

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

На правах рукопису

ФАТХУТДІНОВ ВАСИЛЬ ГАЙНУЛОВИЧ

УДК 351.741

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ**

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

**Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук**

Науковий консультант
Кузьменко Оксана Володимирівна,
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2017

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ОБ'ЄКТА НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ	15
1.1. Громадська безпека в сучасній адміністративно-правовій парадигмі	15
1.2. Категорія «національна безпека» як детермінанта операціоналізації поняття «громадська безпека»	69
1.3. Місце громадської безпеки в системі національної безпеки	77
Висновки до розділу 1	86
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ	90
2.1. Поняття та ознаки громадської безпеки як адміністративно-правової категорії	90
2.2. Адміністративно-правові відносини громадської безпеки	140
2.3. Правовий зміст забезпечення громадської безпеки	162
Висновки до розділу 2	174
РОЗДІЛ 3. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ	178
3.1. Аксіологічний вимір громадської безпеки	178
3.2. Онтологічний вимір громадської безпеки	205
3.3. Гносеологічний вимір громадської безпеки	216
Висновки до розділу 3	244
РОЗДІЛ 4. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ	247
4.1. Особливості адміністративно-правового регулювання громадської безпеки	247
4.2. Напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання громадської безпеки	257
Висновки до розділу 4	262

РОЗДІЛ 5. НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ	264
5.1. Місце та роль Національної поліції України в системі забезпечення громадської безпеки	264
5.2. Заходи адміністративного примусу, що застосовуються Національною поліцією України для забезпечення громадської безпеки	269
5.3. Взаємодія Національної поліції з недержавними суб'єктами щодо забезпечення громадської безпеки	324
Висновки до розділу 5	343
ВИСНОВКИ	347
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	355
ДОДАТКИ	414

ВСТУП

Історичні події сучасної України доводять, що громадська безпека є фундаментальним інститутом суспільства, який зумовлює стабільність його розвитку, ефективну діяльність держави, її публічних органів. Вона спрямована на продуктивний розвиток громадських організацій і приватних підприємств. Охорона фізичних і юридичних осіб є ключовими постулатами держави, що мають першочергове значення в забезпеченні суспільного блага.

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

Так, за даними Державної служби статистики, протягом 2016 р. до відповідальності за адміністративні правопорушення було притягнуто 2483,6 тис. осіб, порівняно з 2015 р. – 1984,6 тис. осіб, з них 38 % (29 %) – правопорушення, що посягають на громадську безпеку¹. Відповідно до Національного класифікатора «Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019-2010», у 2016 р. зареєстровано 149 надзвичайних ситуацій, зокрема: техногенного характеру – 56; природного характеру – 89; соціального характеру – 4. Унаслідок цих надзвичайних ситуацій загинуло 183 особи (з них 37 дітей) та постраждало 1856 осіб (з них 861 дитина). Загальна кількість надзвичайних ситуацій у 2016 р. порівняно з попереднім роком збільшилася на 0,7 %, водночас кількість надзвичайних ситуацій техногенного характеру зменшилася на 11 %, а соціального характеру – на 50 %².

Складні фінансово-економічні умови на ринку товарів і послуг, інфляція й затримання заробітних плат працівникам бюджетних установ, політична криза

¹ Аналітична довідка Державної служби статистики за 2016 рік / Державна служба статистики. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

² Інформаційно-аналітична довідка про виникнення надзвичайних ситуацій в Україні протягом 2016 року. URL: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/57279.html>.

призводять до погіршення стану громадської безпеки. Події в окремих районах Донецької та Луганської областей, тимчасова окупація АР Крим є наслідком, зокрема, неефективної державної політики у сфері громадської безпеки.

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

За період незалежності України інститут громадської безпеки становив інтерес для багатьох науковців. Різні аспекти цієї проблематики слугували предметом досліджень В. М. Безденежних, В. А. Грабельникова, В. С. Гуславського, О. В. Джафарової, Є. Є. Додіної, А. М. Долгополова, О. С. Доценка, В. Ф. Захарова, Д. С. Каблова, Я. М. Когута, М. В. Корнієнка, М. В. Лошицького, М. М. Микієвича, О. М. Музичука, Ю. С. Небеського, Є. Б. Ольховського, М. І. Панова, І. І. Плохого, В. П. Тихого, В. М. Цикалевича, О. І. Ульянової, О. Г. Яреми.

Вагомий внесок у формування поглядів автора на адміністративно-правову природу громадської безпеки зробили вчені В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєв, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, А. С. Васильєв, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. Л. Грохольський, Є. В. Додін, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Є. Б. Кубко, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, Д. М. Лук'янець, В. М. Марчук, Н. М. Мироненко, Т. П. Мінка, В. Я. Настюк, Н. Р. Нижник, В. І. Олефір, В. Ф. Опришко, О. І. Остапенко, І. М. Пахомов, В. П. Петков, С. В. Петков, В. Ф. Погорілко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, В. М. Селіванов, В. Ф. Сіренко, М. М. Тищенко, В. І. Шакур, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, В. В. Цвітков та ін.

Науковим розробкам щодо діяльності правоохоронних органів і відносин, які виникають під час охорони громадського порядку, присвячено праці таких фахівців, як О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Є. О. Безсмертний, В. В. Богуцький, В. І. Варенко,

І. І. Веремєєнко, А. П. Головін, І. П. Голосніченко, С. В. Городянко, М. М. Дорогих, О. І. Дубенко, М. І. Єропкін, В. Ф. Захаров, Д. П. Калаянов, Л. В. Коваль, В. В. Ковальська, Ю. М. Козлов, О. П. Коренєв, Ю. В. Корнєєв, Ю. Ф. Кравченко, В. Ю. Кривенда, В. А. Куліков, В. В. Лазарєєв, Р. М. Опацький, Н. Г. Павленко, В. М. Плішкін, Л. Л. Попов, Ю. І. Римаренко, Л. М. Розін, Г. А. Туманов, О. В. Серьогін, А. В. Сергєєв, Д. П. Цвігун, С. О. Шатрава, О. М. Якуба, Х. П. Ярмачі.

Важливою джерельною базою дисертаційної роботи стали дослідження, які проводили Л. В. Багрій-Шахматов, О. Ф. Бєлов, К. О. Біла, О. Г. Білорус, В. Т. Білоус, О. С. Бодрук, О. Л. Валєвський, Д. Г. Видрін, В. О. Глушков, М. М. Гончар, А. Н. Гончаренко, М. О. Гончаренко, В. П. Горбулін, В. І. Гурковський, О. Г. Данільян, О. А. Делінський, О. П. Дзьобань, В. С. Картавцев, А. Б. Качинський, В. Ю. Кобринський, О. В. Копан, Б. А. Кормич, В. О. Косєвцов, Г. Ф. Костєнко, В. І. Курило, П. П. Круть, М. Б. Левицька, В. А. Ліпкан, О. В. Литвинєнко, О. В. Логінов, Ю. Є. Максимєнко, О. Я. Маначинський, П. П. Михайленко, М. І. Панов, Б. О. Парахонський, М. М. Пендюра, Г. М. Перепєлиця, С. І. Пирожков, Г. Г. Почєпцов, Є. Е. Пронкін, О. В. Пулим, Г. П. Ситник, А. А. Соболев, О. В. Українчук, В. І. Шакун, З. Д. Чуйко, М. В. Чумак та ін.

Наукові досягнення вищезазначених учених сприяли становленню теоретичної бази для оновленого розуміння сутності, системи громадської безпеки та її місця в парадигмі державної безпеки. Водночас сучасні події, пов'язані з проведенням антитерористичної операції на Сході України, оновленням правової свідомості громадян, національним підйомом мас, спонукають до комплексного дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки та розроблення стратегії її реалізації з огляду на сучасне українське державотворення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015), Національної стратегії у сфері прав

людини (Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015), Воєнної доктрини України (Указ Президента України від 2 вересня 2015 р.), Пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр. (наказ МВС України від 16 березня 2015 р. № 275) та планів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Національної академії внутрішніх справ на 2014–2017 рр. Тему дисертації затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ від 30 вересня 2014 р. (протокол № 19).

Мета і задачі дослідження. *Метою* дисертації є теоретичне узагальнення та нове розв’язання науково-прикладної проблеми адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки в Україні, що передбачає вироблення цілісного доктринального підходу до формування концепції її забезпечення, розроблення пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність і практики його застосування в Україні.

Відповідно до мети дослідження необхідно вирішити такі *задачі*:

- розкрити зміст громадської безпеки в сучасній адміністративно-правовій парадигмі;
- визначити концептуальні підходи до філософського розуміння громадської безпеки як складової національної безпеки;
- надати характеристику категорії національної безпеки як детермінанти операціоналізації поняття громадської безпеки;
- визначити поняття, зміст та ознаки громадської безпеки як правової категорії;
- з’ясувати особливості складових правових відносин у сфері громадської безпеки на сучасному етапі державотворення;
- розкрити правовий зміст забезпечення громадської безпеки;
- визначити місце громадської безпеки в системі національної безпеки;
- здійснити системний синтез безпекових концепцій;
- сформулювати модель системного виміру громадської безпеки через послідовний аналіз аксіологічного, онтологічного та гносеологічного вимірів;

- з’ясувати місце та роль Національної поліції в системі забезпечення громадської безпеки;
- визначити місце й роль недержавних суб’єктів у забезпеченні громадської безпеки;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення застосування заходів адміністративного примусу Національною поліцією;
- запропонувати напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання громадської безпеки в Україні.

Об’єктом дослідження є громадська безпека.

Предмет дослідження – адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні.

Методи дослідження. Під час проведення дослідження для вирішення поставлених задач використано комплекс загальнонаукових та спеціально-правових методів. Методологічну основу дослідження становить *системний підхід*, за допомогою якого громадську безпеку розглянуто, з одного боку, як систему, що складається з органічно пов’язаної сукупності елементів, а з іншого – як елемент системи більш високого порядку – системи національної безпеки (розділи 1, 3). На цьому методологічному підґрунті в роботі застосовано окремі спеціальні методи наукового пізнання. Зокрема, за допомогою *методу правничої герменевтики* встановлено текстуальну сутність змісту нормативних приписів законодавчих актів, що регулюють суспільні відносини у сфері громадської безпеки, а також розроблено рекомендації стосовно номінації певних соціальних інститутів та юридичних явищ у текстах законодавчих актів (підрозділи 2.2, 2.3, 4.3), з’ясовано причини, що спонукали законодавця здійснити заміну понять на рівні Закону України «Про Національну поліцію» (підрозділи 4.1. 4.2); *компаративістський метод* застосовано для виявлення особливостей доктринального розуміння специфіки адміністративно-правового регулювання у сфері громадської безпеки низки зарубіжних країн та оцінки можливостей упровадження міжнародного досвіду у вітчизняне законодавство (підрозділи 1.1, 4.1, 4.4); *логіко-семантичний аналіз* використано для з’ясування змісту ключових термінів дослідження «громадська безпека», «публічна

безпека», «громадський порядок», «забезпечення громадської безпеки» (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1); з метою виявлення семантичної валентності здійснено *контент-аналіз* текстів законодавчих актів, у яких вжито поняття «громадський/публічний порядок» (підрозділи 2.2, 2.3, 2.4); завдяки *методу класифікації* визначено підходи до формування денотату «громадська безпека», упроваджено типізацію цих підходів, а також наведено їхню модель (підрозділи 1.1, 2.1). *Формально-юридичний метод* забезпечив дослідження змісту й структури правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері громадської безпеки (підрозділи 2.2, 2.3). За допомогою *історико-правового методу* розкрито генезис ключових етапів становлення та розвитку законодавства й практики забезпечення громадської безпеки (підрозділи 1.1, 2.1). Застосування *системного* та *структурно-інституціонального методів* дало змогу дослідити зміст правових відносин у сфері громадської безпеки (підрозділи 1.3, 2.4, 3.2, 4.4). За допомогою *системно-функціонального методу* сформовано уявлення про громадську безпеку як багатоаспектне, системне явище та визначено напрями вдосконалення правового регулювання у сфері громадської безпеки (підрозділ 4.1).

Емпіричну базу дослідження становлять результати вивчення та аналізу 585 справ про адміністративні правопорушення за ст. 173, 175, 178, 185-1, 188-16 Кодексу України про адміністративні правопорушення у 2012–2016 рр.; анкетування 200 працівників поліції охорони та превентивної діяльності Національної поліції України; опитування 373 громадян та 350 магістрів денної форми навчання Київського національного університету імені Тараса Шевченка стосовно напрямів забезпечення громадської безпеки; статистичних відомостей щодо стану правопорушень в Україні за період 2007–2016 рр. (зокрема, Державної служби статистики України, Державної судової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій). Під час підготовки дисертації використано досвід роботи автора в підрозділах системи МВС України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертації вперше поставлено й розв’язано наукову проблему розроблення цілісного доктринального підходу до формування концепції адміністративно-правового

забезпечення громадської безпеки в Україні, що надало можливість обґрунтувати пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства в цій сфері та практики його застосування. У дослідженні обґрунтовано низку нових концептуальних положень, висновків і рекомендацій, зокрема:

вперше:

- розроблено теоретичний алгоритм моделі пізнання громадської безпеки як цілісного екзистенціального феномену, що описаний за допомогою аналізу його органічних складових: 1) аксіологічного виміру; 2) онтологічного виміру; 3) гносеологічного виміру;

- виокремлено генезис становлення та розвитку правового явища «громадська безпека» через діяльність спеціальних правових органів. Перший етап (X ст. – середина XVIII ст.) був означений відсутністю поліцейських органів. Правоохоронні функції виконували органи загальної компетенції, а термін «поліс» вживали для визначення управління полісом (містом). Другий етап (середина XVIII ст. – 1917 р.) передбачав формування системи поліцейських органів, спеціальних підрозділів, на які покладали правоохоронні (поліцейські) функції. Під час третього етапу (1918 – 1990 рр.) було створено радянську міліцію, визначено її функції, завдання та структуру. Підпорядкованість і правовий статус цього органу протягом зазначеного періоду постійно змінювалися. Четвертий етап (1991 р. – 7 листопада 2015 р.) відображає діяльність української міліції. П'ятий етап (7 листопада 2015 р. – донині) характеризує діяльність Національної поліції України;

- уведено в науковий обіг нові поняття та категорії: 1) *гегемонія блага* – процес, за якого класова стратифікація, що ґрунтується на класовій ознаці, нівелюється шляхом апелювання до загального культурного ядра, з огляду на що благо слугує фундаментальним компонентом, на якому влада будує добробут суспільства. Благо віддзеркалює благополуччя української нації, що має бути притаманне всім представникам соціальних прошарків, тож національні цінності повинні декларувати позиції, згідно з якими благо – це явище загальнозначущє і справедливе, а отже, спільне для всіх; 2) *топология безпеки* – опис просторово-часових параметрів безпекового буття, яке породжується в процесі взаємодії людей,

реалізації ними безпекових цінностей на підставі усвідомлених та консенсуально визнаних благ; 3) *теорія громадської безпеки* – корелятивно зумовлена система категорій, понять і принципів, які інтерпретують сутність громадської безпеки; 4) *безпекове правове середовище* – це сукупність характеристик права, що діють у просторовому та часовому вимірах відповідно до дії безпекового правового простору суспільства;

- визначено вагомість симулякрів та симулятивної практики у сфері громадської безпеки через національні цінності;

- аргументовано необхідність розроблення теорії громадської безпеки в межах адміністративно-правової науки, яка має складатись із трьох частин (загальної, особливої та спеціальної), проаналізовано сутність й особливості кожної з них;

- наведено алгоритм концепції громадської безпеки, що зумовлений послідовним корелятивним аналізом таких елементів, як національні цінності, національні інтереси у сфері громадської безпеки, загрози у сфері громадської безпеки, державна політика у сфері громадської безпеки;

- у межах аксіологічного виміру науково обґрунтовано та сформовано безпековий імператив, що охоплює безпекові права, які є найвищою соціальною цінністю;

удосконалено:

- теоретичні підходи до визначення доктринального термінологічного масиву дефініцій «публічна безпека», «публічний порядок», «громадський порядок», «систематизація безпекового законодавства», «безпекове законодавство», «національні інтереси у сфері громадської безпеки», «учасники безпекових правовідносин»;

- сутність поняття «громадська безпека» через розкриття змісту її складових;

- підходи до розроблення багатофункціональної моделі матриці наукових позицій щодо визначення поняття «громадська безпека»;

- систему ознак, притаманних правовідносинам у сфері громадської безпеки;

– обґрунтування положення, згідно з яким одним із критеріїв якості оптимізації та гармонізації законодавства є збільшення нормативно закріплених загальнозначущих цінностей;

дістало подальший розвиток:

– обґрунтування положення про те, що ціннісна дезорієнтація сучасного суспільства призводить до тероризації суспільства, де методи тероризму стають буденною практикою вирішення будь-яких конфліктних ситуацій у сфері громадської безпеки;

– аргументація необхідності комплексного реформування системи правоохоронних органів;

– правова позиція, згідно з якою гібридна війна становить загрозу громадській безпеці України і суттєво відрізняється від інформаційно-психологічних операцій та інших методів інформаційних війн, що створює для України підвищені ризики безпеки;

– аргументація розроблення теоретико-правових засад безпекової функції держави;

– положення щодо ролі та змісту діяльності недержавних суб'єктів у забезпеченні громадської безпеки;

– пропозиції стосовно розширення та систематизації безпекового законодавства відповідно до європейських стандартів як правової засади державної політики у сфері громадської безпеки.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що результати дослідження використовуються у:

законотворчій діяльності – внесено зміни та доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про основи національної безпеки України» (акт впровадження Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти від 8 вересня 2016 р. № 04-23/15-1281);

практичній діяльності – розроблено та впроваджено в діяльність правоохоронних органів концептуальні положення проекту Стратегії забезпечення громадської безпеки в Україні (акти впровадження Служби безпеки України 23 січня

2017 р. № 10/94/1-10; Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС України від 21 листопада 2016 р.; Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України від 16 листопада 2016 р.);

освітньому процесі та науковій діяльності – у процесі підготовки освітньо-кваліфікаційних характеристик працівників підрозділів превентивної діяльності та особливого призначення, навчальних планів і програм, лекцій, методичних рекомендацій, тестових завдань, тренінгів і дидактичних матеріалів, а також безпосередньо під час проведення різних видів занять з навчальних дисциплін адміністративного та управлінського циклів, оперативно-тактичних і комплексних навчань у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації основних груп і посадових категорій юридичних кадрів, їх державної атестації (акти впроваджень Київського університету туризму, економіки і права від 24 листопада 2016 р. та Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС України від 21 листопада 2016 р. № 22/2-3311).

Особистий внесок здобувача в 16 опублікованих у співавторстві наукових працях становлять власні теоретичні розроблення дисертанта (авторська частка в них – не менше 30 %). Наукові ідеї співавторів за темою дисертації не використовувались. Матеріали дисертації відображено в посібниках та інших виданнях методичного і практичного характеру, у яких викладено розроблені особисто автором концептуальні положення адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки. Наукові положення і результати кандидатської дисертації здобувача повторно на захист докторської дисертації не виносяться.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертації оприлюднено автором у виступах на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: «Актуальні проблеми управління у сучасний період розвитку державності України» (м. Київ, 26 жовтня 2007 р.); «Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави» (м. Одеса, 23 квітня 2010 р.); «Розвиток систем і технологій підготовки керівних кадрів для органів державної влади» (м. Київ, 22 жовтня 2010 р.); «Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування під час проведення в Україні фінальної частини

чемпіонату Європи 2012 року з футболу» (м. Тернопіль, 25–26 листопада 2010 р.); «Підготовка кадрів міліції (поліції): теорія та сучасність» (м. Київ, 10 червня 2011 р.); «Правовий захист людини та громадянина в Україні» (м. Київ, 24 листопада 2011 р.); «Сучасні моделі, концепції і стратегії інноваційного розвитку країн світу та України: економіка, фінанси, право, системний аналіз» (м. Київ, 23 березня 2012 р.); «Інформаційні технології боротьби з тероризмом» (м. Київ, 15 липня 2012 р.); «Протидія сучасним формам тероризму та екстремізму» (м. Київ, 31 січня 2013 р.); «Правові проблеми сучасності» (м. Запоріжжя, 26 лютого 2013 р.); «Правова держава: досвід, можливості, механізми формування в сучасній Україні» (м. Київ, 24 квітня 2014 р.); «Проблеми протидії проявам тероризму, сепаратизму та екстремізму в сучасних умовах» (м. Дніпропетровськ, 25 вересня 2015 р.); «Роль юриспруденції у формуванні сучасного суспільства» (м. Київ, 8 жовтня 2015 р.); «Розвиток Української держави в умовах активізації євроінтеграційних процесів» (м. Київ, 19 лютого 2016 р.); «Роль юриспруденції у формуванні сучасного суспільства» (м. Київ, 7 жовтня 2016 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дослідження, що сформульовані в дисертації, відображено у 74 наукових публікаціях, серед яких три монографії, 36 статей – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, п'ять статей – у зарубіжних наукових виданнях, 15 статей – у збірниках наукових доповідей, оприлюднених на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях, десять навчальних посібників, чотири методичні рекомендації та словник.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається із вступу, п'яти розділів, що містять 14 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (549 найменувань на 59 сторінках) та восьми додатків на 32 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 445 сторінок, з них загальний обсяг тексту – 354 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ОБ'ЄКТА НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Громадська безпека в сучасній адміністративно-правовій парадигмі

Функціонування системи громадської безпеки в Україні виявило безліч недоліків, унаслідок чого постає необхідність в удосконаленні правозастосовної діяльності, зміні уявлень про громадську безпеку, залученні територіальних громад та інших об'єднань громадян щодо забезпечення громадської безпеки на місцях, зміни вектору безпекової політики.

Через відсутність сформованої державної політики у сфері громадської безпеки теоретичні напрацювання українських науковців щодо цієї теми опинилися на маргінесі, оскільки майже всі дослідники розглядають громадську безпеку винятково за допомогою методології адміністративного права, не застосовуючи методів математичного моделювання, сітьового аналізу, кластерного аналізу, а також методології міждисциплінарного підходу. Так само відчутна і відсутність вагомих напрацювань методологічного характеру, адже громадську безпеку донині не розглядали як самостійну філософську категорію.

Нестабільність системи національної безпеки загалом негативно вплинула на її складові, що стало підґрунтям для виникнення та розвитку таких руйнівних явищ, як тероризм, екстремізм, сепаратизм, неофашизм, неонацизм, які в комплексі, а також завдяки стратегічним комунікаціям, утворили новий феномен підкорення супротивника – гібридну війну. Саме ці вже реалізовані загрози, а не соціально-економічні конфлікти, техногенні аварії та стихійні лиха, на що вказують численні дослідники [1], тиражуючи визначення апологетів радянської доби, має бути досліджено належним чином, адже нині саме вони становлять сучасний стрижень системного комплексу дестабілізації громадської безпеки.

Не зовсім коректна ідентифікація джерел таких конфліктів унеможливила своєчасну профілактику реальних конфліктів, змусивши дослідників копіюватися в давно розроблених й інколи таких, що не відповідають сучасним тенденціям розвитку суспільних відносин у сфері громадської безпеки, теоріях.

Сучасна доктрина адміністративного права потребує певного оновлення, оскільки концепція надання державою послуг, яку розвивають більшість дослідників, на практиці не може бути втілена в повному обсязі за цих умов [2; 3]. Сьогодні наукові пошуки у сфері громадської безпеки слід зосередити не стільки на ролі органів держави, скільки на питаннях не лише залучення, а й реальної участі недержавних організацій, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, а також конкретних громадян, організації ефективної взаємодії між державними та недержавними інституціями.

Нині розвиток української державності відбувається через новий іспит на національну ідентичність, міцність та єдність громадянської позиції, патріотизм і відданість державі, її традиціям і багатовіковій історії. Виклики громадській безпеці, передусім гібридні війни, стали не лише випробуванням на міцність системи громадської безпеки, а й спонукали до її оновлення, і фактично, що трапляється нечасто, практика в окремих аспектах випередила теорію.

Після подій на Сході України в березні – липні 2014 року в Україні значно погіршилася криміногенна ситуація, суттєво зріс рівень організованої злочинності та збільшилася кількість насильницьких дій, передусім із застосуванням вогнепальної зброї.

За таких умов здійснення ефективного правового регулювання відносин у сфері громадської безпеки стане можливим не шляхом множення підзаконних нормативних актів, а завдяки формуванню системно-концептуальних правових засад регулювання цієї сфери, передусім ухвалення Концепції державної політики у сфері громадської безпеки.

У межах цієї Концепції має бути інтегровано весь комплекс проблем і напрямів їх розв'язання стосовно сфери громадської безпеки, зокрема питання реальної участі недержавних організацій у забезпеченні громадської безпеки,

створення додаткових гарантій захисту законних прав та інтересів особи, суспільства й держави, солідарної відповідальності за забезпечення громадської безпеки, дотримання громадського порядку і реалізації державної політики у сфері громадської безпеки загалом. Визначені завдання, поряд з удосконаленням організаційної та функціональної структури не лише державних, а й недержавних організацій, мають стосуватися законодавчого закріплення та легітимації нової структури системи суб'єктів реалізації зазначеної політики, а не обмежуватися лише підрозділами патрульної поліції.

Зокрема, певний час неврегульованою була ситуація, пов'язана з участю добровольчих батальйонів в антитерористичній операції в Луганській та Донецькій областях «Донбас», «Днєпр», «Айдар», «Азов», «Шахтарськ» (який було ліквідовано за численні випадки мародерства), «Торнадо», «Чернігів-1», «Київ-1», «Київська Русь» тощо. Адже внаслідок недостатньо чіткого законодавчого регулювання в Україні виникла значна кількість воєнізованих підрозділів, які не належали до структури органів державної влади, натомість володіли вогнепальною зброєю і мали непогані навички щодо дій під час збройних конфліктів. Однак наприкінці 2015 року за допомогою комплексу цілеспрямованих заходів ці батальйони, відповідно, увійшли до складу Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ та Національної гвардії України.

Важливий сегмент суспільних відносин у сфері громадської безпеки – інформаційний. Попри прийняття останніми роками низки концептуальних документів в інформаційній сфері (розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15 травня 2013 року № 386-р [4], «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 13 грудня 2010 року № 2250-р [5]), донині відсутня ухвалена Концепція державної інформаційної політики, що спричиняє невідповідність функціоналу підрозділів щодо боротьби з кіберзлочинністю сучасним інформаційним загрозам у сфері громадської безпеки, а загалом слугує дестабілізаційним чинником системи громадської безпеки.

У дисертації буде не лише здійснено аналіз праць, близьких до предмета нашого дослідження, а й представлено певну концептуальну базу для обґрунтування нової парадигми громадської безпеки, яка має стати вихідним пунктом для розроблення засад державної політики у сфері громадської безпеки. Як уже було зазначено, феномен громадської безпеки передбачає вивчення джерел не лише з адміністративного права, а й інших галузей, оскільки міждисциплінарний характер дослідження є апріорним.

Сьогодні можна спостерігати певну активізацію наукової рефлексії щодо питань розвитку окремих аспектів забезпечення громадської безпеки. Водночас наріжним каменем виживання України стає усвідомлення необхідності концептуального оновлення політики громадської безпеки, реального формування правової бази для залучення недержавних організацій і конкретних громадян для забезпечення громадської безпеки й дотримання громадського порядку.

Натомість ми не можемо залишати поза увагою ті праці, у яких розглянуто питання вдосконалення діяльності поліції (у минулому – громадської безпеки) у цій сфері. Адже, попри те, що відповідно до положень Закону України «Про Національну поліцію» такого виду поліції, як поліція громадської безпеки, не існує, позитивний досвід щодо застосування адміністративно-правових засобів вартий уваги.

Сучасна діалектика розвитку цивілізації передбачає формування суспільства, здатного самостійно реалізовувати право на безпеку, формувати достатні для реалізації власних національних інтересів системи безпеки, а не розраховувати на колективні системи безпеки. Анексія Криму Росією 16 березня 2014 року, відкрита підтримка зброєю та фактичне фінансування тероризму й незаконних збройних формувань в Україні з боку Російської Федерації демонструють неоднозначний сценарій розвитку подій: або Україна сама забезпечує власну безпеку, або Україна як держава перестає існувати.

В умовах постійної ескалації та непередбачуваності дій Російської Федерації, постійного втручання у внутрішні справи західних держав, збереження самоідентичності нації стає пріоритетним завданням. Для вирішення цього завдання

необхідно відшукати інноваційні теорії й механізми управління громадською безпекою на засадах солідарної відповідальності держави та громадянського суспільства.

Відтак, можемо констатувати, що на сучасному етапі розвитку адміністративно-правової науки досліджень, присвячених цим проблемам, у проголошеному нами контексті немає. Більшість праць тяжіють до розгляду другорядних питань: адміністративної відповідальності за порушення громадської безпеки, удосконалення окремих видів діяльності міліції громадської безпеки. Такий редукціонізм загалом сприяв неправильному тлумаченню громадської безпеки, хибному визначенню джерел її загроз.

Сучасний світ – це світ лише уявної рівності та примарної безпеки. Слід відверто зазначити, що після розпаду біполярної системи світу США не впоралися зі створенням адекватної системи безпеки, унаслідок чого виникли війни майже на всіх континентах. Нині світ – це арена протистояння безпекових стратегій, хоч би як хто їх не називав. Тому наявність виваженої ефективної державної політики у сфері громадської безпеки є запорукою та умовою збереження Україною статусу незалежної держави, її прогресивного розвитку.

Проте активізацію загроз громадській безпеці законодавець обмежує лише розробленням окремих питань, що мають оперативний і ситуативний характер, натомість не визначають системних засад для правового регулювання всього спектра суспільних відносин у цій сфері.

В Україні повільність розвитку теорії громадської безпеки саме як міждисциплінарного наукового напрямку зумовлена некоректною його репрезентацією на рівні окремих досліджень, у яких відбувається дефрагментація цілісного феномену.

Відтак, для алгоритмізації нашого дослідження розгляд таких праць здійснювався з урахуванням як історичного, так і герменевтичного та логіко-семантичного методів.

Крім цього, зазначені дослідження ми групували відповідно до предмета дослідження таким чином:

- 1) процес забезпечення громадської безпеки;

- 2) діяльність із забезпечення або охорони громадського порядку;
- 3) діяльність міліції громадської безпеки.

Розглянемо праці першої (за нашою умовною класифікацією) групи.

Вітчизняний науковець Є. Б. Ольховський 2004 року захистив дисертацію на тему «Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки в Україні» [6]. У праці досліджено адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки, надано соціально-правову характеристику громадської безпеки, розглянуто співвідношення громадської безпеки та громадського порядку, проаналізовано законодавче регулювання забезпечення громадської безпеки, заходи запобігання та припинення адміністративно-правових правопорушень у сфері громадської безпеки, їх види, місце та значення в системі адміністративного примусу, а також адміністративну відповідальність за порушення громадської безпеки, її організаційно-правові заходи, цілі та питання забезпечення законності під час застосування адміністративних стягнень за порушення громадської безпеки [6].

У дослідженні запропоновано авторський підхід до визначення поняття *громадської безпеки*, яку вчений визначає як: 1) сукупність встановлених і гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, дотримання відповідних традицій і звичаїв, створення режиму суспільного спокою, ефективної трудової, громадської та державної діяльності, забезпечення належних умов життя та відпочинку людей, охорони їх честі й гідності [7, с. 2]; 2) необхідну умову й органічну складову цивілізованого способу життя, успішного функціонування суспільства, держави та її інститутів [8–10]; 3) стан захищеності духовних і матеріальних цінностей суспільства, встановленого порядку діяльності державних та громадських організацій, майнових і немайнових прав та свобод кожної людини, усього суспільства від зовнішніх і внутрішніх загроз, який забезпечує умови для нормальної життєдіяльності та розвитку [7, с. 4].

Таким чином, ключовою складовою дефініції поняття «громадська безпека» автор вважає стан благополуччя та захищеності кожного окремого громадянина й суспільства загалом, а також забезпечення державою умов для нормального функціонування та життєдіяльності особи.

У 2004 році Є. Б. Ольховський на основі соціально-правової характеристики безпеки, її особливостей та шляхів забезпечення на нинішньому етапі державотворення в Україні вперше вивчив співвідношення громадської безпеки та громадського порядку. Корелює з цим положенням і подальший виклад матеріалу щодо визначення особливостей забезпечення громадської безпеки в аспекті реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також законних інтересів юридичних осіб [7, с. 2–3].

Важливим результатом застосування системного підходу цим автором стало отримання наукових результатів стосовно комплексності законодавства, яке регулює громадську безпеку, оскільки до структури цієї правової системи належать норми різних галузей права – конституційного, трудового, адміністративного тощо. Тому науковець обстоює доцільність прийняття комплексного нормативно-правового акта на рівні закону, у якому були б об'єднані всі правові норми різних галузей права щодо захисту громадської безпеки (звісно, окрім кримінального) [7, с. 4].

Отже, на науковому рівні про необхідність розроблення та прийняття проекту Закону України «Про громадську безпеку України» тривали дискусії ще починаючи з 2004 року. Уже відтоді науковці-адміністративісти почали створювати науково-теоретичне обґрунтування концепції проекту цього нормативно-правового акта.

Автор доходить висновку, що громадська безпека як соціально-правова категорія пов'язана з низкою інших категорій, серед яких «національна безпека», «громадський порядок», «охорона власності», «благоустрій», «дисципліна», «здоров'я людей» [7, с. 4].

Цікавою для дослідження є праця І. І. Плохого «Адміністративно-правові форми забезпечення органами державної влади громадської безпеки в Україні» 2010 року [11], що стала одним із перших комплексних досліджень, присвячених теоретичним і практичним питанням адміністративно-правових форм діяльності органів державної влади у сфері забезпечення громадської безпеки. Так, автор стверджує, що «...громадську безпеку не слід плутати з поняттям національної безпеки, сутність якої полягає в забезпеченні розвитку України щодо максимального задоволення потреб та інтересів націй, національностей та іншого етносу України

відповідно до загальновизнаних норм співжиття, необхідних для їхнього самозбереження, самовідтворення і самовдосконалення [11, с. 17].

Варті уваги аргументи І. І. Плохого щодо необхідності здійснення на загальнодержавному рівні конституційних перетворень у сфері забезпечення громадської безпеки шляхом безпосереднього проведення змін у сфері правоохоронних органів. Ідеться про заміну механізму переслідування та репресій механізмом захисту, охорони й відновлення порушених прав громадян [11, с. 9, 149, 211].

Досліджуючи питання щодо адміністративно-правових форм забезпечення органами державної влади громадської безпеки в Україні, автор неодноразово наголошує на невирішених та актуальних проблемах відсутності чіткого розмежування завдань і функцій органів державної влади, уповноважених на забезпечення громадської безпеки, характеристиці форм і методів діяльності органів державної влади як суб'єктів забезпечення громадської безпеки. Водночас поза увагою теоретика залишилися питання залучення недержавних організацій до забезпечення громадської безпеки, розмежування між суб'єктами, які забезпечують національну та громадську безпеку [11, с. 113–125, 149, 205, 211].

Новаторським і цікавим є авторський підхід до виділення не лише об'єктів правоохорони, а й формування їхньої пріоритетності: на першому місці – людина, далі – суспільство і, зрештою, держава. На нашу думку, І. І. Плохой слушно зазначає, що саме від стану безпеки прав і свобод людини та її загальних інтересів залежить громадська безпека суспільства та держави [11, с. 10].

Цікавим доробком ученого слід також вважати з'ясування змісту таких категорій, як «безпека», «забезпечення громадської безпеки», «охорона громадського порядку». Водночас, зважаючи на рівень і вид праці І. І. Плохого, вважаємо, що окремі із запропонованих визначень не достатньо обґрунтовані. Ідеться, наприклад, про підхід ученого щодо визначення поняття «безпека», яке в дослідженні здійснено з використанням кількох ознак: а) нормативно-правові ознаки (відсутність ризику, загроз і небезпек); б) технічні правила захищеності (відповідність технічним нормам, правам, параметрам); в) дотримання певного

стану, безпеки певної діяльності (авіаційна безпека, безпека дорожнього руху, безпека мореплавства, радіаційна безпека тощо); г) інформаційна безпека (захищеність інформації); д) правова, особиста, суспільна, державна безпека (особистості, суспільства, держави) [11, с. 14, 208].

По-перше, концептуально не зовсім коректно обрано критерій проведення класифікації, адже те, що автор називає «ознаками» (нормативно-правові, технічні правила захищеності, інформаційна безпека, правова безпека, особиста, суспільна, державна), фактично ними не є. Це – самостійні правові явища, які називають об'єктом.

По-друге, на нашу думку, досить сумнівним і необґрунтованим є сентенційне узагальнення автором інформаційної безпеки лише до захисту інформації. З огляду на зазначене, постає запитання: чи відносить І. І. Плохой до інформаційної безпеки, окрім захищеності інформації, ще якість елементи?

По-третьє, порушено правило порівняння, а також індуктивні умови ведення, адже не можна ототожнювати зміст понять «ознаки», «складові» та, відповідно, «ознаки безпеки» та «складові безпеки».

По-четверте, порушено правило порівняння рядоположних величин, коли загальне поняття «безпека» інтерпретують крізь видовий елемент «інформаційна безпека», об'єктовий елемент «особиста безпека». Те саме стосується і спроб автора порівняти правову категорію «правова безпека» та «державна безпека».

Цікавим є висновок науковця, згідно з яким громадська безпека уособлює в собі всі види безпеки, які забезпечують захищеність людини, суспільства, громадського порядку, життєдіяльності й життєздатності особи [11, с. 208]. Отже, постає закономірне запитання: чим же в такому разі громадська безпека відрізняється від національної?

Водночас доцільно погодитись із тезою І. І. Плохого про доцільність створення в Україні нової моделі забезпечення громадської безпеки, зокрема такої, яка б відповідала сучасним завданням соціального розвитку, системі охорони прав і свобод людини, її законних інтересів. Це, відповідно, вимагає невідкладної

модернізації правоохоронної системи з урахуванням останніх здобутків юридичної науки [11, с. 4].

Автор дистанціюється від предмета свого дисертаційного дослідження – адміністративно-правових форм забезпечення органами державної влади громадської безпеки в Україні, приділяючи особливу увагу питанням реформування правоохоронних органів загалом. Попри ґрунтовність висвітлення зазначеного питання, учений залишив поза увагою зміст нормативно-правового акта, у якому на законодавчому рівні було визначено поняття громадської безпеки, її структурні компоненти, включаючи об'єкти, суб'єкти, їхню компетенцію, відповідальність тощо.

Запозичення І. І. Плохим авторських конструкцій ключових понять (наприклад, «безпека», «громадська безпека») у В. А. Ліпкана, на жаль, не вплинуло на формулювання власних обґрунтовано доведених логічних умовиводів, адже пропонувану полісуб'єктність у системі громадської безпеки зведено лише до органів державної влади, передусім правоохоронних органів, поняття яких, як не дивно, автор також не наводить і не обґрунтовує. Теза про те, що реформування системи правоохоронних органів є передумовою всіх інших реформ в Україні, оскільки без належного захисту й дотримання прав і свобод усіх суб'єктів суспільного процесу неможлива розбудова правової держави та громадянського суспільства [11, с. 70], свідчить про неврахування ролі громадянського суспільства в цьому реформуванні, передусім у забезпеченні громадської безпеки. Адже події 2014–2015 років засвідчили, що саме громадські формування перші протистояли наступам російсько-терористичних військ і протизаконних військових утворень.

Водночас І. І. Плохой замість аналізу позитивних ознак формування системи громадської безпеки порушує питання про доцільність аналізу інституту відповідальності держави перед особою як однієї з основних гарантій прав і свобод людини у сфері забезпечення громадської безпеки [47, с. 18]. Таким чином, конкретну особу усунуто з кола суб'єктів забезпечення громадської безпеки.

Отже, невизнання інститутів громадянського суспільства активними суб'єктами забезпечення громадської безпеки робить зазначену розвідку корисною

лише з огляду на її показовий ракурс зміщення в бік державних суб'єктів забезпечення громадської безпеки. Праця означена логічними суперечностями між запропонованими дефініціями та подальшими авторськими висновками, які відірвані від реальних тенденцій розвитку відносин у сфері громадської безпеки.

Забезпечення/охорона громадського порядку

Окремий блок наукових досліджень, у яких розкрито зміст громадської безпеки, становлять праці, присвячені аналізу *охорони та забезпечення громадського порядку*.

Так, у цьому контексті варта уваги дисертація М. В. Корнієнка «Управління силами і засобами органів внутрішніх справ при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку» 2000 року [48].

На думку вченого, головними складовими категоріального апарату у визначенні організації охорони громадського порядку правоохоронними органами, передусім, є категорії *«громадський порядок»*, *«організація охорони»* та *«охорона громадського порядку»*, *«особливі умови»* [50, с. 5–7]. Крім того, різноманітність поглядів учених-теоретиків (М. І. Єропкина, А. П. Ключніченка, В. Ф. Захарова, В. М. Безденежних) зумовила необхідність розгляду М. В. Корнієнком поняття громадського порядку в широкому та вузькому значенні шляхом визначення переліку елементів змісту поняття [50, с. 5–7].

Детальний аналіз виокремлених автором категорій у сфері громадської безпеки дає змогу стверджувати, що вони є системоутворювальними, а трактування їх змісту сприяє розкриттю сутності категорії «громадська безпека» від одиничного до цілого, тобто від найменшого елементу в системі забезпечення громадської безпеки до вивчення цього явища загалом, що, відповідно, сприяє формуванню тезаурусу громадської безпеки.

Так само варта уваги думка М. В. Корнієнка про те, що охорона громадського порядку є пріоритетним напрямом діяльності підрозділів правоохоронних органів та одним із головних аспектів їх діяльності. На думку науковця, організаційні функції цих органів реалізуються в поєднанні з їх тактичними діями, які полягають у застосуванні заснованих на законі, вироблених наукою і практикою найбільш

доцільних форм і методів безпосередньої охорони громадського порядку й безпеки [50, с. 5–7].

Отже, визнаючи правоохоронні органи важливим суб'єктом забезпечення громадської безпеки, яка є важливою складовою національної безпеки, констатуємо, що правоохоронні органи слугують важливим суб'єктом забезпечення національної безпеки України. Водночас слід зазначити, що громадська безпека була предметом діяльності органів внутрішніх справ до липня 2015 року, а після прийняття Закону України «Про Національну поліцію» термін «громадська безпека» трансформувався в поняття «публічна безпека» і «публічний порядок», що, на нашу думку, більшою мірою сприяє розширенню завдань діяльності цього правоохоронного органу.

Заслужовує на увагу висвітлений ученим перелік ключових проблем організаційного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ в умовах ускладненої оперативної обстановки: 1) відсутність чіткої міжрегіональної й регіональної організаційної системи управління силами та засобами в умовах групових порушень громадського порядку й масових безпорядків; 2) низька якість оперативних планів дій в умовах виникнення групових порушень громадського порядку та масових безпорядків; 3) недосконалість управління силами й засобами під час ліквідації групових порушень громадського порядку та масових безпорядків, відсутність нових тактичних схем маневру ресурсами та впливу на негативно налаштований натовп [50, с. 12–14].

Аналогічні проблеми в організації забезпечення охорони публічної безпеки і публічного порядку сьогодні, на жаль, виникають у діяльності нової патрульно-постової служби, що не може негативно не позначатися на результатах їхньої діяльності.

