпеки громади тілесного ушкодження або іншої шкоди його здоров'ю у зв'язку з участю в охороні публічної безпеки і порядку, що не спричинило за собою настання інвалідності, йому виплачується за рахунок коштів державного бюджету, органу місцевого самоврядування одноразова допомога в розмірі і порядку, визначеному законодавством України.

Заходи соціального захисту позаштатних співробітників органів поліції встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Органи державної влади та місцевого самоврядування можуть, з урахуванням наявних у них можливостей, встановлювати для членів групи безпеки громади і позаштатних співробітників органів Національної поліції додаткові гарантії соціального захисту.

Гарантії соціального захисту інших категорій громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, встановлюються законодавством України.

РОЗДІЛ 9. ЗАОХОЧЕННЯ І ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ГРОМАДЯН, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ В ОХОРОНІ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

Стаття 32. Форми заохочення громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку

Органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, громадські об'єднання можуть застосовувати різні, у межах їх компетенції, форми заохочення громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку: оголошення подяки, грошова винагорода, нагородження цінним подарунком, нагородження почесною грамотою.

За особливі заслуги з охорони публічної безпеки і порядку, виявлені під час цього мужність і героїзм, громадяни, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, можуть бути представлені до державних нагород України.

Стаття 33. Відповідальність позаштатного співробітника, члена групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку.

За неправомірні дії (бездіяльність) під час виконання обов'язків з охорони публічної безпеки і порядку позаштатний співробітник, член групи безпеки громади несе відповідальність, встановлену законодавством України.

Шкода, завдана фізичним або юридичним особам неправомірними діями (бездіяльністю) позаштатного співробітника, члена групи безпеки громади, підлягає відшкодуванню в порядку, встановленому законодавством України.

У зв'язку із систематичним невиконанням своїх обов'язків позаштатний співробітник може бути виключений з числа позаштатних співробітників, а член місцевого-громадського об'єднання – відрахований з нього.

РОЗДІЛ 10. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 34. Контроль і нагляд за діяльністю громадян, їх об'єднань та формувань, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку

Контроль за діяльністю громадян, їх об'єднань і формувань, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, здійснюють органи виконавчої влади України, органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень.

Нагляд за виконанням законодавства України громадянами та їх об'єднаннями, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, здійснює прокуратура України.

Стаття 35. Набуття чинності цього Закону

Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування.

Президент України
м. Київ