Змістовним є підхід М. В. Корнієнка, який опосередковує категорію громадської безпеки поняттям *«оперативна обстановка»* та визначає його як сукупність значущих для правоохоронної діяльності соціально-демографічних, соціально-економічних, соціально-політичних, стабілізаційних або дестабілізаційних факторів, суттєвих для відповідного регіону в певний період часу, що виражаються через систему кількісних та якісних характеристик стану

злочинності, адміністративної деліктності, охорони громадського порядку й громадської безпеки в конкретно взятому регіоні, а також оцінку ефективності організаційно-правових заходів, що застосовують правоохоронні органи. У контексті цього визначення виділено такі *типи оперативної обстановки*: типова оперативна обстановка – характеризується сталими показниками в результатах роботи підрозділів органів внутрішніх справ з підтримання громадського порядку; критична (надзвичайна) оперативна обстановка – означена своєю нетиповістю і певною мірою несподіваністю, слабкою передбачуваністю (прикладом цього може бути вчинення терористичного акту, захоплення заручників, непередбачене виникнення масових безладів тощо); екстремальна оперативна обстановка – характеризується неординарністю, значними масштабами перебігу подій і наявністю загрози або реального заподіяння шкоди населенню та навколишньому середовищу [50, с. 5–8].

Окрему увагу в дослідженні приділено з'ясуванню обставин, що зумовлюють ускладнення оперативної обстановки у сфері охорони громадського порядку [50, с. 5–8].

Таким чином, серед головних проблем, які виникають у діяльності Національної поліції, слід виокремити:

1) не належним чином налагоджений механізм інформатизації (інформаційні бази, процес отримання, оброблення та направлення інформації відповідному адресату);

2) відсутність належного механізму співпраці та взаємодії правоохоронних органів як у межах правоохоронної структури, так і з громадськістю, що впливає на якісні та кількісні показники їхньої діяльності. Це може призвести до негативних результатів їхньої діяльності. Наприклад, неузгодженість часу, місця висунення та збору бойових груп, неузгодженість початку й порядку проведення спеціальної операції призводять до тяжких наслідків для всіх сторін такої взаємодії.

На нашу думку, саме відсутність ефективної взаємодії правоохоронних органів завадило вжиттю своєчасних заходів щодо попередження проникнення російських найманців до АР Крим, а надалі – організації та проведення так званого

опитування з подальшим наданням йому статусу референдуму та фальсифікацією результатів.

Події, пов'язані з терористично-диверсійною активністю російських найманців, регулярних військ Російської Федерації, маргінальних елементів місцевого соціуму та інспірованих деструктивних злочинних елементів з території Росії, місцевих кримінальних елементів, які отримали можливість взяти до рук зброю завдяки руйнуванню установ пенітенціарної системи, а також з діяльністю окремих осіб, які симпатизують терористам і бандитам, призвели до утворення зони нестабільності й перманентної екстремальної оперативної обстановки. Передусім, причинами такого становища є відсутність координації дій, повсякчасне прагнення кожної окремої силової структури виконувати керівну роль, не усвідомлюючи рівня відповідальності за неправильно прийняті рішення. Причому це стосується не лише охорони громадського порядку, а й організації проведення антитерористичної операції загалом.

Слушною вважаємо висунуту ще 2000 року гіпотезу М. В. Корнієнка стосовно того, що ефективним засобом боротьби з груповими порушеннями громадського порядку й масовими безпорядками є проведення *спеціальної операції*, тобто комплексу розвідувальних, оперативних, слідчих, профілактичних і силових заходів, що здійснюють органи внутрішніх справ та інші додані сили відповідно до єдиного плану під керівництвом начальника оперативного штабу в одному або кількох місцях з метою недопущення або припинення з боку агресивно налаштованого натовпу вчинення насильства, організації погромів, підпалів, учинення озброєного опору представникам влади з діяльності щодо нормалізації обстановки та притягнення винних до відповідальності [50, с. 11–13].

На жаль, межі й концепція дисертаційного дослідження М. В. Корнієнка не дали можливість авторові розвинути цю думку до рівня завершеної гіпотези з конструктивним або експериментальним рішенням. Водночас вона є важливою для дослідження адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки в Україні, зокрема з огляду на те, що ми обстоюємо позицію тих науковців, які вважають за необхідне формування Сил спеціальних операцій, але не в складі МВС

України (Управління спеціальних операцій) чи Міністерства оборони України (Сили спеціальних операцій Збройних сил України), а як самостійної міжгалузевої структури, здатної до ефективного управління силами та засобами різних відомств залежно від рівня оперативної обстановки, можливостей держави щодо реалізації національних інтересів, а також з урахуванням міжнародної обстановки. Більш конкретні аргументи щодо нашої позиції ми представимо в наступних структурних підрозділах дисертаційного дослідження.

У напрацюваннях М. В. Корнієнка слушно акцентовано на нормативно-правовому забезпеченні охорони громадського порядку, зокрема правових колізій і прогалинах у нормах, які урегульовують це питання. Автор здійснив аналіз тогочасного законодавства, покликаного регулювати суспільні відносини у сфері управління органів внутрішніх справ у разі ускладнення оперативної обстановки. На думку науковця, головною метою зазначеного законодавства є регулювання охорони громадського порядку та комплексу гарантованих і невід'ємних прав та свобод громадян. Окрім загальної мети, доцільно виокремити конкретнішу – формування організаційно-тактичних засад управління силами й засобами органів внутрішніх справ у разі ускладнення оперативної обстановки [50, с. 6–7].

Здійснений аналіз чинного на той час законодавства підтвердив об'єктивність існування правових норм, які регулюють складну та динамічну сферу – управління силами й засобами органів внутрішніх справ у разі ускладнення оперативної обстановки. Попри те, що переважна більшість нормативно-правових актів постійно вдосконалюється, окремі з них потребують суттєвого вдосконалення відповідно до вимог сьогодення [50, с. 7].

У своєму дослідженні М. В. Корнієнко висловив критичне ставлення до збільшення кількості підзаконних актів, які вносять значний дисбаланс у систему нормативно-правового регулювання зазначеної діяльності. Зважаючи на перелік інших негативних чинників, що заважають ефективному правовому регулюванню, науковець пропонує розробити й ухвалити закон про порядок проведення масових заходів, а також закон про дії органів внутрішніх справ у разі виникнення групових порушень громадського порядку та громадської безпеки [50, с. 6–7]. Водночас, на

нашу думку, у контексті необхідності прийняття другого закону вважаємо, що прийняття нормативно-правового акта, який би визначав порядок і процедуру вчинення відповідних дій, безумовно, є доцільним, однак на рівні відповідної інструкції, тобто підзаконного нормативно-правового акта.

Слушною, з урахуванням поточних подій, є ідея М. В. Корнієнка щодо необхідності врахування досвіду зарубіжних країн стосовно охорони громадського порядку в надзвичайних умовах, коли до них залучаються підрозділи збройних сил та інших відомств, які мають воєнізовані формування, що дає позитивний результат [51]. Вважаємо, що вивчення та внесення в подальшому пропозицій автора щодо імплементації міжнародного досвіду окремих положень такого виду діяльності є необхідним.

Отже, відчутною є потреба в імплементації такого досвіду в Україні, а також у правовій регламентації залучення відповідних підрозділів для охорони громадського порядку з необхідним визначенням спеціально уповноваженого органу виконавчої влади, який здійснюватиме управління силами й засобами під час забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку, якому будуть підпорядковуватися визначені структурні підрозділи.

У 2001 році М. В. Лошицький захистив дисертацію на тему «Адміністративно-правові відносини у сфері охорони громадського порядку». У цій праці запропоновано визначення громадського порядку та класифікацію його видів; детально проаналізовано різноманітні концептуальні підходи до розуміння сутності громадського порядку та його охорони; досліджено діяльність контрольно-наглядових органів виконавчої влади, які в межах своєї компетенції здійснюють охорону громадського порядку; обґрунтовано такий вид діяльності, як поліцейська, та визначено відносини, що виникають у процесі її здійснення, як поліцейські правовідносини; обґрунтовано необхідність загальноприйнятого розуміння громадського порядку для об'єктивної кваліфікації правопорушень і злочинів, а також єдиного нормативного акта, що має регулювати охорону громадського порядку; висловлено пропозицію щодо виокремлення підгалузі адміністративного права – поліцейського права [52].

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є фактично першим у вітчизняній юридичній літературі комплексним дослідженням адміністративно-правових відносин, що виникають у процесі діяльності органів виконавчої влади у сфері охорони громадського порядку [52]. На відміну від більшості попередніх досліджень, учений не обмежився розглядом та аналізом діяльності міліції громадської безпеки, а проаналізував діяльність системи органів виконавчої влади. Чільне місце в праці посіли питання громадського порядку.

У 2001 році М. В. Лошицький обґрунтував необхідність формування поліції, питання про створення якої щоразу порушував з приходом нової особи на посаду міністра внутрішніх справ. Дослідник зауважив, що *поліція* становить частину виконавчої влади, яка здійснює специфічне управління – охорону громадського порядку шляхом адміністративного нагляду. Значення поліції суто обслуговуюче: вона нічого не створює, а лише охороняє існуюче шляхом спостереження, попередження та припинення.

Наслідуючи логіку формування понять, *поліцейську діяльність* автор визначає як охоронну діяльність держави, предметом якої є охорона громадського порядку, а також існуючих особистих і майнових благ. Ідеться про наглядово-примусову діяльність з наведення порядку в громадських місцях – необхідний атрибут держави [53, с. 14–16].

Розвиваючи ідеї М. В. Корнієнка стосовно формування законів «Про порядок проведення масових заходів», «Про дії органів внутрішніх справ при виникненні групових порушень громадського порядку та громадської безпеки», М. В. Лошицький також пропонує розробити єдиний законодавчий акт, що має регламентувати громадський порядок та узгоджувати між собою всі інші нормативні акти поліцейського характеру [53, с. 15].

Доволі конструктивною є думка М. В. Лошицького стосовно того, що громадський порядок вимагає не лише охорони, а й управління [53, с. 16]. Така теза є корисною для визначення засад управління системою громадської безпеки, передусім реалізації однієї з функцій управління – взаємодії державних і недержавних інституцій у забезпеченні громадської безпеки.

У контексті забезпечення громадського порядку важливим напрямом діяльності органів державної влади є захист прав і свобод людини. У цьому аспекті привертає увагу дослідження О. І. Ульянова «Адміністративно-правовий захист міліцією прав громадян у сфері громадського порядку» [54].

Важливою для нас є думка автора стосовно того, що чимало дослідників, розглядаючи поняття *громадського порядку*, пов'язують його з інтересами держави і суспільства, певним чином оминаючи увагою інтереси особи, зокрема захист її прав. Науковець слушно пропонує наблизитися до розуміння поняття через визначення його елементів, серед яких:

- недоторканність сформованих відносин, що забезпечують захист особистості та її законних інтересів;
- недоторканність відносин, що гарантують захист власності;
- недоторканність відносин, що забезпечують необхідну обстановку для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, їх посадових осіб [54].

На думку О. І. Ульянова, важливим фактором забезпечення стабільності громадського порядку є адміністративна діяльність міліції, тому від її ефективності залежить забезпечення реалізації громадянами своїх конституційних прав. Переконливою є думка про те, що зміцнення гарантій прав громадян у сфері громадського порядку залежить не лише від оновлення законодавства, а й від удосконалення: а) організаційної структури міліції; б) підвищення кваліфікації співробітників цих органів; в) технічного, матеріального та психологічного забезпечення [55, с. 13–14].

Вітчизняний науковець О. М. Музичук 2003 року захистив дисертацію на тему «Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями» [56].

Важливим переконанням дослідника є те, що, як свідчить практика попередніх років, діяльність громадських об'єднань правоохоронної спрямованості зробила значний внесок у розв'язання проблем охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями [57, с. 6].

Це твердження автора, по-перше, відповідає історичній дійсності, адже формування території вольностей Запорізького козацтва було засновано саме на тому, що люди жили на території Січі та працювали в мирний час за фахом, беручи до рук зброю лише під час війни (можемо також згадати часи Нестора Махна і Холодноярську Республіку); по-друге, збігається із сучасністю, оскільки під час Революції гідності, коли фактично кілька діб МВС демонструвало бездіяльність, функцію з охорони громадського порядку взяли на себе місцеві мешканці, а згодом, під час агресії Росії – добровольчі батальйони, які на перших порах захищали територіальну цілісність нашої держави.

У своїй праці О. М. Музичук не лише порушує проблеми, а й намагається запропонувати власний варіант їх розв'язання. Зокрема, розглядаючи організаційно-правові *форми участі громадян у правоохоронній діяльності*, можливості яких можуть використовувати органи внутрішніх справ для ефективного забезпечення охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями, автор перелічив такі з них:

- 1) громадські пункти охорони порядку;
- 2) добровільні народні дружини;
- 3) студентські оперативні загони;
- 4) органи громадської самодіяльності за місцем проживання (будинкові, вуличні, квартальні комітети, загальні збори громадян);
- 5) приватні охоронні служби та підрозділи;
- 6) громадські правозахисні організації;
- 7) загони самозахисту (охорона помешкань громадян за допомогою охоронців-вахтерів);
- 8) громадські організації сусідської взаємодопомоги;
- 9) громадські організації «зупини злочинця»;
- 10) координаційні шкільні ради;
- 11) позаштатні співробітники міліції, громадські помічники працівників міліції (добровільні помічники) та довірені особи [57, с. 8].

Ця проблема є досить актуальною. Оскільки після війни з Росією батальйони територіальної оборони мають повернутися до нормального життя, то з метою збереження та зміцнення їхнього кадрового потенціалу вони можуть стати вагомим резервом у кадровому забезпеченні органів і підрозділів системи МВС України, Національної поліції та інших правоохоронних органів і сил безпеки. Досі актуальним залишається пропозиція щодо доцільності розроблення та прийняття на рівні МВС України загальної програми правової та спеціальної підготовки громадян, які виявили бажання брати участь в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями [57, с. 13; 58].

Перевагою зазначеної праці є виважений підхід до формування категорійно-понятійної системи, оскільки автор надає визначення всіх ключових понять дослідження («правовий статус громадського формування правоохоронної спрямованості», «статус члена громадського формування правоохоронної спрямованості», «форма правоохоронної діяльності», «методи правоохоронної діяльності», «принципи взаємодії», «форми взаємодії»), які взаємопов'язані та в сукупності становлять цілісну картину.

Події в державі вкотре довели слушність тези про потребу налагодження партнерських стосунків між правоохоронцями та населенням. Саме тому вагомим у цьому контексті є дисертаційне дослідження О. В. Джафарової «Правові основи партнерства міліції і населення», захищене 2003 року [59].

Для нашої роботи важливість положень цієї дисертації важко переоцінити. Адже, попри наявний погляд на зв'язки з громадськістю в органах внутрішніх справ лише як на взаємодію населення та міліції (причому взаємодії здебільшого інформаційної), партнерство містить у собі більш широкий спектр дій та заходів, а отже, потребує виокремлення в самостійний інститут [60]. Стосунки міліції та населення на основі партнерства мають ґрунтуватися на рівноправності сторін і спільності мети, зокрема забезпечення високого рівня громадської безпеки.

Важливою в цьому аспекті є думка О. В. Джафарової стосовно топологічного розташування теми партнерства: вона є складовою державної політики у сфері громадської безпеки, передумовою налагодження взаємодії між інститутами

громадянського суспільства та державою, а також складовою ефективного функціонування правоохоронної структури.

На відміну від переважної більшості праць, у яких роль інститутів громадянського суспільства зводиться лише до контролю за діяльністю міліції (О. Ф. Андрійко, С. Г. Братель, В. М. Гаращук, В. Ю. Кобринський, І. І. Троханенко та ін.), здійснення критичного огляду її функцій та завдань, у розглядуваній роботі надається позитивна концепція через формування єдиного координаційного центру, який регулював би порядок створення громадських формувань, права й обов'язки їх членів, фінансування якого має здійснюватися коштом місцевого бюджету [61, с. 14].

В умовах дедалі активнішого залучення громадських формувань до виконання функцій правопорядку і реалізації державної політики у сфері громадської безпеки важливі положення дослідниці стосовно законодавчого закріплення питань матеріального стимулювання громадських формувань та їх членів, надання пільг і заохочень за інформацію, яка сприяє припиненню та розкриттю злочинів, затриманню злочинців [59].

Зауваження науковця стосовно розширення повноважень членів громадських формувань під час здійснення ними функцій з охорони громадського порядку, припинення злочинів, затримання злочинців, а також про забезпечення їх особистої безпеки шляхом можливого надання їм спеціальних засобів самозахисту, про підвищення відповідальності осіб, які чинять перепони у здійсненні членами громадських формувань своїх повноважень, також заслуговують на схвальну оцінку [61, с. 14].

З метою налагодження партнерських стосунків доцільно, ураховуючи пропозиції О. В. Джафарової, здійснити певний комплекс дій, серед яких: формування позитивного іміджу працівників органів внутрішніх справ; встановлення довіри до органів влади, упевненості людей у здатність держави захистити їх права та свободи [62]; формування та реалізація ефективної інформаційної політики не лише з метою інформування населення про діяльність органів внутрішніх справ України, а й створення позитивного іміджу та високої

репутації органів внутрішніх справ, сил громадської безпеки; удосконалення відповідно до потреб реалізації зазначеної вище інформаційної політики існуючої системи дослідження громадської думки та реагування на неї [63].

В умовах посилення збройної агресії проти України, суттєвого погіршення стану правопорядку та рівня громадської безпеки питання правового регулювання формування та доцільності відновлення добровільних громадських формувань є майже аксіоматичним. Завданнями таких громадських формувань передусім має стати здійснення охорони громадського порядку, що сприятиме зниженню рівня вчинених правопорушень і підвищенню стану захищеності населення; залучення місцевого населення, місцевих громад до забезпечення власної безпеки своїми силами (ідеться про розподіл не лише прав, а й відповідальності серед державних і недержавних інституцій за рівень громадської безпеки).

Крім того, активізація добровільних громадських формувань сприятиме відновленню та відродженню призабутої профілактики як найбільш дієвого засобу попередження злочинності, унеможливленню перетворення окремих протиправних проявів на системну організовану злочинність.

У цьому контексті важливими дослідницькими завданнями є налагодження системи навчання щодо організації взаємодії цих добровільних формувань із підрозділами поліції, а також іншими правоохоронними органами стосовно забезпечення громадської безпеки як складової національної безпеки. Адже вузьке тлумачення громадської безпеки як стану правопорядку на певній території, яка за своїм функціональним призначенням належить до сфери дії поліції, з часом довели свою помилковість. Сприйняття громадської безпеки як складової національної безпеки підвищує рівень відповідальності суб'єктів її забезпечення, уможливлює нові підходити до побудови алгоритмів її забезпечення, сприяючи передусім своєчасному виявленню деструктивних алгоритмів дестабілізації, ужиттю адекватних превентивних заходів щодо запобігання загрозам і небезпекам.

Саме тому закономірним є звернення до дослідження А. В. Сергєєва «Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку», яке він оприлюднив у 2004 році [64]. Науковець одним з

перших наголосив на необхідності реформування підрозділу міліції громадської безпеки та створення на її базі підрозділу місцевої міліції. На думку вченого, пріоритетною моделлю місцевої міліції має бути створення на її базі міліції громадської безпеки, тобто підрозділи місцевої міліції мають входити до складу відповідних управлінь (відділів) внутрішніх справ. *Місцева міліція* – озброєний підрозділ, який утворюється органами місцевого самоврядування за спільним поданням місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, погодженим з МВС України, для забезпечення охорони прав і свобод громадян та громадського порядку на території села, селища, міста [64, с. 96]. Вона має входити до складу відповідних управлінь (відділів) внутрішніх справ й утримуватися коштом місцевого бюджету [64, с. 178]. У зазначеній праці визначено відповідні форми, методи, завдання, функції та способи взаємодії [65; 72].

На сучасному етапі підрозділи міліції громадської безпеки не було виокремлено як окремі підрозділи поліції, а виконання їхніх функцій покладено на патрульну поліцію. Наскільки це виправдано – покаже час. На нашу думку, такий підхід є не зовсім обґрунтованим, оскільки не враховує, передусім, стану оперативної та криміногенної обстановки, сприяє формуванню груп та організацій, здатних системно й цілеспрямовано порушувати громадський порядок з метою дестабілізації внутрішньої безпеки аж до повалення конституційного ладу.

У контексті означеної проблематики варта уваги праця В. А. Грабельникова «Організація охорони громадського порядку в санаторно-курортних та інших зонах відпочинку громадян» 2007 року [66].

Визначивши предметом дисертаційного дослідження організацію охорони громадського порядку в санаторно-курортних та інших зонах відпочинку громадян, В. А. Грабельников, на основі поєднання сукупності методів пізнання, здійснив комплексне, систематичне та ґрунтовне дослідження теоретичних і практичних засад охорони громадського порядку в санаторно-курортних та інших зонах відпочинку громадян.

Зважаючи на предмет нашого дослідження, цінним для нас є такі розкриті автором питання, що стосуються пріоритетних та оптимальних моделей місцевих

органів охорони громадського порядку; виділення видів та особливостей форм взаємодії підрозділів місцевої міліції з населенням, державними органами та органами місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку в санаторно-курортних та інших зонах відпочинку громадян. Водночас новаторською є позиція автора стосовно того, що охорона громадського порядку інтерпретується як функція [66].

Слушним є переконання вченого щодо необхідності розкриття та вивчення міжнародного досвіду охорони громадського порядку муніципальною (місцевою) поліцією та визначення можливості його імплементації в українське законодавство та практику діяльності місцевої міліції у сфері охорони громадського порядку в санаторно-курортних та інших зонах відпочинку громадян, з'ясування процедури та етапів проходження служби в підрозділах місцевої міліції, яка займається охороною громадського порядку в санаторно-курортних та інших зонах відпочинку громадян [66].

Водночас результати дослідження цієї проблематики, викладені в праці В. А. Грабельникова, не можна вважати основоположними для предмета нашого дослідження, адже, по-перше, сфера здійснення охорони громадського порядку в санаторно-курортних та інших зонах відпочинку громадян є лише частиною тієї територіальної сфери діяльності, що належить до відання працівників нацполіції, що забезпечують охорону публічного порядку; по-друге, існують особливості застосування окремих видів поліцейських заходів.

Розкриваючи особливості міжнародного досвіду різних країн, зокрема Фінляндії, США, Німецької Федеративної Республіки та інших, автор зазначає, що найбільше децентралізація поліцейських сил спостерігається в країнах з федеративною формою державного устрою, тоді як унітарні держави тяжіють до певної централізації правоохоронних систем [67, с. 7]. Польський дослідник А. Мисюк виділяє дві основні класифікації моделей організації охорони громадського порядку і громадської безпеки.

1. Суб'єктивна, до якої належать:

– державна модель (централізована або децентралізована);

– самокерована модель, де поліцейські формування безпосередньо підпорядковані місцевим органам влади;

– державна модель з обмеженою співучастю місцевих органів влади та громадськості.

2. Об'єктивна, що містить у собі:

– модель, засновану на монолітній поліцейській службі;

– плюралістичну модель, що передбачає множинність видів поліцейських служб, які відрізняються одна від одної з погляду походження, підпорядкованості, територіальних меж діяльності, компетенції і функціональності [66, с. 55; 67, с. 8–10].

Як зазначає В. А. Грабельников, на сьогодні поліцейські формування, підпорядковані й фінансовані органами місцевої влади, існують практично в усіх закордонних державах, де визнається право населення на здійснення в тій чи іншій формі територіального самоврядування. Принципи створення й діяльності цих формувань зумовлені традиційним закріпленням за органами місцевого самоврядування повноважень у сфері охорони громадського порядку, а також інтересами центральної адміністрації в концентрації зусиль підрозділів державної поліції в боротьбі з особливо небезпечними видами правопорушень [66, с. 60]. Про самотійність муніципальної поліції в цьому разі може йтися лише формально. Місцеві поліцейські сили діють під загальним керівництвом центральної влади в особі глав держав та урядів, спеціальних національних комітетів (рад) з питань забезпечення правопорядку, міністерств внутрішніх справ (юстиції) або ж урядових комісарів у регіонах. Керівний вплив центральної влади може мати загальнообов'язкові директиви і здійснювати досить чіткий контроль за їх виконанням, використовуючи також фінансові важелі впливу (бюджетну дотацію) [66, с. 61].

На нашу думку, запровадження моделі місцевої міліції є ваговим важелем у підвищенні рівня громадської безпеки. Однак у межах реалізації концепції реформування правоохоронних органів її не передбачено.

У країнах із фрагментарною та інтегрованою моделями правоохоронних систем (США, Великій Британії, ФРН, Канаді, Швейцарії, Австрії, Австралії та

деяких інших) поліцейські сили, підпорядковані місцевій владі, виконують найбільшу частину повсякденної роботи з підтримання громадського порядку й боротьби зі злочинністю (за винятком боротьби з деякими особливо небезпечними злочинами). Водночас муніципальна поліція стежить за виконанням загальнодержавних і регіональних законів та норм, що належать до її компетенції [66, с. 62].

Муніципальна міліція як найбільш наближений до населення правоохоронний орган виконує різноманітні функції з так би мовити обслуговування інтересів конкретних територіальних співтовариств, наприклад, забезпечує нагляд за безпекою дорожнього руху, санітарним та екологічним станом населених пунктів, порядком у місцях вуличної торгівлі, виконанням розпоряджень місцевих органів влади. Муніципальна поліція відіграє також роль своєрідного дублера й резерву національних поліцейських сил: службовці муніципальної поліції надають їм допомогу та підтримку під час проведення оперативно-розшукових та інших заходів у межах розслідування злочинів і забезпечення громадської безпеки, збирають відомості й інформують про осіб і факти, що становлять для неї інтерес, передають до поліцейських органів регіонального та загальнонаціонального рівнів матеріали про злочини, що перебувають у їх юрисдикції [67, с. 10–11]. У зазначених країнах основні напрями та форми взаємодії муніципальної поліції з органами державної влади всіх рівнів і незалежно від юрисдикції (загальнодержавний, регіональний, місцевий) встановлюються законом або у відповідних договорах.

На нашу думку, перевагами запровадження місцевої міліції є: 1) максимальна наближеність до населення; 2) можливість співпраці з місцевим населенням, громадськими організаціями та добровільними формуваннями з охорони громадського порядку; 3) взаємодія з місцевими органами публічної адміністрації.

Організаційно-правова самостійність муніципальної поліції не звільняє її від обов'язку суворо дотримуватися вимог загальнонаціонального та регіонального законодавств. Контроль за муніципальною поліцією в країнах, що мають достатньо виражену децентралізацію правоохоронної системи, найчастіше покладається на органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Участь місцевої влади в

питаннях управління муніципальної поліції формально може виявлятися також через безпосередню роботу членів муніципалітету в складі поліцейської адміністрації [67, с. 10].

Вивчаючи можливості використання досвіду іноземних держав щодо створення муніципальних органів охорони громадського порядку, Україні варто враховувати, що особливості організації муніципальної поліції безпосередньо пов'язані з моделлю побудови поліцейських сил, адміністративно-територіальним розподілом держави, географічними умовами, прийнятою правовою системою, історичними та іншими національними традиціями. Ці особливості знаходять своє вираження в правовому регулюванні компетенції та структурі муніципальної поліції, у вирішенні питань комплектування й матеріально-фінансового забезпечення її підрозділів, використанні форм і методів правоохоронної діяльності [67, с. 10–11].

Слушними також є висновки автора, які резонують із положеннями, викладеними в проаналізованих вище дослідженнях, стосовно того, що пріоритетною моделлю місцевої міліції буде її створення на базі міліції громадської безпеки, тобто підрозділи місцевої міліції мають входити до складу відповідних управлінь (відділів) внутрішніх справ і утримуватися коштом місцевого бюджету. Місцева міліція повинна виконувати свої завдання взаємодіючи з іншими підрозділами органів внутрішніх справ, правоохоронними органами, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку [64, с. 179].

Водночас питання організаційного, методичного, матеріально-технічного, соціального та функціонального забезпечення працівників місцевої поліції мають регулюватися Законом України «Про Національну поліцію» та Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ.

Отже, у загальному вигляді *функціями місцевої міліції* є основні законодавчо закріплені вектори діяльності структурних підрозділів місцевої міліції, спрямовані на забезпечення громадської безпеки й публічного порядку. До функцій місцевої міліції належать такі: управлінська, профілактична, виконавча, правообмежувальна.

Формами адміністративної діяльності місцевої міліції є: проведення суспільно-організаційних заходів; здійснення профорієнтаційної роботи; участь у масових заходах; проведення тематичних бесід; здійснення організаційно-технічних дій; провадження нормотворчої діяльності шляхом видання індивідуальних і нормативних актів управління тощо. Основними методами адміністративної діяльності місцевої міліції щодо охорони громадського порядку є переконання та примус [68].

Актуальною в контексті теми нашого дисертаційного дослідження є праця Ю. С. Небеського «Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах», захищена 2008 року. Тут автор уперше здійснив комплексний аналіз теоретико-методологічних засад зазначеного виду діяльності; розкрив систему повноважень основних суб'єктів у сфері охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян. Особливу увагу науковець приділив специфіці діяльності внутрішніх військ щодо охорони громадського порядку, проблемам взаємодії суб'єктів охорони громадського порядку в громадських місцях і забезпечення безпеки громадян. У зазначеному дослідженні висвітлено особливості співпраці органів внутрішніх справ України з населенням у досліджуваній сфері, а також проаналізовано міжнародний досвід діяльності правоохоронних органів зарубіжних країн і можливості його використання в Україні [69].

На підставі здійсненого теоретичного аналізу базових категорій у межах теми свого дослідження вчений запропонував авторське тлумачення таких правових категорій, як «порядок», «громадський порядок», «охорона громадського порядку», «забезпечення громадської безпеки» тощо. Так, *правопорядок* він визначає як систему суспільних відносин, що урегульовані нормами права та перебувають під захистом закону й охороною держави [70, с. 7]. *Громадський порядок* дослідник пропонує розглядати у вузькому значенні як синонім правового порядку, а категорію «*громадський порядок у громадських місцях*» – як компоненту правопорядку. Також у праці з'ясовано поняття «громадські місця» [70, с. 7].

Розкриваючи особливості правового явища «громадський порядок», автор

розкриває сутність понять «охорона громадського порядку» та «забезпечення громадської безпеки».

На нашу думку, важливим є обґрунтування позиції науковця щодо доцільності дослідження охорони громадського порядку з огляду на об'єктивне існування двох взаємопов'язаних складових: охорони громадського порядку в громадських місцях та забезпечення громадської безпеки. Так, *охорону громадського порядку в громадських місцях* Ю. С. Небеський тлумачить як провадження державної політики у сфері охорони громадського порядку в громадських місцях, що спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадянина та людини, створення зони спокою в громадських місцях, нормальних умов для праці, відпочинку й побуту [70, с. 7–8]. Натомість *забезпечення громадської безпеки* - це провадження державної політики у сфері громадської безпеки, що спрямована на створення та підтримку необхідного рівня захищеності об'єктів безпеки, здійснення заходів, що протидіють загрозам інтересам держави, суспільства та громадян [70, с. 7–8].

Зазначені наукові позиції автора щодо розуміння загальнотеоретичних правових категорій ми навели з огляду на те, що Ю. С. Небеський у запропонованих дефініціях уперше відійшов від загальновідомої та загальноприйнятої концепції розуміння розглядуваних категорій з позиції взаємопов'язаності з режимом законності та співвідношення лише з правопорядком.

Аргументованою виглядає також позиція науковця щодо виокремлення громадської безпеки та процесів забезпечення громадської безпеки з правоохоронної сфери до структури реалізації безпекової політики, а відтак, це резонує з нашою гіпотезою. У цьому разі акцентуємо на тому, що вказана сентенція автора є допоміжним аргументом у нашому переконанні, згідно з яким громадська безпека слугує складовим елементом національної безпеки, а концептуалізація її структури, змісту, ознак та особливостей повинна відбуватися з огляду на цю методологічну та концептуальну обставину.

З іншої позиції, автор не просто висловлює свою точку зору щодо приналежності громадської безпеки до складу національної безпеки, а й вказує на те, що громадська безпека є самостійним і системоутворювальним елементом

окремої сфери національної безпеки – сфери громадської безпеки.

Водночас досить дискусійним є твердження автора щодо визначення сутності поняття «безпека», яку він, на нашу думку, помилково ототожнює із захистом, звужуючи зміст державної безпекової політики. Попри це, Ю. С. Небеский є одним із небагатьох авторів, який наважився викласти й аргументувати свою точку зору щодо розгляду категорії «громадська безпека» через правові категорії «громадський порядок» і «правопорядок», «режим законності», «охорона громадського порядку» та «забезпечення громадської безпеки», обмежуючи сферу дій лише правоохороною. До речі, автор уперше увів у науковий обіг поняття *«суб'єкти охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян»*. Він запропонував системну організацію суб'єктів та визначив складові цієї системи, запропонував наукову аргументацію на користь підходу щодо дослідження повноважень органів внутрішніх справ України як провідних суб'єктів охорони громадського порядку в громадських місцях і забезпечення безпеки громадян, навів конкретні аргументи щодо місця інституту міліції громадської безпеки в Україні в загальнодержавній системі охорони громадського порядку в громадських місцях та забезпечення безпеки громадян [70, с. 5].

Важливими, з огляду на сучасну ситуацію у сфері громадської безпеки, є положення стосовно розкриття місця та ролі підрозділів внутрішніх військ МВС України (нині – Національної гвардії України) в загальнодержавній системі суб'єктів охорони громадського порядку в громадських місцях та забезпечення безпеки громадян [70; 71]. Акцентовано також на питанні правових форм участі громадян у забезпеченні громадської безпеки [70; 72]. У цьому аспекті наведено думку стосовно доцільності розроблення й ухвалення Закону України «Про діяльність міліції громадської безпеки України» [70].

Зазначений учений на теоретичному рівні запропонував розроблення системи кількісних та якісних показників ефективності діяльності підрозділів міліції громадської безпеки щодо охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян [70, с. 5].

Не менш вагомою теоретичною працею, у якій висвітлено окремі питання

громадського порядку, є дисертаційне дослідження О. Г. Яреми «Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ на залізничному транспорті у сфері охорони громадського порядку», предметом якої є адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері охорони громадського порядку на залізничному транспорті. Автор сформулював низку теоретичних положень і практичних рекомендацій щодо функціонування органів внутрішніх справ на залізничному транспорті. Тут досліджено організаційно-функціональні засади діяльності лінійних органів з охорони громадського порядку, систему суб'єктів та порядок їх взаємодії, основні напрями й заходи, спрямовані на посилення охорони громадського порядку та безпеки, а також сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері державного регулювання діяльності суб'єктів системи забезпечення охорони громадського порядку на залізничному транспорті [73, с. 167–170].

На думку О. Г. Яреми, засадами адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ на залізничному транспорті є: 1) правові норми; 2) правила; 3) стандарти; 4) засоби правового регулювання щодо забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки на об'єктах пасажирської та вантажної інфраструктури залізниць держави [74, с. 6]. Проте, на нашу думку, це твердження є досить сумнівним. Адже, по-перше, у цій сентенції поєднано елементи механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ на досліджуваному виді залізничного транспорту; по-друге, правила та стандарти належать до системи засобів правового регулювання щодо забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки на відповідному виді транспорту.

Науковець висвітлює теоретичне бачення таких правових категорій, як «громадський порядок на залізничному транспорті», «охорона громадського порядку на залізничному транспорті», «організація охорони громадського порядку на залізничному транспорті» [74, с. 6–7].

Аналіз теоретичних позицій праці дає змогу констатувати, що О. Г. Ярема ототожнює правові категорії «правові норми», які вона включає до засад адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ на залізничному транспорті, та «норми права», які визначає як такі, що регулюють

правовідносини у сфері охорони громадського порядку, об'єднані єдиним предметом правового регулювання – суспільними відносинами, які виникають у межах забезпечення особистої та майнової безпеки громадян і безперебійного функціонування залізничного транспорту [74, с. 6].

Схвальним є акцентування науковцем уваги на необхідності застосування принципу системності під час здійснення охорони громадського порядку, тобто охорона громадського порядку повинна здійснюватися не лише органами державної влади, а й громадськими організаціями. Проте, на нашу думку, у цьому разі потрібно вести мову не про системність, а саме про налагоджену постійну та системну взаємодію органів державної влади та громадських організацій.

У зазначеному дослідженні О. Г. Ярема виокремлює *чинники*, що зумовлюють спільне нормативно-правове регулювання діяльності з охорони громадського порядку державними та недержавними суб'єктами, а саме: спільність виконання поставлених завдань; взаємна зацікавленість у покращенні результатів роботи; необхідність пошуку та впровадження нових підходів до організації співпраці у сфері попередження правопорушень; спрощення процедури взаємодії, її наближення до безпосередніх виконавців; усунення дублювання в діяльності [74, с. 8–9]. Знову ж таки, на наше переконання, ідеться про чинники взаємодії зазначених суб'єктів.

Варта увага також праця В. М. Цикалевич «Охорона громадського порядку органами внутрішніх справ України (адміністративно-правове регулювання)» 2009 року, яку присвячено актуальним проблемам розроблення теоретичних і практичних засад адміністративно-правового регулювання охорони громадського порядку органів внутрішніх справ України. Зважаючи на важливість змісту цього дослідження, проаналізуємо його положення більш детально.

Передусім заслуговує на увагу науковий підхід автора, який не констатував «недостатній рівень громадської безпеки», акцентуючи на потребі в «удосконаленні прийомів та засобів охорони громадського порядку», а чітко виклав аргумент: «особливе значення охорона громадського порядку набуває в умовах економічних та соціально-політичних кризових явищ в Україні, які супроводжуються ускладненням криміногенної та деліктної ситуації в нашій державі» [75, с. 3; 76, с. 1].

У дисертаційному дослідженні В. М. Цикалевич виділив критерії побудови системи громадської безпеки, зокрема: 1) збільшення кількості нарядів, задіяних у системі єдиної дислокації; 2) покращення їхнього технічного оснащення; 3) удосконалення системи інформаційного забезпечення управління силами органів внутрішніх справ; 4) інтенсифікація залучення громадських формувань тощо [76, с. 1].

Особливо цінною є думка автора щодо необхідності формування та в подальшому залучення інституту громадського суспільства до взаємодії з правоохоронними органами з метою забезпечення належного рівня громадської безпеки. Причому автор ще в 2009 році акцентував на важливості забезпечення вільного інформаційного простору, констатувавши недостатність інформаційного забезпечення реалізації державної політики у сфері громадської безпеки, що в подальшому (починаючи з 2014 року) призвело до трагічних подій, тимчасової втрати Автономної Республіки Крим, поставивши загалом під сумнів існування Української держави.

Підтримуючи вектор теоретичних напрацювань у сфері громадської безпеки, В. М. Цикалевич, як і М. В. Корнієнко, О. Г. Ярема, М. В. Лошицький, пропонує розглядати теоретико-правове явище «громадський порядок» у широкому та вузькому значенні, а також визначає поняття «*охорона громадського порядку*».

На нашу думку, важливим є ґрунтовне розроблення правової позиції та надання додаткових аргументів щодо питання перегляду функціонування суб'єктів зазначеної сфери, яке один із перших у своїй дисертації висвітлив А. В. Сергєєв. Зокрема, учений наполягає на необхідності «...говорити не стільки про децентралізацію системи органів внутрішніх справ, скільки про демонополізацію правоохоронної функції як такої, а щодо можливостей її реалізації органами місцевого самоврядування – про муніципалізацію функції охорони громадського порядку...» [75, с. 74]. Причому ми цілком підтримуємо наукову позицію дослідника стосовно того, що відновлення в перспективі інституту місцевої (муніципальної) міліції уможливить створення оптимальної моделі поліцейської системи, що забезпечуватиме у своїй діяльності доцільне співвідношення інтересів державних органів і органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського порядку [75, с. 82].

За таких умов місцева влада також відповідає за стан правопорядку на власній території. Крім того, залучення місцевої міліції надасть можливість суттєво зменшити критику міліції, яка, дотримуючись законодавства, перебуває під постійним тиском з огляду на громадське невдоволення та критику [75, с. 180].

Варті уваги пропозиції В. М. Цикалевича щодо питання вдосконалення діяльності підрозділів міліції із забезпечення громадської безпеки. Зокрема, автор наголошує на необхідності ухвалення законів України «Про правоохоронні органи», «Про органи внутрішніх справ України». Зміни та розроблення зазначених законопроектів мають узгоджуватися між собою та враховувати: 1) визначення місця органів внутрішніх справ у системі суб'єктів охорони громадського порядку; 2) правовий статус органів внутрішніх справ; 3) статус поліції як складової органів внутрішніх справ. Такий порядок надасть можливість побудувати систему на єдиних принципах, усунути дублювання у виконанні функцій правоохоронними органами, уніфікувати порядок соціального та правового захисту їх працівників, створити підґрунтя для забезпечення нагляду та контролю за їх діяльністю [75, с. 178; 76, с. 12–13].

Зазначений учений пропонує чіткі кроки, які необхідно здійснити задля поліпшення організації охорони громадського порядку органів внутрішніх справ. Так, на його думку, слід: побудувати систему охорони громадського порядку в кожному населеному пункті; здійснити з урахуванням ретельного аналізу стану криміногенної обстановки прогнозування її розвитку протягом місяця, кварталу, півріччя; забезпечити контроль за несенням служби нарядами міліції, під час формування яких урахувувати обов'язкові щодобові норми залучення особового складу до заходів з охорони громадського порядку; забезпечити дотримання заборони щодо залучення працівників патрульної служби, дільничних інспекторів міліції до виконання обов'язків, не передбачених їхніми посадами; підвищити роль чергових частин органів внутрішніх справ, служби дільничних інспекторів міліції в управлінні нарядами міліції; покращити професійну підготовку працівників міліції громадської безпеки, а також їх керівників; здійснювати систематичні відпрацювання сільської місцевості із залученням внутрішніх військ, спеціального

підрозділу міліції особливого призначення, представників громадських формувань [75, с. 178; 76, с. 12–13].

Із застосуванням наукового інструментарію, вивчення статистичних даних, передусім рівня криміногенної обстановки, дослідник дійшов висновку, що основною *формою організації охорони громадського порядку органів внутрішніх справ є комплексне використання сил і засобів міліції з охорони громадського порядку (єдина дислокація)*. У складі полків, батальйонів, окремих рот доцільно створювати спеціальні групи для боротьби з найбільш поширеними видами правопорушень у місті, районі [75, с. 70; 77–85].

Слушною є ідея В. М. Цикалевича щодо необхідності демонополізації правоохоронної функції та її муніципалізації (надання їй статусу функції місцевого самоврядування) з огляду на конституційне положення про право й обов'язок органів місцевого самоврядування самостійно здійснювати охорону громадського порядку [76, с. 15], яка розвиває раніше висловлені ідеї В. М. Корнієнка та А. П. Головіна [86] щодо цих питань.

Міліція громадської безпеки

Окремий пласт наукових досліджень становлять праці, присвячені аналізу різноманітних питань *діяльності міліції громадської безпеки*.

Однією з перших таких розвідок стала дисертація Д. П. Цвігуна «Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки», оприлюднена 2002 року [87; 88]. Тут запропоновано новий погляд на проблему адміністративно-наглядової діяльності міліції, що ґрунтується на економічних, правових, політичних й організаційних реаліях, а також здійснено розширений і поглиблений аналіз наукових знань про адміністративний нагляд і практику його застосування.

На думку зазначеного вченого, об'єктами, безпека яких забезпечується за допомогою адміністративного нагляду органів внутрішніх справ (міліції), можна назвати *суспільні відносини* в галузі охорони громадського порядку [87].

У своєму дослідженні Д. П. Цвігун здійснює теоретичний аналіз понять «контроль» та «нагляд», виокремлюючи їхні спільні та відмінні риси. Він надає

класифікацію контролю та нагляду за певними рисами. Поняття «адміністративний нагляд» автор визначає як особливий вид державної управлінської діяльності, що здійснюють спеціальні органи виконавчої влади стосовно організаційно не підпорядкованих підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил, вимог, з використанням комплексу адміністративних засобів впливу для попередження, виявлення і припинення правопорушень, відновлення встановлених правовідносин і притягнення винних до відповідальності [89, с. 5]. Водночас, на нашу думку, це визначення здебільшого окреслює характерні ознаки та визначає особливості саме адміністративного нагляду органів внутрішніх справ, тоді як змістовно не враховує особливостей адміністративного нагляду органів виконавчої влади.

Вищезазначене дає можливість констатувати, що:

- адміністративний нагляд змістовно слід вважати однією з пріоритетних управлінських функцій держави, зумовленою вимогами законності та ефективності управління, що реалізується в процесі діяльності спеціальною системою органів;

- головною метою адміністративного нагляду органів внутрішніх справ є спостереження за дотриманням режиму законності піднаглядними суб'єктами відповідно до встановленого законом порядку, саме тому виникає необхідність здійснення чіткого розмежування саме наглядових і юрисдикційних функцій органів внутрішніх справ;

- надвідомчий характер адміністративно-наглядової діяльності тотожний її змістові через особливість піднаглядних об'єктів, які полягають у тому, що останні становлять складну систему спеціальним чином урегульованих суспільних відносин, наявних практично в усіх сферах державного управління [89, с. 7];

- значущість адміністративного нагляду в структурі функцій міліції полягає в тому, що однією з головних його функцій є адміністративна діяльність, яка, відповідно, поділяється на основні види (охорона громадського порядку; нагляд за дотриманням правил паспортної системи; здійснення нагляду за дотриманням правил дозвільної системи; забезпечення безпеки дорожнього руху; охорона власності за договорами) [89, с. 7].

Звісно, певні ознаки адміністративного нагляду вже зазнали змін, однак переконані, що праця Д. П. Цвігуна відіграла важливе значення в розвитку теорії громадської безпеки та ролі міліції в її забезпеченні.

Важливими з позиції історичного екскурсу становлення та розвитку правового явища «громадська безпека», виокремлення характерних рис, упровадження організаційного підходу до фундаментального вивчення цього явища є результати дисертаційного дослідження О. С. Доценка «Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах» 2003 року [1].

Цікавими для аналізу стали визначення дослідником понять громадського порядку та громадської безпеки, зокрема виділення ознак, за допомогою яких їх розмежовують [1, с. 28, 32–36; 90, с. 14–17]. Заслуговує на схвалення застосування автором історичного методу для виокремлення *етапів наукових підходів до з'ясування сутності громадської безпеки* [1, с. 22–23; 90, с. 15].

Важливим є акцентування уваги на проблемі формування муніципальної поліції, яка в більшості держав є історично сформованим елементом поліцейської системи, що зумовлена існуванням традиційних форм місцевого самоврядування, які надають можливість ефективно функціонувати муніципальній формі поліцейського обслуговування [1, с. 146–147]. Автор аргументує власну позицію щодо необхідності формування муніципальної міліції низкою аргументів: а) створення муніципальних органів охорони громадського порядку дасть змогу наблизити правоохоронну діяльність до населення, а отже, сприятиме підвищенню її якості й ефективності, адже без допомоги громадськості жодні правоохоронні органи не можуть успішно виконувати завдання; б) лише населення, структурно організоване в межах розвинутого громадянського суспільства, може здійснити дієвий контроль за законністю в роботі муніципальних органів охорони громадського порядку; в) тільки зв'язок з населенням надає можливість визначити конкретні завдання з охорони громадського порядку та перелік соціальних послуг, що зобов'язані надавати правоохоронні органи на місцях [1, с. 146, 155–156; 90, с. 16].

Варте уваги також запропоноване автором визначення поняття «*система органів, що забезпечують громадську безпеку*» – організаційно-функціональне

об'єднання суб'єктів, діяльність яких спрямована на забезпечення необхідної громадської безпеки і які виконують скоординовані завдання для досягнення зазначених результатів в умовах загальних правових, організаційних, фінансово-економічних, матеріальних, тимчасових та інших обмежень. Таким чином, для розмежування компетенції різних суб'єктів із забезпечення громадської безпеки потрібно передусім встановити загальні засади в їхній діяльності, після чого визначати специфіку кожного з них [1, с. 175; 90, с. 17].

Аналізуючи запропоноване тлумачення, можна констатувати його невідповідність попередній позиції дисертанта, де він постійно наголошує на тому, що безпека характеризується не ступенем захищеності, а станом, у якому можливе існування, розвиток суспільства, держави та людей, які в ній проживають [1].

Попри певні термінологічні огріхи, загалом працю О. С. Доценка слід визнати доволі прогресивною для свого часу, адже її зміст демонструє бажання автора дотримуватися єдиної парадигмальної лінії. До того ж, цінними є пропозиції стосовно формування муніципальної міліції, вироблення теоретичних і практичних засад взаємодії міліції та місцевої міліції.

До праць аналізованої групи належить дисертація А. П. Головіна «Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки», 2004 рік [86].

Корисними для нашого дослідження можуть стати положення стосовно концепції механізму правового регулювання діяльності поліції громадської безпеки за умов існування відповідних спеціальних адміністративних режимів. Особливий інтерес становить аргументація щодо залежності стану громадського та правового порядку від балансу інтересів держави й органів місцевого самоврядування в організації діяльності міліції громадської безпеки [86]. Таким чином, закладається базис для демонополізації сфери забезпечення громадської безпеки винятково органами державної влади, включаючи до цієї сфери й органи місцевого самоврядування. Важливим елементом наукового дослідження також є положення стосовно дослідження адміністративно-правового статусу працівника міліції громадської безпеки як головного чинника у формуванні позитивного іміджу та

підвищення авторитету органів внутрішніх справ. Після подій на Майдані в лютому 2014 року авторитет співробітників міліції громадської безпеки значно похитнувся, саме тому для відновлення довіри людей до поліції необхідно вживати комплекс заходів не лише щодо формування позитивного іміджу, а й щодо реальної зміни ставлення працівників поліції до виконання службових обов'язків.

Нам імпонує позиція А. П. Головіна стосовно того, що підрозділи поліції на місцевому рівні з урахуванням іноземного досвіду та національних особливостей доцільно підпорядкувати територіальним органам внутрішніх справ, надавши контрольні повноваження органам місцевого самоврядування [91, с. 17].

Дослідник ґрунтовно вивчив сутність і складові механізму адміністративно-правового регулювання діяльності міліції громадської безпеки як цілісної системи правових засобів, за допомогою яких здійснюється імперативно-нормативне впорядкування організації та функціонування її підрозділів й об'єктів управління, вплив на суспільні відносини у сфері охорони правопорядку з метою захисту прав і свобод громадян, виконання суб'єктами встановлених обов'язків, забезпечення громадської безпеки в умовах різних адміністративно-правових режимів [91, с. 18].

Дисертант аргументує необхідність та актуальність створення центрального органу виконавчої влади, покликаного забезпечувати охорону громадського порядку, спеціального структурного підрозділу – Департаменту громадської безпеки.

Слушною є думка автора щодо необхідності передбачити подальший розвиток комплексу прав органів місцевого самоврядування в частині визначення компетенції та змісту діяльності місцевої міліції як з охорони правопорядку, установленого порядку місцевого самоврядування, так і з підтримання громадського порядку в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Тому функціонування місцевої міліції має бути регламентовано не лише законодавчими актами, а й правом на рівні місцевого самоврядування [91, с. 18].

У межах зазначеної групи варта також уваги праця Н. Г. Павленко «Адміністративно-правові засади діяльності персоналу міліції громадської безпеки», 2006 рік [92–95].

Важливим елементом дослідження є визначення поняття *міліції громадської безпеки* як структурної складової органів внутрішніх справ, адміністративна діяльність якої спрямована на захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, забезпечення громадської безпеки, охорону громадського порядку, попередження та припинення злочинів й інших правопорушень [93, с. 7]. Водночас слід відзначити, що наведене визначення майже в ідентичній інтерпретації наявне в дослідженнях М. В. Лошицького, О. С. Доценко, Ю. С. Небеського, предметом наукових пошуків яких є громадська безпека.

Водночас слід звернути увагу на те, що в цій праці виділено стадії проходження служби в міліції громадської безпеки: 1) зарахування до кадрів, 2) призначення на посаду, 3) присвоєння спеціального звання, 4) службове атестування, 5) переміщення по службі; 6) припинення служби в органах внутрішніх справ [93, с. 9; 94].

Фундаментальною є позиція автора щодо розкриття сутності поняття та складових змісту адміністративної діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку. Так, Н. Г. Павленко до нього відносить такі елементи:

а) адміністративно-правові відносини: по-перше, відносини всередині апарату департаменту, управління або відділу міліції громадської безпеки в процесі організації та практичного вирішення завдань; по-друге, відносини, які виникають під час повсякденної безпосередньої охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки силами та засобами підрозділів міліції громадської безпеки, інших органів та підрозділів, що залучені до охорони громадського порядку [92, с. 79]. До них належать: визначення штатів, підбір та розміщення кадрів, їх навчання, планування, організація виконання та забезпечення діяльності щодо охорони громадського порядку, здійснення функцій контролю за виконанням інструкцій, наказів, статутів, настанов, оперативно-службових планів та ін. Такі відносини пов'язані з вертикальними управлінськими зв'язками [92, с. 79];

б) суб'єкти таких відносин, тобто працівники підрозділів та служб міліції громадської безпеки. Зовнішні відносини полягають у безпосередньому забезпеченні дотримання громадянами, посадовими особами вимог законодавства у

сфері внутрішніх справ, здійсненні заходів, спрямованих на попередження, припинення правопорушень і притягнення винних до відповідальності. Суб'єктами таких відносин є громадяни, органи державної влади, підприємства, установи, їх посадові особи або самі працівники поліції, коли вони реалізують свої права як громадяни. Внутрішньоорганізаційна та зовнішня діяльність підрозділів і працівників міліції громадської безпеки взаємозалежні та спрямовані на виконання головного завдання, яке випливає з положень Конституції України – створення для громадян і посадових осіб найбільш сприятливих умов для праці, відпочинку, забезпечення потреб, реалізації прав і законних інтересів [92, с. 79; 93, с. 10].

На жаль, розкриваючи зміст адміністративної діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку авторка поза увагою залишає деталізацію об'єкту такої діяльності та права і обов'язки суб'єктів.

У процесі здійснення реформування головного правоохоронного відомства одним з головних функціональних обов'язків якого є всіляке забезпечення публічної безпеки і порядку постає нагальна потреба в зосередженні особливої уваги на розкритті сутності його спеціальних структурних одиниць.

Досить ґрунтовний аналіз і теоретичне висвітлення актуальних проблем функціонування спеціальних структурних підрозділів представлено в дисертаційному дослідженні С. О. Шатрави «Адміністративно-правові засади діяльності спеціальних підрозділів міліції», у якому здійснено комплексний аналіз загальних засад та організації адміністративної діяльності спеціальних підрозділів міліції та за результатами запропоновано шляхи її вдосконалення [96].

У цьому дослідженні визначено принципи, функції, завдання, форми та методи діяльності спеціальних підрозділів міліції своєї діяльності; здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності спеціальних підрозділів міліції; розкрито права й обов'язки працівників спеціальних підрозділів міліції; визначено підстави взаємодії спеціальних підрозділів міліції з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, а також населенням стосовно профілактики правопорушень, забезпечення законності в діяльності спеціальних підрозділів міліції; сформульовано конкретні пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення

законодавства, яким урегульовано особливості діяльності спеціальних підрозділів міліції стосовно охорони громадського порядку та громадської безпеки [96].

Варта уваги теза С. О. Шатрави про те, що спеціальні підрозділи міліції мають специфіку, зумовлену завданнями, покладеними на них, що надає можливість розглядати їх як окремий орган (підрозділ) міліції. Ці завдання відрізняються складністю і виконуються в процесі здійснення охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, охорони власності, забезпечення особистої безпеки громадян в умовах підвищеної небезпеки [97, с. 5–6].

На підставі здійсненого С. О. Шатравою дисертаційного дослідження та результатів праці можна констатувати наукову доведеність положення про те, що створення спеціальних підрозділів є не чимось специфічним, що вирізняє Україну серед інших країн, а природним елементом державної політики має історичні коріння [83]. Своєчасність створення цих підрозділів зумовлена передусім стрімким зростанням рівня криміногенної ситуації в Україні протягом 2014–2017 років, проведенням антитерористичної операції; по-друге, специфікою завдань у сфері забезпечення громадської безпеки [84].

Цілком слушно науковець зазначає, що з огляду на державний характер діяльності спеціальних підрозділів міліції їх можна розглядати як складову служби в органах внутрішніх справ, яка має забезпечити виконання комплексу завдань щодо охорони правопорядку на території України. З організаційно-управлінської позиції поняття «спеціальні підрозділи міліції» розкривається як сукупність підрозділів у структурі МВС України [96, с. 13; 97, с. 6].

У результаті наукового аналізу С. О. Шатрава обґрунтував положення про необхідність формування в системі державних органів спеціальних підрозділів, до основних повноважень яких належить:

1) охорона громадського порядку та громадської безпеки, що здійснюється в умовах підвищеної небезпеки [96, с. 13];

2) охорона всіх форм власності та забезпечення особистої безпеки громадян на договірних засадах [96, с. 16];

3) забезпечення безпеки та державного захисту працівників суду і правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку зі службовою діяльністю цих працівників, а також осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їхніх сімей та близьких родичів [96, с.33, 62; 97, с. 6].

Зазначений дослідник справедливо вказує на те, що аналіз основних функцій та завдань, покладених на спеціальні підрозділи міліції, дав змогу дійти висновку, що їх діяльність цілеспрямована і відповідає основним напрямам діяльності органів внутрішніх справ – адміністративному, профілактичному, оперативно-розшуковому та охоронному [96, с. 66; 97, с. 7].

Таким чином, можна провести паралель між функціями спеціально створених підрозділів та державного озброєного правоохоронного органу, тобто міліції (поліції) загалом, що дає змогу визначити співвідношення цих понять як рід і вид. Спеціально створеним підрозділам притаманні всі ознаки родового поняття. Крім цього, вони мають власні особливі риси, зумовлені специфікою покладених на них функцій.

Аналізуючи нормативно-правове забезпечення діяльності спеціальних підрозділів міліції, зокрема зміст законів України «Про міліцію», «Про статус суддів», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про судоустрій України», «Про оперативно-розшукову діяльність» тощо, С. О. Шатрава з'ясовує коло відповідних суспільних відносин у сфері громадського порядку [82], вказуючи на правові прогалини та правові колізії, що урегульовують відповідні відносини та правовий статус досліджуваних суб'єктів. Водночас автор констатує відсутність у системі нормативно-правових актів, що регулюють діяльність цих суб'єктів, єдиного базового нормативно-правового акта – Закону «Про органи внутрішніх справ». Дослідник аргументує пропозицію щодо прийняття Закону України «Про охорону громадського порядку», наводячи його структуру [96, с. 66, 78–83].

Формулюючи систему принципів діяльності спеціальних підрозділів, учений цілком слушно наголошує саме на спеціальних принципах, оскільки вони надають можливість зрозуміти специфіку діяльності цих підрозділів, виокремити з-поміж інших підрозділів та організаційних структур міліції. Отже, спеціальними принципами діяльності спеціальних підрозділів учений вважає: високу бойову готовність; оперативність; ґрунтовне знання оперативної обстановки на території, що обслуговується; поступальність у роботі; найсуворіше дотримання законності; пильність; збереження державної та службової таємниці; чітке виконання вимог нормативних актів; ввічливе ставлення до громадян [96, с. 60, 200].

Перші три принципи чітко й однозначно вирізняють підрозділи міліції спеціального призначення серед інших підрозділів, а отже, додатково аргументують потребу в їх наявності під час виконання найскладніших завдань [98].

Отже, можна стверджувати, що громадська безпека є важливою сферою національної безпеки. Вона детермінує сферу внутрішньої безпеки, адже рівень забезпечення громадської безпеки фактично визначає її власний рівень забезпечення. Тому від ефективності забезпечення громадської безпеки залежить рівень забезпечення внутрішньої безпеки загалом.

У 2008 році Р. М. Опацький захистив дисертацію на тему «Адміністративно-правові засади діяльності міліції щодо забезпечення громадського порядку під час виборів народних депутатів та Президента України» [99], де досліджено специфіку виконання працівниками міліції своїх функцій щодо забезпечення громадського порядку під час організації та проведення виборів.

Автор на фундаментальному рівні визначив особливості адміністративно-правового регулювання діяльності міліції на різних етапах виборчого процесу, сформулювавши її основні та додаткові завдання. На його думку, до основних завдань міліції під час організації та проведення виборів належать: охорона громадського порядку та громадської безпеки, виявлення й припинення правопорушень і злочинів. Водночас додатковими завданнями є: допомога виборчим комісіям щодо складання й уточнення списків виборців, комісійне

обстеження приміщень для голосування, супроводження транспорту з бюлетенями тощо [100, с. 148–150].

У межах предмета нашого дослідження на особливу увагу заслуговують окремі теоретично обґрунтовані положення щодо надання тлумачення таких правових категорій, як «громадський порядок», «охорона громадського порядку», «забезпечення громадського порядку» [101–104; 105, с. 8].

У зазначеній праці наведено перелік основних завдань, покладених на підрозділи міліції на стадії підготовки до виборів народних депутатів та Президента України [105, с. 12]. Причому цікавим є те, що серед семи виокремлених Р. М. Опацьким завдань два безпосередньо передбачають реалізацію державної інформаційної політики, тобто здійснення інформаційної функції держави, що дає змогу говорити про важливість і роль «контрольованого» інформаційного простору. До речі, на ролі інформаційної політики держави в діяльності правоохоронних органів наголошували також А. В. Сергєєв, О. Г. Ярема та ін. Крім того, Р. М. Опацький справедливо вказує на важливість розроблення системи інформаційного забезпечення охорони громадського порядку під час проведення масових заходів громадсько-політичного характеру, своєчасного обміну інформацією про стан оперативної обстановки з іншими правоохоронними органами, а також органами державної влади й місцевого самоврядування [105, с. 13].

Такий підхід надає можливість розглядати його працю як таку, що відповідає сучасним тенденціям формування й розвитку інформаційного суспільства та суспільства знань в умовах глобальної інформатизації. Загалом аналізовану дисертацію можна визнати ґрунтовною, системною, послідовною і логічною, такою, у якій правильно поставлено наукові завдання, а також досягнуто мету дослідження.

У дослідженні В. В. Ковальської на тему «Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти)» [106], розкрито сутність цивільного та державного контролю за діяльністю поліції як правоохоронного органу держави. Тут надано пропозиції щодо підвищення їх дієвості, визначено місце та значення кадрового, матеріально-технічного, фінансового й інформаційного забезпечення діяльності міліції, обґрунтовано доцільність внесення конкретних змін

і доповнень до чинного законодавства та відповідних підзаконних актів із зазначених питань [107].

Відповідно до предмета нашого дослідження, що власне й становить наукову новизну, міліцію розглянуто як суб'єкт забезпечення національної безпеки, складовий елемент системи національної безпеки, передусім сил національної безпеки, а отже, міліція здійснює не лише правоохоронні, а й безпекові функції.

Розгляд та аналіз громадської безпеки зумовлює необхідність перегляду застарілої і доволі стагнаційної моделі сприйняття міліції лише як правоохоронного органу без прив'язки до системи національної безпеки. Більш детальний аналіз цих положень, їхнє обґрунтування буде здійснено в подальших підрозділах. Водночас наголосимо на тому, що В. В. Ковальська підійшла традиційно до висвітлення питань діяльності міліції, не врахувала сучасних тенденцій криміналізації суспільства, не передбачила участі МВС у боротьбі з тероризмом, екстремізмом і сепаратизмом. Відповідно, теоретично несистемними виглядають спроби дисертантки аналізувати діяльність міліції лише крізь призму реалізації функцій держави, лишаючи осторонь безпекову функцію.

Дискусійними вважаємо аргументи автора стосовно того, що «державна для повноцінної реалізації своїх завдань і функцій повинна мати різноманітні органи й організації, що в сукупності утворюють відповідну систему, різновидом якої є система правоохоронних органів України, утворення та функціонування яких безпосередньо пов'язане з реалізацією державою правоохоронної функції, яка тією чи іншою мірою властива всім органам державної влади і є складовим елементом діяльності інших органів, організацій, установ і посадових осіб, що зумовлено конституційними вимогами дотримання законності, забезпечення охорони правопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Однак ця діяльність для більшості органів та організацій не є основною» [107, с. 30].

Така позиція демонструє певну обмеженість підходу автора, унеможливорює виділення специфіки правоохоронної функції, чітке відокремлення її від безпекової функції, а також інших функцій, які виконують державні органи під час реалізації державної політики національної безпеки України. Науковець зазначає, що

особливість практики правоохоронної діяльності полягає в соціальній ролі та призначенні в системі правоохоронних органів держави як провідного *суб'єкта забезпечення внутрішньої безпеки держави* (виділено нами. – Авт.) [107, с. 28]. Отже, В. В. Ковальська хоча й опосередковано, але вказує на проблеми національної безпеки у внутрішній сфері, адже саме статус суб'єкта забезпечення національної безпеки зумовлює організаційну структуру, завдання, функції та повноваження структурних підрозділів правоохоронних органів, а також використання ними відповідних форм і методів правоохоронної діяльності.

Дослідження означене аналогічними проблемами, передусім методологічного характеру, у межах редукціоністського підходу під час аналізу проблем державного [108] та цивільного демократичного контролю за діяльністю міліції [109; 110]. Крім того, відсутня навіть згадка про авторів, які досліджували окреслені проблеми [111; 112].

Не достатньо аргументованими виглядають загальні декларативні пропозиції дослідниці щодо прийняття Закону України «Про правоохоронну діяльність», у якому повинні бути сформульовані поняття правоохоронної діяльності та правоохоронного органу; визначено систему правоохоронних органів; закріплено їх загальний правовий статус, а також правовий статус їх працівників, урегульовано механізм взаємодії між ними [107, с. 27].

За цих обставин незрозумілою є відсутність визначення поняття «правоохоронний орган», його співвіднесення із загальними та правоохоронним органами спеціального призначення. Крім того, недостатньо обґрунтованою є аргументація доцільності ухвалення закону саме з такою назвою. Адже в Україні існує чіткий підхід щодо правового регулювання суспільних відносин у сфері організації діяльності конкретного органу, тому дублювання цих законів у загальному законі є недоцільним. Водночас більш конструктивним можна визнати підхід, за якого питання правоохоронної діяльності та діяльності правоохоронних органів можна розглядати в межах документів такого виду, як стратегія, концепція, доктрина.

Позитивним моментом дослідження є акцентування на тому, що суб'єктами

системи правоохоронних органів є не лише державні органи, а й громадські організації, що здійснюють свою діяльність у сфері правопорядку, наділені правом застосування юридичних і громадських заходів впливу щодо забезпечення законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями [113; 114].

Певною мірою можна погодитись із пропозицією В. В. Ковальської щодо розроблення Концепції реформування поліції. Водночас дослідниця порушує правила формальної логіки, адже, вивчаючи питання діяльності правоохоронних органів, доцільно акцентувати увагу на реформуванні правоохоронних органів загалом, а не лише одного окремого її елемента. Відповідно, логічним завершенням праці мав би стати запропонований проект Концепції реформування правоохоронних органів.

Крім того, можна навести інші методологічні та концептуальні позиції стосовно механізму розроблення цього документа: якщо В. В. Ковальська зазначає, що Концепція має відображати *«світогляд політичної еліти держави з питань соціальної ролі міліції, її місця в суспільстві, уточнення її цілей, завдань, форм і методів діяльності у сфері забезпечення правопорядку»* [107, с. 28], то ми переконані, що Концепція реформування правоохоронних органів має відповідати потребам реалізації національних інтересів, співвідноситись із Стратегією національної безпеки України, розглядатись у форматі реалізації державної політики національної безпеки, а отже, відповідати Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [115].

У 2009 році В. Ю. Кривенда захистив дисертацію «Форми і методи діяльності міліції громадської безпеки в сучасних умовах» [116], яку також доцільно проаналізувати. Зокрема, у праці досліджено сутність таких понять, як «громадський порядок», «особиста безпека», «громадська безпека» як об'єктів правоохоронної діяльності міліції громадської безпеки, а також розкрито співвіднесення їх зі змістом категорій «забезпечення» та «охорона». На основі вивчення правової природи, ознак і різновидів форм адміністративної діяльності міліції громадської безпеки автор визначив основні шляхи їх удосконалення,

проаналізував особливості застосування окремих методів її діяльності в умовах євроінтеграції, розробивши пропозиції щодо вдосконалення теоретико-правових засад і практики їх реалізації [116].

За сучасних умов реформування поліції важливого значення набувають компаративні наукові розвідки, у яких здійснено аналіз діяльності правоохоронних органів різних держав. Одним із таких досліджень є дисертація В. Л. Фільштейна «Організаційно-правові засади діяльності Національної поліції Ізраїлю (порівняльно-правовий аналіз)», оприлюднена 2009 року [117].

Ця праця є додатковим джерелом аргументів на користь нашої наукової позиції щодо розгляду й інтерпретації громадської безпеки як складової національної безпеки, а саме внутрішньої безпеки.

Зокрема, автор визначив місце Національної поліції Ізраїлю як складової Міністерства внутрішньої безпеки Ізраїлю в системі органів державної влади. Таким чином, чітко проведено демаркаційну лінію між внутрішньою та зовнішньою безпекою, які загалом становлять національну безпеку [117, с. 32, 39, 75].

Зміст дослідження демонструє правову позицію автора, відповідно до якої громадська безпека слугує елементом саме внутрішньої безпеки, з огляду на що основним суб'єктом її забезпечення має бути національна поліція [118].

Науковець здійснив ґрунтовний аналіз особливостей громадської безпеки, визначивши її дефініцію, що підтверджує актуальність вивчення означеної проблематики для використання та екстраполяції основних положень у нашому дослідженні.

Так, розглядаючи сферу громадської безпеки, В. Л. Фільштейн дійшов висновку, що мета діяльності МВС України та Міністерства внутрішньої безпеки Ізраїлю збігається, адже передбачає забезпечення належного громадського порядку, громадської безпеки, боротьбу з правопорушеннями [117, с. 38].

У праці наголошено, що до завдань Міністерства внутрішньої безпеки Ізраїлю як керівного органу Національної поліції Ізраїлю належать: стратегічне планування у сфері охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби з

правопорушеннями на всій території країни, здійснення матеріально-технічного та кадрового забезпечення Національної поліції Ізраїлю [117, с. 35; 119].

У наукових працях автора констатовано, що Міністерство внутрішньої безпеки Ізраїлю безпосередньо не здійснює охорону громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями [120]. Ці завдання покладено виключно на Національну поліцію Ізраїлю [117, с. 34]. Міністерство внутрішньої безпеки та Національна поліція Ізраїлю не мають повноважень щодо питань громадянства, паспортної та реєстраційної роботи [121, с. 7–8].

Слід зазначити, що аналогічна ситуація спостерігається і в Україні. У процесі реформування правоохоронної системи було здійснено розподіл функцій і завдань між новоствореним органом – Національною поліцією та Міністерством внутрішніх справ України. Так, з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» функції Міністерства внутрішніх справ України було переформатовано, зокрема розподілено між Національною поліцією України як правоохоронним органом, який забезпечує публічний порядок і публічну безпеку, та Міністерством внутрішніх справ України.

Важливим є те, що серед головних функцій, які реалізовує Національна поліція Ізраїлю, виділено організацію та здійснення охорони громадського порядку, громадської безпеки, боротьби з правопорушеннями та організацію профілактичної й попереджувальної роботи щодо забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному процесі. Служби, що забезпечують охорону громадського порядку, громадської безпеки та здійснюють боротьбу з правопорушеннями, діють у складі підконтрольного органу – Національної поліції Ізраїлю [121, с. 8].

У дисертаційному дослідженні В. Л. Фільштейна вперше було акцентовано на доцільності розмежування правоохоронних функцій та функцій з охорони громадського порядку й безпеки. Причому автор висловив пропозицію щодо розроблення та ухвалення Закону України «Про Міністерство внутрішніх справ України», на підставі якого має бути створено незначний за чисельністю орган виконавчої влади з обмеженою кількістю функцій, який звільнить міліцію (поліцію)

від обов'язків, що не пов'язані з охороною громадського порядку, забезпеченням громадської безпеки та боротьбою з правопорушеннями [121, с. 8].

До головних функцій Національної поліції Ізраїлю належать такі: 1) забезпечення внутрішньої безпеки держави (протидія тероризму, антидержавним злочинам); 2) протидія злочинності, розкриття, розслідування злочинів, їх профілактика та попередження; 3) забезпечення громадського порядку в державі; 4) забезпечення безпеки дорожнього руху; 5) забезпечення нормального та безпечного функціонування установ, організацій, підприємств [121, с. 9].

Таким чином, сентенційно можна визначити такі положення:

1) провідною функцією поліції Ізраїлю є безпосереднє забезпечення громадського порядку в державі;

2) визначальною та першочерговою є держава та захист її інтересів, а вже потім – захист прав та інтересів громадян;

3) модель поведінки працівника поліції потребує переосмислення;

4) необхідно мінімізувати втручання держави (в особі поліції) у життєдіяльність суспільства;

5) слід здійснити переформатування із суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання управлінських послуг, акцентувавши увагу на тому, що питання забезпечення прав і законних інтересів громадян є найважливішими в адміністративній діяльності поліції.

Організаційну структуру поліції В. Л. Фільштейн пропонує розглядати з позиції ієрархічності структурних одиниць, обов'язково враховуючи обсяги виконуваних функцій і завдань. Зокрема, структура виглядає так: керівництво, галузеві підрозділи (департамент охорони правопорядку та громадської безпеки, департамент розслідувань, департамент розвідки, транспортний департамент, департамент цивільної гвардії), функціональні підрозділи, підрозділи, що здійснюють захист прав працівників поліції та дисциплінарних судів [121, с. 10].

Водночас автор наголошує на тому, що функції з охорони громадського порядку та громадської безпеки покладено передусім на особовий склад департаменту охорони правопорядку й громадської безпеки, транспортний

департамент, департамент цивільної гвардії, а також на прикордонну гвардію (прикордонну поліцію), що функціонує на правах окремого департаменту Національної поліції [122, с. 66]. На жаль, це не відображено в Законі України «Про Національну поліцію», адже там функції поліції й організаційно-штатна структура не зовсім збігаються, про що йтиметься нижче.

Серед нових досліджень, що стосуються проблематики дослідження, вирізняються праці М. В. Шутого (2011), М. С. Небеської (2011), Ю. Ю. Азарова (2013), О. В. Барабаша (2014).

Так, у науковій розвідці М. В. Шутого [123] проаналізовано генезу поняття громадської безпеки та її місце в системі національної безпеки України. Автор доводить, що громадська безпека є частиною національної безпеки, проте в законодавчому праві такого визначення немає. У дисертації розглянуто організаційні та правові аспекти забезпечення громадської безпеки, запропоновано напрями підвищення ефективності діяльності державних органів і громадських організацій щодо забезпечення громадської безпеки.

М. С. Небеська дослідила діяльність органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері громадського порядку та громадської безпеки, розкрила сутність, специфіку впливу та перспективи подальшої трансформації системи законодавчих і підзаконних нормативно-правових засад у цій сфері [124].

У дисертації Ю. Ю. Азарова проаналізовано сутність і запропоновано перелік спеціальних (галузевих) індикаторів рівня громадської безпеки у сфері захисту від надзвичайних ситуацій, розкрито значення забезпечення громадської безпеки за умов надзвичайних ситуацій для реалізації цивільного захисту як функції держави, а також визначено особливості фінансування забезпечення громадської безпеки за надзвичайних ситуацій з використанням програмно-цільового методу бюджетування [125].

Працю О. В. Барабаша [126] присвячено порівняльному дослідженню понять «громадська безпека» з більш загальними правовими категоріями «безпека» та «національна безпека», а також з'ясуванню сутності забезпечення громадської

безпеки. Автор розглядає надзвичайну ситуацію як загрозу зазначеній безпеці, визначає систему суб'єктів забезпечення громадської безпеки, характеризуючи її підсистеми. У дисертації констатовано, що на органи внутрішніх справ як складову системи забезпечення покладається здійснення спеціальних організаційних форм і методів їх діяльності за надзвичайних ситуацій для забезпечення громадської безпеки. Тут також проаналізовано надзвичайні режими як способи забезпечення такої безпеки, визначено їх особливості.

У межах вивчення окресленої проблематики ми проаналізували праці інших дослідників, предметом яких слугують:

- адміністративно-правовий статус громадських формувань у забезпеченні громадської безпеки [127–149;]
- адміністративно-правові засади контролю [111, 150–171];
- безпекова тематика [154; 172–204];
- правове регулювання різних сфер безпеки [205–216];
- адміністративно-правові засади діяльності окремих суб'єктів державної влади [217–219];
- адміністративно-юрисдикційна та адміністративно-наглядова діяльність окремих органів [220; 221];
- попередження адміністративних правопорушень [222];
- адміністративно-правові аспекти діяльності міліції [223–225];
- управління персоналом і кадрове забезпечення органів внутрішніх справ [226; 227];
- адміністративно-правовий статус різних категорій суб'єктів [228];
- діяльність центрів громадських зв'язків, взаємодія органів внутрішніх справ зі ЗМІ [229; 162].

Важливим елементом наукового дослідження й осягнення цілісності феномену громадської безпеки є звернення до історичних витоків. Відтак, проаналізуємо праці видатних тогочасних мислителів, а також розглянемо історичну роль окремих постатей у формуванні безпекової політики Київської Русі.

Вивчення рівня розвитку сучасної адміністративно-правової парадигми стосовно громадської безпеки надало можливість дійти висновку, що більшість авторів нерідко нехтують методологічним потенціалом філософської гносеології. З метою системного висвітлення теми дослідження сформовано шість основних груп досліджень, у яких предметом є: 1) процес забезпечення громадської безпеки; 2) діяльність із забезпечення або охорони громадського порядку; 3) адміністративно-правовий статус громадських формувань із забезпечення громадської безпеки; 4) дослідження громадської безпеки через функції управління; 5) безпекові дослідження; 6) дослідження, присвячені аналізу діяльності підрозділів превентивної діяльності й особливого призначення Національної поліції України.

На основі проведеного дослідження рівня наукової розробленості теми, визначення ступеня термінологічної насиченості вузькогалузевими безпековими та загальнонауковими термінами, представленості тематики громадської безпеки в адміністративно-правовій парадигмі з'ясовано, що тезаурус громадської безпеки не повною мірою використано в текстах законів. Зокрема, вживаються терміни, що не мають законодавчого закріплення: «безпека особи», «безпековий простір», «сфера громадської безпеки», «безпекова діяльність», «суб'єкти забезпечення безпеки». Ключовий для адміністративно-правової парадигми термін «безпекові правовідносини» не має жодного визначення на рівні законодавчого акта, а дослідженню цих відносин, їх змісту, сутності та ключових посилянь не присвячено жодної роботи. Водночас пропозиції щодо необхідності легітимації певних термінологічних систем в окремому нормативному акті, який регулював би суспільні відносини у сфері громадської безпеки, мають декларативний характер, позбавлений конкретики.

1.2. Категорія «національна безпека» як детермінанта операціоналізації поняття «громадська безпека»

Ефективна реалізація державної політики національної безпеки потребує систематизації знань, вироблення єдиної несуперечливої теоретичної системи, у межах якої можна описати феномен громадської безпеки як складову національної безпеки.

Теорія національної безпеки в нашій державі, на жаль, розвивається надто повільно. Існують лише поодинокі публікації, присвячені безпосередньо методологічним і концептуальним питанням побудови системи знань про національну безпеку. Здійснений аналіз дає змогу констатувати сталу тенденцію до визнання націобезпекознавства як самостійного наукового напрямку. Зокрема, ідеться про:

- поширення в обігу запропонованої В. А. Ліпканом у 2003 році безпекової термінології (безпековий вимір, безпекова політика, безпекові відносини, безпекове законодавство, безпекова функція держави, безпекознавча парадигма, безпекотворення тощо);

- фактичну реалізацію безпекоренесансу, коли суспільні безпекові відносини стали предметом особливої уваги сучасної наукової спільноти, ґрунтовних теоретичних досліджень, а також з'явилися відповідні напрями підготовки майбутніх фахівців за різноманітними освітніми рівнями, передусім у галузі інформаційної безпеки;

- формування окремих інституціональних теорій національної безпеки (теорія інформаційної безпеки, теорія воєнної безпеки, теорія економічної безпеки, теорія державної безпеки тощо).

Утім, попри такі тенденції і наше прагнення залучити до наукової дискусії якомога ширше коло науковців, ми змушені ґрунтуватися здебільшого на працях обмеженого кола авторів, оскільки переважна більшість дослідників акцентувала увагу на аналізові окремих, інколи відірваних від контексту, питань безпеки, позбавившись таким чином методологічних орієнтирів щодо вивчення національної

безпеки як системи. Унаслідок цього було втрачено онтогенетичний зв'язок складових національної безпеки, зокрема унеможливлено розроблення підвалин до розуміння поєднання громадської та національної безпеки.

У зазначеному контексті слід урахувати спорідненість політики безпеки, розвитку права й усвідомлення призначення права та безпеки в розбудові держави. Без розгляду в нерозривній єдності цих понять аналіз певних дефініцій, запропонованих різними дослідниками, є неповним і не відображає справжнього змісту, а отже, аналізувати визначення варто з огляду на сучасний зміст і тлумачення безпекових процесів.

На жаль, така теоретична невиразність призвела до відсутності сформованої парадигмальної категорійно-понятійної системи, що певним чином негативно вплинуло і на законотворчість. Адже нині правова безграмотність, порушення правил юридичної техніки, створення колізійних норм та надання різноманітних інтерпретацій термінології призводить до формування значного індексу ентропії в законодавчій системі. Крім того, недослідженість цих понять, відсутність розуміння на вищому рівні необхідності формування права національної безпеки, зокрема його інституту – громадської безпеки, призводить до несвоєчасної легітимації адекватних подій у світі понять.

Зокрема, такі поняття, як «національна безпека», «стратегія національної безпеки», «національні інтереси», «ворог», «супротивник», «загроза», «небезпека» потребують змістового оновлення відповідно до сучасного контексту міжнародних відносин у безпековій сфері, причому не на рівні Воєнної доктрини України, а на рівні Стратегії національної безпеки України.

Крім того, потребують легітимації такі важливі поняття, як «громадська безпека», «державна безпека», «особиста безпека», адже відповідно до положень Закону України «Про основи національної безпеки України» ці види безпеки адекватні трьом основним об'єктам національної безпеки, які в узагальненому вигляді можна визначити як суспільство, особа та держава.

Безпеку характеризують як специфічний вид діяльності державних і недержавних органів та організацій, за яких створюються умови для реалізації на

основі національних цінностей інтересів громадян, суспільства й держави. Причому на комплексному характері безпеки наголошують чимало дослідників [233–251].

Слушною є позиція В. Д. Могилевського, який зазначає, що *безпека* є специфічною властивістю динамічних систем, комплексним критерієм оцінки її якості, що характеризує динаміку розвитку системи та слугує показником якості будь-якої сучасної системи [239, с. 225].

Питанням визначення поняття безпеки, зокрема національної, приділено значну увагу в наукових дослідженнях, тому не варто переобтяжувати текст дослідження зайвими дискусіями стосовно різноманітних підходів до тлумачення цього поняття. Адже констатація факту про постійні дискусії щодо його визначення фактично не має змістового навантаження, оскільки лише демонструє неоднозначність у підходах, розумінні та, на жаль, у застосуванні цього ключового поняття. Це спричинило суперечливі стратегічні наслідки реалізації безпекової політики.

Нині існують дві основні парадигми трактування *національної безпеки*, згідно з якими її розглядають у контексті:

1) *національних інтересів* (С. Браун, Б. Броді, В. Горбулін, В. Ліпкан, У. Липман, М. Каплан, Ю. Максименко, Г. Моргентау, М. Пендюра, С. Хоффман та ін.);

2) *базових цінностей суспільства* (А. Уолферс, К. Норр, Ф. Трегер, Д. Кауффман, А. Архарія та ін.) [252–235].

Зважаючи на обраний нами аксіологічний підхід до дослідження громадської безпеки, ми обстоюємо другу з наведених вище позицій. Відтак, інтерпретуючи національну безпеку в контексті базових цінностей та визнаючи громадську безпеку складовою національної, можна висунути гіпотезу про можливість визначення *громадської безпеки як цінності національної безпеки*. Таким чином, основою формулювання базових визначень із теорії безпеки мають бути саме цінності.

Сучасні дослідники теоретичних проблем структури безпекознавства загалом слушно зауважують, що в межах обох підходів ключовою є проблема не стільки

операціоналізації понять «інтереси» або «цінності», скільки визначення множини або національних інтересів, або національних цінностей.

Зважаючи на викладене, а також ураховуючи наявні напрацювання з цієї теми [257, с. 57], *безпеку* можна визначити як гарантовану конституційними, законодавчими та практичними системними заходами захищеність і забезпеченість національних цінностей від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Згідно з таким визначенням, пропонуємо надати таку *класифікацію безпеки* за видом загроз усвідомленим цінностям: зовнішня безпека – це захищеність національних цінностей і способу життя від загроз, що виходять ззовні; внутрішня безпека, до якої належать суспільні відносини, пов'язані із запобіганням або усуненням загрози для життя та здоров'я людей, їхнього майна (власності) всередині країни [258, с. 40–41].

Зважаючи на це положення, можемо резюмувати усвідомлення громадської та національної безпеки різновидом одного загального явища. Певним чином, на нашу думку, зовнішня безпека і становить собою сутність національної безпеки, а внутрішня – безпеки. Саме такий аспект і контекст безпекової політики був притаманним добі Київської Русі, передусім у період правління Святослава, про що ми зазначали під час розгляду історико-філософських засад формування теорії громадської безпеки.

Наприклад, М. Б. Левицька зазначає, що «*національну безпеку* слід розуміти як такий ступінь захищеності особи, держави та суспільства, що забезпечує їх стале функціонування та базується на діяльності особи, суспільства, держави та інших суб'єктів для виявлення, попередження, припинення та ліквідації наслідків загроз національним інтересам» [259, с. 33], а громадська безпека стосується безпосередньо суспільства – громадськості з її правами, обов'язками та свободами.

Водночас А. Б. Качинський не виокремлює громадську безпеку як складову національної безпеки. Державну безпеку вчений відносить до національного рівня, за нею розглядає безпеку суспільства і безпеку особистості [260, с. 19].

На нашу думку, найбільш вдалою є типологізація наукових підходів до визначення поняття «національна безпека», яку здійснив В. А. Ліпкан. Зокрема,

науковець констатує: «Складність поняття національної безпеки, його багатоаспектність зумовили необхідність у певному впорядкуванні напрямів щодо його визначення. Це дає змогу сформувати адекватну типологічну модель, що складається з трьох типів, серед яких: 1) *нормативно-правовий*, котрий передбачає виявлення напрямів щодо визначення поняття «безпека» в нормативно-правових актах України; 2) *доктринальний*, у якому окреслюють основні напрями до визначення поняття «безпека», наявні в науковій літературі; 3) *енциклопедичний*, де подано підходи до визначення поняття «безпека», що містяться в енциклопедичних джерелах і словниках.

Спільною для трьох груп є наявність чотирьох головних *підходів*: статичного (стан захищеності); апофатичного (відсутність загроз і небезпек); діяльнісного (система заходів, спрямованих на створення певних умов); пасивного (дотримання певних параметрів, норм) [185].

Сутність національної безпеки полягає у створенні сприятливих умов для розвитку України з метою максимального задоволення інтересів української нації [185, с. 9–10].

Сьогодні, попри зміну контексту безпеки, підвищення ролі та значення громадської безпеки як невід’ємної складової національної безпеки, здебільшого наслідують застарілу формулу, за якої громадська безпека продовжує інтерпретуватися як: 1) система заходів охорони громадського порядку; 2) система заходів держави, що унеможлиблюють появу небезпеки для особи, суспільства та держави, які створюють у громадян відчуття захищеності.

Цей підхід «захищеності» було також відображено і в сучасному безпековому законодавстві України, коли в межах визначення поняття національної безпеки було зазначено, що це захищеність життєво важливих національних інтересів. Звуження безпеки лише до рівня захищеності призводить до нівелювання поняття безпеки, деградації проактивних заходів, що стосуються профілактики, своєчасного виявлення, прогнозування та впливу на чинники, що можуть за певних умов трансформуватися в потенційні загрози.

Цей підхід, за якого безпеку визначають через формулу «стан захищеності», репрезентовано також у численних дослідженнях.

Так, О. М. Гончаренко, Е. М. Лисин, В. Б. Вагапов стверджують, що національна безпека – категорія, яка характеризує ступінь (міру, рівень) захищеності життєво важливих інтересів, прав і свобод особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства й держави [255; 261].

У спільному дослідженні І. Н. Глебов та В. А. Золотарьов визначили національну безпеку Росії як захищеність життєво важливих інтересів поліетнічного російського соціуму від внутрішніх та зовнішніх загроз, негативних чинників природного й техногенного походження [236, с. 7].

Аналогічний підхід було представлено і в окремих довідниково-енциклопедичних джерелах, де *національну безпеку* визначено як захищеність життєво важливих інтересів громадян, суспільства й держави, а також національних цінностей і способу життя від широкого спектра внутрішніх та зовнішніх загроз, що різняться за своєю природою [262, с. 30; 263, с. 27].

На жаль, такий підхід наявний і в українському безпековому законодавстві.

Інші ж дослідники, концентруючись на визначенні безпеки через категорію «стан», пропонують власні міркування щодо цього тлумачення.

Так, Е. І. Скакунов визначає це поняття як стан, що забезпечує достатню економічну та військову могутність нації, здатність протидіяти загрозам її існування, що надходять як з боку інших країн, так і зсередини власної країни [264, с. 104].

На думку В. Л. Манілова, національна безпека – сукупність зв'язків і відносин, що характеризують такий стан особи, соціальної групи, суспільства, держави, народу, за якого забезпечується їх стійке та стабільне співіснування, задоволення і реалізація життєвих потреб, здатність до ефективного протистояння внутрішнім та зовнішнім загрозам, саморозвиток і прогрес [256, с. 29].

Аналіз різних наукових позицій щодо визначення категорії «громадська безпека» свідчить про необхідність додаткового вивчення зв'язків цього явища з таким родовим поняттям, як «національна безпека».

Так, А. І. Шевцов та О. І. Їжак у дослідженні з проблем законодавчого забезпечення національної безпеки України зауважують, що головною складовою національної безпеки є воєнна безпека [265]. Така спорідненість понять є загальновизнаною. У тексті Конституції, у назвах державних установ і спеціальній літературі широко використовується інтегральний термін «національна безпека й оборона» [265, с. 5].

Інші види безпеки, наведені в Основному Законі (екологічна, економічна, інформаційна, державна, громадська), а також види, зазначені в спеціальній літературі (гуманітарна, ідеологічна, науково-технологічна тощо), на думку вищезгаданих науковців, загалом не можна розглядати як окремі види національної безпеки. Конституція не містить таких вимог. Тобто помилковим було б вважати, що ці види безпеки є такими ж складовими національної безпеки, як і воєнна безпека [265, с. 5].

Звичайно національна безпека має екологічну, економічну, інформаційну й навіть гуманітарну складові, однак не всі екологічні, економічні, інформаційні та гуманітарні проблеми можуть розглядатись у контексті національної безпеки. А. І. Шевцов та О. І. Їжак аргументують свою позицію тим, що неприпустимо, наприклад, заради підтримки національного виробника або розвитку української мови *змінювати зміст діяльності держави, який полягає в гарантії прав і свобод громадян*. Очевидно, такі проблеми слід розв'язувати без застосування надзвичайних повноважень інститутів національної безпеки [265, с. 5].

Зважаючи на викладене, науковці доходять висновку про те, що національної безпеки України стосуються всі аспекти оборони держави, а також деякі питання, які належать до інших сфер життя нації. Ці питання повинні мати ті самі ознаки важливості, які мають проблеми застосування збройної сили [265, с. 5].

Розвиваючи викладене А. І. Шевцовим та О. І. Їжаком бачення стосовно досліджуваної нами проблематики, маємо враховувати, що в концептуальному плані

національна безпека є цілісним екзистенціальним феноменом, а отже, не може бути репрезентована сукупністю корелятивно пов'язаних складових (економічна, інформаційна, політична безпека тощо) [266, с. 24].

Національну безпеку слід аналізувати крізь призму її системних властивостей. Таким чином, доцільно розглядати національну безпеку в інформаційній сфері, екологічній та ін. Адже з появою інших складових національна безпека як така не змінить своєї сутності. Водночас, коли йтиметься про прояви національної безпеки в різних сферах життєдіяльності, то поява чи то нових суспільних відносин, чи то сфер життєдіяльності жодним чином не вплине на зміст національної безпеки, лише змінить її форму, оскільки національна безпека знаходитиме свій прояв у нових сферах [185].

Органічна ж сукупність елементів, що входять до націобезпекового середовища, поєднані між собою кореляційними зв'язками, утворюють систему національної безпеки. Саме в цьому полягають основні відхилення наукових досліджень безпекової проблематики, які при дослідженні цього феномену не використовують евристичного потенціалу націобезпекознавчого підходу [266, с. 24].

Завдяки аналізу положень Конституції України ми дійшли висновку, що національна безпека в межах Основного Закону інтерпретується як *функція держави*, тобто основний та визначальний напрям діяльності. Відтак, зважаючи на комплексність цієї проблеми, актуальною за сучасних умов є порушення проблеми про розроблення теоретико-правових засад механізму реалізації *безпекової функції держави*, що можна розглядати як елемент наукової новизни.

Отже, правова безграмотність, порушення правил юридичної техніки, створення колізійних норм і надання різноманітних інтерпретацій термінології призводять до формування значного індексу ентропії в законодавчій системі. Недостатнє вивчення ключових понять, відсутність розуміння на вищому рівні необхідності формування права національної безпеки, зокрема інституту права громадської безпеки, призводить до несвоєчасної легітимації адекватних подіям у світі понять.

Інтерпретуючи національну безпеку в контексті базових цінностей, вважаючи громадську безпеку складовою національної, можна висунути гіпотезу про можливість трактувати громадську безпеку як цінність національної безпеки.

На основі проведеного дослідження з'ясовано, що сучасні події в державі, тенденції розвитку безпекового середовища, недовіра міжнародних структур безпеки, а також неефективність державної системи протидії реальним загрозам (58 % опитаних громадян оцінили посередньо діяльність органів державної влади у сфері громадської безпеки), призвели до необхідності кардинального перегляду сутності та значення цієї системи, засад її створення та розвитку, формування переліку й виділення пріоритету серед основних напрямів діяльності. За умов збільшення кількості приватних військових корпорацій, незаконних військових формувань, створення приватних міні-армій така проблема має не лише теоретичне, а й, передусім, практичне значення.

1.3. Місце громадської безпеки в системі національної безпеки

На початку XXI ст. у світі відбуваються кардинальні перетворення в безпековій сфері світу й окремих регіонів, що супроводжуються зміною структури безпекових відносин, появою нових активних учасників цих правовідносин, що створює нові виклики для системи національної безпеки, здатності держави до самозбереження. Ґрунтовне дослідження суті й місця громадської безпеки в системі національної безпеки вимагає передусім вивчення та аналізу її поняття і змісту, а вже потім – з'ясування співвідношення цих двох явищ [533].

Визначаючи місце громадської безпеки в системі національної безпеки, ми ґрунтуємося на положенні, викладеному в попередньому розділі в межах дослідження поняття «національна безпека», а також теоретичної репрезентації номінації концепту «громадська безпека» в його різних іпостасях.

Для з'ясування місця одного явища в системі іншого, на нашу думку, актуальним є порівняння іманентних ознак, які можуть бути як спільними чи

подібними, так і кардинально різними. За основу нашого порівняння візьмемо такі критерії: суб'єкти, об'єкти, завдання, принципи, відповідальність.

У цьому контексті доцільно застосувати *компаративний метод*.

Вихідним пунктом нашого дослідження слугували нормативно-правові акти національного безпекового законодавства: закони України «Про основи національної безпеки України», «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», Указ Президента України «Про Стратегію національної безпеки України» та ін.

Спільними суб'єктами забезпечення національної та громадської безпеки є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства (Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство інфраструктури України тощо) та інші центральні органи виконавчої влади, Збройні сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України [284].

Водночас Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, громадяни України, громадські об'єднання належать до суб'єктів забезпечення лише національної безпеки. Водночас, на нашу думку, вони також повинні бути спільними, оскільки ці органи, у межах своїх повноважень, визначених законодавством, провадять дії, які тією чи іншою мірою спрямовані на гарантування безпеки в усіх її проявах.

Наприклад, відповідно до Конституції України, основною функцією Національного банку України є забезпечення стабільності грошової одиниці України [371]. Нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, у тому числі фінансової (фіскальної) політики держави, відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам становить одну із загроз національним

інтересам і національній безпеці України в економічній сфері [284], що в подальшому призводить до порушення економічних прав населення загалом [533].

Характеризуючи *суб'єктів забезпечення громадської безпеки*, слід зазначити, що в теорії адміністративного права немає єдиного погляду щодо визначення класифікації суб'єктів забезпечення громадської безпеки. Водночас можна визначити їх приблизний перелік відповідно до пропонованого підходу щодо співвідношення національної та громадської безпеки. Також, на нашу думку, актуальним є питання належності *Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до суб'єктів забезпечення громадської безпеки*, зокрема закріплення такого його статусу під час розроблення уніфікованого нормативно-правового акта у сфері громадської безпеки. Його прийняття обґрунтовується розбіжностями в науковому та законодавчому тлумаченні вищезазначених і тих термінів, які ми вживаємо в процесі дослідження, та наявністю прогалин у національному законодавстві, що спричиняє хибне тлумачення й застосування термінів, що може призвести до порушення прав і судового розгляду справи.

Одним із конструктивних варіантів також можна вважати теоретичне розроблення концепції безпекового, або правоохоронного омбудсмена, до завдань якого належить робота із забезпечення прав працівників правоохоронних органів [533].

Наступний критерій для визначення місця громадської безпеки в системі національної безпеки – об'єкти. Так, *об'єктами національної безпеки є*:

- 1) *людина та громадянин* (їхні конституційні права і свободи);
- 2) *суспільство* (його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні, матеріальні цінності, інформаційне та навколишнє природне середовище й природні ресурси);
- 3) *держава* (її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність) [284].

Акцентуємо увагу на тому, що в цьому переліку зазначено також і *об'єкт громадської безпеки* – безпосередньо суспільство з його цінностями, середовищем

та ресурсами, тобто визнано належність громадської безпеки до системи національної безпеки як одного з її структурних елементів.

У Стратегії національної безпеки України (2007) актуальними *завданнями політики національної безпеки* закріплено захист таких життєво важливих національних інтересів України:

- утвердження конституційних прав і свобод людини та громадянина;
- створення умов для вільного розвитку людини, реалізації її творчого потенціалу через різноманіття форм суспільної організації;
- захист державного суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону;
- створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення підвищення рівня життя і добробуту населення;
- гарантування безпечних умов життєдіяльності населення, захисту і відновлення навколишнього природного середовища [359].

Отже, ураховуючи науково-теоретичне узагальнення точок зору щодо завдань громадської безпеки, можна констатувати, що *завданнями* громадської безпеки, які покладаються на її *суб'єктів*, є:

1) здійснення нормотворчої діяльності, тобто розроблення проєктів і реалізація відомчих нормативно-правових актів у сфері забезпечення громадської безпеки, причому як у звичайних умовах, так і за умов виникнення надзвичайних ситуацій різної генези;

2) участь у розробленні та прийнятті загальнодержавних програм у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

3) забезпечення кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного та юридичного забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки;

4) сприяння відновленню об'єктів громадської безпеки, яким було спричинено шкоду внаслідок виникнення надзвичайної ситуації природного чи техногенного характеру;

5) провадження контрольно-наглядової діяльності у сфері громадської безпеки та громадського порядку із залученням інститутів громадянського суспільства [341, с. 44].

Наведені норми дають змогу констатувати спільність завдань національної та громадської безпеки як у загальному вигляді (гарантування безпеки), так і в різних сферах життя суспільства (громадський аспект), окремих осіб та держави загалом (національний аспект).

Наступним елементом, за яким доцільно провести порівняння, є спільні *принципи*, тобто основоположні ідеї у сфері національної та громадської безпеки, які визначені в законах України «Про основи національної безпеки України» і «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», а саме:

- верховенство права;
- пріоритет прав і свобод людини та громадянина;
- пріоритет договірних (мирних) засобів у подоланні конфліктів;
- своєчасність та адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам;
- чітке розмежування повноважень і взаємодія органів державної влади в забезпеченні національної безпеки;
- демократичний цивільний контроль над воєнною організацією держави та іншими структурами в системі національної безпеки;
- використання в інтересах України міждержавних систем і механізмів міжнародної колективної безпеки [284].

Застосовуючи метод екстраполяції [259, с. 45], а також зважаючи на проведений структурно-функціональний аналіз завдань політики національної і громадської безпеки, формально-юридичний аналіз законодавчих актів [282], виділимо такі *принципи забезпечення громадської безпеки*:

- верховенства права;
- законності;
- пріоритетності загальної профілактики правопорушень;

- випереджувальний характер політики громадської безпеки;
- пріоритет захисту законних прав, свобод та інтересів людини;
- імперативності спеціальної профілактики різноманітних проявів радикалізму (агресії, екстремізму, сепаратизму, тероризму, іредентизму, расизму, неофашизму, неонацизму, реінтеграції тощо);
- своєчасності й адекватності реагування на загрози для громадської безпеки з боку відповідних органів публічного управління та недержавних суб'єктів забезпечення громадської безпеки;
- формування конструктивних і партнерських стосунків між інститутами громадянського суспільства й органами державної влади;
- комплексність регулювання суспільних відносин у сфері громадської безпеки;
- взаємної поваги та пошуку компромісних рішень;
- відкритості й гласності;
- ефективного громадського та державного контролю за діяльністю суб'єктів забезпечення громадської безпеки (як державних, так і недержавних);
- здійснення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення громадської безпеки відповідно до національних інтересів України;
- взаємної відповідальності особи, суспільства та держави за виконання взятих зобов'язань, а також за рівень громадської безпеки.

Попри наявність певних відмінностей та способів формулювання, ці принципи, на нашу думку, мають бути визнані спільними як для національної, так і для громадської безпеки.

Відповідно до законодавчо визначеної дефініції *національної безпеки* [284], сферу громадської безпеки не виокремлено, так само, як і сферу державної та особистої безпеки, що потребує коригування.

Ще одним додатковим критерієм для визначення місця громадської безпеки в системі національної безпеки, про який не було зазначено вище, є *відповідальність*.

Наприклад, відповідно до Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та

проведенням футбольних матчів», особи, винні в порушенні вимог законодавства про забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, несуть цивільно-правову, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність [282], а для системи національної безпеки одним із найбільш важливих напрямів цієї діяльності є розроблення і прийняття нормативно-правових актів України, які встановлюють відповідальність юридичних і фізичних осіб за порушення чинного безпекового законодавства України [342, с. 108], оскільки їх відсутність може викликати низку проблем стосовно нормозастосування.

Таким чином, *громадську безпеку* можна визначити як певну систему врегульованих нормами права суспільних відносин, які забезпечують запобігання та усунення всезагальної небезпеки насильницького спричинення шкоди правоохоронюваним інтересам загалом, гарантуючи таким чином їх стабільність і надійність.

Використання дихотомічного поділу поняття дає змогу дійти висновку про співвідношення національної та громадської безпеки як системи й підсистеми, з чим можна погодитись. Також варто виокремити особисту, громадську та державну безпеку як складові, органічне поєднання яких становить зміст національної безпеки [186].

Додатковим аргументом на користь належності громадської безпеки до національної можна визнати *порівняння правоохоронюваних інтересів і життєво важливих національних інтересів*. Причому на цю обставину звертають увагу й інші дослідники, аналізуючи тероризм. Тероризм як прояв суспільно небезпечної діяльності з метою досягнення злочинних цілей, посягаючи на громадську безпеку, посягає і на національну безпеку загалом [186, с. 3].

Поняття життєво важливих інтересів (у національній безпеці) є ширшим за обсягом, ніж поняття правоохоронюваних інтересів (у громадській безпеці), оскільки правоохоронювані інтереси – це такі інтереси, які охороняються правом не лише відповідно до своєї важливості, а й через свою уразливість та слабкість захищеності. Отже, категорія правоохоронюваних інтересів формується не лише відповідно до критерію цінності для суспільства, а й положень стану захищеності, а

отже, може становити певний інтерес, що являє собою цінність, але внаслідок своєї захищеності не потребувати правової охорони, тобто не бути правоохоронюваним. Водночас висхідним критерієм належності певних інтересів до життєво важливих є суто їх цінність, пріоритетність для національної безпеки, безвідносно до стану захищеності, уразливості тощо. Отже, поняття «життєво важливі інтереси» є ширшим, ніж поняття «правоохоронювані інтереси» [186, с. 4].

Вищезазначене дає змогу констатувати, що громадська безпека є складовою національної безпеки. Відповідно, виникнення загрози громадській безпеці становить небезпеку для національної безпеки, що має неабиякі руйнівні наслідки.

Національна безпека України забезпечується шляхом провадження виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах. Вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам [284]. Але сьогодні більш актуальними залишаються зовнішні виклики національній безпеці, які, попри своє походження, суттєво впливають на сферу громадської безпеки. Застосовуючи діахронний метод, можна навести приклад князювання Володимира Святославича, який, зрозумівши, що зовнішні чинники суттєво впливають на громадську безпеку зсередини держави, зупинив постійне розширення Київської держави і зосередився на наведенні ладу на підконтрольних йому територіях.

У цьому контексті *громадська безпека* постає як необхідна умова й органічна складова цивілізованого способу співжиття, успішного розвитку суспільства, ефективного функціонування держави та її інститутів як єдиного організму. Вона розглядається як вид соціальної діяльності державних і недержавних інституцій, за якого створюються належні, необхідні та достатні умови для захисту, збереження, відновлення та примноження духовних, матеріальних та інших цінностей суспільства, встановленого порядку діяльності державних і громадських

організацій, майнових та немайнових прав і свобод кожної людини, який забезпечує умови для нормальної життєдіяльності й розвитку [7].

На думку Є. Б. Ольховського, громадська безпека як соціальна-правова категорія пов'язана з низкою інших, таких як «національна безпека», «громадський порядок», «охорона власності», «благоустрій», «дисципліна», «здоров'я людей» тощо [7, с. 6].

З метою реалізації конституційних норм з питань національної безпеки, складовою якої, як було аргументовано вище, є громадська безпека, Верховна Рада України ухвалила закони України «Про Раду національної безпеки і оборони України» та «Про основи національної безпеки України», спрямовані на концентрацію зусиль держави в цьому важливому напрямі. Однак зазначені нормативні акти лише формулюють загальну концепцію і майже не торкаються питань розв'язання проблем громадської безпеки, створення додаткових гарантій захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, забезпечення надійного громадського порядку [1, с. 4].

Узагальнюючи вищевикладене, вважаємо, що *об'єктом громадської безпеки* виступає суспільство з його цінностями, середовищем та ресурсами, тобто, виходячи з цього, громадська безпека це структурний елемент національної безпеки.

До основних *завдань*, які здійснюються суб'єктами забезпечення громадської безпеки, належать:

а) розроблення стратегії захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запровадження загальнодержавних програм у цій сфері;

б) нормотворча діяльність у сфері забезпечення громадської безпеки;

в) відновлення пошкоджених унаслідок надзвичайної ситуації об'єктів громадської безпеки;

г) створення умов для реалізації кадрового, матеріально-технічного, інформаційного напрямку діяльності суб'єктів громадської безпеки;

д) контрольно-наглядова діяльність, у тому числі за участі громадськості.

До того ж, доцільно констатувати спільність завдань національної та громадської безпеки як у загальному вигляді (гарантування безпеки), так і в різних

сферах життя суспільства (громадський аспект), окремих осіб та держави загалом (національний аспект).

До основних *принципів* забезпечення громадської безпеки належать: верховенство права; законність; пріоритетність загальної профілактики правопорушень; випереджувальний характер політики громадської безпеки; пріоритет захисту законних прав, свобод та інтересів людини; імперативність спеціальної профілактики різноманітних проявів радикалізму (агресії, екстремізму, сепаратизму, тероризму, іредентизму, расизму, неофашизму, неонацизму, реінтеграції тощо); своєчасність та адекватність реагування на загрози для громадської безпеки з боку відповідних органів публічного управління та недержавних суб'єктів забезпечення громадської безпеки; формування конструктивних і партнерських відносин між інститутами громадянського суспільства й органами державної влади; комплексність регулювання суспільних відносин у сфері громадської безпеки; взаємної поваги та пошуку компромісних рішень; відкритість і гласність; ефективність громадського й державного контролю за діяльністю суб'єктів забезпечення громадської безпеки (як державних, так і недержавних); міжнародне співробітництво у сфері забезпечення громадської безпеки відповідно до національних інтересів України; взаємна відповідальність особи, суспільства та держави.

Висновки до розділу 1

Дослідження рівня розвитку сучасної адміністративно-правової парадигми стосовно громадської безпеки надало можливість дійти висновку, що більшість авторів доволі зрідка застосовують методологічний потенціал філософської гносеології.

Зокрема, здійснений нами аналіз і синтез масиву наукових джерел уможливив їх поділ на певні групи відповідно до предмета їх дослідження. Відтак, ми сформували шість основних груп, у яких предметом слугували: 1) процес

забезпечення громадської безпеки; 2) діяльність із забезпечення або охорони громадського порядку; 3) адміністративно-правовий статус громадських формувань із забезпечення громадської безпеки; 4) дослідження громадської безпеки через функції управління; 5) безпекові дослідження; 6) дослідження, присвячені аналізові діяльності підрозділів превентивної діяльності й особливого призначення Національної поліції України.

Методологічний аналіз свідчить про те, що автори майже не порушують питання методологічного характеру, які мали б слугувати об'єктивним інструментарієм досягнення мети й виконання завдань дослідження. Зокрема, відповідно до виділених нами основних груп, у цих дослідженнях не було застосовано низку методів, які ми надаємо у відповідній послідовності:

1) *антропологічний метод*, який надав би можливість з'ясувати сутність і спрямованість процесу забезпечення громадської безпеки;

2) *методологія діяльнісного підходу*, що сприяла б дослідженню процесів забезпечення громадської безпеки й охорони громадського порядку;

3) *евристичний потенціал аксіології*, використання якого уможливить обґрунтування цінності безпеки, її вихідного та вирішального значення для подальшого існування держави, а також необхідної участі недержавної підсистеми безпеки в забезпеченні громадської безпеки;

4) *методологія націобезпекознавства*, унаслідок чого в жодному дослідженні не надано обґрунтованого наукового доказу системної поєднаності та корелятивності громадської й національної безпеки;

5) *методологію поліцейстики*, а також *правничої герменевтики*, спрямованих на формування парадигмальної корелятивної матриці основних завдань поліції громадської безпеки та відповідної організаційно-функціональної структури у вигляді Департаменту громадської безпеки Національної поліції.

Зокрема, автори не використали структурно-функціонального аналізу безпекового законодавства, методи аналізу термінологічних лексем і словосполучень, порівняння, дедукції й індукції, які уможливили б внесення науково обґрунтованих пропозицій до безпекового законодавства. Проведене нами

дослідження рівня наукового розроблення теми, визначення ступеня термінологічної насиченості вузькогалузевими безпековими та загальнонауковими термінами, представленості тематики громадської безпеки в адміністративно-правовій парадигмі свідчить про те, що тезаурус громадської безпеки не повною мірою використано в текстах законів. Зокрема, вживаються терміни, що не мають законодавчого закріплення: «безпека особи», «безпековий простір», «сфера громадської безпеки», «безпекова діяльність», «суб'єкти забезпечення безпеки». Крім того, ключовий для адміністративно-правової парадигми термін «безпекові правовідносини» не має визначення на рівні законодавчого акта, а дослідженню цих відносин, їх змісту, сутності та ключових посилок не присвячено жодної праці. Водночас пропозиції щодо необхідності легітимації певних термінологічних систем в окремому нормативному акті, який регулював би суспільні відносини у сфері громадської безпеки, мають декларативний характер, позбавлений конкретики.

Грунтуючись на сучасній термінологічній парадигмі адміністративного права, показано напрями розвитку понятійно-категорійного апарату теорії громадської безпеки як складового когнітивного елемента адміністративного права з прямим гіперзв'язком із націобезпекознавством за темою «Безпекові правовідносини». Доведено, що термінологічний словотвір «учасники безпекових правовідносин» є не стільки свідомим і соціально прискореним процесом термінотворчості, скільки емоційним та стихійним. Зважаючи на міждисциплінарність теми громадської безпеки, доцільно припустити, що відмінності термінології різних наукових безпекових й адміністративно-правових напрямів зумовлені позамовними чинниками, унаслідок чого актуалізується подальше застосування кластерного аналізу для синхронізації досліджуваних явищ із термінологією, що їх описує.

Відтак, ми навели додаткову аргументацію щодо необхідності реального застосування методологічного інструментарію для формування і розв'язання сучасних наукових проблем. Отже, подальших та окремих досліджень потребують питання функціонування юридичної термінології в безпековому дискурсі, застосування методів правничої герменевтики, а також проблеми визначення семантичного поля юридичної термінології в структурі безпекових текстів.

У межах Основного Закону України безпеку інтерпретовано як *функцію держави*, тобто пріоритетний напрям діяльності. Відтак, зважаючи на комплексність означеної проблеми, актуальним за сучасних умов є підтримання позицій тих дослідників, які порушують питання про розроблення *безпекової функції держави*, що можна розглядати як елемент наукової новизни.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

2.1. Поняття та ознаки громадської безпеки як адміністративно-правової категорії

Громадська безпека, як і визначені в Законі України «Про основи національної безпеки України» основні сфери життєдіяльності, що становлять види національної безпеки, є складовою національної безпеки. Водночас ми не можемо підтримати позицію законодавця, який виокремлює такий вид, як державна безпека, порушуючи логіку формування видової класифікації національної безпеки та ігноруючи інші два її види за об'єктами: громадська безпека та особиста безпека.

Крім того, здійснений нами контент-аналіз Стратегії національної безпеки України, у якому мультиплікандом слугувало словосполучення «*громадська безпека*», свідчить про те, що жодного разу цей термін не вжито. Водночас атрибутивний компонент «*громадський*» застосовано в таких значеннях: громадські організації, громадські експертні ради, громадськість, громадський контроль. Таким чином, у концептуальному документі, що регулює суспільні відносини у сфері національної безпеки, не згадано ні громадської безпеки, ні громадського порядку. Детально аналіз цього документа як елемента системи нормативно-правового регулювання суспільних відносин у сфері громадської безпеки ми наведемо в наступних розділах.

Аналіз Закону України «Про основи національної безпеки України» дав змогу дійти таких висновків. Термін «*громадський порядок*» вживається лише раз (ч. 5 ст. 9): Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, *громадського порядку* та боротьби зі злочинністю.

Зазначене положення також змушує замислитись про ставлення законодавця до громадської безпеки.

Зокрема, згадуючи про громадський порядок і боротьбу зі злочинністю, автори Закону явно оперують термінологією правоохоронної діяльності, не обтяжуючи себе думкою про те, що громадська безпека є складовою національної безпеки, а громадський порядок – наслідком достатнього рівня громадської безпеки. Не існує громадського порядку поза контекстом громадської безпеки, так само як і громадської безпеки поза контекстом національної безпеки. І як показали події Революції гідності, за відсутності або системного порушення граничного рівня громадської безпеки утворюється реальна загроза для національної безпеки загалом.

Зазначена неточність призводить до того, що фактично законодавець виводить громадську безпеку як умову громадського порядку з національної безпеки, порушуючи таким чином логічні правила порівняння категорій і понять, формування категорійно-понятійних рядів.

Наша гіпотеза підтверджується й далі, коли законодавець надає власне визначення поняття національна безпека: *національна безпека* – захищеність життєво важливих інтересів людини та громадянина, суспільства й держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам у сферах [284]:

- 1) правоохоронної діяльності;
- 2) боротьби з корупцією;
- 3) прикордонної діяльності й оборони;
- 4) міграційної політики;
- 5) охорони здоров'я;
- 6) освіти й науки;
- 7) науково-технічної та інноваційної політики;
- 8) культурного розвитку населення;
- 9) забезпечення свободи слова й інформаційної безпеки;
- 10) соціальної політики та пенсійного забезпечення;
- 11) житлово-комунального господарства;
- 12) ринку фінансових послуг;
- 13) захисту прав власності;

- 14) фондових ринків і обігу цінних паперів;
- 15) податково-бюджетної та митної політики;
- 16) торгівлі та підприємницької діяльності;
- 17) ринку банківських послуг;
- 18) інвестиційної політики;
- 19) ревізійної діяльності;
- 20) монетарної та валютної політики;
- 21) захисту інформації;
- 22) ліцензування;
- 23) промисловості й сільського господарства;
- 24) транспорту та зв'язку;
- 25) інформаційних технологій;
- 26) енергетики та енергозбереження;
- 27) функціонування природних монополій;
- 28) використання надр, земельних і водних ресурсів, корисних копалин;
- 29) захисту екології та навколишнього природного середовища;
- 30) в інших сферах державного управління.

Примітним є той факт, що правоохоронна діяльність – на першому місці, тобто правоохоронна сфера є найбільш пріоритетною серед інших сфер національної безпеки.

Водночас в інших статтях, які становлять структуру цього Закону, і надалі зберігається стара структура та перелік сфер життєдіяльності, у яких реалізується національна безпека. Отже, є незрозумілим, як сфери, зафіксовані в тексті Закону, корелюють із визначеними сферами (32 сфери) в понятті національної безпеки.

Таким чином, за змістом законодавець певним чином усвідомлює необхідність визначення і роль громадської безпеки, натомість у тексті Закону прямо не вказує на те, що сфера громадської безпеки є окремою складовою національної безпеки.

Цілком закономірно можна констатувати невиваженість такого громіздкого поняття. За умов неврахування переліку сфер конструкція базового поняття виглядає таким чином (курсивом позначено результат власного наукового аналізу

поняття): національна безпека – інструмент досягнення цілей, що детермінує зміст безпекової політики. Об'єкти національної безпеки: 1) людина та громадянин; 2) суспільство; 3) держава.

Мета безпекової політики:

1) сталий розвиток суспільства,

2) своєчасне реагування на будь-які загрози суспільству: а) виявлення, б) запобігання, в) нейтралізація *видів загроз* а) реальних та б) потенційних загроз національним інтересам у сферах... при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам.

Отже, порушено майже всі логічні правила, оскільки мета помилково ототожнюється із напрямками досягнення цілей, до того ж її визначено неправильно. Інструмент для досягнення цілей безпекової політики визначається лише через захисні дії, що знаходить адекватне відображення під час формулювання трьох напрямів безпекової політики, які не вписуються в сучасний безпековий контекст, не відповідають сучасним безпековим трендам і реаліям сьогодення, коли саме випереджувальний характер діяльності, упередження виникнення тих чи інших ситуацій, формування керованих алгоритмів управління закладають основу для формулювання упевненості в керованості процесів, а отже, і можливостях управління загрозами й небезпеками. За такого підходу зберігається застарілий підхід до розуміння безпеки, яка фактично ототожнюється лише із захистом та охороною, тобто збереженням лише того, що є. Крім того, зрозуміти фразу законодавця «...при виникненні ... до створення...» зовсім неможливо.

Відтак, доходимо важливого висновку: зміни, які законодавець намагався зробити, змінивши редакцію поняття «національна безпека», є незначними за своєю суттю та жодним чином не вдосконалюють механізм правозастосування. У контексті юридичної термінології це визначення не відповідає правилам юридичної техніки, а отже, його не можна вважати вихідним, принаймні для того, щоб на його основі сформулювати екстрапольоване визначення поняття громадської безпеки.

На жаль, цього зробити не можемо ні з наукових, ні з етичних позицій, оскільки це визначення не є адекватним спробі осмислення феномену національної безпеки та його легітимації в профільному законі.

Загострення проблем національної безпеки має багато причин, і ми переконані, що їх буде досліджено через практичну реалізацію в безпековій царині. Однак варто зосередити увагу на тому, що поступово цю сферу узурпувала вузька група осіб, які від імені держави й державних установ, передусім Національного інституту стратегічних досліджень, привласнили собі право на розроблення концептуальних документів у сфері національної безпеки.

Це призвело до того, що фактично найбільш важливу сферу національної безпеки – громадську безпеку – донині розглядають лише з позицій її співвіднесення з громадським порядком і в контексті винятково провадження Національною поліцією боротьби зі злочинністю. Адже в Раді національної безпеки і оборони України відчутний брак теоретиків-правників, а також тих, хто має достатньо знань саме в аналізованій нами сфері, оскільки перевага надається співробітникам СБУ, військовослужбовцям СЗР та військовим (переважно тим, які проходили службу в розвідці). Такий підхід є застарілим, так само, як і застарі методи тих науковців, які й донині заперечують поліаспектність національної безпеки, її складний та корелятивний видовий склад.

Застій у методах і поглядах призвів до хибного тлумачення безпеки і, відповідно, до порушення балансу між реальністю та правовою сферою. Право втратило цінність ефективного регулятора суспільних відносин, оскільки не змогло вчасно відновити баланс урегульованості у сфері громадської безпеки.

Загострення кримінальної та оперативної ситуації, інколи незаконне звільнення працівників міліції внаслідок правової колізії щодо правонаступництва поліції, вивільнення значної кількості висококваліфікованих працівників, інформаційне протиборство, яке здійснюється з усіх можливих засобів, маргіналізація суспільства, диференціація світоглядних настанов, спроба активного впровадження дисфункціональних і деструктивних наративів через ЗМІ, передусім у соціальних мережах Інтернету, нагнітання ненависті до різних прошарків одного

соціуму – усе це не було своєчасно виявлено та ідентифіковано як загрозу, оскільки в класичному розумінні воно не належало до правоохоронної сфери, до якої за змістом законодавець включив сферу громадської безпеки.

Таким чином, ці питання випали з контексту громадської безпеки, а отже, фактично не стали об'єктом сфери державної безпеки або внутрішньополітичної сфери (якщо оперувати визначенням, які надав законодавець). Тож ними ніхто адекватно не опікувався і, як наслідок, вони самотійно трансформувалися із загроз у небезпеки із потенційних у реальні, причому все відбувалося за інспірованими ззовні алгоритмами. Водночас система управління національною безпекою виявилася нездатною протистояти системній дестабілізації, унаслідок чого порушення громадської безпеки у 2013 році призвели спочатку до подій, що отримали назву Революція гідності, а згодом і до фактичної втрати територіальної цілісності, а подальші некваліфіковані дії керівництва МВС заклали підвалини для руйнування системності в роботі цього правоохоронного органу.

Неправильно оцінена й належним чином не визнана роль громадської безпеки як ключового та визначального чинника внутрішньої безпеки держави призвела до війни, численних людських втрат, посягання на конституційний лад і територіальну цілісність. Але, попри початково спрямовану систему упровадження керованого хаосу з боку Росії, саме ці дії стали каталізатором гуртування української нації довкола національної ідеї, кристалізації національних цінностей та усвідомлення національних інтересів крізь призму балансу інтересів особи, суспільства й держави – формування національної ідентичності.

Захист особи та суспільства від внутрішніх загроз виявився непридатним, адже більшість досліджень не розглядали громадську безпеку як складову національної безпеки, а відтак, і загрози в цій сфері не були як слід досліджені та вивчені, через що фактично не було напрацьовано системи дій щодо кризових ситуацій, а поняття «гібридна війна» наприкінці 2013 року, напевно, знала лише дуже обмежена кількість фахівців.

Громадська безпека становить особливу важливість саме тоді, коли громадський порядок фактично вже є ціллю національної безпеки у внутрішній

сфері. Актуальність цього питання підкреслюється розташуванням понять «громадський» і «громадська безпека» в одній главі. Але за нинішніх умов кореляція цих понять вже досліджена достатньо, чого не можна сказати про вивчення *взаємозв'язку громадської та національної безпеки*.

Останніми роками дедалі більше дослідників звертають свою увагу на вивчення різноманітних аспектів безпекової тематики. Це зумовлено зростаючою роллю безпекових чинників у сучасному житті для ефективного розвитку держави і суспільства, актуалізації безпекової функції держави. Як правильно зазначають визнані на міжнародному рівні фахівці з теорії безпеки, нині відбувається ренесанс безпеки [267].

У цьому контексті зазначимо, що в межах безпекової тематики лише незначна частина досліджень присвячена вивченню громадської безпеки як складової національної. Крім того, проведений нами науковий аналіз джерел надає можливість дійти висновку, що власне громадська безпека розглядається відірвано від національної безпеки, хоча онтологічно ці поняття слід сприймати як ціле та часткове [268].

Нині проблематика громадської безпеки аналізується відірвано від національної безпеки, а відтак, і проблеми правового регулювання громадської безпеки досліджуються поза загального контексту правового регулювання національної безпеки. На підставі викладеного актуальним є визначення засад правового регулювання громадської безпеки як складової національної безпеки.

У цьому підрозділі визначимо основні риси сучасного стану правового регулювання громадської безпеки як складової національної безпеки.

Проблематику національної безпеки ґрунтовно висвітлено в публікаціях В. П. Горбуліна, М. Б. Левицької, В. А. Ліпкана, Ю. Є. Максименко, Н. Р. Нижник, Г. В. Новицького, Г. О. Пономаренко, М. І. Панова, Б. О. Парахонського, М. М. Пендюри, Г. П. Ситника та інших українських учених [135; 259; 269–271; 257; 187; 189; 190; 193; 272].

Безпосередньо проблеми забезпечення громадської безпеки досліджують М. С. Небеська, Є. Б. Ольховський, І. І. Плохой, Д. П. Цвігун, І. П. Фесенко, В. В. Черней, М. В. Шутий та інші вчені [7; 47; 89; 124; 273–275].

Серед російських дослідників вирізняються наукові розвідки таких учених, як В. В. Гущина, Б. П. Кондратов, В. М. Кудрявцев, С. В. Шувалов, чії праці безпосередньо присвячено аналізу проблематики забезпечення громадської безпеки [276–278].

Здійснений нами догматико-юридичний та формально-юридичний аналізи, а також застосування методів статистичного аналізу дає змогу стверджувати, що в Україні створено правове поле для забезпечення громадської безпеки.

До основних законів України, які регулюють суспільні відносини в цій сфері, належать такі: «Про основи національної безпеки України», «Про Національну поліцію», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про Службу безпеки України», «Про державну прикордонну службу України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про боротьбу з тероризмом», «Про правовий режим воєнного стану», «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» тощо.

Застосування герменевтичного та логіко-семантичного методів дало змогу нам згрупувати ці закони за критерієм регулювання суспільних відносин у сфері громадської безпеки.

Проте нині ще зарано констатувати наявність системного правового регулювання вказаного виду суспільних відносин, адже в Україні не сформовано безпекового законодавства, а Стратегія національної безпеки України так і не перетворилася на вирішальний концептуальний документ у сфері безпекових правовідносин, донині не відіграє ключової та системоутворювальної ролі на практиці щодо формування системи нормативно-правового регулювання суспільних відносин у сфері громадської безпеки.

Ситуація, що склалася, є наслідком низки концептуальних проблем, які можна згрупувати таким чином:

1) *несформованість концепції права національної безпеки*. Обґрунтування необхідності формування права національної безпеки, визначення його основних складових здійснено в працях окремих дослідників [279], екстраполюючи положення яких можемо погодитись щодо необхідності його розгляду як комплексного міжгалузевого інституту, що ґрунтується на міждисциплінарній методології. У межах цього права доцільно розглядати право громадської безпеки як окремий інститут права національної безпеки;

2) *повільне впровадження націобезпекознавства як у теоретичній царині, так і на практиці*. Теорія національної безпеки (націобезпекознавство) – суспільна міждисциплінарна наука, яка досліджує загальні та специфічні об'єктивні закономірності організації і функціонування системи національної безпеки, виробляє на підставі її пізнання загальні теоретичні положення, спрямовані на підвищення ефективності функціонування цієї системи, належить до наук безпекознавчого циклу; теоретична система ідей, поглядів та уявлень про шляхи реалізації націобезпекотворення з метою забезпечення гарантій національних інтересів, що відображають об'єктивний процес існування тріадичного організму: особа, суспільство, держава. В Україні фундатором теорії національної безпеки є В. Ліпкан [20; 190; 257; 266; 279; 280; 281], окремі аспекти концепції національної безпеки досліджував В. Горбулін [16]. У Росії ці питання вивчали О. Прохожев та О. Возженіков [234; 235];

3) *невизначеність категорійно-понятійного апарату теорії національної безпеки*, а отже, відсутність парадигмального визначення та розуміння поняття «громадська безпека». Теоретична сфера впливає на практику правозастосування і ґрунтується на тому, що в законодавстві також цю проблему не визначено, адже відсутнє легітимне визначення поняття «громадська безпека». Це заважає системній реалізації державної політики національної безпеки, формуванню адекватної сучасним загрозам системи забезпечення громадської безпеки;

4) *необхідність реконцептуалізації Стратегії національної безпеки України з виокремленням трьох основних видів об'єктів і відповідних їх елементів (людина, суспільство та держава). Зокрема, постає потреба у виділенні окремо сфери громадської безпеки, чіткому визначенні кола суспільних відносин, що належать до неї, суб'єктів, які її забезпечують, їх адміністративно-правового статусу, у тому числі включення недержавних суб'єктів забезпечення національної безпеки. Визначальним є розгляд громадської безпеки як складової національної, а отже, аналіз процесів забезпечення громадської безпеки як складових державної політики національної безпеки;*

5) *практична потреба в здійсненні реформування органів кримінальної юстиції, зокрема тих, які безпосередньо реалізують державну політику у сфері громадської безпеки.*

З метою визначення змістових ознак поняття «громадська безпека» доцільно проаналізувати різні законодавчі акти, у яких вжито це поняття. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про основи національної безпеки України», *об'єктами національної безпеки є:*

- людина та громадянин (їхні конституційні права й свободи);
- суспільство (його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне й навколишнє середовище, природні ресурси);
- держава (її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність) [267].

Розкриваючи види об'єктів національної безпеки, вважаємо, що враховуючи особливості, притаманні як людині й громадянину, суспільству загалом, так і державі, варто констатувати, що ці об'єкти є також об'єктами громадської безпеки.

Поняття громадської безпеки, характеристика правового регулювання відносин у цій сфері, а отже, об'єктивна оцінка її значення, є досить важливими та мають бути спрямовані на вдосконалення діяльності суб'єктів, які забезпечують громадську безпеку [1, с. 13–14].

Поняттям «громадська безпека» доволі часто оперують у чинних нормативних актах. Зокрема, ідеться про Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, закони України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про основи національної безпеки України». Проте здійснений нами герменевтичний та логіко-семантичний аналіз дали змогу дійти висновку, що в сучасній юридичній літературі відсутня парадигмальна дефініція і навіть не створено підґрунтя для консенсуального розуміння змісту громадської безпеки. Водночас наукові дискусії, які донині тривають у цій галузі, не дають змоги узгодити погляди щодо цього питання.

Слід відзначити, що до 7 листопада 2015 року дефініцію «громадська безпека» мала одна з галузевих підсистем органів внутрішніх справ – міліція громадської безпеки.

У сучасній юридичній літературі наявні різні позиції щодо визначення зазначеної категорії. Нині можна виокремити низку законодавчих і доктринальних дефініцій, згідно з якими громадська безпека – це:

– 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 [282; 534];

– стан захищеності інтересів людини, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних криміногенною ситуацією, стихійним лихом, катастрофами, аваріями, пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними подіями [283; 534] (положення втратило чинність). Здійснивши аналіз такого визначення, доходимо висновку, що в самій Постанові його не було аргументовано. Так, з огляду на положення Закону України «Про основи національної безпеки України» [284], об'єктами є держава, суспільство, людина та громадянин. У наведеному тлумаченні не враховано громадян, натомість ідеться про державу, що відповідає сфері національної безпеки.

Водночас чітке нормативне закріплення визначення громадської безпеки дасть змогу конкретизувати основні її загрози, джерела їх виникнення, визначити заходи з їх нейтралізації та мінімізації наслідків їх впливу.

Найважливішим елементом у структурі поняття громадської безпеки має бути система гарантій самого права, а також наявність захищеності особи й суспільства [285, с. 4].

Отже, таке правове явище, як громадська безпека, слід розглядати крізь такі напрями: 1) стан захисту; 2) система суспільних відносин; 3) система органів та засобів; 4) сукупність прав і свобод; 5) системний феномен; 6) кореляція громадської безпеки через громадський порядок. Інтегруючи вищевикладені та структуровані нами підходи до визначення поняття «громадська безпека», виділимо декілька *основних напрямів* нашого бачення розв’язання цієї проблеми.

Перший напрям визначено окремими законами України, наприклад, «Про захист прав споживачів» [286]. Закон передбачає захист прав громадян України щодо отримання ними якісного обслуговування та речей і предметів, які купують у різних торговельних установах. У Законі прямо не передбачено, що споживачі – громадяни України в разі отримання неякісних послуг або придбання неякісного товару можуть виходити на мітинги та демонстрації, або ще гірше – чинити самосуд над особами, що надали неякісні послуги або продали неякісний товар. Тобто в цьому разі документ регулює правовідносини нормального цивілізованого обміну інформацією між особами, які отримали послуги або придбали товар, та тими, які надали ці послуги або продали товар, визначає процедури оскарження в разі надання неякісних послуг або продажу неякісного товару.

Другий напрям – формування законодавства про громадську безпеку. Здійснений нами аналіз законодавства дає змогу поділити закони України на ті, які безпосередньо спрямовані на забезпечення громадської безпеки, та такі, що здійснюють регулювання питань забезпечення громадської безпеки опосередковано. Наприклад, Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [287] визначає мету здійснення такої охорони та її методи. Згадані заходи здійснюють з метою підтримання нормального функціонування

органів державної влади та їх посадових осіб. Відтак, Управління державної охорони забезпечує громадську безпеку.

Третій напрям означений питанням формування змісту громадської безпеки через аналіз заборонювальних норм. Увага законодавців щодо забезпечення громадської безпеки спрямована на діяння громадян, посадових осіб та організацій, які порушують встановлені норми громадської безпеки.

Більшість видів адміністративних правопорушень, які посягають на громадську безпеку, виділено в Кодексі України про адміністративні правопорушення [288].

Четвертий напрям – формування змісту громадської безпеки через аналіз норм, порушення яких державою може призвести на зниження рівня громадської безпеки через страйки, мітинги тощо. Тобто незаконна діяльність держави спричиняє зниження рівня громадської безпеки. Законодавством України закріплено права громадян, порушення яких може зумовити невдоволення громадян, виникнення скарг, страйків, мітингів, протестів, навіть захоплення підприємств та установ, а також інших моментів, які можуть посягати на громадську безпеку.

Передусім, ідеться про нормативні акти, пов'язані з правом громадян України на працю, а саме: Кодекс законів України про працю [289], закони України «Про охорону праці» [290], «Про оплату праці» [291], «Про відпустки» [292], «Про колективні договори і угоди» [293] та інші нормативні акти.

Держава має забезпечувати права громадян у сфері трудових правовідносин, адже їх порушення може призвести як до соціального вибуху та порушень громадської безпеки, так і до інших більш серйозних наслідків.

Порушення низки статей Кодексу законів України про працю (ст. 42, 42¹, 42², 42³, 44) [288] безпосередньо впливає на рівень громадської безпеки, життя та здоров'я громадян.

Наприклад, виробництво, заготівля, реалізація сільськогосподарської продукції, що містить хімічні препарати, понад гранично допустимі рівні концентрації у великих розмірах, може вплинути на стан здоров'я населення, спричинити отруєння значної кількості громадян. Водночас такі порушення можуть

викликати невдоволення громадян, страйки, демонстрації та навіть масові заворушення. Тому забезпечення громадської безпеки мають здійснювати не лише органи правопорядку, а й усі органи державної влади, до правового статусу яких належать такі завдання. Крім того, громадська безпека є складовою національної безпеки, адже масові отруєння та інші технологічні катастрофи безпосередньо позначаються на національній безпеці.

Порушення ветеринарно-санітарних правил також впливає на рівень громадської безпеки. Особливо небезпечним є, наприклад, порушення правил карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог (ст. 107 Кодексу законів України про працю), яке може призвести до зараження значної кількості тварин і людей, що також може спричинити паніку й безлад, що впливає на стан громадської безпеки.

Можна виокремити й інші правопорушення, які впливають на стан громадської безпеки. Особливо небезпечними є такі як, наприклад, порушення правил пожежної безпеки на залізничному, морському, річковому і повітряному транспорті, які можуть призвести до виникнення пожеж та пошкоджень транспортних засобів і, відповідно, становлять загрозу для життя та здоров'я громадян і громадської безпеки [288].

Загрози, які виникають у сфері дотримання громадської безпеки, урегульовані також статтями Кодексу законів України про працю, які стосуються управління транспортними засобами, а також у сферах торгівлі, громадського харчування, послуг, фінансів і підприємницької діяльності.

Проте більшість правопорушень, які безпосередньо передбачають порушення рівня громадської безпеки, виділено в главі 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення [288]. До них, зокрема, належать: дрібне хуліганство (ст. 173), поширювання неправдивих чуток (ст. 173¹), стрільба з вогнепальної, холодної металевий чи пневматичної зброї в населених пунктах і в не відведених для цього місцях або з порушенням встановленого порядку (ст. 174), порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки (ст. 175), куріння тютюнових виробів у заборонених місцях (ст. 175¹), розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і

поява в громадських місцях у п'яному вигляді (ст. 178), азартні ігри, ворожіння в громадських місцях (ст. 181), зайняття проституцією (ст. 181¹), 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 (ст. 182).

Водночас окремі правопорушення з наведеного переліку не стосуються громадської безпеки, а лише впливають на її рівень опосередковано.

З метою формування конкретного предметного поля громадської безпеки доцільно здійснити аналіз загроз національній безпеці, які стосуються питань громадської безпеки.

Отже, серед *загроз національним інтересам та національній безпеці*, що сформульовані в зазначеному Законі, виділимо ті, які безпосередньо пов'язані з громадською безпекою:

- загроза посягань із боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян;

- діяльність проти миру й безпеки людства, передусім поширення міжнародного тероризму;

- загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України;

- спроби створення та функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань, намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових і правоохоронних органів держави;

- порушення з боку органів державної влади й органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини та громадянина, зокрема під час проведення виборчих кампаній, недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконання законів України;

- можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізація та прояви екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин і релігійних громад;

- загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України;
- структурна та функціональна незбалансованість політичної системи суспільства, нездатність окремих ланок до оперативного реагування на загрози національній безпеці;
- значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [284].

В іншому важливому для проблематики громадської безпеки законодавчому акті – Законі України «Про міліцію» – було визначено основні завдання міліції: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення, охорона та забезпечення громадського порядку, забезпечення безпеки дорожнього руху [294]. Усі перелічені елементи є складовими громадської безпеки.

Безпосередній зв'язок із громадською безпекою відображено і в інших нормативних актах України.

У законодавчому порядку питання, пов'язані з охороною громадського порядку й забезпеченням громадської безпеки, включені до низки законів та інших нормативних актів. Усі вони певною мірою спрямовані на охорону громадського порядку та громадської безпеки, проте зазначені в них поняття згадуються побічно і не є ключовими. Для прикладу можна проаналізувати закони України «Про місцеве самоврядування» [295], «Про місцеві державні адміністрації» [296], «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [297], «Про громадські об'єднання» [298], «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними» [299], «Про попередження насильства в сім'ї» [300], «Про захист суспільної моралі» [301] та ін.

Здійснений аналіз дає змогу констатувати, що визначення поняття «громадська безпека» у цих законах відсутнє, натомість у кожному з них закладено певні напрями щодо дотримання правил поведінки фізичних та юридичних осіб у суспільстві та забезпечення громадської безпеки.

Досить широко поняття громадської безпеки застосовано в численних підзаконних нормативних актах: наказах, інструкціях, положеннях, вказівках тощо.

Водночас розгляд поняття громадської безпеки свідчить про необхідність уточнення його змісту й сутності, які, хоча донині й не визначені на законодавчому рівні, проте досліджені в юридичній літературі.

У законодавстві (Законі України «Про основи національної безпеки України») визначено лише поняття «*національна безпека*» – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства й держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам [284].

В окремих країнах *безпеку* взагалі тлумачать як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, хоча й поняття громадської безпеки на законодавчому рівні не сформульовано [302].

Аналізуючи питання правового регулювання громадської безпеки в Україні, зокрема такого аспекту, як легітимація поняття «громадська безпека», доходимо таких висновків:

1) категорію громадської безпеки в Україні законодавчо не визначено. Тлумачити її можна лише опосередковано, через опис основних ознак, які її становлять;

2) рівень і система забезпечення громадської безпеки в країні не відповідає сучасному рівню загроз, відтак, актуалізується потреба в доповненні Стратегії національної безпеки України розділами, що стосуються забезпечення громадської безпеки;

3) загрози, які виникають у сфері громадської безпеки, потрібно детально проаналізувати і на основі такого аналізу підготувати зміни й доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення;

4) окрему увагу має бути приділено правовому забезпеченню організації забезпечення громадської безпеки як з боку державних органів, так і недержавних організацій.

Постає об'єктивна потреба у вирішенні питань про обмеження використання засобів масової інформації для дестабілізації громадської безпеки та підвищення рівня прозорості всіх заходів, які проводять з метою відновлення нормального стану громадської безпеки після техногенних і природних катастроф та інших подій, що суттєво підвищить рівень забезпечення громадської безпеки.

Наступним етапом нашого дослідження стане вивчення доктринальних підходів до формулювання конструкції поняття «громадська безпека».

Як ми зазначали, національна безпека є складовою неподільною системою, що саморозвивається, а отже, складається з низки підсистем (елементів) із відповідними чіткими взаємозв'язками як усередині системи, так і з оточуючими елементами, що й визначають нову якість [303, с. 18].

Поняття та зміст громадської безпеки як складової національної безпеки потребують додаткового наукового аналізу, зважаючи на те, що поняття національної безпеки має законодавче визначення, натомість поняття громадської безпеки в законодавстві не визначено.

Так, досліджуючи історичний розвиток поняття *«громадська безпека»*, М. В. Шутий формулює узагальнені погляди поліцейстів XVIII–XIX ст. щодо формування цього поняття:

- громадська безпека містить у собі публічний і громадський порядок та охорону наявних майнових і немайнових благ;
- цю діяльність врегульовано законодавчими актами, які мають характер поліцейських настанов і порушення яких карається поліцейськими заходами;
- громадська безпека не виокремлена в законодавчих та інших нормативних актах, проте її охороняють поліція та інші державні органи;
- застосовують різноманітні форми й методи охорони громадської безпеки, проте їх головна мета – забезпечення порядку в суспільстві та безпечне проживання членів суспільства [304].

Попри важливість розгляду конкретних дефініцій, ми згрупували їх за сутнісною ознакою, що визначає основний алгоритм будови правової категорії.

Таким чином, виділено декілька ключових підходів до визначення поняття громадської безпеки.

Представники першого підходу розглядають громадську безпеку через формулу *«стан захисту»*.

На думку В. М. Шумілова, громадська безпека є станом захисту всієї правової системи, держави загалом, її інститутів тощо. Причому, розглядаючи питання діяльності поліцейських органів, дослідник зазначає, що компетенція поліції зводиться до розроблення і вжиття необхідних заходів щодо запобігання загрозам громадській безпеці та публічному порядку [305, с. 38].

Це визначення є надто розлогим і загальним, оскільки науковець вказує на *«всю правову систему»*. У запропонованому тлумаченні не відображено істотних ознак, які вичерпно описують феномен громадської безпеки, принаймні в інтерпретації автора. Крім того, тут не враховано навіть тих ознак, що можуть характеризувати або ідентифікувати громадську безпеку саме як таку, що відрізняється, наприклад, від суспільної або національної безпеки.

У цьому аспекті дещо точнішим і більш повним є визначення поняття громадської безпеки, яке запропонували І. П. Голосніченко та Я. Ю. Кондратьєв: стан захищеності громадянського суспільства, що характеризується відсутністю небезпеки для життя та здоров'я людей, для їх спокою та майнових прав, для нормальної діяльності підприємств, установ й організацій незалежно від форм власності, для цілісності й збереження матеріальних цінностей [306, с. 58]. Фактично це визначення за своєю будовою майже повністю віддзеркалює бачення інституту безпеки Т. Аквінським.

І якщо в цьому визначенні акцентовано увагу на захисті речей матеріального світу, то Є. Б. Ольховський пропонує визначати громадську безпеку через формулу *«стан захищеності»* як стан захищеності духовних і матеріальних цінностей суспільства, встановленого порядку діяльності державних та громадських організацій, майнових та немайнових прав і свобод кожної людини, усього суспільства від зовнішніх та внутрішніх загроз, який забезпечує умови для нормальної життєдіяльності й розвитку [7, с. 4].

Порівняно з визначенням І. П. Голосніченка та Я. Ю. Кондратьєва, Є. Б. Ольховський зазначає духовні цінності, тобто наслідує підхід Т. Аквінського, який виокремлював три основні функції держави: економічну, культурну та політичну. Причому культурна функція передбачає як інтелектуальний, так і духовний розвиток особистості. Також варте уваги акцентування на немайнових правах, які Є. Б. Ольховський включає до ареалу громадської безпеки.

Дискусійними за рівнем аргументації є положення праці сучасного дослідника проблем громадської безпеки О. С. Доценка, у яких він намагається критично оцінити Закон України «Про основи національної безпеки України», безапеляційно піддаючи сумніву необхідність: 1) виділення категорії життєво важливих національних інтересів, пропонуючи закріпити термін «права і свободи людини»; 2) визначення пріоритетів забезпечення національної безпеки через їхню варіативність; 3) розгляду безпеки як явища, тотожного гомеостазису системи, під яким прийнято розуміти тип динамічної рівноваги, характерний для складних систем і станів, які саморегулюються в підтриманні сутності важливих для збереження системи параметрів у визначених межах. Причому О. С. Доценко, не посилаючись на автора визначення, обстоює власну думку про те, що нині приналежність поняття «безпека» є перебільшеною, а теоретична узагальненість не містить реального уявлення про безпеку людини з її природними правами та свободами [1, с. 24–25].

Крім того, тексту зазначеного дослідження притаманні нелогічність і внутрішня суперечність: якщо спочатку науковець критикує визначення змісту національної безпеки через національні інтереси, пропонуючи власний варіант стосовно «прав і свобод», то далі зазначає, що безпека формується із соціально-економічних та інших основ держави, її інтересів і загроз, які реально існують [1, с. 24–25]. Певні питання щодо виділення власне авторського контексту також виникають, якщо порівняти визначення поняття «безпека» О. С. Доценка та В. Н. Казакова [1, с. 24; 307, с. 62–63].

Іншу групу становлять, на нашу думку, дослідники, які пропонують визначати поняття громадської безпеки через формулу «система суспільних відносин».

Наприклад, Л. М. Розін тлумачить громадську безпеку як систему суспільних відносин, що формуються згідно з правовими нормами, з використанням об'єктів, які становлять підвищену небезпеку для суспільства в разі настання особливих умов у зв'язку зі стихійними лихами або іншими особливими умовами [1, с. 14; 308, с. 80].

Таким чином, об'єкт громадської безпеки лише один, а всі загрози зводяться суто до стихійних лих або інших особливих умов. Неточність, неповнота й суперечливість ознак, зазначених у ньому, надає підстави стверджувати, що цей підхід є некоректним і не відповідає тенденціям громадської безпеки сьогодення.

Представники іншого підходу в межах цієї групи, схиляючись до визнання основними загрозами стихійні лиха та джерела підвищеної небезпеки, пропонують розглядати громадську безпеку крізь призму забезпечення охорони життя та здоров'я людей.

Зокрема, В. М. Безденежних громадську безпеку визначає як систему відносин, які виникають за належного дотримання техніко-юридичних норм, встановлених державою з метою охорони життя та здоров'я людей, майна від можливих негативних впливів джерел підвищеної небезпеки і стихійних сил природи [1, с. 14; 309, с. 20; 310].

За цього підходу також не є зрозумілим, що таке «належне дотримання», хто має на меті охорону життя людей: порушники або самі громадяни.

Аналогічний підхід із зосередженням лише на шкідливих наслідках пропонує А. В. Серьогін, який громадську безпеку тлумачить як систему суспільних відносин, пов'язаних із попередженням і ліквідацією шкідливих для життя і здоров'я людей наслідків, викликаних небезпечними для оточуючих поведінкою людей або діями стихійних сил природи [1, с. 15; 311, с. 17].

Схожий підхід репрезентовано в праці Л. Л. Попова, де громадську безпеку визначено як систему зв'язків і відносин, що складаються відповідно до техніко-юридичних норм під час використання об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для життя та здоров'я людей, майна державних і громадських організацій та

громадян у разі настання особливих умов у зв'язку зі стихійними лихами або іншими надзвичайними обставинами [312, с. 78].

Дещо ширше визначає громадську безпеку й порядок В. В. Гуцин, досліджуючи ці категорії як сукупність опосередкованих суспільно небезпечними діями та надзвичайними ситуаціями суспільних відносин, які регулюються системою правових, організаційних і технічних норм з метою недопущення та ліквідації (локалізації) умов та факторів, що створюють потенційну й реальну небезпеку життєво важливим інтересам особи, суспільства та держави [313, с. 25].

Також громадська безпека постає як система зв'язків і відносин, встановлена відповідно до техніко-юридичних норм під час використання об'єктів, які становлять підвищену небезпеку для життя та здоров'я людей, майна державних і громадських організацій та громадян у разі настання особливих умов у зв'язку зі стихійним лихом або іншими надзвичайними обставинами [314, с. 294].

Дещо розширив цю інтерпретацію І. П. Голосніченко, на думку якого громадська безпека передбачає такі відносини, які попереджають шкідливі для життя та здоров'я людини наслідки, що можуть бути заподіяні внаслідок дій людей чи то штучним, чи то природним джерелом підвищеної небезпеки. Найважливішою рисою громадської безпеки є врегульованість дій конкретних осіб, які виконують відповідні операції з джерелами підвищеної небезпеки. У такому разі забезпечення громадської безпеки залежить від того, наскільки досяжною є можливість нейтралізувати негативні сторони впливу людини й техніки [315, с. 20–21].

Таким чином, простежується чітка детермінація суспільних відносин із джерелами підвищеної небезпеки.

Своєрідною є позиція І. І. Плохого, який зазначає, що громадська безпека створює атмосферу спокою, обстановку впевненості в надійності та ефективності захисту від імовірних злочинів та інших протиправних посягань, у наявності для цього відповідних гарантій, відчуття безпеки, на яку можна покластися, у якій впевнені суб'єкти права. Громадська безпека формує такий стан суспільної та особистої свідомості, такий соціальний настрій, який характеризується відсутністю загроз життю та здоров'ю, свободі, недоторканності й безпеці людей, власності та

іншим цінностям, коли люди почувають себе в безпеці та позбавлені страху [11, с. 19]. Водночас забезпечення громадської безпеки передбачає чітке дотримання правил поведінки зі зброєю, боєприпасами, вибуховими, сильнодіючими, а також радіоактивними речовинами, правил дорожнього руху, техніки безпеки на підприємствах, будівництві, у науково-дослідних закладах, а також протипожежних і санітарних правил тощо [11, с. 27].

На підставі проведеного теоретичного аналізу визначень і міркувань базових концептів, характеризуючи громадську безпеку як стан свідомості, І. І. Плохий досить широко визначає суспільні відносини, що належать до сфери громадської безпеки.

Так само складно концептуалізувати й позицію автора стосовно того, що «...забезпечення громадської безпеки належить до адміністративно-політичної діяльності держави, завданнями якої є створення необхідних умов для забезпечення нормальної взаємодії людей у процесі їхньої життєдіяльності...» [11, с. 27]. За такого підходу постає запитання: чим саме ця діяльність відрізняється від діяльності із забезпечення особистої безпеки, адже її метою є створення умов для реалізації законних інтересів людини, здійснення взаємодії правоохоронних та інших органів тощо.

Орган державної влади, уповноважений на забезпечення громадської безпеки, визначено як організацію, що як частина державного апарату має певну компетенцію, структуру, територіальний чи галузевий масштаб діяльності, створюється в порядку, передбаченому законом, використовує за дорученням держави певні методи роботи, має повноваження виступати від імені держави і покликаний у порядку виконавчої та розпорядницької діяльності виконувати певні функції у сфері забезпечення громадської безпеки [11, с. 34].

На нашу думку, сумнівність запропонованої автором дефініції полягає в тому, що за своєю суттю це тлумачення в загальному його вигляді визначає поняття «орган державної влади», а таке трактування пропонують фахівці теорії держави та права, адже фактично до зазначеної дефініції просто додається словосполучення

«громадська безпека», що, на думку автора, підкреслює зв'язок діяльності державного органу із забезпеченням громадської безпеки.

Громадська безпека постає як соціально-об'єктивна система, що складається з комплексу правових засобів, методів і гарантій, які забезпечують охорону суспільних відносин у сфері громадської безпеки від протиправних посягань, стан захищеності життєво важливих інтересів держави, коли зведена до мінімуму знижена можливість реальних та потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз та забезпечується можливість для прогресивного розвитку особистості й суспільства, а також діяльності спеціальних державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, об'єднань громадян та окремих громадян, уповноважених законом на забезпечення громадської безпеки. Охорону громадської безпеки визначають і як діяльність спеціально уповноважених органів державної влади щодо забезпечення якісної захищеності суспільних відносин, прав і законних інтересів особистості, суспільства й держави [11, с. 35–36].

Водночас спостерігається калькування репрезентованого науковцем як авторська дефініція поняття «громадська безпека», яке запозичене з чинного на той час Закону України «Про основи національної безпеки України»: громадська безпека – стан захищеності інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз [47, с. 9].

Така сама наукова некоректність дефінітивних конструкцій і запозичення алгоритмів або окремих їх елементів для побудови понять та категорій, на жаль, наявна і далі за текстом. Зокрема, можна констатувати запозичення окремих елементів алгоритму визначення базових понять, що представлено в працях В. А. Ліпкана, який виокремлює лише два чинники, які негативно впливають на безпеку: загрози та небезпеки. І хоча ця позиція, на нашу думку, є дискусійною і неповною, зауважимо, що переважна більшість науковців виділяє три елементи: виклики, загрози та небезпеки. Такий підхід із виділенням трьох чинників подано і в Стратегії національної безпеки України [316], і у Воєнній доктрині України [317].

На наше переконання, доцільно звернутися до теоретичних праць В. П. Тихого [320], який ще в 1981 році зазначав, що характерною ознакою відносин громадської

безпеки є їх існування одночасно в різноманітних сферах суспільного життя. Отже, стан громадської безпеки підтримується безпосередньо всім суспільством. За інших обставин, коли вказані відносини не будуть підтримуватися, неможливо буде почувати себе в безпеці від імовірних вибухів, пострілів, отруєнь водопостачальних мереж тощо. Відсутність цієї підтримки самим суспільством спричиняє тенденції суспільного збудження, хвилювання, невпевненості, тобто порушує звичайне життя суспільства [321, с. 11–13]. Слушність слів В. П. Тихого, висловлених ще 1976 року, ми всі відчули, коли в Україні відбувалася анексія Криму, збройна агресія Росії та сепаратизм у східних областях держави.

Заслужують на схвалення переконання цього науковця стосовно того, що, на відміну від злочинів проти життя, здоров'я, честі гідності та інших, які посягають на конкретну особу, злочини проти громадської безпеки становлять загрозу для життя, здоров'я, права й законні інтереси невизначеного кола осіб. До основних *ознак громадської безпеки* як об'єкта правоохорони цей учений включив:

1) забезпечення безпеки не лише невизначеного кола осіб, а й невизначеного кола правоохоронюваних інтересів;

2) гарантування рівною мірою безпеки іншим відносинам, створення навколо них своєрідної захисної оболонки, запобігання загрозі спричинення їм насильницької шкоди;

3) існування елементів громадської безпеки не поряд один з іншим, а в нерозривній єдності, взаєморозумінні та взаємодоповненні, у зв'язку з чим відокремлення тих чи інших із них є можливим лише в теоретичному аналізі;

4) взаємодія між елементами громадської безпеки передбачає, що посягання на один з них створює загальну небезпеку насильницького спричинення суттєвої шкоди іншим [320, с. 25].

Наближеною в контекстуальному розумінні до наших переконань є дефініція громадської безпеки, запропонована Б. П. Кондрашовим. Цю категорію дослідник розглядає як різновид соціальної безпеки, систему суспільних відносин, що урегульовані правовими нормами з метою забезпечення безпеки особи, громадського спокою, сприятливих умов для праці та відпочинку громадян,

нормальної діяльності державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій, від загроз, які виходять від злочинних та інших протиправних дій, порушення порядку користування джерелами та сировиною, які були вилучені з громадського обігу, явищ негативного техногенного та природного характеру, а також інших особливих обставин [322, с. 8].

Зазначене визначення є важливим і ґрунтовним.

По-перше, якщо припустити правильність гіпотези про те, що громадська безпека є різновидом соціальної (а за А. Тер-Акоповим, соціальна безпека тотожна національній), то можна стверджувати, що громадська безпека є різновидом національної безпеки.

По-друге, у цьому визначенні чітко акцентовано на безпеці особи, чого немає в дефініціях інших дослідників. Таким чином, головною спрямованістю заходів громадської безпеки є забезпечення безпеки особи.

По-третє, Б. П. Кондрашов – один із перших дослідників, який не лише констатував необхідність забезпечення громадського спокою, а й акцентував увагу на створенні сприятливих умов для реалізації певних прав громадян. Адже саме конструкція «створення сприятливих умов» набуває поширення в найбільш репрезентативних концепціях у цій сфері.

Інші елементи конструкції (детермінованість загрозами й небезпечними шкідливими джерелами; зазначення інших особливих обставин) є вже звичними та не сягають за межі сталої тогочасної парадигми визначення ключового поняття.

У широкому та вузькому значеннях громадську безпеку розглядали в юридичній літературі і раніше (наприклад, праці В. М. Безденежних, В. А. Грабельникова, В. С. Гуславського, О. В. Джафарової, Є. Є. Додіної, А. М. Долгополова, О. С. Доценка, М. І. Єропкина, В. Ф. Захарова, Д. С. Каблова, А. П. Ключніченка, Я. М. Когута, М. В. Корнієнка та інших учених). Так, науковці пропонують предметом громадської безпеки визначати правові норми, моральні, правила співжиття тощо.

Окремі автори слушно зазначають, що громадська безпека в широкому значенні є складним структурним явищем, що охоплює різнобічні суспільні

відносини [314, с. 293]. Також слід зауважити, що основним положенням, яке присутнє майже в більшості дефініцій, є те, що під громадською безпекою розуміють стан суспільства, у якому відсутня небезпека.

Отже, спільним для наведених дефініцій є підхід, за якого громадську безпеку визначено через формулу *«система суспільних відносин»*. Згідно з цим підходом, *громадська безпека має такі риси:*

- є складним структурним явищем;
- постає як різновид соціальної безпеки;
- охоплює різнобічні суспільні відносини та зв'язки;
- як домінуючий вид суспільних відносин передбачає відносини, що складаються відповідно до техніко-юридичних норм під час використання об'єктів, які становлять підвищену небезпеку;
- означена суспільними відносинами, опосередкованими суспільно небезпечними діями та надзвичайними ситуаціями;
- основними її об'єктами слугують особа, державні органи, громадські об'єднання, підприємства, установи й організації;
- передбачає дотримання правових норм;
- означена врегульованістю організаційними, правовими, соціальними й технічними нормами;
- передбачає чітку детермінацію суспільних відносин з такими загрозами: 1) небезпечна для оточуючих поведінка людей або стихійні сили; 2) стихійні лиха; 3) джерела підвищеної небезпеки; 4) надзвичайні ситуації; 5) інші особливі умови;
- мета: 1) безпека особи (через забезпечення безпеки життя, здоров'я та майна); 2) громадський спокій; 3) створення сприятливих умов для життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави;
- характер дій щодо загроз: 1) попередження; 2) недопущення; 3) ліквідація умов та факторів, що створюють потенційну та реальну небезпеку об'єктам.

Дисонує з цим визначенням підхід, запропонований Г. Тумановим і В. Фрізком, згідно з яким *громадська безпека* становить сукупність органів та

засобів, що здійснюють попередження й усунення загрози життю і здоров'ю людей, матеріальним цінностям і навколишньому середовищу.

Таким чином, громадська безпека вже визначається не через систему суспільних відносин, а через систему органів та засобів [323].

Однак здійснений нами контент-аналіз, у якому мультиплікандом слугувало словосполучення «громадська безпека, сили та засоби», не дало змоги сформувати чіткої позиції щодо репрезентативності цього підходу, оскільки дослідники лише зрідка послуговуються саме такою конструкцією. Тому виокремлення цього підходу в окрему групу дасть змогу продемонструвати широкий спектр поглядів на вирішення означеної проблеми. Адже від того, який підхід буде застосовано для побудови цієї дефініції, залежатиме зміст діяльності: забезпечення, регулювання, охорона, підтримка громадської безпеки тощо. Натомість вказаний підхід широко не представлений у наукових дослідженнях, присвячених аналізу проблем громадської безпеки.

Із набуттям виразніших форм розбудови Української державності дедалі актуальнішими стають антропологічні дослідження, у яких проблема людини набуває першочергового значення. Таким чином, у науці поступово унормовується підхід, який отримав назву *людиноцентризм*. Ключовою стає проблема забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини.

У праці Є. Б. Ольховського запропоновано синтезований підхід до визначення поняття *громадської безпеки*, тобто: 1) сукупність встановлених і гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, дотримання відповідних традицій та звичаїв, створення режиму суспільного спокою, ефективної трудової, громадської та державної діяльності, забезпечення належних умов життя і відпочинку людей, охорони їх честі й гідності [7, с. 2]; 2) необхідна умова та органічна складова цивілізованого способу життя, успішного функціонування суспільства, держави та її інститутів [7–8].

Однак автор чітко не визначив тієї концепції будови визначення поняття, яка, на його думку, є найбільш адекватною, що певним чином ускладнило розуміння нами його позиції для наукової дискусії в подальшому тексті дослідження.

Таким чином, важливим нині завданням громадської безпеки є створення таких умов, за яких забезпечується фізичне життя людини, формуються умови для повної реалізації нею конституційних прав і свобод, законних інтересів, а також нормальної діяльності органів державної влади та недержавних установ.

Досліджуючи зазначену проблематику, В. А. Порк тлумачить громадську безпеку як систему захисту суспільства й людини від злочинності, корупції, тіньової економіки, інших форм антисоціальної поведінки, скоординовану діяльність різних соціальних суб'єктів із запобігання різним негативним соціальним наслідкам переходу країни на ринкову економіку, зростанню безробіття, збільшенню розриву рівня розвитку різних соціальних прошарків, погіршенню стану малозабезпечених верств населення, комплекс заходів з припинення соціальної напруженості в суспільстві у зв'язку з міжнаціональними, конфесійними, територіальними, політичними, економічними та іншими конфліктами [324, с. 198].

Окремо можна виділити позицію А. Тер-Акопова, який ототожнює поняття національної та соціальної безпеки [325]. Аналогічно розмірковує й український дослідник О. С. Доценко, який зазначає: «Усі органи, що забезпечують громадську безпеку, утворюють універсальну систему взаємного захисту особистості, суспільства та держави» [1, с. 18].

Таким чином, О. С. Доценко безпосередньо вказує на те, що органи, які забезпечують безпеку, становлять систему захисту. Крім того, у межах визначення поняття громадської безпеки поєднання таких об'єктів, як особа, суспільство і держави, здійснено лише в праці В. В. Гуцїна [313].

Окремо розглянемо групу досліджень, автори яких ефективність забезпечення громадської безпеки пов'язують із забезпеченням громадського порядку та громадським спокоєм. За такого підходу безпеку детерміновано порядком.

Так, М. І. Панов і В. П. Тихий зазначають, що суспільна безпека створює атмосферу суспільного спокою, обстановку, у якій людина може не боятися загроз [285, с. 14].

Відтак, постає потреба в з'ясуванні значення термінів «громадський порядок» і «громадська безпека» з метою виявлення спільних і відмінних ознак.

Громадська безпека – одна з тих соціальних категорій, які використовуються, напевно, усіма соціальними науками й нормами. Це багатопланове й багатогранне поняття. Наведені нами аргументи підтверджують, що в широкому значенні громадська безпека тісно пов'язана з громадським порядком і правопорядком.

Сутність громадського порядку полягає в забезпеченні безпеки людей, їх прав і законних інтересів. Дотримання правил порядку сприяє забезпеченню громадської та особистої безпеки.

На цю обставину звертає увагу у своїй праці Є. Б. Ольховський, зазначаючи, що категорії «громадський порядок» і «громадська безпека» мають багато спільного, проте не є тотожними. *Громадський порядок* – це налагоджений стан життєдіяльності суспільства та його послідовного розвитку, упорядкований всіма видами соціальних норм. Натомість *громадська безпека* – стан громадського порядку та захищеності від внутрішніх і зовнішніх загроз. За такого співвідношення будь-яке протиправне порушення громадського порядку містить у собі певну суспільну небезпеку, а наявна громадська небезпека порушує громадський порядок. Тобто ці соціально-правові категорії взаємопов'язані і є взаємодоповнювальними [7, с. 4].

У контексті цього визначення, якщо сприймати його суто догматично, можна сконструювати таке визначення *громадської безпеки*: система суспільних відносин (на думку 48 % працівників поліції), урегульованих нормами права, що спрямовані на забезпечення безпеки особи, громадянського спокою, сприятливих умов для праці й відпочинку громадян, нормального функціонування державних установ, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій.

Водночас *правопорядок* А. П. Головін визначає як систему чітко унормованих правом правил поведінки, забезпечення дотримання яких покладено на певні органи під загрозою відповідальності за їх порушення [91, с. 18].

Громадський порядок як об'єкт охорони О. І. Ульянов вважає системою суспільних відносин, урегульованих нормами права й іншими соціальними нормами, які забезпечують спокій населення, повагу до суспільної моралі, до честі й гідності громадян у громадських місцях [55, с. 6; 326; 327].

Зазначений науковець запропонував ввести в адміністративно-правову науку такі нові поняття й терміни: а) елементи громадського порядку; б) засоби захисту прав громадян у сфері громадського порядку; в) адміністративно-правові засоби захисту прав громадян у сфері громадського порядку [55, с. 13–14].

Таким чином, *елементами громадського порядку* є:

- спокій;
- повага до суспільної моралі;
- повага до честі й гідності громадян;
- сфера діяльності – громадські місця.

Громадський порядок О. М. Музичук визначає як урегульовану нормами права та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що складаються в громадських місцях у процесі спілкування людей та яка має на меті забезпечення спокою населення, охорону життя, здоров'я, прав і свобод, гідності громадян, створення сприятливих умов для нормального функціонування державних та громадських організацій, виховання поваги до суспільства й дотримання громадської моралі [57, с. 5].

Правопорядок автор цієї праці трактує як систему суспільних відносин, урегульованих різними галузями права. Обсяг цих правовідносин охоплює ширше коло питань, ніж обсяг відносин громадського порядку в його вузькому значенні. Правопорядок відрізняється від громадського порядку також засобами регулювання: правопорядок регулюється лише нормами права, а громадський порядок, крім цього, нормами моралі та звичаями. Відповідно, під *боротьбою з правопорушеннями*, у якій беруть участь громадяни, у дисертації розуміється діяльність членів громадських формувань правоохоронної спрямованості та громадян, які виконують правоохоронні функції, але не перебувають у членстві зазначених формувань, що полягає в попередженні та припиненні протиправних діянь, за вчинення яких чинним законодавством передбачено адміністративну чи кримінальну відповідальність [57, с. 6].

Таким чином, О. М. Музичук, порівняно з О. І. Ульяновим, додатково виокремлює ще п'ять елементів:

- охорону життя та здоров'я;
- охорону прав і свобод;
- охорону гідності громадян;
- створення сприятливих умов для нормального функціонування державних та громадських організацій;
- виховання поваги до суспільства та дотримання громадської моралі.

Визначивши роль громадського порядку як обов'язкової та необхідної умови реалізації прав і свобод людини та громадянина в демократичному суспільстві [75, с. 38], В. М. Цикалевич довів, що методи та засоби охорони громадського порядку мають перебувати винятково в правових межах дотримання прав і свобод людини та громадянина, на забезпечення яких вони спрямовані [75, с. 38; 76, с. 7].

На нашу думку, таке твердження автора є апостиріальним, адже вибір і застосування конкретних методів та форм не мають сягати за правові межі, тобто режиму законності.

Розглядаючи *громадський порядок* у широкому значенні, В. М. Цикалевич стверджує, що це – система суспільних відносин, що мають на меті забезпечити нормальне функціонування громадянського суспільства та індивіда для реалізації їх інтересів і потреб. У вузькому значенні *громадський порядок* постає як система врегульованих нормами права відносин, що виникають у громадських місцях та поза їх межами в процесі спілкування людей з метою всебічного задоволення їх інтересів та потреб [75, с. 38–39, 181; 328].

Охорону громадського порядку запропоновано визначити як урегульовану діяльність органів державної влади щодо забезпечення функціонування системи суспільних відносин, що мають на меті нормальне функціонування громадянського суспільства та індивіда [75, с. 37]. До того ж, охарактеризовано *елементи громадського порядку*, до яких належать: 1) засоби регулювання (норми права, що регулюють певне коло суспільних відносин); 2) мета встановлення й охорони громадського порядку; 3) зміст громадського порядку; 4) гарантії міцності громадського порядку [75, с. 39].

Водночас, на нашу думку, охорону громадського порядку доцільно визначити не лише як діяльність уповноважених правоохоронних органів, а й поєднану спільною метою діяльність усіх суб'єктів публічної адміністрації та громадськості.

У працях В. М. Цикалевича зазначено, що *охорону громадського порядку* можна розглядати як процес здійснення органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями заходів щодо забезпечення недоторканності громадян, захисту їх конституційних прав і свобод, власності, громадського спокою, нормальних умов функціонування державних органів, установ, підприємств, організацій всіх форм власності [75, с. 32–33; 329; 330].

До таких *заходів* належать: по-перше, створення законодавчих та інших нормативних актів, що регулюють відносини у сфері охорони громадського порядку; по-друге, діяльність органів держави та громадських організацій щодо забезпечення реалізації положень цих актів [75, с. 33]. *Завданням охорони громадського порядку* є припинення правопорушень та притягнення винних до відповідальності, а також попередження правопорушень, а отже, створення сприятливих умов для реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод [75, с. 33; 76, с. 7].

Слушним, на нашу думку, є чітке зазначення та виділення державної політики у сфері громадської безпеки як самостійного виду державної політики. Також акцентуємо увагу на тому, що автор користується не елементним підходом, за якого визначення поняття відбувається через перерахування найбільш істотних складових, що описують громадський порядок, а вдається до застосування категорії «інтереси держав, суспільства і громадян». Такий підхід демонструє органічний зв'язок громадської безпеки, заходів щодо її забезпечення та громадського порядку як елементів державної політики.

Для ілюстрації О. С. Доценко виокремлює ознаки, за допомогою яких розмежовуються вказані поняття: а) ці категорії мають складну соціальну природу, містять у собі певну сукупність суспільних відносин, які охороняються державою; б) це найбільш суттєві й численні зв'язки у сфері суспільного життя, які мають

загальні ознаки, що дають змогу порівнювати їх; в) однорідність суспільних відносин, які утворюють кожне з розглядуваних понять, і регулювання їх визначеними сукупностями норм надають можливість оцінювати ці відносини як схожі явища; г) характер соціальних потреб дає змогу стверджувати, що якщо домінуюче становище громадського порядку посідають потреби в забезпеченні громадського спокою, створення сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, громадських установ, ритмічності суспільного життя, то в основі громадської безпеки лежить необхідність підтримання динамічно стійкого стану об'єктів стосовно несприятливих впливів; д) у контексті засобів регулювання варто констатувати, що якщо для регулювання громадського порядку, крім правових норм, використовують і моральні норми, звичаї, традиції, то для регулювання громадської безпеки широко застосовують також технічні, технічно-юридичні правила, закріплені в паспортах, правилах, інструкціях та інших документах, які є технічно-юридичними нормами; е) регулювання відносин у сфері забезпечення громадської безпеки здійснюється й організаційними нормами, які закріплюють певні структури й інститути, забезпечуючи внутрішньосистемну єдність, узгодженість функціонування елементів конкретних структур і відображаючи динамічний характер організації певних суб'єктів [1, с. 34–36; 90, с. 16–17].

Також О. С. Доценко визначає сутність діяльності з охорони громадського порядку, яка, на його думку, полягає в: 1) забезпеченні розвитку відносин у сфері громадського порядку відповідно до вимог конкретного історичного періоду, створенні максимально сприятливих умов у цій галузі для вирішення економічних, політичних завдань, у забезпеченні реальних гарантій для здійснення суб'єктивних прав і виконання обов'язків кожним громадянином; 2) рішучій боротьбі із зазіханнями з боку окремих осіб на встановлений порядок, попередженні та припиненні таких зазіхань, проведенні роботи з виправлення і перевиховання осіб, що вчинили антигромадські дії; 3) боротьбі зі шкідливими наслідками стихійних лих, руйнівними діями стихійних сил природи [1, с. 69; 90, с. 15].

Висловлюючи свою позицію щодо змісту ключових понять, Р. М. Опацький зазначає, що *громадський порядок* – це стан суспільних відносин, який складається у громадських та інших місцях під час проведення виборів, унаслідок поведінки людей і який відображає відповідність такої поведінки вимогам соціальних норм, що їх регулюють; *охорона громадського порядку* – це врегульована переважно нормами адміністративного права здійснювана органами внутрішніх справ (міліцією), іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та окремими громадянами система виховних, організаційних і правових заходів, спрямованих на забезпечення дотримання правил, що регулюють відносини людей, які виникають у зв'язку з виборами народних депутатів і Президента України, створення умов для вільного і свідомого волевиявлення громадян, припинення порушень виборчого законодавства та інших правопорушень, притягнення винних у порушенні встановлених правил до відповідальності; *забезпечення громадського порядку* – це діяльність органів внутрішніх справ (міліції), інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та окремих громадян, спрямована на створення умов для реалізації громадянами гарантованого Конституцією України активного та пасивного виборчого права; попередження та припинення порушень виборчого законодавства та інших правопорушень, притягнення винних у порушенні встановлених правил до юридичної відповідальності, а також відновлення порушених прав і свобод [105, с. 8].

Далі Р. М. Опацький констатує: «Характеризуючи діяльність міліції доречно використовувати термін «забезпечення громадського порядку», оскільки він точніше, ніж інші, відображає завдання, що покладаються на органи внутрішніх справ під час виборів народних депутатів і Президента України» [105, с. 8].

Важливою в контексті з'ясування термінологічної сутності описуваних ученим явищ є його теза про те, що в зазначений період міліція не лише *охороняє громадський порядок*, а й продовжує боротьбу зі злочинністю, забезпечує регулювання дорожнього руху, реагування на заяви та повідомлення громадян про

злочини та інші пригоди [105, с. 9]. Отже, поняття «боротьба зі злочинністю» є ширшим порівняно з поняттям «охорона громадського порядку».

На думку В. Ю. Кривенди, *громадський порядок* – це врегульована правовими та іншими неправовими нормами (нормами моралі, релігії, звичаями, традиціями тощо) система вольових суспільних відносин, що виникають і розвиваються переважно в громадських місцях і спрямовані на забезпечення особистої та громадської безпеки, охорону життя, здоров'я, честі й гідності громадян, охорону власності, забезпечення належних умов для функціонування підприємств, установ і організацій, для праці та відпочинку громадян, а також охорону інтересів суспільства та держави від злочинних та інших протиправних посягань [331, с. 13].

У своїй дисертації цей науковець запропонував новаторський підхід до визначення зазначеної категорії: *громадська безпека* – це система суспільних відносин, урегульованих правовими й технічно-юридичними нормами, яка склалася у зв'язку з діяльністю державних органів і громадських організацій щодо попередження, припинення та ліквідації негативного впливу джерел підвищеної небезпеки та надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на особисту безпеку громадян, реалізацію її прав, свобод і соціально значущих потреб, безпеку суспільства та розвиток його матеріальних і духовних цінностей, а також безпеку держави, збереження її територіальної цілісності, суверенітету й конституційного ладу [331, с. 13]. *Особиста безпека* – це стан захищеності кожної особи від протиправних посягань на її життя, здоров'я, права та свободи, честь і гідність, особисту недоторканність тощо.

Також, якщо співвіднести *громадську безпеку* з *громадським спокоєм*, то громадську безпеку можна визначити як стан, за якого існує громадський спокій і впевненість громадян у своїй захищеності від загроз будь-якої природи, що забезпечується ефективною, узгодженою за часом та місцем, цілями, завданнями, функціями методами, засобами й принципами діяльністю державної та недержавної підсистем безпеки.

Особливістю цього визначення є те, що, акцентуючи на певних положеннях (наголошенні на громадському місці як топологічній основі реалізації громадського

порядку; урегульованості не лише правовими, а й неправовими нормами, наприклад нормами моралі, релігії, звичаями, традиціями тощо; трактуванні громадського порядку як системи вольових суспільних відносин), він фактично висвітлює новий контекст – симбіотично поєднані інтереси особи, суспільства та держави.

Ми поділяємо таку думку дослідника, який перший увів до визначення громадського порядку такі складові, як інтерес особи, суспільства та держави. Тому можна констатувати, що громадський порядок за об'єктною ознакою збігається з національною безпекою.

На нашу думку, проблеми громадського порядку досить ґрунтовно розглянуто в праці М. В. Лошицького, ретельний аналіз і прискіпливий науковий підхід якого дали змогу дійти висновку про відсутність загальновизнаного поняття громадського порядку в правовій науці, що спричинює неадекватність у сфері законодавчого забезпечення протидії посяганням на громадський порядок (кримінальне та адміністративне законодавство по-різному визначають об'єкт посягання на громадський порядок) [332, с. 11].

У зв'язку з цим, М. В. Лошицький пропонує альтернативну класифікацію видів громадського порядку: *громадський порядок у широкому значенні* – це вся система суспільних відносин, що склалися в цьому суспільстві, тобто система урегульованих правовими та іншими соціальними нормами суспільних відносин, що становлять режим життєдіяльності в державі, забезпечують недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності й умов, що склалися для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян. Водночас необхідність створення вказаного режиму життєдіяльності зумовила виникнення держави, у якій важливим елементом громадського порядку в широкому розумінні слугує громадський порядок у політико-правовому контексті, без якого неможливе упорядковане та системне життя людей в державі [332, с. 11–12]; *громадський порядок у політико-правовому значенні* – це порядок, який встановлюється в державі самою державою, забезпечується й охороняється нею шляхом надання своїм громадянам широкого спектра прав і покладання обов'язків на державні органи щодо забезпечення встановлених прав з метою всебічного задоволення інтересів

громадян і суспільства та підтримки стабільності в державі [332, с. 12]; *громадський порядок у вузькому, або поліцейському, значенні* постає як морально-правовий стан суспільства, за якого компетентні органи виконавчої влади шляхом поліцейського нагляду забезпечують безпеку та правомірну поведінку громадян у громадських місцях, вільне використання ними своїх прав і свобод, а також упорядкування громадських місць, яке сприяє трудовій діяльності й відпочинку громадян. Це не звужене поняття, а таке, що має об'ємний зміст і набуває різних форм [332, с. 12].

Важливим є зосередження уваги М. В. Лошицьким на виділенні *ознак громадського порядку в поліцейському розумінні*: встановлюється в громадських місцях, які є різними за призначенням і терміном використання; залежить від упорядкування громадських місць; залежить від правомірної та моральної поведінки громадян; характеризується ознаками міцності й стабільності, являє собою морально-правовий стан суспільства [332, с. 12].

На нашу думку, ця позиція є вдалою спробою науковця довести важливість забезпечення громадської безпеки як правового явища (у широкому значенні), зокрема як необхідної діяльності публічної адміністрації (причому забезпечення громадської безпеки віднесено до обов'язків публічної адміністрації), а також як компетенційної діяльності відповідних правоохоронних органів щодо забезпечення захищеності особи (у вузькому значенні).

На думку М. В. Лошицького, *громадський порядок* – це масштабна та всеосяжна категорія, що постає як певна стійка система взаємопов'язаних ознак-елементів, які утворюють цілісну єдність, основу якої становлять:

- 1) *безпека та правомірна поведінка громадян у громадських місцях;*
- 2) *громадський благоустрій;*
- 3) *охорона громадського порядку спеціальними органами.*

Ці елементи громадського порядку є головними, суттєвими. Сутність громадського порядку полягає в елементах, серед яких: зміст громадського порядку; засоби його регулювання; цілі встановлення громадського порядку [53, с. 14–16; 332, с. 12].

Громадська безпека є обов'язковою умовою громадського порядку, адже поза межами громадської безпеки громадський порядок не може існувати. Причому якщо громадський порядок може бути регульований соціальними нормами, то громадська безпека регулюється винятково нормами права. Відтак, захист державою громадян від протиправних посягань будь-якого характеру здійснюється на підставі права. Саме тому, зважаючи на широкий предмет правового регулювання, сама система правового регулювання громадської безпеки становить розгалужену систему, починаючи Конституцією України й закінчуючи нормативно-правовими актами центральних органів виконавчої влади. Нині ми обстоюємо позицію, відповідно до якої саме закон має виконувати роль основного джерела правового регулювання, через що обґрунтовується доцільність застосування щодо громадської безпеки терміна «правове регулювання» [332, с. 8, 11–12].

Отже, можна виокремити такі *ознаки громадської безпеки*:

- стан громадського спокою, за якого в суспільному середовищі панує мир та злагода, існує чітка упевненість і віра громадян у власну безпеку;
- стан захищеності, що знаходить свій вияв у постійному забезпеченні державними та недержавними суб'єктами інтересів особи й суспільства, держави у сфері громадської безпеки;
- стан свободи, за якого створено умови для реалізації особою своїх законних прав, свобод та інтересів.

Упевненість людей у безпеці уможливорює розвиток людських здібностей, слугує фундаментом культури. Гумбольдт у цьому контексті зазначив, що за відсутності безпеки людина не може розвивати власних сил, користуватися благами, оскільки за відсутності безпеки немає свободи [313; 334].

Беручи до уваги його тлумачення слова «громадський» (такий, що стосується суспільства, пов'язаний із ним), можемо дійти висновку, що *громадську безпеку* у вузькому значенні можна визначити як стан суспільства, який сконцентрований у його духовних, морально-етичних, культурних, історичних, інтелектуальних, матеріальних цінностях, інформаційному та навколишньому середовищі, природних ресурсах, а також відсутність загроз [335, с. 100; 533].

Важливими в контексті зазначеного є думки М. І. Панова й В. П. Тихого щодо ролі категорії «безпека» в правознавстві [285, с. 12–13]:

- категорію «безпека» слід тлумачити як суспільну безпеку незалежно від того, забезпечує вона захист публічного чи приватного інтересу (соціологічний підхід);
- право є засобом забезпечення безпеки (нормативно-інструментальний підхід);
- категорія «суспільна безпека», інтегруючи найбільш істотні властивості та принципи права, має власний зміст;
- суспільну безпеку варто розглядати як загальну цінність, котра відповідає інтересам громадян, оскільки вона є постійною потребою, детермінованою умовами життя людини, суспільства і людства загалом;
- суспільна безпека слугує самостійним благом, яке покликане забезпечити існування інших благ.

Звичайно, що така казуїстика і термінологічна плутанина виникають унаслідок вузького методологічного інструментарію, вузькості понять і категорій, якими послуговуються дослідники, що описують безпеку, а звідси – некоректні формулювання, що породжують та поширюють хибні судження, гіпотези і, урешті-решт, напрями досліджень.

Ідеться про багатовекторну системну стратегію безпеки, а не про останній рівень попередження у вигляді конкретного припинення або ліквідації тих чи інших правопорушень.

Інтегруючи вищевикладені положення та структуровані нами підходи до визначення поняття «громадська безпека», визначимо *основні постулати авторського бачення цієї проблеми*.

1. Життєво важливі інтереси особи суспільства та держави становлять основний зміст діяльності та успішного функціонування системи забезпечення громадської безпеки.

2. Обов'язковим, атрибутивним та іманентним елементом системи громадської безпеки є загрози різної природи (природні, техногенні, антропогенні), оскільки саме детермінація загроз, прав і свобод є ключовим чинником.

3. Людина, її права, свободи та законні інтереси є основним об'єктом громадської безпеки. Визначальність і спрямованість дій системи громадської безпеки зумовлена правами людини.

4. Нехтування розвитком сфери громадської безпеки унеможливорює забезпечення національної безпеки загалом.

Аналіз змісту категорії *громадської безпеки*, представленої в нормативних актах та юридичній літературі, дає змогу виокремити такі її *ознаки*:

– *система* врегульованих нормами права *суспільних відносин* із метою забезпечення безпеки особи, громадського спокою, сприятливих умов для праці й відпочинку громадян, нормального функціонування державних установ, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій;

– *загрози* щодо порушення громадського спокою, умов для праці й відпочинку громадян, нормального функціонування підприємств, установ та організацій можуть походити від різних джерел (від злочинних та інших протиправних посягань, порушення порядку користування джерелами підвищеної небезпеки, предметами і речовинами, вилученими з цивільного (вільного) обігу, явищ негативного техногенного і природного характеру, а також особливих обставин, що виникають унаслідок певних подій, наприклад землетрусів, повеней, вулканічної діяльності тощо);

– *стосунки людей*, пов'язані з дотриманням правил дорожнього руху, здійснення будівельних і ремонтних робіт у громадських місцях, дотриманням правил протипожежної безпеки, правил поведінки з речами й предметами, які вилучені з цивільного обігу та підпадають під ліцензійно-дозвільну систему (вогнепальна зброя, вибухові речовини, сильнодіючі отрути, радіоактивні матеріали), дотриманням правил безпеки під час проведення різних заходів у громадських місцях (масових автомобільних шоу, авіаційних шоу тощо),

дотриманням правил боротьби зі стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями та наслідками техногенних катастроф;

– детермінована станом охорони громадського порядку, активності й ефективності діяльності правоохоронних органів, передусім Національної поліції, яка є головним органом державної влади щодо реалізації політики у сфері громадської безпеки (отже поліція і надалі є головним суб'єктом системи забезпечення громадської безпеки);

– рівень громадської безпеки залежить також від нормальної діяльності об'єктів життєзабезпечення (електропостачання, газопостачання, водопостачання, забезпечення збирання та безпечної утилізації відходів, інформатизації населення);

– залежить від стану благоустрою населених пунктів, доріг, вулиць, їх освітлення та впорядкованості, наявності й упорядкованості об'єктів торгівлі та громадського харчування, шкіл, дошкільних дитячих закладів і структури промисловості, сільського господарства в окремих районах;

– забезпечується через діяльність усіх державних органів, а також недержавних (неурядових) організацій, які спрямовують свою діяльність на створення необхідного рівня захищеності об'єктів безпеки, ужиття заходів нормативно-правового, організаційного, правоохоронного, примусового та іншого характеру, які адекватні загрозам, що створюються для інтересів особи, суспільства й держави;

– органічно та корелятивно пов'язана з іншими правовими категоріями: за горизонталлю – з категоріями, які описують сферу громадської безпеки; за вертикаллю – з категоріями, які пов'язують громадську безпеку з національною безпекою. Зміцнення громадського порядку сприяє підвищенню охорони громадської безпеки і, навпаки, підвищення ефективності охорони громадської безпеки сприяє кращій охороні громадського порядку. Оскільки зниження рівня національної безпеки впливає на рівень громадської безпеки, надійний рівень останньої сприятиме підвищенню рівня забезпечення національної безпеки.

До основних об'єктів громадської безпеки належать права, свободи та законні інтереси людини, матеріальні й духовні цінності суспільства, конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність держави [11, с. 13].

Згідно з Конституцією України, головним суб'єктом забезпечення громадської безпеки є держава, яка здійснює свої безпекові функції через органи законодавчої, виконавчої і судової влади. У межах чинного законодавства наша держава забезпечує безпеку кожного громадянина на власній території, гарантує захист і піклування стосовно кожного, хто перебуває за її межами [11, с. 13]. З огляду на самоорганізаційну природу української нації, до основних суб'єктів забезпечення громадської безпеки належать суб'єкти недержавної системи безпеки, які у визначений законодавством спосіб також здійснюють зазначені функції в контексті реалізації громадської безпеки.

Узагальнюючи вищевикладене, можна стверджувати, що забезпечення громадської безпеки полягає в заснованому на діалектичному взаємозв'язку між факторами суспільного життя та ступенем їх упорядкованості створенні системи сприятливих комунікативних, правових, організаційно-економічних, соціально-культурних, політичних та інших необхідних умов для:

- надійного збереження духовного й матеріального потенціалу суспільства, особистої безпеки, захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина;
- подолання протистояння в суспільстві, консолідації, досягнення та підтримання благополуччя населення;
- подолання кризових явищ в економіці та сприяння розвитку економічно-фінансових показників, ринкової економіки;
- сприяння формуванню правової культури та правової свідомості населення;
- реального, а не декларативного, визнання міжнародної правосуб'єктності прав та інтересів громадян України, які перебувають за кордоном;
- усебічного розвитку особи, реалізація необхідних дій для своєчасного попередження та припинення правопорушень, боротьби зі злочинністю, забезпечення публічної безпеки.

Більшість науковців акцентує на тому, що необхідною умовою визначення такого феномену, як громадська безпека, є вивчення діалектичного взаємозв'язку між факторами суспільного життя та ступенем їх упорядкованості [314, с. 293].

Важливим для результатів нашого дослідження є також той факт, що забезпечення громадської безпеки та захисту населення, об'єктів економіки й національного надбання держави від негативних наслідків надзвичайних ситуацій, згідно з чинним законодавством, повинно розглядатися як невід'ємна частина державної політики національної безпеки і державного будівництва, як одна з найважливіших функцій центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад [336].

Найбільш гостро питання розв'язання комплексу низки теоретичних і практичних проблем у сфері національної безпеки постали з набуттям Україною незалежності й утвердженням її суверенітету. Одна з них – пошук та протидія реальним загрозам національній безпеці, що є наслідком порушення громадського порядку та громадської безпеки, а також з'ясування ролі державних органів у цьому процесі [337, с. 2; 338, с. 182–184].

Надійна громадська безпека сприяє захисту життя, здоров'я, честі, гідності громадян, їх законних інтересів, забезпеченню суспільного спокою, охорони майна, створення реальних умов для нормального функціонування держави та її органів, об'єднань громадян, трудових колективів. Підтримання громадської безпеки та громадського порядку особливо важливим є під час проведення масштабних суспільно-політичних заходів, а також у разі виникнення стихійного лиха, аварій, пожеж та інших надзвичайних подій, які суттєво погіршують звичайні умови життя громадян, загрожують їх безпеці, майну, ускладнюють діяльність підприємств і установ [338, с. 182–184].

За умов відсутності парадигми громадської безпеки постає наукова потреба у висуненні наукової гіпотези про те, що *громадську безпеку* слід розглядати як самодостатню цінність. Тому доцільним є застосування *аксіологічного підходу*, за допомогою якого можна дослідити громадську безпеку через філософську категорію цінності для розвитку соціальної системи, що ми зробимо під час аналізу

методологічних засад формування неопарадигми правового регулювання громадської безпеки в окремому розділі.

Застосування такого підходу дасть змогу, з одного боку, сформулювати додаткові аргументи на користь системності національної безпеки, а з іншого – продемонструвати певну самодостатність громадської безпеки як складового елемента національної безпеки.

Превалюючий підхід до визначення поняття безпеки, за якого її зводять лише до діяльності зі створення умов для реалізації національних інтересів у бік цінностей, доцільно дещо вдосконалити.

Таким чином, *громадську безпеку* доцільно трактувати як *систему суспільних відносин*, урегульованих нормами права, які спрямовані на забезпечення безпеки особи, громадянського спокою, сприятливих умов для праці й відпочинку громадян, нормального функціонування державних установ, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій.

Забезпечення громадської безпеки можна визначити як засновану на чинному законодавстві, інших соціальних нормах, узгоджену за часом, місцем, метою, завданнями, функціями, принципами, методами та засобами діяльність державних і недержавних структур, спрямовану на створення системи сприятливих умов для реалізації національних цінностей людини і суспільства, за якої забезпечуються сталий розвиток цих об'єктів, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним цінностям у сфері громадської безпеки.

Громадська безпека слугує базовою цінністю з-поміж інших цінностей держави. Тому ми не підтримуємо інструментального підходу, репрезентованого в дослідженнях А. В. Возженікова, О. М. Гончаренка, В. П. Горбуліна, М. І. Дзлієва, Г. Ф. Костенка, Е. М. Лисицина, В. А. Ліпкана, В. Л. Манілова, Г. О. Пономаренко, А. А. Прохожева, Г. П. Ситника та інших учених, де безпека постає засобом збереження та підтримання цінностей [234; 235; 339; 340; 252; 255].

Адже за умови, коли фактично громадську безпеку подають у праці як самодостатню цінність, то вона є такою цінністю, поряд із добробутом, справедливістю, свободою, правами людини тощо. Не можна однопорядкові

елементи підпорядковувати один одному, оскільки за таких умов порушуються правила порівняння основоположних величин, виникають елементарні логічні помилки. Крім того, зводячи безпеку лише до засобу або інструменту, ми наперед штучно позбавляємо безпеку самоорганізаційної складової, таким чином помилково ігноруючи іманентні ознаки як цього поняття, так і властивості безпеки як виду соціальної діяльності.

Не можна забувати історичні помилки, яких прикро припустився український народ, коли за допомогою різноманітних інформаційних операцій йому було насаджено неприродні його історії та культурі, світогляду цінності, унаслідок чого відбулася аксіологічна руйнація, *ціннісний колапс*, тобто:

- через неефективність державної влади щодо розв’язання нагальних проблем громадян державна влада почала ігноруватися, в інформаційному просторі стали з’являтися непоодинокі думки щодо недоцільності держави як політичної організації суспільства, оскільки вона неспроможна захистити права та свободи пересічних громадян;

- відсутність єдності політичної еліти у формуванні парадигмальних стратегічних цілей і шляхів їх досягнення;

- за допомогою маніпулятивних технологій мілітарність української свідомості було дещо стерто, натомість нав’язано міф про мирний, поступливий безхарактерний образ українців, для яких необхідність у державі відсутня;

- згодом було повторено помилку, коли наявність ворогів була детермінована відсутністю в Україні претензій та вимог до інших держав. Так, прикрим є історичний факт, коли М. Грушевський розпустив 1,7 млн війська Січових Стрільців, гадаючи, що оскільки Українська держава сама нікому не загрожує, то й не має ворогів; так само Л. Кравчук невиправдано помилково віддав стратегічний козир нашої держави – ядерну зброю, наявність якої певним чином була гарантом ненападу будь-якої держави; В. Ющенко через ненависть до правоохоронних органів заклав міцний фундамент для знищення всієї правоохоронної системи, а В. Янукович, виступаючи з антидержавницьких позицій узагалі, майже знищив

армію, унаслідок чого на момент можливого вторгнення російських військ у нас було лише кілька десятків тисяч боєздатного війська;

– роль недержавних організацій суттєво зросла (Холодноярська республіка, діяльність УПА, Правий сектор під час Революції гідності 2013–2014 років, добровольчі батальйони («Айдар», «Азов», «Дніпр-1», «Донбас», «Торнадо», «Миротворець», «Київ-1» тощо), які фактично стали першим та основним прикриттям від ворога на початкових етапах прояву агресії). Це засвідчує безпосередній вияв участі інституцій громадянського суспільства в забезпеченні громадської безпеки;

– правовий нігілізм: право перестало відігравати роль визначального регулятора суспільних відносин, через що відбулася руйнація правоохоронної системи і, відповідно, постало питання про втрату незалежності, оскільки армія не здатна забезпечити внутрішню безпеку;

– безпекове законодавство не відповідало справжньому рівню та трансформаційним тенденціям безпекового середовища, унаслідок чого відбулось формування приватних армій, начебто з метою захисту територіальної цілісності (під час анексії, а також захоплення та підтримки незаконних військових формувань на територіях Донецької та Луганської областей), але які були дискредитовані численними фактами порушення закону.

Причому ці організації здебільшого змістили свою діяльність у бік реалізації прав, позбувшись будь-яких обов'язків за власні неправомірні дії, тобто було розірвано іманентний та природний зв'язок між правами та обов'язками, що врешті-решт і призвело до аксіологічної кризи та розшарування суспільства за різними критеріями: бідні – багаті, російськомовні – українськомовні, донецькі – київські, майданівці – беркутівці, проєвропейські – проросійські, «укропи» – «сепари».

Це відбулося через те, що в Україні впродовж 25 років було сформовано помилкову систему оцінювання та прогнозування небезпек, не було вжито достатньої кількості якісних превентивних заходів, а наукові напрацювання, передусім Національного інституту стратегічних досліджень та інших державних структур, не враховували реальних потреб практики, оскільки здебільшого

виконувалися на державні замовлення з отриманням наперед визначених наукових результатів. Унаслідок цього реальну роль Національного інституту стратегічних досліджень оцінювати можна лише за одним критерієм: як їхні дослідження вплинули на реалізацію державної політики у сфері громадської безпеки. Решта інсинуацій – простий засіб замилювати очі власної неспроможності до об'єктивного факторного аналізу, можливостей застосування не лише методів математичного моделювання, якими здебільшого оперують у зазначеній нами структурі, а передусім, використання методології соціології, соціальної синергетики, адже традиції Трипільської культури, Київської Русі, Запорізького козацтва, добровольчого руху під час Революції гідності не мають аналогів у світі. Відтак, самоорганізаційна природа українства є іманентною його ознакою, ігнорування якої призводить до неправильних (від самого початку непрогнозованих за допомогою лінійної методології) результатів.

Тому *громадська безпека* як самодостатня цінність детермінує реалізацію інших цінностей, з огляду на що слід досліджувати та виділяти ієрархію цінностей держави, необхідність їх пріоритизації, серед яких безпека посідає чільне місце. Без безпеки ні свободи, ні справедливості, ні добробуту бути не може. Отже, *громадська безпека є визначальною цінністю українського суспільства*, що й зумовлює подальший контекст і напрям нашого дослідження.

За таких умов можна визнати помилковим підхід Г. П. Ситника, який розглядає забезпечення безпеки як суспільне явище, яке, з одного боку, спрямоване на захист і підтримку державної влади, а з іншого – пов'язане з інтересами життєдіяльності великих соціальних спільнот [319, с. 34–44].

Адже за такого підходу безпека перетворюється на інструмент, а її значення та статус нівелюються саме як цінності. Агресія Росії проти України, пролонгована російсько-терористична війна проти українського народу довели, що безпека не є прерогативою винятково держави, а відтак, не може бути узурпована лише державними органами. Історія розвитку подій із захисту національної державності яскраво продемонструвала, що саме за допомогою добровольчих батальйонів, активної діяльності волонтерських організацій, самопожертви окремих громадян

було унеможливлено швидке просування терористів та російської армії територією України. Саме тому безпека, будучи цінністю не лише для держави, а й, передусім, для громадянського суспільства, фактично об'єднала та консолідувала український народ у його життєдайному прагненні до волі, свободи, незалежності й соборності, вона змусила державні установи по-новому підійти до формування державної безпекової політики, виробити механізми консолідації безпекових сил. Саме інститути громадянського суспільства стали каталізатором реформування всієї правоохоронної системи, збільшення кількості Збройних сил України та підвищення їхньої боєготовності, які нищились упродовж усієї історії незалежної держави.

Подальша історія дискредитації добровольчих батальйонів, фактичного їхнього активного знищення після початку так званих Мінських домовленостей, нав'язаних західними державами, є темою окремого дослідження. Тому ми переконані, що згодом ще буде надано належну оцінку як фактам фальсифікацій і умисної дискредитації добровольчого руху загалом, так і особам, які під прикриттям виконання закону, знищивши добровольчий рух, отримали безмежну владу щодо організації контрабанди на неконтрольованих Україною територіях, а згодом створили умови для можливого реваншизму антиукраїнських сил.

Тому пропагований у праці Г. П. Ситника атавістичний підхід, згідно з яким безпека постає як інструмент збереження державної влади, слід вважати відлунням радянської епохи, тривіальним оперуванням неактуальними категоріями, що суперечать реальності.

Це стосується і тези автора, згідно з якою безпека пов'язана з інтересами соціальних спільнот, що є частиною хибної практики ідентифікації та презентації безпеки як служниці суспільства чи держави. Отже, некоректність в обранні методології призводить до таких хибних переконань, викладених Г. П. Ситником на рівні докторської дисертації.

Відповідно, можемо констатувати необхідність коректної операціоналізації поняття *«громадська безпека»* у правову реальність і правильне контекстуальне його впровадження та імплементацію в правовий простір України. За допомогою правового аналізу уможлиблюється з'ясування особливостей правового

регулювання діяльності суб'єктів і об'єктів громадської безпеки, які зумовлені чинними правовими нормами, їх співставлення з реальними тенденціями розвитку безпекового середовища.

Поважаючи позицію виділених в окрему групу дослідників щодо кореляції громадської безпеки з необхідністю забезпечення прав і свобод окремої людини, вважаємо, що нині слід тимчасово відмовитися від гуманізації сфери безпеки, передусім у контексті її звуження етичними нормами та занадто правовою або іншою нормативною регламентованістю. Адже ще Арістотель відокремлював політику від етики.

Таким чином, *громадську безпеку* можна трактувати як *систему суспільних відносин*, урегульованих нормами права, які спрямовані на забезпечення безпеки особи, громадянського спокою, сприятливих умов для праці й відпочинку громадян, нормального функціонування державних установ, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій.

Водночас *забезпечення громадської безпеки* – це діяльність публічної адміністрації та недержавних структур у встановлених нормативно-правовими актами межах, спрямована на створення умов для: надійного збереження духовного та матеріального потенціалу суспільства, особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини та громадянина; подолання конфронтації в суспільстві, консолідації, досягнення та підтримання злагоди з питань розвитку суспільства та країни; розв'язання кризових явищ в економіці, забезпечення закономірностей розвитку ринкової економіки; формування правової культури населення; визнання міжнародної суб'єктності інтересів та прав громадян України за кордоном; усебічного розвитку особи, своєчасного попередження та припинення правопорушень, боротьби зі злочинністю, забезпечення публічного спокою та охорони громадського порядку.

Нинішня ситуація в Україні надає можливість стверджувати, що значні прогалини в безпековій сфері стали наслідком домінування в застосуванні гуманістичної та пацифістської ідеології в тих сферах, у яких вона є несумісною з інтересами безпеки. Окремий сегмент безпекового законодавства, що регулює

суспільні відносини у сфері діяльності сил безпеки, взагалі було занедбано, а про вироблення наукових засад застосування сили в наукових колах навіть згадувати вважалося неетичним, ця тема була табу. І лише поодинокі дослідники, маючи рішучу тверду наукову позицію, яку вони, попри всі негаразди, мали сміливість обстоювати, доводили необхідність створення сил спеціальних операцій, формування сил спеціального призначення на нових засадах.

Переконані, що чітка структуризація безпекового законодавства з усвідомленим розумінням необхідності правильного регулювання безпекових відносин, зокрема з урахуванням структури цих відносин, їх складу та безпекового середовища, є необхідними елементами законотворчої техніки, що має бути застосована під час удосконалення безпекового законодавства.

З огляду на зазначене, цілком закономірно, що наступним логічним компонентом нашого дослідження буде аналіз складових суспільних відносин у сфері громадської безпеки.

2.2. Адміністративно-правові відносини громадської безпеки

Формуванню категорійно-понятійного апарату дослідження сприятиме визначення сутності суспільних відносин у сфері громадської безпеки.

У теорії адміністративного права зафіксовано, що будь-які суспільні відносини складаються із суб'єкта, об'єкта та змісту, тобто сукупності прав та обов'язків їх учасників (осіб, які безпосередньо реалізують своє право на участь у відповідних відносинах).

Досліджуючи окреслену проблематику, А. В. Басов зазначає, що громадська безпека за звичайних умов життєдіяльності охоплює *види правових відносин*, які: виникають і складаються в процесі забезпечення суспільної злагоди, спрямовані на попередження та негайне припинення дій (діянь), що можуть призвести до порушень нормальних умов життя населення, перешкоджати корисній трудовій діяльності людей, колективів, державних органів, організованому проведенню

масових заходів; спрямовані проти громадського порядку і громадської безпеки та зумовлюють потребу в застосуванні заходів адміністративного припинення протиправної поведінки; виникають і складаються в галузі фінансово-бюджетної дисципліни й торговельної діяльності; посягають на встановлений порядок управління, на власність; виникають і складаються в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури; виникають і складаються в промисловості, будівництві та сфері використання паливно-енергетичних ресурсів, у сільському господарстві, ветеринарній санітарії, на транспорті, у галузях шляхового господарства і зв'язку, житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою, громадського харчування, сфері послуг і підприємницької діяльності, а також галузях стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації [341, с. 46]. Таким чином, можна стверджувати, що громадська безпека є частиною будь-якої сфери життєдіяльності особи, а суспільні відносини, що виникають у сфері громадської безпеки, є частиною будь-якої сфери діяльності, учасником якої є індивід.

У суспільстві існує багато різних відносин між людьми: інформаційні, політичні, моральні, культурні, соціальні, економічні [344], комунікативні [345] тощо. Усі вони, виникаючи між окремими індивідами та їх об'єднаннями, становлять суспільні відносини.

Юридичну науку передусім цікавлять правові або юридичні відносини. Їх головна риса полягає в тому, що вони безпосередньо пов'язані з правом і правовими нормами. Регулюючи певні відносини, вони наділяють їх правовим характером, надаючи їм правової, юридичної форми. Унаслідок цього вони, власне, і стають правовими [346, с. 48]. На думку А. В. Басова, зміст громадської безпеки містить у собі суспільні відносини, які виникають під час реалізації правових і технічних норм, що спрямовані на забезпечення безпеки населення, а також пов'язані з попередженням небезпечних загроз для життя і здоров'я людей [341, с. 43]. Водночас вважаємо, що сфера громадської безпеки не може бути окреслена суто реалізацією правових і технічних норм, спектр її поширення є значно ширшим та охоплює значну чисельність сфер людської діяльності.

Правовідносини – це врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що забезпечуються державою. У загальному вигляді *правові відносини* – це суспільні відносини, урегульовані нормами права й забезпечені державою, що виникають між двома та більше суб'єктами стосовно задоволення своїх матеріальних і духовних потреб та інтересів, між якими наявний правовий зв'язок у формі суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [347].

Безпекові правовідносини регулюються нормами не лише адміністративного права, а й інформаційного, конституційного, земельного, екологічного, кримінального права тощо [348, с. 12]. Зважаючи на своєрідність безпеки, її системний характер як перспективний напрям можна підтримати тих дослідників, які аргументують необхідність формування права національної безпеки, складовим когнітивним елементом якого мають бути право державної безпеки, право громадської безпеки та право особистої безпеки.

Зважаючи на вищезазначене, суспільними правовими відносинами у сфері громадської безпеки є ті відносини, які виникають у суспільстві між їх суб'єктами щодо забезпечення громадської безпеки, урегульовані нормами відповідних галузей права та забезпечені державою.

Правовідносини у сфері громадської безпеки формуються в результаті усвідомленої, не стихійної, діяльності суб'єктів, є вольовими та виникають на основі норм права.

Правовідносини у сфері громадської безпеки є специфічним видом суспільних відносин, що виникають на підставі норм адміністративного, конституційного, інформаційного та інших галузей права, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Особливість безпекової діяльності полягає в тому, що правовідносини в цій сфері реалізуються на підставі норм права як тих, що прямо передбачають учинення певних дій, так і тих, що забороняють учинення неправомірних дій (безпекових деліктів) [354].

Отже, пропонуємо таку інтерпретацію визначення поняття «*правовідносини у сфері громадської безпеки*»: врегульовані регулятивними, охоронними та

спеціалізованими нормами адміністративного, конституційного, інформаційного, безпекового та інших галузей права вольові суспільні відносини, що виникають між суб'єктами суспільних відносин у сфері громадської безпеки на основі наділення їх необхідними повноваженнями, у межах яких реалізуються права і свободи, законні інтереси громадян, заходи з реалізації національних інтересів у сфері громадської безпеки, здійснюється забезпечення громадської безпеки та охорона громадського порядку.

Поняття суб'єктів громадської безпеки

Запорукою сталості громадської безпеки має бути ефективна та злагоджена діяльність відповідних органів. Важливу роль у забезпеченні громадської безпеки відіграє адміністративна діяльність правоохоронних органів, у процесі якої реалізуються завдання та функції з повсякденного безпосереднього забезпечення особистої безпеки громадян, попередження та відвернення злочинів та інших правопорушень, що посягають на громадську безпеку, із надання допомоги громадянам, які постраждали внаслідок злочинів і нещасних випадків чи перебувають у безпорадному або будь-якому іншому стані, небезпечному для їхнього здоров'я та життя.

Суб'єктом правовідносин є носій суб'єктивних прав та обов'язків. У сфері аналізованих правовідносин до них належать: фізичні особи, юридичні особи, держава, громадські об'єднання.

Суб'єкти мають володіти правосуб'єктністю, яка складається з *правоздатності* (здатність особи мати права та нести обов'язки) та *дієздатності* (здатність особи своїми діями набувати і здійснювати суб'єктивні права та юридичні обов'язки). Вона містить у собі угодоздатність і деліктоздатність.

До суб'єктів забезпечення громадської безпеки належать державні органи законодавчої, виконавчої та судової влади відповідно до їх компетенції в аналізованій сфері, громадські об'єднання, окремі громадяни, якщо вони здійснюють заходи щодо охорони громадського порядку в громадських місцях та забезпечення безпеки громадян [70, с. 10].

В адміністративно-правовому визначенні громадської безпеки провідну роль відіграє держава, яка забезпечення громадської безпеки через органи законодавчої, виконавчої та судової влади на державному й місцевому рівнях.

Суб'єкти забезпечення громадської безпеки зазвичай або спеціально наділені необхідними правами та обов'язками в зазначеній сфері, або ці права та обов'язки є супутнім наслідком їх державної діяльності чи неформальною реалізацією громадського обов'язку. Так, вирішальна роль Верховної Ради України полягає в її конструктивному впливі не лише на діяльність державних органів влади, а й на органи місцевого самоврядування [70]. Президент України є інтегруючим елементом системи суб'єктів забезпечення громадської безпеки. До суб'єктів забезпечення громадської безпеки належать також Кабінет Міністрів України й органи судової влади.

Характеризуючи суб'єкти забезпечення громадської безпеки, А. В. Басов пропонує поділити їх на *загальні, основні та додаткові*. Критерієм запропонованої класифікації слугує «характер їх компетенції» [341, с. 43].

Основними *завданнями* вказаних суб'єктів є:

1) розроблення та реалізація необхідних нормативно-правових актів у сфері забезпечення громадської безпеки;

2) розроблення та прийняття загальнодержавних програм у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

3) створення умов для сталого й ефективного кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного та юридичного забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки;

4) поновлення об'єктів громадської безпеки, яким було завдано шкоди внаслідок виникнення надзвичайної ситуації;

5) здійснення контрольно-наглядової діяльності в зазначеній сфері [341, с. 44].

Однак особистий практичний досвід засвідчує, що всі *суб'єкти суспільних відносин у сфері громадської безпеки* поділяються на суб'єкти, наділені загальною компетенцією, та суб'єкти, які мають спеціальну компетенцію (Додаток Ж).

У загальному розумінні до суб'єктів, наділених загальною компетенцією, тобто *загальних суб'єктів* належать ті, що мають повноваження щодо визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики держави, розроблення та прийняття стратегії державного управління у сфері внутрішньої безпеки. Ними, зокрема, є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рада національної безпеки і оборони України, Національна поліція України тощо. Також перелік можна доповнити суб'єктами забезпечення національної безпеки, оскільки громадська безпека є її складовою. Так, окрім вищезазначених, ідеться про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратуру України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Збройні сили України, Службу безпеки України, Службу зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України, громадяни України, громадські об'єднання [284].

Законодавчо закріплений перелік *спеціальних суб'єктів* суспільних відносин щодо громадської безпеки (її забезпечення), на нашу думку, наявний у Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» [349]. Спеціальні суб'єкти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки – Міністерство внутрішніх справ України та Державна служба України з надзвичайних ситуацій в особі їх органів або підрозділів, які у встановленому законодавством порядку та в межах своєї компетенції відповідають за забезпечення громадського порядку й громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольного матчу [282].

Зважаючи на цей перелік, *спеціальними суб'єктами* відносин у сфері громадської безпеки є Міністерство внутрішніх справ України та Державна служба України з надзвичайних ситуацій, які наділені низкою повноважень у вищезазначеній сфері, якими оперують залежно від ситуації.

Суб'єкт управління безпекою зобов'язаний реалізувати власні матеріально-правові та процесуальні права, тобто право є водночас обов'язком суб'єкта адміністративно-правових відносин у сфері національної безпеки [186, с. 24].

У площині забезпечення структурно-функціональної побудови органів, які є суб'єктами суспільних відносин у сфері громадської безпеки, держава повинна розпочати формування ефективної законодавчої бази, яка має відповідати сучасним умовам розвитку суспільних безпекових відносин. З метою реалізації конституційних норм з питань громадської безпеки Верховна Рада України ухвалила закони України «Про Раду національної безпеки і оборони України» та «Про основи національної безпеки України», спрямовані на концентрацію зусиль держави щодо забезпечення ефективного існування такого виду відносин. Однак зазначені нормативні акти лише формулюють загальну концепцію і майже не стосуються безпосередньо питань забезпечення громадської безпеки, створення додаткових гарантій захисту життя, здоров'я, прав і свобод, законних інтересів громадян, забезпечення гарантованого рівня громадського порядку тощо [1].

Важливим є усвідомлення того факту, що за допомогою правовідносин у сфері громадської безпеки відбувається індивідуалізація положень відповідної правової норми, конкретизуються суб'єктивні юридичні права й обов'язки суб'єктів безпекових відносин, їхні повноваження і міра можливої юридичної відповідальності за неправомірні дії.

Особливості правовідносин у сфері громадської безпеки переважно залежать від характеру регулятивного впливу норм права, у результаті якого виникають різні види правовідносин – регулятивні чи охоронні, активні чи пасивні.

Правовідносини у сфері громадської безпеки мають такі ознаки:

- слугують різновидом правових відносин. Відносини у сфері громадської безпеки виникають, змінюються та припиняються на основі регулятивних, охоронних і спеціалізованих норм права (норми-декларації, норми-принципи, норми-дефініції);

- виникають, розвиваються та припиняються у сфері громадської безпеки під час процесу забезпечення громадської безпеки. Відносини у сфері громадської

безпеки також є вольовими відносинами, оскільки можуть виникати на основі норм адміністративно-деліктного права, у яких закріплено волю держави;

- власне факт правопорушення як передумова правовідносин у сфері громадської безпеки є вольовим актом, оскільки в них висловлюється воля держави на притягнення до юридичної відповідальності правопорушника;

- відносини у сфері громадської безпеки складаються між суб'єктами цих відносин, тобто фізичними особами, юридичними особами, громадськими об'єднаннями, суб'єктами владних повноважень. Причому кожний суб'єкт наділений правами й обов'язками щодо реалізації безпекової політики, забезпечення громадської безпеки, реалізації національних інтересів у сфері громадської безпеки, реалізації прав і свобод людини на безпеку;

- опосередковані державною політикою національної безпеки, адже є її органічною складовою, оскільки виникають, розвиваються і припиняються в процесі її реалізації;

- слугують сферою реалізації безпекової функції держави, зокрема становлять основу розвитку безпекового суспільства та всіх нормативно визначених сфер у його межах;

- відображають особливості застосування імперативних, диспозитивних, рекомендаційних і заохочувальних методів правового регулювання під час здійснення та реалізації безпекових прав і свобод з урахуванням особливостей і юридичних властивостей суб'єктів відносин у сфері громадської безпеки.

Таким чином, правовідносини у сфері громадської безпеки можуть бути засобом переведення загальних розпоряджень юридичних норм у площину суб'єктивних прав та обов'язків для суб'єктів правовідносин у цій сфері.

Проведений структурно-функціональний аналіз законодавства дав змогу дійти висновку про те, що у сфері громадської безпеки спостерігається відмінність в обсязі прав та обов'язків *суб'єктів* цих правовідносин залежно від їх правового статусу. Наприклад, громадяни мають переважно обов'язки, а органи державної влади, відповідно, – кореспондуючі права. Таким чином, порушується безпековий баланс між державними та інститутами громадянського суспільства, адже держава

фактично монополізує сферу громадської безпеки, перетворюючи вагомих суб'єктів процесів забезпечення громадської безпеки – недержавні організації на статичного спостерігача, об'єкт громадської безпеки. З урахуванням непередуманої і несистемної реформи правоохоронних органів, державні органи, зокрема Національна поліція, не несе юридичної відповідальності за недотримання певного граничного рівня громадської безпеки, адже показників ефективності заходів із забезпечення громадської безпеки не встановлено, а основним показником ефективності діяльності поліції є довіра людей, у тому числі у сфері громадської безпеки.

Відтак, фактично внаслідок несистемних реформ спостерігається така картина: недержавні організації де-юре не можуть бути залучені до реалізації державної безпекової політики, а щодо діяльності державних органів не передбачено жодного виду відповідальності за нереалізацію положень аналізованої політики.

Таким чином, відсутність легітимованих суб'єктів забезпечення громадської безпеки спричиняє безвідповідальність, а отже, закладає фундамент для серйозних порушень громадського порядку.

На шляху вирішення цього питання можна констатувати необхідність правового закріплення не лише суб'єктів забезпечення громадської безпеки, а й принципів їх діяльності.

Так, досліджуючи питання забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайного стану, А. В. Басов визначив, що до основних *принципів діяльності суб'єктів громадської безпеки* належать: верховенство права; законність, пріоритет захисту прав людини й громадянина; дотримання прав юридичних осіб; своєчасність та адекватність реагування на загрози для громадської безпеки з боку відповідних органів публічного управління; забезпечення контролю за діяльністю органів публічного управління у сфері забезпечення громадської безпеки з боку громадськості; комплексність регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення громадської безпеки; взаємної відповідальності особи, суспільства та держави за стан забезпечення громадської безпеки; забезпечення взаємодії всіх органів публічного управління з метою ефективного використання сил і засобів

забезпечення громадської безпеки; здійснення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення громадської безпеки [341, с. 42–43]. Таким чином, одна частина принципів забезпечення громадської безпеки є конституційними, а інша – спеціально галузевими, визначення яких передбачає врахування особливостей забезпечення громадської безпеки.

Одним з елементів, які можна розглядати в контексті вивчення суб'єктів забезпечення громадської безпеки, є *засоби*. До них належать сукупність інформаційних, організаційно-правових, правоохоронних, політичних, соціально-економічних, природоохоронних, технічних, військових, примусових та управлінських заходів, що застосовуються Президентом України; Верховною Радою України; Кабінетом Міністрів України; Радою національної безпеки і оборони України; міністерствами (Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство інфраструктури України тощо) та іншими центральними органами виконавчої влади, Збройними силами України, Службою безпеки України, Службою зовнішньої розвідки України, Державною прикордонною службою України та іншими військовими формуваннями, створеними відповідно до законів України з метою підтримання достатнього рівня захищеності життєво важливих інтересів суспільства та держави.

Об'єкти громадської безпеки

Наступним елементом, який ми пропонуємо проаналізувати для здійснення комплексного аналізу правових відносин у сфері громадської безпеки, є *об'єкт громадської безпеки*, тобто *благо*, з приводу якого суб'єкти вступають у ті чи інші правовідносини. Слід акцентувати на відсутності виокремлення його як такого, що засвідчує наукову потребу в обґрунтуванні пропозицій у цій сфері.

Ми науково аргументували позицію стосовно того, що громадська безпека є частиною національної безпеки, а тому дійшли висновку про можливість виділення серед загальних об'єктів тих, що стосуються громадської безпеки.

Ураховуючи це твердження та встановивши пріоритетність, можемо чітко визначити тривекторну видову спрямованість об'єктів національної безпеки, а саме:

людина та громадянин, їхні конституційні права й свободи, про які слід говорити першочергово; суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище, природні ресурси; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність [284].

Беручи до уваги тлумачення слова «громадський» як такого, що стосується суспільства, пов'язаний із ним [335, с. 100], визначимо, що *об'єктами громадської безпеки* є духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне й навколишнє середовище та природні ресурси. Різноманітність визначених об'єктів пояснюється тим, що безпека в загальному розумінні містить значну кількість складових, які виявляються в різних сферах життєдіяльності суспільства. Також слід констатувати взаємопов'язаність і взаємопроникнення цих цінностей.

Наприклад, під час виникнення стихійних лих на небезпеку наражається не лише навколишнє середовище, а й людина, її матеріальні цінності. Аналогічна ситуація спостерігається під час воєнних дій чи інших подій. Як приклад можна навести проведення в Україні чемпіонату Європи з футболу у 2012 році. Масові заходи такого рівня потребували масштабної підготовки в різних сферах діяльності. Також нагальним питанням стосовно забезпечення громадської безпеки були події Євромайдану 2013–2014 років, в АР Крим та на Сході України.

Деякі дослідники вважають, що *об'єктом правового регулювання* є не духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє середовище, природні ресурси, а ресурси, завдяки яким відбувається забезпечення громадської безпеки, безпосередньо технології, засоби та методи здійснення цього процесу.

Проте ми переконані, що саме морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне та навколишнє середовище, природні ресурси є базовими правовими категоріями та основним об'єктом правовідносин у сфері громадської безпеки.

Зміст відносин

Наступним структурним елементом суспільних відносин у сфері громадської безпеки є *зміст відносин*. У загальному вигляді змістом відносин у сфері громадської безпеки О. І. Парубов називає сукупність прав та обов'язків її суб'єктів. Науковці також аргументують положення, згідно з яким зміст громадської безпеки містить у собі ті суспільні відносини, які виникають під час реалізації правових і технічних норм, що спрямовані на забезпечення безпеки населення, а також пов'язані з попередженням небезпечних загроз для життя та здоров'я людей [350, с. 33].

Характеризуючи зміст громадської безпеки, аналогічну позицію висловлює і А. В. Басов, дослівно повторюючи тлумачення змісту цих відносин [341, с. 43].

Зобов'язуючись забезпечувати права громадян (забезпечення громадської безпеки), держава має право вимагати від них правомірної поведінки, яка відповідала б еталонам, закріпленим у правовій нормі. Вимоги з виконання норм знаходять вияв у системі обов'язків, що встановлюють міри відповідальності за невиконання приписів [351].

Зміст правовідносин у сфері громадської безпеки – конкретна поведінка суб'єктів правовідносин у сфері громадської безпеки та її юридичне закріплення нормами права у вигляді суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Це може бути зміст *юридичний* – суб'єктивне право та юридичний обов'язок, а також *фактичний* – реальна поведінка суб'єктів [354].

Суб'єктивне право – це вид і міра можливої поведінки суб'єкта, що забезпечується державою. *Структуру суб'єктивного права* становлять: *праводія*, тобто право поводитися відповідним чином (право на власні дії); *правовимога* як право вимагати відповідної поведінки від інших суб'єктів, що мають юридичні обов'язки (право на чужі дії); *праводомагання*, тобто право звертатися до держави за захистом свого юридичного права [354].

Юридичний обов'язок – міра необхідної та належної поведінки, що є гарантією реалізації суб'єктами наданих їм прав. Це об'єктивно необхідна та можлива поведінка, яка забезпечує реальність можливостей, наданих суспільством та державою окремій особі. У разі позитивного ставлення особи до необхідності

виконання покладених на неї обов'язків їх реалізація настає лише за певних умов, що передбачені правовою нормою. Держава в системі обов'язків визначає доцільний, соціально корисний і необхідний варіант поведінки суб'єктів з метою забезпечення громадської безпеки. Нормами реалізації обов'язку є дотримання певних зобов'язань, які мають форму заборон, та виконання активних обов'язків, що існують як зобов'язання [351, с. 167].

Структура юридичного обов'язку включає в себе: необхідність належної дії, тобто здійснення певних діянь (активні або пасивні обов'язки); необхідність належного виконання, тобто реакція на законні вимоги суб'єктів владних повноважень, які є правомочною стороною; необхідність належного претерпіння, тобто інформаційно-правова відповідальність у разі відмови від виконання юридичних обов'язків або несумлінного їх виконання [354].

Окремі засоби захисту громадянських прав слід застосовувати також для захисту охоронюваних громадянських законних інтересів.

Законний інтерес (інтерес, охоронюваний законом) – простий юридичний дозвіл, що закріплений у законі або випливає з його змісту та виражається в можливостях суб'єкта права користуватися конкретним соціальним благом, а іноді звертатися за захистом до компетентних державних органів або громадських організацій задля задоволення своїх потреб, які не суперечать суспільним [347], зокрема з метою забезпечення нормального існування суспільних відносин у сфері громадської безпеки.

Законний інтерес – це усвідомлена суб'єктом правовідносин у сфері громадської безпеки необхідність задоволення своїх потреб у спосіб, що допускається, проте прямо не гарантується чинним безпековим законодавством [354].

Суб'єктивне право, юридичний обов'язок і законний інтерес є об'єктами правової охорони.

Для виникнення, зміни чи припинення правовідносин необхідна не лише зацікавленість у цьому суб'єктів права, а й певні життєві обставини, факти. Останні можуть бути різними. Не всі з них спричиняють виникнення правовідносин, а лише ті, що зазначені в нормативно-правових актах, з якими законодавець пов'язує

можливість здійснення учасниками правовідносин їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [352].

Відносини у сфері громадської безпеки між суб'єктами публічної адміністрації та громадянами виникають лише за наявності необхідних *передумов*.

Під передумовами виникнення, зміни та припинення правовідносин у сфері громадської безпеки слід розуміти певний комплекс різних за змістом взаємопов'язаних юридичних явищ, взаємодія яких призводить до руху правовідносин [353].

Ураховуючи положення загальної теорії права, виділимо загальні (матеріальні) та спеціальні (юридичні) передумови виникнення правовідносин у сфері громадської безпеки.

Загальні (матеріальні) передумови виникнення правовідносин: наявність не менше двох суб'єктів права як учасників правовідносин у сфері громадської безпеки; об'єкт правовідносин – інтереси у сфері громадської безпеки (безпекові інтереси, інтерес безпеки) або блага безпеки (як матеріальні, так і нематеріальні) щодо яких суб'єкти вступили у відносини між собою [354].

Спеціальні (юридичні) передумови виникнення правовідносин: *нормативна основа*, характерною ознакою якої є відповідні норми тих галузей права, що регулюють суспільні відносини у сфері громадської безпеки; *правосуб'єктна основа*, що визначає здатність особи до участі в правовідносинах у сфері громадської безпеки; *юридико-фактична основа* – певні юридичні факти (фактичні склади) реальної дійсності, з наявністю яких норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення відповідних прав і обов'язків правосуб'єктної особи [354].

Таким чином, спостерігається проникнення відносин у сфері громадської безпеки в адміністративну, інформаційну, трудову, управлінську, аграрну, житлову, управлінську та інші сфери суспільного життя.

Юридичні факти

Наступний елемент правовідносин у сфері громадської безпеки, який слід розглянути, – *юридичні факти*, тобто певна дія чи подія, з якою пов'язують виникнення, зміну або припинення правовідносин. У теорії права юридичний факт

визначено як фрагмент соціальної ситуації (або неіснуюча соціальна ситуація, або припущення стосовно неї), що має значення для суб'єктів права у зв'язку з реалізацією ними суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, властивості якої описані в тексті нормативно-правового акта як знання про умови, за наявності яких здійснюється реалізація норми (норм) права [354, с. 270].

З наведеного визначення можна виділити матеріальну та нормативну складові юридичного факту. Ознаки *матеріальної складової юридичних фактів* є конкретними, індивідуальними; несуть у собі інформацію про стан відносин, що належать до предмета правового регулювання; певним чином виражені зовні; складаються з наявних або відсутніх визначених явищ матеріального світу [355].

Ознаки, що характеризують нормативну складову юридичного факту [355]:

- безпосередньо або опосередковано передбачені нормою відповідної галузі права;
- зафіксовані у встановленій законодавством процедурно-процесуальній формі. Більшість юридичних фактів мають правове значення, як правило, лише в тому разі, коли вони належним чином оформлені та посвідчені;
- викликають передбачені нормами відповідної галузі права юридичні наслідки.

Правовідносини у сфері громадської безпеки виникають, змінюються та припиняються під час реалізації державної безпекової політики з урахуванням особливостей забезпечення громадської безпеки в кожному регіоні, особливостей оперативної обстановки, наявності ресурсного забезпечення, готовності особового складу до діяльності в екстремальних умовах.

У науковій літературі проблему зв'язку юридичних фактів і правовідносин досліджено досить детально. Зокрема, юридичні факти виступають у ролі «важелів», що приводять у дію норми права, сполучних ланок між нормами права й правами (обов'язками) суб'єктів [356, с. 164; 535].

Водночас С. С. Алексєєв зазначає, що юридичні факти становлять узагальнюючу категорію, яка відображає лише один аспект правового регулювання – зумовленість правових відносин, їх виникнення, зміну та припинення конкретних життєвих обставин [357, с. 152; 535].

Однак інші вчені вважають, що юридичні факти в механізмі правового регулювання виконують низку самостійних завдань і тому є його елементами [358, с. 5]. Ми поділяємо думки дослідників, адже юридичні факти, пов'язані з юридичними нормами й актами застосування правових норм, відіграють особливу роль у правовому регулюванні.

Таким чином, *юридичні факти* – не пасивний елемент механізму правового регулювання відносин. Для законодавця їх встановлення є засобом впливу на поведінку суб'єктів відносин у сфері громадської безпеки. Особлива роль юридичних фактів у механізмі правового регулювання зумовлена ще й тим, що в них виражається специфіка методу правового регулювання, притаманна певній галузі. На цій обставині й акцентував увагу С. С. Алексєєв [356, с. 157; 535].

Для сфери громадської безпеки характерним є використання як імперативного, так і диспозитивного методів:

– застосування *імперативного методу* зумовлює ті особливості юридичних фактів, які породжують правовідносини у сфері громадської безпеки, а саме:

1) підставами виникнення правовідносин у сфері громадської безпеки є протиправні дії – правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена в Особливій частині Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення;

2) загальний юридичний факт, що породжує будь-які правовідносини у сфері громадської безпеки, має бути сформульований у відповідній статті вищезазначених кодексів;

– у межах *диспозитивного методу* учасникам правовідносин у сфері громадської безпеки законодавець надає право на здійснення активних дій.

Чинники, що впливають на формування правових відносин громадської безпеки

Серед чинників, які на сучасному історичному етапі суттєво впливають на формування правових відносин у сфері громадської безпеки і фактично визначають зміст процесів її забезпечення, слід виокремити:

– корупцію;

- контрабанду;
- тероризм, екстремізм та сепаратизм;
- неефективну діяльність правоохоронних органів;
- неврегульований конфлікт з Росією, у тому числі невирішене питання щодо повернення контролю над Українським державним кордоном на окремих ділянках Донецької та Луганської областей, АР Крим, що нині не контролюються Україною;
- значне зростання незаконного обігу вогнепальної зброї;
- фінансування, озброєння та інші види підтримки незаконних військових формувань у Донецькій та Луганській областях;
- значний вплив російської пропаганди на інформаційний простір України з метою привнесення дестабілізуючих меседжів, розшарування суспільства, поширення хаосу, а загалом – провадження керованого хаосу зсередини держави;
- економічний спад і суттєве зниження життєвого рівня;
- розвиток тіньової економіки.

Громадська безпека забезпечується проведенням єдиної державної політики у сфері безпеки, спрямованої на створення та підтримку необхідного рівня захищеності особистості, суспільства й держави, здійсненням заходів і використанням засобів нормативно-правового, інформаційного, організаційно-функціонального, правоохоронного й іншого характеру, адекватних загрозам життєдіяльності суспільства. Підвищену загрозу громадській безпеці на сучасному етапі становлять гібридні війни, військові конфлікти в сусідніх державах, інспіровані ззовні міграційні хвилі.

Регулювання суспільно-правових відносин у сфері громадської безпеки здебільшого здійснюється на адміністративно-директивних засадах шляхом видання підзаконних нормативних актів, що не є оптимальним виявом демократичності суспільства [1, с. 3]. Як свідчить практика, охорона громадського порядку під час Революції гідності в такий спосіб виявилася неефективною і сприяла подальшій ескалації конфлікту, численним жертвам як серед учасників протестів, так і серед правоохоронців.

Система зв'язків та відносин, яка і становить суть громадської безпеки, формується відповідно до техніко-юридичних норм під час придбання та використання об'єктів, які становлять підвищену небезпеку для життя та здоров'я людей, майна (державного, колективного чи особистого), а також з початком особливих надзвичайних умов, пов'язаних зі стихійними лихами та іншими надзвичайними обставинами [261, с. 31].

Масштаби суспільних відносин у сфері громадської безпеки не можуть бути чітко визначеними, оскільки кожного дня суб'єкти цих правовідносин стикаються з новими видами небезпеки, які ще не були регламентовані. Водночас слід зазначити, що підстави виникнення загроз громадській безпеці можуть мати різну природу та характер. Так, наприклад, це можуть бути стихійні лиха, техногенні аварії, результати діяльності людини та підприємств тощо. Таким чином, сфера суспільної безпеки в більш широкому розумінні сягає за межі надзвичайних ситуацій природного, соціального й техногенного характеру.

На тлі посилення загроз і зростання нестабільності у світі постають нові виклики громадській безпеці в сировинній, енергетичній, фінансовій, інформаційній, екологічній, продовольчій сферах.

Такі загрози, як поширення зброї масового ураження, міжнародний тероризм, транснаціональна організована злочинність, нелегальна міграція, піратство, ескалація міждержавних і громадянських конфліктів, стають дедалі інтенсивнішими, охоплюють нові регіони й держави. Зростають регіональні загрози міжнародній безпеці, які за своїми негативними наслідками можуть мати потенціал глобального впливу [359].

Таким чином, забезпечення громадської безпеки полягає в об'єднанні зусиль усіх суб'єктів публічної адміністрації та громадськості з метою запобіганням або усуненням загрози для життя і здоров'я людей та їхнього майна.

Нині можна констатувати зародження нових наукових підходів до вивчення характеру способів і методів забезпечення громадської безпеки. Зокрема, заслуговує на увагу теза про те, що на обрання конкретних засобів мають впливати такі

чинники, обрання яких детерміновано системою показників, індикаторів та інших ознак безпекового середовища, які вказують на формування безпекогенного середовища, а також реальні можливості держави щодо управління ними.

Логічним наступним окремим елементом нашого дослідження є аналіз *чинників, які впливають на охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки*.

Досліджуючи питання охорони громадського порядку, М. В. Корнієнко визначає *основні фактори, які впливають на організацію охорони громадського порядку органів внутрішніх справ*, а саме:

- соціально-економічні умови, у яких підрозділи органів внутрішніх справ виконують функції охорони порядку та безпеки;
- наявність і професійна підготовленість співробітників цих підрозділів, їх правова, соціальна й технічна захищеність;
- повнота і якість правового регулювання організації і діяльності підрозділів охорони громадського порядку, правовий захист їх співробітників;
- стан злочинності й інших порушень громадського порядку [50, с. 5].

До основних *обставин*, що зумовлюють ускладнення оперативної обстановки у сфері охорони громадського порядку, належать: 1) масові заходи; 2) групові порушення громадського порядку; 3) масові безпорядки [50, с. 11].

Натомість Р. М. Опацький з-поміж *факторів*, які впливають на *організацію охорони громадського порядку міліцією під час виборів*, виокремлює такі:

- соціально-політична й оперативна обстановка у відповідному населеному пункті (регіоні);
- наявність і професійна підготовленість працівників міліції, їх правова, соціальна захищеність і технічна оснащеність;
- повнота і якість правового регулювання організації та діяльності підрозділів;
- особисті якості керівника підрозділу органу внутрішніх справ [105, с. 9].

Безперечно, одним із важливих методологічних підходів, які потрібно застосовувати в цьому разі, є *системний*. Саме він надає можливість урахувати

інтереси особи, суспільства та держави як цілісного організму, певного симбіозу. Усвідомлюючи громадську безпеку визначальною цінністю українського суспільства, можна дійти висновку про необхідність урахування тих *чинників сучасного безпекового середовища*, які впливають на правові відносини у сфері громадської безпеки. Зокрема, до них належать:

– *стійка тенденція до силового вирішення конфліктних ситуацій як усередині країни, так і за її межами*. Кількість війн у світі протягом останніх років суттєво збільшилась, усередині України значно зріс рівень збройної злочинності, а після ліквідації підрозділів боротьби з організованою злочинністю – й організованої злочинності, значно погіршився стан криміногенної обстановки;

– *застосування технологій гібридних війн* для досягнення геостратегічних результатів у сфері громадської безпеки. Якщо раніше гібридні війни, які стали продовженням концепції розумної сили (Smart Power), використовувалися у сфері міжнародних відносин та безпеки, то нині вони поширюються і на сферу внутрішньої безпеки, зокрема громадської безпеки, а система МВС України виявилися неготовою до протидії ним [360];

– *політична розрізненість еліт держави* створює додаткові умови для реалізації багатоваріантних сценаріїв у дестабілізації України зсередини. Єдність еліт можна простежити лише в одному: жодна з них не прагне зробити Україну ефективною державою;

– *відсутність реальних економічних реформ* призводить до конфліктних ситуацій та зростання протестних настроїв у суспільстві;

– *збереження гранично високого рівня корупції*, який у поєднанні з неефективністю судової системи становить загрозу національній безпеці;

– *рівень толерантності, так само як і рівень терпимості до насильства, фактично дорівнює нулю*. Це означає, що за умови гіпотетичного наступного силового сценарію зміни влади його перебіг буде інший, з абсолютно іншими наслідками через використання вогнепальної зброї і специфічних військових формувань. Майдану вже не буде, це буде флеш-майдан зі швидкого силового

відсторонення влади, причому силові структури, передусім Національна поліція в нинішньому стані, є нездатними ефективно забезпечити громадську безпеку за таких умов;

– *законодавча неврегульованість процесів і діяльності батальйонів територіальної оборони та інших воєнізованих формувань* призводить до того, що у сфері громадської безпеки утворився значний неконтрольований державною владою сегмент суб'єктів, які перебувають поза правовим полем і водночас становлять потенційну загрозу громадській безпеці через володіння ними вогнепальною зброєю. Відтак, на стан громадської безпеки значно впливає рівень криміногенності тієї чи іншої соціальної системи, який є детермінований неконтрольованим обігом зброї;

– *процес становлення інформаційного суспільства зумовив розвиток інформаційних технологій і засобів, передусім комунікативного впливу через медіапростір на свідомість людини.* Помилкова відмова від державної ідеології, відсутність єдиної помісної церкви, наявність Московського патріархату як основного джерела деструктивного впливу на свідомість вірян спричинили світоглядну прогалину у свідомості людей, яку заповнили чужі для України погляди та смисли, що формують деструктивні зразки поведінки, налаштовують українців один про одного, призводять до дестабілізації соціальної системи, розшарування за різноманітними ознаками, агресії;

– *стійка тенденція до зростання ролі інформаційної функції держави, перетворення її із забезпечувальної на основну функцію на сучасному етапі історичного розвитку не враховується під час вироблення стратегії протидії гібридним війнам, а інформаційну функцію МВС України здебільшого реалізовує через Facebook, Twitter першої особи та його помічників;*

– *необхідність подальшого пізнання та врахування під час ухвалення Стратегії розвитку України еволюційних законів функціонування й розвитку природи та суспільства з урахуванням антропогенних чинників, у тому числі світоглядних і ціннісних конфліктів;*

– за сучасних умов Україна отримала історичний шанс побудувати ефективну систему громадської безпеки на основі власних культурно-історичних особливостей національного розвитку та національної самоідентичності, ураховуючи визначальні параметри й тенденції розвитку міжнародного та регіонального безпекового середовища, вплив яких може стати вирішальним у забезпеченні громадської безпеки (передусім ідеться про міграційні процеси);

– суперечність, протилежність та агресивний антагонізм цінностей різних суспільств, які є підґрунтям конфліктів, зокрема збройних;

– необхідність у виробленні консенсуальної системи національних цінностей, які завдяки сформованій національній ідентичності мають об'єднати українство на шляху розбудови ефективної держави нового зразка, тощо.

У цьому контексті О. С. Доценко слушно зазначає: «Якщо в регулюванні громадського порядку, крім правових норм, використовуються і моральні норми, звичаї, традиції, то в регулюванні громадської безпеки поряд із правовими нормами широко застосовуються технічні, технічно-юридичні правила, закріплені в паспортах, правилах, інструкціях та інших документах, які є технічно-юридичними нормами» [1]. Відтак, постає окреме наукове завдання щодо дослідження цього сегмента суспільних відносин у межах окремих наукових досліджень.

Управління цими та низкою інших параметрів, що ми визнали як важливі чинники, які впливають на рівень громадської безпеки, свідчить про необхідність формулювання окремої наукової проблеми – теоретико-правових засад управління громадською безпекою – вчинення свідомого, цілеспрямованого впливу на сферу суспільних відносин громадської безпеки з метою формування сприятливих умов для реалізації національних цінностей особою, суспільством, соціальними системами та державою.

2.3. Правовий зміст забезпечення громадської безпеки

Забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах життєдіяльності суспільства й держави, так і в разі виникнення надзвичайних ситуацій досягається шляхом провадження єдиної політики національної безпеки у внутрішній сфері, а отже, сфері громадської безпеки, завдяки реалізації заходів організаційно-правового, інформаційного, фінансово-економічного, політичного й іншого характеру, спрямованих передусім на попередження загроз національним інтересам України [361].

З метою створення та підтримання необхідного рівня безпеки об'єктів громадської безпеки розробляється система правових норм, що регулюють суспільні відносини в цій сфері, визначаються основні напрями діяльності органів державної влади, а також недержавних формувань з питань забезпечення громадської безпеки та попередження фактів виникнення надзвичайних ситуацій різного походження. Відбувається формування органів, що спеціально створені для реалізації напрямів діяльності держави у сфері попередження надзвичайних ситуацій та забезпечення громадської безпеки в цих умовах, визначається механізм контролю та нагляду за їх діяльністю [341, с. 42].

Загальнотеоретичним питанням забезпечення громадської безпеки в юридичній науці присвячено достатньо уваги, проте проблема правового змісту забезпечення громадської безпеки набула першочергового значення тоді, коли основний та найбільш боєздатний підрозділ міліції громадської безпеки (назва міліції на той час), що виконував накази керівництва відповідно до законодавства України, було незаконно ліквідовано.

Ситуацію ускладнили подальші події з ескалацією сепаратизму, встановленням контролю російсько-терористичними військами над окремими ділянками території України, зростання рівня збройної злочинності, фактична втрата контролю над уболівальниками під час проведення найбільш важливих футбольних матчів на стадіонах України, у тому числі в Києві. Наприклад, фінал кубку України 4 червня 2015 року, коли тисячі уболівальників після закінчення

матчу безперешкодно дісталися поля стадіону НСК «Олімпійський» і знищили ворота, витоптали траву та зламали дренажні системи, становлячи загрозу життю та здоров'ю інших громадян, які прийшли отримати задоволення від футбольної гри, що унеможливило проведення святкової церемонії з вручення Кубка України. Перед наукою постало завдання щодо відпрацювання саме правових питань процесу забезпечення громадської безпеки.

Крім того, неврегульованість цього аспекту поставила під сумнів керованість системи громадської безпеки загалом. Це підтверджує значна кількість наукових досліджень з означеної проблематики як вітчизняних, так і іноземних фахівців: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, В. С. Цимбалюка [343], А. В. Басова [341; 361], В. А. Ліпкана [342; 257] та ін.

Однак визначення правового змісту забезпечення громадської безпеки в наукових розвідках спеціально не досліджено. У наявних працях зазначені питання розглянуто фрагментарно або в межах широкої адміністративно-правової проблематики, але без комплексного підходу, передусім поза контекстом національної безпеки.

Отже, визначення правового змісту забезпечення громадської безпеки становить важливе наукове завдання в контексті цього дослідження.

В Основному Законі України йдеться про те, що конституційний лад нашої держави ґрунтується на принципі пріоритету прав і свобод людини та громадянина, а держава відповідає перед людиною і суспільством за свою діяльність. Причому слід ураховувати й те, що, окрім прав і свобод, громадяни України мають і громадські обов'язки, зокрема щодо безумовного дотримання національного та міжнародного законодавства. Відповідно до Кримінального кодексу України [362] та Кодексу України про адміністративні правопорушення [363], до найважливіших об'єктів, що охороняються державою, належать громадський порядок та громадська безпека.

Сучасна юридична наука, широко послуговуючись категорією «безпека», донині не виробила чіткої парадигми щодо евристичних можливостей її адекватного застосування. Адже цю категорію використовують у межах конституційного права,

кримінального права, кримінального процесу та адміністративного права. Безперечно, така багатозначність і широке використання можуть свідчити про непересічне значення цієї категорії для означення певних процесів відповідно до тієї чи іншої предметної сфери людської діяльності. Водночас слід бути коректним під час визначення його конкретного поняття [342].

Ми поділяємо думку, висловлену в численних дослідженнях з адміністративно-правової тематики стосовно того, що неоднозначна термінологія, передусім у сфері безпеки, яка широко використовується останніми роками, спонукає не лише до нечітких, а й подекуди методологічно хибних висновків [342, с. 108], що призводить до викривленого правотлумачення та правозастосування, негативно позначається на ефективності правового регулювання правовідносин у сфері громадської безпеки.

Окремо зауважимо, що термін «громадська безпека» доволі часто вжито в чинних нормативних актах, наприклад у Кодексі України про адміністративні правопорушення, законах України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та «Про правовий режим надзвичайного стану». Крім того, дефініція «громадська безпека» пов'язана з одним зі структурних елементів органів внутрішніх справ – міліцією громадської безпеки, діяльність якої під час Революції гідності зазнала найбільше нарікань. На нашу думку, однією з багатьох важливих причин цього стало неефективне правове регулювання громадської безпеки, її відірваність від національної безпеки, зацикленість на діяльності міліції громадської безпеки з метою збереження громадського спокою. Інакше кажучи, слід переосмислити зміст діяльності із забезпечення громадської безпеки (те, що було) і правового регулювання громадської безпеки (те, що ми пропонуємо).

Такий вузький підхід виявився помилковим і, на жаль, досить дорого коштував нашій державі. Тому, імовірно, законодавець під час утворення Національної поліції вже не передбачив створення поліції громадської безпеки, а утворив патрульну поліцію.

Така позиція призвела до недооцінки тих змін в оперативній обстановці, які постійно відбувалися напередодні захоплень будівель органів державної влади в АР Крим та на Сході країни, що не дало змоги спрогнозувати можливі наслідки групових порушень громадського порядку.

Ми зазначали, що в сучасній юридичній літературі існують різні позиції щодо тлумачення громадської безпеки, що підтверджує неоднозначність цього питання. Ґрунтовне дослідження суті й значення громадської безпеки як об'єкта адміністративно-правової охорони вимагає вивчення та аналізу її змісту, правової бази, реальних гарантій забезпечення та адміністративно-правових заходів захисту.

Забезпечення громадської безпеки здійснюється шляхом використання системи соціальних, економічних, організаційних, правових заходів, що створюють базу для її підтримки, тобто правовий зміст забезпечення громадської безпеки полягає в комплексності безпекового законодавства, яке регулює громадську безпеку. Причому до структури цієї правової системи входять норми різних галузей права – адміністративного, конституційного, трудового та інших. Тому, на нашу думку, доцільним є ухвалення систематизуючого нормативно-правового акта на рівні закону, у якому були б об'єднані всі правові норми різних галузей права щодо реалізації державної політики у сфері громадської безпеки державної політики громадської безпеки (безперечно, крім кримінального, оскільки саме цією галуззю передбачаються покарання за порушення громадської безпеки).

Тому вважаємо, що забезпечення громадської безпеки пов'язане з наявністю комплексу правових норм, що створюють базу для її підтримки, тобто правовий зміст забезпечення громадської безпеки полягає в комплексності безпекового законодавства, яке регулює громадську безпеку. Структуру цієї правової системи становлять норми різних галузей права: адміністративного, конституційного, трудового тощо. З метою впорядкування правових норм різних галузей права щодо реалізації державної політики громадської безпеки запропоновано *проект Закону України «Про забезпечення громадської безпеки»*, який розроблено на основі систематизації безпекового законодавства.

Розробленню цього нормативного акта мають передувати ґрунтовні теоретичні дослідження щодо *систематизації безпекового законодавства* – системи законів України, чинних міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, а також підзаконних нормативно-правових актів України, прийнятих відповідно до Конституції України, що регулюють суспільні безпекові відносини й відповідають національним цінностям і національним інтересам України. На думку 92 % опитаних, рівень забезпечення громадської безпеки майже корелятивно пов'язаний із функціонуванням ефективної системи правового регулювання у цій сфері, більше того, 82 % осіб прямо вказали на необхідність формування саме безпекового законодавства, таким чином прийнявши зазначений термін і визнавши його як такий, що відповідає суті процесів правового регулювання у сфері безпеки.

Термінологія та поняття, якими нині послуговуються як законодавці, так і науковці у сфері громадської безпеки, досить віддалені від парадигмальності, тому закономірною є потреба у визначенні принаймні нашого авторського бачення щодо цього. Учені дискутують стосовно змісту категорій «сфера безпека» та «сектор безпеки». Проте обидва ці терміни не досить вдалі, особливо «сектор» (англ. *security sector*). На нашу думку, важливим елементом наукового аналізу є з'ясування змісту таких понять, як «безпековий простір» (англ. *security space*) та «безпекове середовище» (англ. *security environment*).

Водночас особливого значення з урахуванням проведення проти України гібридної війни набуває поняття «*безпековий простір*». Це поняття доволі динамічне, оскільки змінюється разом із трансформацією безпекової конфігурації не лише світу, а й окремих регіонів. Воно може бути різним за обсягом залежно від національних цінностей; регламентованим чи ні; різнитися ступенем довершеності, коефіцієнтом використання сили або, навпаки, ігноруванням нормативно-правових регуляторів як у конкретному суспільстві (ігнорування законодавства України під час так званого опитування жителів АР Крим у березні 2014 року про відокремлення від України), так і на рівні міжнародного суспільства (наприклад, відсутність

єдності світових лідерів щодо незаконності анексії АР Крим та прямої участі Росії в конфлікті на Сході України).

Слушною є думка Н. М. Оніщенко [364] стосовно того, що безпековий правовий простір об'єднує всі методи і шляхи, а головне, форми, у яких містяться безпекові відносини. Утім безпековий правовий простір передбачає національний та міжнародний рівні.

У сучасних умовах перегляду правових підходів до правового розвитку держави необхідність дослідження правового безпекового простору зумовлена передусім тим, що він є глобальною, комплексною, інтегральною категорією, яка відображає всі сфери життєдіяльності суспільства та цілісну правову дійсність. Правовий безпековий простір є формою існування і державного розвитку загалом. Він здійснює характерологічний вплив на зміни в суспільстві, удосконалення законодавчого процесу, підвищення ефективності правового регулювання, формування суспільної та індивідуальної правосвідомості, спрямованої на реалізацію національних цінностей.

Аналізуючи український безпековий простір з позицій синергетики, його можна вважати відкритою системою, що самоорганізовується, адже саме за допомогою добровольчих батальйонів, волонтерів і саме недержавної складової було здійснено суттєві кроки на шляху збереження територіальної цілісності, конституційного ладу та стримування агресора, недопущення його проникнення вглиб території. Нині безпековий простір України є унікальним, він становить яскравий приклад самоорганізації системи безпеки, кожний елемент якої перебуває в конструктивній взаємодії, а система загалом характеризується синергетичним ефектом.

Відтак, створення єдиного безпекового простору – найскладніший інтегративний процес, учасниками якого є не лише державні органи, а й недержавні суб'єкти – громадські об'єднання, підприємства, установи, організації різних форм власності, юридичні та фізичні особи.

Відповідно, дії органів державної влади й недержавних суб'єктів у всіх напрямках створення єдиного інформаційного простору мають бути чітко

регламентовані законодавством, яке визначає права й обов'язки органів державної влади, органів місцевого самоврядування щодо створення безпекових ресурсів та організації доступу до них.

Наслідком функціонування безпекового правового простору є безпекове правове середовище, яке є тим чинником, що визначає специфіку нормативно-правового впливу в регулюванні поведінки людей, вибір керівним суб'єктом найоптимальніших методів правового регулювання, встановлення меж і сфер правової регуляції. Суттєвою є роль та значення правового середовища для вдосконалення механізму правореалізації, виявлення факторів як тих, що стимулюють, так і тих, що перешкоджають здійсненню соціальними суб'єктами юридичних прав і обов'язків. Очевидною є значущість соціально-правового середовища для створення в суспільстві атмосфери справжньої законності, формування в населення, посадових осіб поважного ставлення до закону [364].

Безпекове правове середовище охоплює систему юридичних зв'язків і відносин, правових комунікативних установ, правових реалій, зумовлених дією права, що визначає характер, спрямованість та інтенсивність правової активності [364].

Безпекове правове середовище – системне утворення, центральною ланкою якого є людина. Її соціально-правова активність спрямована на сприйняття, здійснення й відтворення правових настанов. Система суспільних зв'язків і відносин, що відображає взаємодію людей у сфері суспільного життя, окресленого правом, є головним і суттєвим аспектом у розумінні безпекового правового середовища. У цьому значенні безпекове правове середовище є плинним у просторі й часі процесом руху правових зв'язків і відносин [364].

Таким чином, *безпекове правове середовище* – це сукупність характеристик права, що діють у просторовому та часовому вимірах відповідно до дії безпекового простору суспільства. Співвідношення безпекового простору та безпекового середовища ґрунтується на засвоєнні безпекової інформації, спроможності сприймати її в певних координатах часу й простору окремим індивідом і

суспільством загалом за допомогою відповідних державно-владних механізмів, що наділяє їх ознакою унормованості.

Отже, безпековий правовий простір та безпекове правове середовище співвідносяться як надана можливість засвоєння тієї чи іншої безпекової інформації (безпековий правовий простір) і можливість реалізована, здійснена в певних координатах часу й простору окремим індивідом, певними соціумами, суспільством загалом (безпекове правове середовище) за допомогою відповідних державно-владних механізмів [364].

Таким чином, інтерпретуючи думки Н. М. Оніщенко [364] стосовно інформаційного простору, зазначимо, що ненадійний безпековий простір зумовить формування відповідного безпекового середовища, що приречене на поширення явищ правового нігілізму, правового інфантилізму, правової демагогії, які стануть підґрунтям для розповсюдження екстремізму, тероризму, кіберзлочинності та шпіонажу, гібридних війн. Лише глобальна, кропітка просвітницька робота, підвищення загальнокультурного рівня та рівня правової культури, загартування правових емоцій, вироблення стійких стереотипів правомірної поведінки (і це далеко не повний перелік необхідних заходів) сприятимуть удосконаленню безпекового правового середовища та необхідній санації безпекового правового простору.

Ураховуючи викладене, а також те, що формування й розвиток єдиного безпекового простору України є одним із головних напрямів формування та реалізації державної політики національної безпеки України [365], можемо стверджувати, що *поняття правового безпекового простору* становить самостійну категорію, яка надає можливість аналізувати й оцінювати правову безпекову реальність узагальнено, а не через окремі її компоненти, правильно аналізувати загрози в нерозривній єдності з національними інтересами, національною ідеєю, національною ідентичністю та заходами забезпечення національної безпеки – напрямами державної політики національної безпеки України.

Важливим елементом правового змісту процесу забезпечення громадської безпеки є формування відповідного законодавства. Питанням удосконалення

окремих аспектів громадської безпеки приділено значну увагу. Предметом значної кількості досліджень є різноманітні адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки, які ми розглянемо далі.

Натомість лише незначна частка цих праць присвячена аналізу законодавства про безпеку як елемент правового змісту процесу забезпечення громадської безпеки. Адже здебільшого автори зосереджують свою увагу на правовому регулюванні окремих видів правовідносин у сфері громадської безпеки. Вважаючи ці дослідження важливими, переконані, що нині постало питання щодо розгляду необхідності кодифікації законодавства про безпеку, а також наукової потреби у виробленні консенсуального поняття «безпекове законодавство».

Здійснений нами семантичний та герменевтичний аналіз безпекового законодавства свідчить про те, що *законодавство України про безпеку* (безпекове законодавство) становлять Конституція України, Закон України «Про основи національної безпеки України», законодавчі акти про окремі галузі, види, форми і засоби забезпечення національної безпеки, доктрини національної безпеки, Стратегія національної безпеки України, міжнародні договори й угоди, ратифіковані Україною, а також принципи й норми міжнародного права, які не суперечать національним інтересам України.

Отже, можна виокремити такі *рис*и безпекового законодавства.

1. Термін «законодавство» ми тлумачимо не лише як закони, а й підзаконні нормативно-правові акти, які здебільшого регулюють суспільні безпекові відносини. Така позиція ґрунтується на тому, що в юридичній енциклопедії термін «законодавство» визначено як *систему нормативних актів*, якими регулюються суспільні відносини, і як головний засіб реалізації функцій законодавчої влади та основний метод здійснення правотворчої функції держави, що полягає в діяльності відповідних державних органів з розроблення, прийняття й оприлюднення законів та інших нормативних актів [366, с. 499]. За конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок Конституційний Суд України надав роз'яснення щодо змісту зазначеного поняття. Зокрема, у рішенні Суду йдеться: «Термін

«законодавство» досить широко використовується в правовій системі переважно в значенні як сукупність законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. У законах, залежно від важливості й специфіки суспільних відносин, що регулюються, термін «законодавство» вживається в різних значеннях: в одних випадках мають на увазі лише закони, в інших, передусім кодифікованих актах, поняття «законодавство» включає закони, інші правові акти Верховної Ради України, акти Президента та Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади» [367]. Так, наприклад, Стратегію національної безпеки України затверджує своїм Указом Президент України, так само як і Стратегія кібербезпеки України або Доктрина інформаційної безпеки України або Воєнна доктрина України також затверджуються і скасовуються актами Президента України.

2. Більшість безпекових відносин урегульовані підзаконними нормативно-правовими актами, через що їх незарахування до загальної системи поняття «безпекове законодавство» є штучним обмеженням правового поля лише за ознакою форми ухвалення важливого державного рішення.

3. Дискусійним залишається той факт, що безпекове законодавство обмежується винятково законодавчими актами про окремі галузі, види, форми і засоби забезпечення безпеки, оскільки за межами цієї сукупності законодавчих актів лишаються ті, які встановлюють різноманітні режими безпеки й інші аспекти безпекової діяльності.

4. Не менш дискусійним є положення про «принципи і норми міжнародного права», оскільки Конституція України чітко визначає, що лише чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [414]. Однак ми наполягаємо на тому, що визначальним критерієм має бути відповідність національним інтересам. Якщо Верховна Рада надала згоду на обов'язковість того чи іншого міжнародного договору, який суперечить національним інтересам, то він має бути скасований. І це

положення має бути закріплено в новому Законі України «Про національну безпеку України», адже не завжди ухвалені закони відповідають національним інтересам саме України, а відтак, коли згода на обов'язковість певного міжнародного договору надається Верховною Радою України всупереч проголошеним нами вище положенням, то фактично формується тенденція порушення правової безпеки – дії тих чи інших суб'єктів безпеки відповідно до положень законодавства, реалізація яких здатна завдати шкоди національним інтересам, порушити територіальну цілісність і державний суверенітет.

Таким чином, термін «законодавство» ми трактуємо в широкому розумінні.

Отже, *безпекове законодавство України* слід визначити як систему законів України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також підзаконних нормативно-правових актів України, прийнятих відповідно до Конституції України, що регулюють суспільні безпекові відносини та відповідають національним цінностям і національним інтересам України.

Основу нормативно-правового забезпечення громадської безпеки становлять формування та підтримка його нормативно-правової бази як юридичного засобу досягнення реальної впорядкованості її системи. Як було зазначено вище, основою для функціонування системи громадської безпеки є Конституція України, а також закони та підзаконні нормативні акти, що визначають функції та завдання державних і недержавних суб'єктів сил забезпечення національної безпеки як загалом, так і за конкретними напрямками їх діяльності, підсистемами й рівнями управління. Систему нормативно-правового забезпечення громадської безпеки становить сукупність законів і підзаконних нормативних актів, які створюють нормативно-правове поле для її повноцінного функціонування [414].

У широкому значенні йдеться про:

– Конституцію України [368], у якій виділено три основні різновиди безпеки: «безпека громадянина» (ст. 3), «громадська безпека» (ст. 16, 36, 39, 92), «безпека держави» (ст. 18, 37, 106);

– Закон України «Про основи національної безпеки України», де зафіксовано три основні об'єкти національної безпеки, а також 30 сфер життєдіяльності, у яких забезпечується безпека;

– інші закони України, що регулюють суспільні відносини у сфері безпеки;

– акти Президента України – укази, розпорядження, якими вводяться в дію або затверджуються стратегії, доктрини, комплексні цільові програми тощо;

– акти Кабінету Міністрів України, що визначають компетенцію суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, а також відомчі нормативні акти у формі наказів, директив, настанов, положень, статутів, правил, інструкцій;

– міжнародні договори, що стосуються забезпечення як національної, так і регіональної та міжнародної безпеки, які впливають на забезпечення громадської безпеки [414].

Розглядаючи соціально-політичне визначення *громадської безпеки* крізь призму складових понять, цю категорію можна трактувати як динамічно-стійкий стан стосовно несприятливих впливів, які постійно контролюються діяльністю спеціальних державних органів, що повинні створювати умови для розвитку навичок і реалізації соціально значущих потреб людини, її законних прав і свобод, забезпечуючи розвиток та збереження матеріальних і духовних цінностей суспільства, а також територіальну цілісність, суверенітет і конституційний лад держави. У такому визначенні враховано всі елементи: об'єкт (людина, суспільство, держава), суб'єкт (сформовані для цього органи), обставини загрози (несприятливі впливи), способи забезпечення (діяльність, спрямована на підтримання динамічно-стійкого стану) [1, с. 28; 369].

Мета правового регулювання полягає в тому, щоб унаслідок дії норм права безпекові процеси відбувалися в тих напрямках, які є вигідними суспільству, а внаслідок цього виникали бажані, значущі та необхідні для суспільства результати [342, с. 109; 343].

Висновки до розділу 2

У цьому розділі наведено низку наукових аргументів стосовно того, що громадська безпека є органічним структурним елементом національної безпеки.

Виділено основні підходи до визначення поняття громадської безпеки: 1) стан захисту; 2) система суспільних відносин; 3) система органів та засобів; 4) сукупність прав і свобод; 5) системний феномен; 6) кореляція громадської безпеки через громадський порядок.

Інтегруючи вищевикладені та структуровані нами підходи до визначення поняття «громадська безпека», сформовано основні постулати авторського бачення формування неопарадигми громадської безпеки: 1) життєво важливі інтереси особи суспільства і держави слугують основним змістом діяльності й успішного функціонування системи забезпечення громадської безпеки; 2) обов'язковим, атрибутивним та іманентним елементом системи громадської безпеки є загрози різної природи (природні, техногенні, антропогенні), оскільки саме детермінація загроз і прав та свобод слугує ключовим чинником; 3) людина, її права, свободи та законні інтереси є основним об'єктом громадської безпеки, адже визначальність і спрямованість дій системи громадської безпеки зумовлена правами людини; 4) нехтування розвитком сфери громадської безпеки унеможливорює забезпечення національної безпеки загалом.

Визначено, що концептуальним напрямом державної політики у сфері громадської безпеки повинна бути демонополізація сфери громадської безпеки. Наголошено на необхідності створення професійних спілок, які можуть та мають здійснювати громадський контроль, що має системний, а не епізодичний характер.

Запропоновано авторську інтерпретацію поняття *«правовідносини у сфері громадської безпеки»*, згідно з якою це – врегульовані регулятивними, охоронними та спеціалізованими нормами адміністративного, конституційного, інформаційного й інших галузей права суспільні відносини, що виникають між суб'єктами суспільних відносин у сфері громадської безпеки на основі наділення їх необхідними повноваженнями, у межах яких реалізуються права та свободи, законні

інтереси громадян, заходи з реалізації національних інтересів у сфері громадської безпеки, здійснюється забезпечення громадської безпеки й охорона громадського порядку.

Визначено такі *ознаки правовідносин у сфері громадської безпеки*: 1) слугують різновидом правових відносин; 2) виникають, змінюються та припиняються на основі регулятивних, охоронних і спеціалізованих норм права (норми-декларації, норми-принципи, норми-дефініції) та під час процесу забезпечення громадської безпеки; 3) є вольовими відносинами (виникають на основі норм адміністративно-деліктного права, у них закріплена воля держави на притягнення до юридичної відповідальності правопорушника); 4) складаються між: суб'єктами цих відносин – фізичними особами, юридичними особами, громадськими об'єднаннями, а також суб'єктами владних повноважень; 5) опосередковані державною політикою національної безпеки; 6) слугують органічним елементом державної політики національної безпеки; 7) є сферою реалізації безпекової функції держави; 8) постають основою розвитку безпекового суспільства та всіх нормативно визначених сфер у його межах; 9) відображають особливості застосування імперативних, диспозитивних, рекомендаційних та заохочувальних методів правового регулювання під час реалізації безпекових прав і свобод з урахуванням особливостей та юридичних властивостей суб'єктів відносин у сфері громадської безпеки.

З'ясовано чинники сучасного безпекового середовища, що впливають на правові відносини у сфері громадської безпеки, а саме: стійка тенденція до силового вирішення конфліктних ситуацій; застосування технологій гібридних війн для досягнення геостратегічних результатів у сфері громадської безпеки; політична розрізненість еліт держави; відсутність реальних економічних реформ; збереження високого рівня корупції, який у поєднанні з неефективністю судової системи становить загрозу національній безпеці; законодавча неврегульованість діяльності батальйонів територіальної оборони та інших воєнізованих формувань; розвиток інформаційного суспільства; суперечливість та агресивний антагонізм цінностей

різних суспільств, що спричиняють конфлікти, у тому числі збройні; необхідність у розробленні консенсуальної системи національних цінностей.

Доведено, що забезпечення громадської безпеки пов'язане з наявністю комплексу правових норм, що створюють базу для її підтримки, тобто правовий зміст забезпечення громадської безпеки полягає в комплексності безпекового законодавства, яке регулює громадську безпеку. Структуру цієї правової системи становлять норми різних галузей права: адміністративного, конституційного, трудового тощо. З метою впорядкування правових норм різних галузей права щодо реалізації державної політики громадської безпеки запропоновано *проект Закону України «Про забезпечення громадської безпеки»*, який розроблено на основі систематизації безпекового законодавства.

Безпековий простір з позицій синергетики представлено як відкриту систему, що самоорганізується, адже саме за допомогою добровольчих батальйонів, волонтерів і недержавної системи національної безпеки було здійснено суттєві кроки на шляху збереження територіальної цілісності, конституційного ладу, підтримання на належному рівні стану громадської безпеки всередині країни.

Наслідком функціонування безпекового правового простору є безпекове середовище. Він слугує чинником, який встановлює особливості правового регулювання відносин суб'єктів, вибір і застосування ефективних засобів суб'єктом управління, що сприяють досягненню якісного результату у відповідній сфері регулювання.

Безпекове середовище визначено як сукупність характеристик права, що діють у просторовому та часовому вимірах відповідно до дії безпекового простору суспільства. Співвідношення безпекового простору та безпекового середовища ґрунтується на засвоєнні безпекової інформації, спроможності сприймати її в певних координатах часу й простору окремим індивідом і суспільством загалом за допомогою відповідних державно-владних механізмів, що наділяє їх ознакою унормованості.

Доведено необхідність кодифікації законодавства про безпеку, а отже, введення в законодавчий та науковий обіг консенсуального поняття «безпекове

законодавство», яким запропоновано позначати систему законів України, чинних міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, а також підзаконних нормативно-правових актів України, прийнятих відповідно до Конституції України, що регулюють суспільні безпекові відносини, відповідають національним цінностям й національним інтересам України.

На основі соціально-політичного напрямку *громадську безпеку* визначено як захищеність гарантованого державою стійкого стану соціуму від посягань на життя, здоров'я, майнові права, регламентовану діяльність підприємств та установ публічною адміністрацією та громадськістю з метою забезпечення безпеки та усунення несприятливих проявів, що впливають на розвиток і збереження матеріальних та духовних цінностей суспільства, а також територіальну цілісність, суверенітет і конституційний лад держави.

У такому визначенні враховано всі елементи: об'єкт (людина, суспільство, держава), суб'єкт (сформовані для цього органи), обставини загрози (несприятливі впливи), способи забезпечення (діяльність, спрямована на підтримання динамічно-стійкого стану). Мета правового регулювання у сфері громадської безпеки полягає в тому, щоб унаслідок дії норм права безпекові процеси відбувались у тих напрямках, які є вигідними суспільству, а внаслідок цього виникали бажані, значущі та необхідні для суспільства результати.

РОЗДІЛ 3

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

3.1. Аксіологічний вимір громадської безпеки

Концепція громадської безпеки, становлячи за своєю суттю наукову концепцію і гносеологічний елемент загальної теорії національної безпеки, у кожному зі своїх положень має ґрунтуватися на науковій аргументації. Вона не може базуватися на гіпотезах і припущеннях або на власних суб'єктивних поглядах чи вподобаннях політичного керівництва окремої держави (транснаціональних корпорацій), бажанні тих чи інших політичних діячів збільшити кількість підписки на власні екаунти через публікацію епатажних постів у соціальних мережах, що є популярним явищем у сучасному світі.

Практика російсько-української війни 2014–2015 років засвідчила, що заступництво можливе лише на словах та завдяки такому інструменту, як санкції (дипломатичні, політичні та фінансові). Натомість про конкретну військову допомогу, постачання реальної зброї, у тому числі летальної, надання допомоги не лише порадами, а безпосередньо кваліфікованим персоналом, приватними військовими корпораціями, які можуть надавати послуги у сфері воєнної безпеки за умови реальної небезпеки, не йдеться.

Водночас такі концепції не відображають реальних потреб нації в безпеці, створюють значні ризики актуалізації небезпек у сфері громадської безпеки, а породжувані ними ілюзії можуть призвести до подальшого поглиблення кризи. Так, наприклад, ненависть і недовіра до поліцейських, яка підтримується в засобах масової інформації, розпалювання ворожнечі між жителями Донецької й Луганської областей та рештою населення України зумовлює поглиблення системної кризи, зниження рівня життя, нівелювання основних моральних засад функціонування суспільства. Ці та інші негативні чинники призводять до зменшення ролі та

правового впливу інституціональних структур на громадську безпеку. Таким чином, рівень громадської безпеки суттєво знижується за всіма системними показниками.

Як справедливо зазначає з цього приводу Г. П. Ситник, мало хто з вітчизняних дослідників і практиків звертає увагу на той незаперечний факт, що індивід, соціальні групи та суспільство передусім *оцінюють* практичну діяльність органів державного управління саме в контексті забезпечення власної безпеки (в економічному, політичному чи інших вимірах). Необхідність узгодження інтересів особистості, суспільства та держави з метою забезпечення їх безпеки є головним формоутворювальним фактором спрямованості та сутнісного наповнення національного інтересу і, зокрема, його складової – соціального інтересу [319, с. 120], який, на нашу думку, може бути покладено в основу формування та функціонування системи громадської безпеки.

Слід визнати, що сучасні теорії, предметом яких слугують ті чи інші аспекти безпеки, не готові надати відповіді на багато запитань і, як демонструє аналіз наукової літератури останніх років, проблема бракування жорсткої наукової аргументації є досить гострою. На нашу думку, практика забезпечення безпеки України, вторгнення російсько-терористичних бандформувань підтверджує наше припущення: слухними є міркування тих дослідників, які пропонують сформувати окремий науковий напрям, предметом якого і були б закономірності забезпечення безпеки [188].

Грунтовний аналіз окремих аспектів проблем забезпечення національної безпеки наявний у роботах багатьох дослідників [16; 383–386]. Для нас важливим є те, що у фокусі досліджень, орієнтованих на сферу безпеки, перебувають проблеми забезпечення безпеки в окремих сферах життєдіяльності [238; 242; 252; 373; 387; 388]. Основним методологічним висновком, відповідно до цих досліджень, слід вважати визнання науковим співтовариством домінантної ролі забезпечення окремих елементів національної безпеки без урахування системної специфіки цього феномену, а головне – виявлення взаємозв'язків та впливу їх одне на одного. Саме цей аргумент вважаємо важливим та об'єднувальним, з огляду на що чільне місце в дослідженні посідає проблема розроблення методології синтезу

різнопредметних знань у межах єдиної концепції, у тому числі синтезу різних безпекових концепцій.

Аналізуючи проблеми в окремих сферах життєдіяльності, окремі вчені доходять висновків про необхідність виходу на міждисциплінарний рівень – рівень синтезу знань до єдиної несуперечливої системи. Такі висновки стають наслідком неможливості розв'язання конкретних питань в одній предметній сфері, ґрунтуючись лише на її методології. Тому спроби відгородитися від формування єдиної концепції безпеки певною мірою означають лише спробу побудови цієї концепції на методології невтручання в загальні проблеми, зосередження уваги на частковостях, що за сучасних умов явно не відповідає реаліям сучасного світу і ще меншою мірою відповідає потребам нації в забезпеченні можливості реалізації власних інтересів.

Аксіологічне пізнання безпекової дійсності унаочнює знання про еволюцію правових феноменів, які формуються у сфері громадської безпеки та слугують важливою умовою розуміння їх сутності [235; 252; 254; 256; 389; 390; 526].

Нині, попри невщухаючі спроби аналізувати громадську безпеку в нових умовах, немає також жодної монографічної роботи, у якій достатньо повно і глибоко розглядалися б проблеми безпекової аксіології в комплексі, на основі єдиного та цілісного теоретико-методологічного висвітлення проблеми. До праць останніх років, у яких ці питання не розглянуто, належать дослідження В. В. Белєвцевої, В. М. Березана та О. В. Барабаша [126; 391; 392].

Глобалізація світу, на жаль, створила передумови для глобалізації переважно загроз і небезпек, ніж безпеки. Крім того, так звана сек'юритизація суспільства як явище не відбулася. Навпаки, глобалізація привнесла достатню кількість елементів хаосу, уповільнила темпи розвитку розвинених країн, а також створила додаткові важелі для унеможливлення розвитку слаборозвинених країн, остаточно намітивши тенденцію до архаїчних форм вирішення конфліктів: через війну, агресію, анексію, геноцид, тероризм і сепаратизм, гібридні війни, гуманітарні конфлікти [526].

З одного боку, відбувається певний безпекоренесанс, натомість змістовно і теоретично він не є підкріпленням. Передусім, це стосується сфери громадської безпеки, яку слід розглядати не лише в межах адміністративного права, а й враховувати сучасні тенденції розвитку цього явища [526].

Чимало дослідників вивчали питання правового регулювання громадської безпеки, а саме: О. В. Барабаш, В. М. Березан, О. С. Доценко, М. В. Корнієнко, М. В. Лошицький, Є. Б. Ольховський, І. І. Плохий, В. М. Цикалевич [6; 8; 11; 48; 52; 75; 126; 526].

Окрему увагу методологічним питанням національної безпеки присвятили В. А. Ліпкан, Г. П. Ситник, Г. О. Пономаренко та інші вчені [19; 20; 181; 188; 393; 394]. Водночас І. М. Сопілко однією з перших почала застосовувати філософську методологію під час формування державної політики, зокрема в інформаційній сфері (відповідно до предмета свого дослідження) [395–399]. Напрацювання дослідниці послуговували для нас додатковим джерелом творчого натхнення в межах вивчення громадської безпеки [526].

Причому, з одного боку, чимало дослідників описують позитивні моменти як формування безпекового суспільства, дерегуляції безпекових відносин і формування вільного безпекового ринку – ринку надання послуг у сфері безпеки [526].

Знаковим є й те, що відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», поліцію визначено як центральний орган виконавчої влади, який *служить суспільству* (виділено нами. – Авт.) шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку [400; 526].

Крім того, лише в незначній кількості праць розглянуто і репрезентовано громадську безпеку як складову національної безпеки, а отже, алгоритм її дослідження не має нічого спільного з уже розробленим алгоритмом вивчення національної безпеки [526].

Викладене дає змогу сформулювати таку наукову гіпотезу: нині вже сформовано всі передумови для формування на основі концептуально оновленої методології адміністративного права (а згодом – права громадської безпеки) засад

державної безпекової політики. Базові постулати цього бачення мають таке підґрунтя:

– *методологічно* концепція громадської безпеки на засадах аксіології слугує теоретичним базисом для обґрунтування системи наукового пізнання феномену безпеки не через категорію «національний інтерес», а через категорію «національні цінності». Крім того, у межах аксіологічного підходу виробляються критерії формування цієї системи цінностей, показники її ефективності, а також засоби, за допомогою яких відбувається відбір і їх формування. Це робить більш прозорим розуміння витоків формування такої системи, механізму і критеріїв належності тих чи інших благ до національних цінностей, засад формування системи цінностей, які розширюють розуміння значення громадської безпеки, формулювання адекватних сучасним реаліям і тенденціям безпекового середовища правових засад державної політики у сфері громадської безпеки. Водночас використання адекватної методології унеможливить суб'єктивне трактування фактів порушення громадської безпеки та, відповідно, застосування вибіркового правосуддя до порушників громадської безпеки незалежно від їхніх політичних й інших переконань;

– *онтологічно* концепція безпекової аксіології має парадигмальний характер і є вихідним, базовим положенням для формування якісно нових концептуальних засад державної політики у сфері громадської безпеки;

– *гносеологічно* концепція безпекової аксіології допомагає поєднати методологічний інструментарій різних наук відповідно до єдиного предмета дослідження – громадської безпеки;

– *епістмеологічно* концепція громадської безпеки на засадах аксіології сприятиме акцентуванню наукового співтовариства не на науках, а на предметі дослідження, що нині є об'єктивною потребою в контексті переосмислення неефективності української науки та відставання в найбільш пріоритетних галузях науки й освіти;

– *метафізичний потенціал* імплементації аксіологічного підходу до дослідження громадської безпеки створює нові можливості для ефективної

побудови системи громадської безпеки відповідно до сучасних реалій, передусім гетеротопії соціальностей як передумови формування радикалізму, топології громадської безпеки як конституювання її належності до системи координат національної безпеки і безпекової гетерархії як певного порядку координації множинних відносин у сфері громадської безпеки, за допомогою якою можливе формування моделі структур множин ієрархій, елементи яких поєднані мережевими зв'язками [526].

Як ми вже зазначали, активізація реальних алгоритмів дестабілізації виявила неспроможність систем колективної безпеки своєчасно реагувати на них, а отже, рівень громадської безпеки значно знизився [526].

Події, пов'язані з міграційною кризою в Європі 2015 року, розгортанням Росією військ уздовж кордону з Україною та участю у російсько-терористичній війні проти України, розгортанням у вересні 2015 року військ у Сирії, актуалізація конфлікту між Японією та Китаєм, а також між Північною і Південною Кореєю є яскравим доказом неспроможності сучасної теорії та застарілих підходів вирішувати нові конфлікти, своєчасно їх ідентифікувати та здійснювати превентивну діяльність щодо унеможливлення їхньої активізації в загрози та небезпеки [526].

На тлі подій, що відбуваються в Україні, чітко можна простежити й ідентифікувати методологічну кризу в стратегічному мисленні й прогнозуванні та загалом в управлінні: дефрагментація українського суспільства не сприяла адекватному його відображенню в структурації за новими аксіологічними критеріями в межах теорії національної безпеки, відтак, нині теорія досить віддалена від практики, не здатна пояснювати й інтерпретувати практичну реальність. Це є помилковим і безперспективним напрямом [526].

Важливу роль в унеможливленні формування системної картини у сфері громадської безпеки відіграють праці, у яких нехтується аксіологічний вимір громадської безпеки, бездумно тиражуються схоластичні ідеї, що спричиняють не лише фрагментацію наукового знання, а й значно впливають на практику ефективного забезпечення громадської безпеки як складової національної безпеки, а не лише у співвіднесенні громадської безпеки та правопорядку [526].

Слід констатувати гомогенну спрямованість досліджень, у яких здебільшого громадська безпека розглядається в контексті охорони громадського порядку і пов'язана лише з громадським спокоєм [526].

Яскраво демонструють тиражування цих ідей праці таких сучасних учених, як В. В. Белєвцева, В. М. Березан, О. В. Барабаш, К. В. Мамай [126; 391; 392; 401]. Не враховано сучасні тенденції у сфері громадської безпеки і в колективній монографії фахівців із Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ [402; 526].

Інші дослідження, на жаль, за нинішніх умов вже не відповідають ні сучасним науковим розробкам школи безпекознавства, ні безпековим тенденціям і сучасній глобалізації загроз та небезпек, передусім гібридних війн.

У працях із зазначеної проблематики не досліджено діалектику позитивного та негативного, взаємозв'язку *форми* проявів і впливу негативних чинників на безпекову політику та *змісту* сучасних загроз і небезпек, які зумовлені глобалізацією злочинності, транснаціоналізацією ринку озброєнь, розвитком інституту приватних військових корпорацій, які фактично слугують приватними арміями тих чи інших транснаціональних корпорацій і за озброєнням і компетентністю є іноді вищими за державні безпекові структури окремих країн [526].

Саме тому праці вищеназваних дослідників не мають певним чином сформованої понятійної парадигми. На цьому тлі важливого значення набувають конструктивні як теоретичні конструкції, так і нормативно-правові акти, дія яких сприятиме збереженню історичної спадщини та самоідентичності української спільноти, передусім волі, соборності та незалежності [526].

У травні 2015 року було затверджено нову редакцію Стратегії національної безпеки України [403], утім нормативно так і не визначено ролі громадської безпеки в системі національної безпеки. Автори Стратегії обмежилися лише положенням про те, що розвиток Національної гвардії України як військового формування з правоохоронними функціями має бути спрямовано на збільшення її спроможностей щодо забезпечення громадської безпеки, фізичного захисту об'єктів критичної

інфраструктури, участі в охороні й обороні державного кордону України, а також підтримки операцій Збройних сил України у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період [526].

Причому поняття громадської безпеки та громадського порядку розмежовані як за змістом, так і за формою, оскільки якщо забезпечення громадської безпеки покладено на Національну гвардію України, то завдання щодо забезпечення громадського порядку покладено на Національну поліцію [526].

Тобто громадська безпека як складова національної безпеки донині, навіть після подій Революції гідності, анексії АР Крим, тимчасової окупації окремих територій на Сході України російсько-терористичними формуваннями, а також активним веденням проти України гібридної війни, не є легітимованою. Причому така кореляція є важливою передумовою правильного розуміння сучасного змісту громадської безпеки, яка нині фактично може розглядатися важливою складовою *внутрішньої безпеки держави*. Адже сфера громадської безпеки стосується майже усіх складових і сфер життєдіяльності, які зазначені в Законі України «Про основи національної безпеки України». Наша позиція знаходить своє відображення, проте з іншою аргументацією, у праці М. П. Пихтіна, який виокремлює три основні напрями діяльності внутрішніх військ (нині – Національної гвардії України): 1) охорона громадського порядку; 2) забезпечення громадської безпеки; 3) забезпечення внутрішньої безпеки України [404; 526].

Неефективність систем колективної безпеки, європейських структур безпеки засвідчила нездатність цих систем реально протистояти збройній агресії, анексії, війні тощо. Відповідно, зразки безпеки, які нам нав'язують з Європи, необхідно прискіпливо оцінити, а ті псевдореформатори, які поки що обіймають керівні посади у вищих органах державної влади і фактично знищують правоохоронну та безпекову систему, та й воєнну організацію держави загалом, мають зрозуміти безперспективність сліпого наслідування європейського шляху розвитку правоохоронних структур, зокрема у сфері забезпечення громадської безпеки. Масові заворушення в Німеччині 1 червня 2013 року (м. Кельн), 18–20 березня 2015 року (м. Франкфурт-на-Майні), під час яких було заарештовано близько

550 осіб, спалено 6 поліцейських автівок, 88 правоохоронців отримали поранення різної тяжкості, продемонстрували неефективність застосування застарілих методів забезпечення громадської безпеки, передусім нехтування профілактикою ліворадикальних та інших екстремістські налаштованих соціальних груп, під приводом забезпечення демократичного волевиявлення [526].

Аналогічною є ситуація з бездумною міграційною політикою, унаслідок якої Німеччина протягом 2013–2014 років «отримала» понад 1,5 млн осіб, серед яких чимало терористів та екстремістів. Таке становище зумовлює дестабілізацію Європи та зменшення її могутності, розквіту, а згодом – можливий розпад і занепад [526].

Україна має власний як позитивний, так і негативний досвід. Ми маємо як здобутки, так і помилки, усвідомлення та виправлення яких також є частиною нашого розвитку. Тому слід рухатися власним шляхом, ураховуючи помилки як власні, так і привнесені, у тому числі європейських держав. Застосування прогнозної та описових моделей під час моделювання масових порушень громадського порядку й громадської безпеки на кшталт тих подій, що відбувались у Донецьку, Луганську, Харкові, Одесі, можуть стати калькою подій в Ужгороді, Львові, Рівному, тому мають засвідчити, що жодна європейська країна не змогла, за умови збереження нинішнього підходу до забезпечення громадської безпеки, протистояти сепаратистам [526].

Наведемо ще один приклад. Після звільнення популярного телеведучого Кларксона з каналу BBC у Лондоні (Велика Британія) 20 березня 2015 року до головного офісу цієї компанії під'їхала самохідно-артилерійська установка Abbot SPG і здійснила націлювання на вестибюль головного офісу [405]. Проте нині будь-яка рейтингова особа, чи в реальному, чи в інформаційному кіберпросторі, фактично може використати це для успішного порушення громадського порядку та громадської безпеки. І це не враховують фахівці з правоохоронних органів, оскільки саме концепція громадської безпеки орієнтована на контекстуалізацію як дотримання правопорядку, а не як дотримання національної безпеки. Відтак, теоретично хибні переконання призводять до створення небезпеки самі по собі,

унеможливлуючи застосування безпекового інструментарію для управління загрозами та небезпеками у сфері громадської безпеки [526].

Таким чином, вірус насильства вже настільки вкорінився у свідомості людини, що подолання будь-яких конфліктів відбуваються крізь призму насильства або демонстрації спроможності його застосування. Хочемо ми того чи ні, відповідає це політичній кон'юктурі чи ні, але нині Закон України про боротьбу з тероризмом не спроможний регулювати суспільні відносини у сфері громадської безпеки, пов'язані з діяльністю екстремістські налаштованих груп, які можуть бути використані агентами впливу для дестабілізації обстановки в країні, аж до повалення конституційного ладу [526].

Вищезазначене дає змогу дійти важливого висновку: *ціннісна дезорієнтація сучасного суспільства (і не лише українського) призводить до тероризації суспільства*, коли методи тероризму стають не чимось екстраординарним, а буденною практикою вирішення будь-яких спорів та конфліктних ситуацій [526].

Отже, наперед визначена концентрація повноважень наднаціональних структур, наприклад Європейського Союзу, не є гарантом безпеки, а інколи, навпаки, перетворюється на чинник, через який її рівень може зазнати суттєвої дестабілізації. Цю обставину слід урахувувати, адже вона дасть змогу правильно оцінити переваги та недоліки імплементації європейських зразків і моделей безпеки в українську дійсність. Так, наприклад, відкриття офісу Центробанку Європейського Союзу у Франкфурті-на-Майні 18 березня 2015 року спричинило небувалі масові заворушення та групові порушення громадського порядку. Відтак, важлива подія для Європейського Союзу призвела до дестабілізації громадської безпеки у Франкфурті-на-Майні [526].

Нині значно активізувалися добровольчі батальйони, які інколи вирішують чимало важливих питань оборонного значення, захищають національну незалежність і здійснюють заходи з охорони громадського порядку. Натомість, на наше переконання, держава була, є і буде найбільш ефективним суб'єктом забезпечення управління громадською безпекою, яка включає свідомий цілеспрямований керуючий вплив на об'єкт управління з метою досягнення цілей

безпеки. Причому управління безпекою передбачає такі функції, як організація, планування, прогнозування, взаємодія, контроль. Для реалізації цього завдання окремого теоретичного розроблення потребує проблема державної безпекової політики, зокрема державної політики у сфері громадської безпеки, яка фактично є змістовним наповненням внутрішньої безпеки [526].

Застосування аксіологічного підходу дає змогу запропонувати авторське визначення аксіології: *аксіологія* – вчення про цінності, філософська теорія загальнозначущих принципів, які визначають спрямованість людської діяльності, мотивацію людських вчинків. Акцентування на застосуванні аксіологічного підходу до громадської безпеки не є спонтанним бажанням філософізації проблем безпеки, навпаки, застосування цього підходу може привнести конкретику в розуміння базового підходу щодо трактування родового поняття національної безпеки [526].

Нині одним із найважливіших завдань теорії громадської безпеки як гносеологічного елемента теорії національної безпеки має бути розроблення її методологічних проблем [526].

Цікавим є звернення до аксіологічних проблем І. М. Сопілко, яка пропонує виділяти інформаційну аксіологію. Екстраполюючи наукові положення дослідниці до нашого дослідження, зауважимо таке [395–399]: цінності не виникають самі по собі, оскільки в них є лише значущість і змістовність: вони передбачають вимоги, звернені до волі, відповідні цілі, а також надають змісту діяльності. Розгорнуте вчення про цінності розробив Р. Г. Лотце, який намагався обґрунтувати істинність пізнання за допомогою поняття об'єктивної значущості логічних і математичних істин. У працях дослідника Віндельбанда цінностями є істина, добро та краса, а наука, правопорядок, мистецтво і релігія розглядаються як цінності-блага культури, без яких людство не зможе існувати [526].

Таким чином, правопорядок як один із результатів громадської безпеки виступає цінністю-благом. Причому Віндельбанд порівнює правопорядок із мистецтвом, наукою і релігією, що надає першому нового значення і наперед визначає зовсім інші обрії пізнання, ніж просте зосередження на його охороні та дотриманні стану спокою [526].

Будь-яка цінність сама по собі є ціллю, до неї прагнуть заради неї самої, а не заради матеріального інтересу, вигоди або чуттєвої насолоди. Саме тому в межах аксіологічного підходу громадська безпека – це самоцінність, а не інструмент, за допомогою якого досягаються інші цінності. Крім того, громадська безпека, слугуючи цінністю, не визначається через категорію інтерес як усвідомлену потребу, що здебільшого має матеріальне вираження. Відтак, у межах аксіологічного підходу ми сформулюємо наукові аргументи щодо некоректності визначення родового поняття національної безпеки через категорію національних інтересів [526].

Цінність – це не реальність, а ідеал, носієм якого є свідомість як джерело всіх норм. Відтак, можна чітко ідентифікувати іншу істину: не може бути абсолютної безпеки, так само як не може бути абсолютної свободи. Ідеал настільки й ідеал, наскільки його ніколи не можна досягнути. Але осягнення цього постулату вже наближає нас до правильного розуміння сутності й призначення громадської безпеки, необхідності операціоналізації цього поняття через категорії цінностей, а не інтересів [526].

Загалом усі погляди щодо сутності цінностей слід класифікувати, розподіливши на дві великі групи:

1) дослідники, які вважають цінності суб'єктивною категорією, що визначається крізь волю (Кант), емоційні акти переваги (Брентано), почуття (Вундт, Іодль, Паульсен);

2) дослідники, які вважають цінності об'єктивною категорією, породженням чистої волі (Мюнстерберг, Ласк, Гуссерль, Коген), акт переваги (Шелер) [526].

Отже, громадська безпека має трактуватися як така, що за своєю суттю спрямована на встановлення громадського спокою, справедливості, балансу інтересів особи, суспільства й держави, свободи, законних інтересів та волі. У цьому полягає зміст цінності громадської безпеки, за допомогою якої стверджується єдність і взаємозалежність цінностей як окремої особи, так і держави як особливих, але самодостатніх і водночас взаємозалежних соціальних цінностей [526].

Застосування аксіологічного підходу слугує своєрідним орієнтиром та дороговказом щодо формування системи стримувань і противаг, а в більш абстрактному аспекті – балансу інтересів особи, суспільства та держави. Формування системи цінностей допомагає сформувати цей баланс, ґрунтуючись на об'єктивних наукових критеріях, а не послуговуючись суб'єктивними ставленням та інколи помилковими оцінними критеріями. Здійснення цих цінностей, власне, становить основний зміст і завдання, безпосередньо ідею державної безпекової політики у сфері громадської безпеки [526].

Застосування аксіологічного підходу уможлиблює виділення кількох вимірів громадської безпеки:

1) *нормативна політика громадської безпеки* – визначена в керівному нормативно-правовому акті (Концепція державної політики у сфері громадської безпеки України), а також інших нормативно-правових актах України, що регулюють суспільні відносини у сфері громадської безпеки, система поглядів на громадську безпеку, репрезентовану через баланс цінностей особи, суспільства й держави, а також керівні ідеї, цілі, завдання, функції, принципи та методи забезпечення громадської безпеки як елемента державної політики національної безпеки;

2) *реальна політика громадської безпеки* – державна політика у сфері громадської безпеки, яка втілюється в реальному житті через ужиття комплексу передбачених законодавством заходів і спрямована на реалізацію національних цінностей;

3) *ідеальна політика громадської безпеки* – еталонна модель державної політики у сфері громадської безпеки, заснована на аксіологічному підході [526].

У ХХІ ст. відбувається девальвація майже всіх цінностей, у яких людство втілювало свої очікування, наміри та мрії. Утрата відчуття цінності миру, необхідності обстоювати його не словами про «стурбованість і зниклоість», а реальним діями призвели до девальвації цінності безпеки, унаслідок чого війна, агресія, тероризм та екстремізм стали органічною складовою нашого буденного життя. Нині саме ці явища і, відповідно, боротьба з ними (яка, на жаль, ведеться

реактивно, а не проактивно) визначають вектори подальшого розвитку всього людства.

Утрата цілісного смислу буття зумовила ситуацію, за якої в центрі уваги аксіології постала унікальність людського існування, пробудивши в індивіда почуття тривоги й небезпеки не лише перед світобудовою, а й перед тотальною владою інформаційного суспільства. На жаль, за словами Дельоза, більше вже не існує ні глибини, ні висоти: сучасний мислитель змушений орієнтуватися на поверхові ефекти. Саме тому українське суспільство сьогодні більше орієнтується в прізвищах терористів, ніж тих, хто творив історію нашої Батьківщини.

Нині криза в безпековій сфері слугує додатковим аргументом на користь необхідності переосмислення значення аксіології, за допомогою якої можливо реалізувати потребу людини в цілісній інтеграції: теоретичного та емпірики, пізнання та практичного досвіду. Крім того, нова аксіологія, або аксіологія майбутнього як власна унікальна предметність відображає бажане майбуття для кожної нації. За таких умов два плани буття – суттєвий (іманентна індивіду реальність) і надчуттєвий (осягнена розумом трансцендентність буття) – спроможні визначати не лише історію аксіологічних уявлень (заради чого жили, живуть нині й готові жити далі покоління людей), і не лише універсальний спосіб проникнення в майбутнє (пошук єдиного смислу в усьому розмаїтті цінностей), а й безумовну практичну значущість (долю роду) [407, с. 19].

Унаслідок цих подій відносини між парадигмальним центром і залишками ціннісної периферії є зміщеними.

Благо виступає умовою цінності, принципом істинності, тобто тим, до чого прагне людина. Благо маніфестує себе початком буття множини цінностей. За таких умов можна констатувати гегемонію блага – процес, за якого класова стратифікація, що ґрунтується на класовій ознаці, нівелюється завдяки апеляції до загального культурного ядра. Таким чином, благо слугує єднальним компонентом, завдяки якому влада досягає згоди в суспільстві. Благо є культурним кодом української нації, вона вписується в загальний та спільний здоровий глузд, притаманний усім представникам різних соціальних прошарків, тож національні цінності набувають

такої форми, яка природним чином відображає їх сприйняття як інтереси загальнозначущі та справедливі, а отже, благо – спільне для всіх.

Геопросторові трансформації, передусім зміна просторів безпеки, спричинили безпекоренесанс, за якого вчені та дослідники прагнуть дедалі частіше звертати наукову увагу до проблем забезпечення національної безпеки.

Якщо раніше безпекові проблеми були у фокусі наукової уваги лише співробітників Національного інституту стратегічних досліджень, які здійснювали в межах власних функціональних обов'язків такі дослідження (С. С. Гнатюк, В. П. Горбулін, С. В. Дрьомов, Д. В. Дубов, А. Б. Качинський, К. А. Кононенко, Б. Парахонський, С. В. Сьомін та ін. [16; 408–410]), то останніми роками безпекова тематика стала доволі популярним предметом розгляду науковців, причому за різними напрямками наукових досліджень.

У цьому контексті вирізняються праці таких дослідників, як Р. О. Банк, О. С. Бодрук, С. Кандауров, Г. Ф. Костенко, Б. А. Кормич, В. І. Курило, М. Б. Левицька, М. І. Мельник, В. Я. Настюк, Н. Р. Нижник, А. М. Новицький, С. П. Павленко, Г. О. Пономаренко, В. В. Паламарчук, М. М. Пальчук, М. М. Пендюра, Г. Г. Почепцов, Г. П. Ситник, З. Д. Чуйко та інших учених [319; 411–413].

Окремо слід виділити праці наукової школи доктора юридичних наук В. А. Ліпкана, де в межах сформованої епістемологічної спільноти здійснюється системне дослідження національної безпеки як цілісного екзистенціального феномену: Н. Ю. Баланюк, Р. О. Банк, В. М. Вац, М. І. Дімчогло, І. В. Діордіца, Т. В. Дубас, М. Ю. Довгань, О. О. Дьоміна, В. А. Залізник, Є. Ф. Збінський, А. А. Кафтя, В. О. Кір'ян, В. Ю. Кобринський, А. М. Лобода, О. В. Логінов, В. В. Майоров, Ю. Є. Максименко, О. А. Мандзюк, П. Є. Матвієнко, В. Я. Політило, Л. І. Рудник, Я. М. Собків, К. Г. Татарникова, К. П. Череповський, О. В. Шепета та ін. [19; 270; 414–420].

Натомість, попри значну кількість розвідок, присвячених висвітленню різних аспектів безпеки, нині відсутні дослідження, що стосуються безпосереднього впливу симулякрів та впровадження симулятивної практики як одного з методів ведення

гібридної війни проти України, а також їхнього впливу на громадську безпеку, що й визначає актуальність цього підрозділу.

Водночас необхідність формування доктринального розуміння основ форм і методів упровадження симулятивної практики під час проведення гібридної війни проти України в контексті забезпечення громадської безпеки зумовили вибір теми нашого дослідження.

З'ясуємо, що таке сімулакрум, або симулякр. Симулакрум (лат. *simulare* – прикидатися) – слово, що має два різні значення залежно від репрезентативної та нерепрезентативної моделі застосування.

Платон визначав сімулакрум як копію копії, відображення відображення, подвоєння подвоєння, яке, як і копія, претендує на позначення оригіналу, прототипу. Копія володіє схожістю з референтом, оскільки будує себе за зразком ідеї, а *симулакрум* – це копія копії, позбавлена подібності.

Еклезіаст зазначав, що *симулякр* – це зовсім не те, що приховує істину, це і є істиною.

Оскільки симуляція виявляється іманентною реальності, то немає можливості зазначати про якусь присутність, базу, оригінал. Відтак, наприклад, імітація вільних виборів на тимчасово окупованих територіях (АР Крим, Луганська та окремі частини Донецької області) надають підстави стверджувати, про застосування симулякрів під час проведення інформаційно-психологічних операцій проти українського населення на цих територіях. Причому особливість симулякрів полягає в тому, що вони не стосуються принципу реальності, адже реальність просто чітко та вміло маскується. Зокрема, ідеться про:

– *псевдовибори*, які відбуваються під дулами автоматів, за умови фактичної відсутності вибору та «правильного формулювання питань»;

– *псевдовладу*, яка абсолютно маріонеточна та залежна від Москви, контрабанди й продажних чиновників України, які самостійно не спроможні реалізувати державну політику;

– «*зелених чоловічків*», тобто організовані з єдиного центру, озброєні найманці з іноземних держав, які не мають знаків розрізнення і не ідентифікують себе (до

моменту їх затримання офіційними органами держави та проведення відповідних процесуальних дій) з жодною державою, які реалізують політику дестабілізації в Україні, тощо.

Симулякри виявляють ефективність під час здійснення таких операцій, ведення гібридних війн, адже вони підривають і стирають межі між реальністю, доповненою і спотвореною, та віртуальністю.

Для детального висвітлення застосування симулякрів проти України та її населення наведемо етапи процесу симуляції, які розробив С. Бодрійяр, паралельно ілюструючи їх прикладами з різних етапів тимчасової окупації України.

Важливим поворотним моментом у цьому процесі симуляції є перехід від знаків, які щось дисимілюють, до знаків, які приховують від нас той факт, що вони не означають нічого. Так, наприклад, ні жителі анексованого Криму, ні жителі так званих ЛНР чи ДНР не зможуть виїхати в жодну країну, окрім Росії. Їхні діти не зможуть навчатися в жодній школі, вищому навчальному закладі, отримувати медичну та інші види допомоги в жодній країні світу, окрім Росії. Таким чином, обрання цього рішення перемістило жителів тимчасово окупованих територій до віртуального світу, створеного симулятивною практикою.

Перше передбачає теологію істини, друге – знаменує століття симуляції та симулякрів.

На зміну реальності приходить гіперреальність, коли будь-яка можливість пізнати реальне є утопічною і водночас зростає ностальгія за якоюсь справжністю, задовольнити яку в принципі неможливо, оскільки ця ностальгія призводить до подальшої ескалації та інтенсифікації симуляції.

Так, наприклад, ДНР – існує як бажання, ствердження того, що вона є реальною країною (республікою), реальною окремою частиною міжнародного товариства. ДНР існує для того, щоб усі інші вірили, що решта положень є теж реальними, тоді як Україна є нереальною:

– Україна як держава – це трагічна помилка історії, яку потрібно якнайскоріше виправити;

– Україна завжди була складовою частиною Росії – Малоросією;

– української мови ніколи не існувало – вона є діалектом російської мови (посилання на Валуєвський циркуляр та Емський указ);

– «київська хунта» незаконно захопила владу – экс-президента Януковича не було усунено від влади жодним, передбаченим законодавством України, законним способом;

– «українські карателі» знищують мирне населення Сходу;

– «київська хунта» через економічні санкції прирікає АР Крим на голод і холод;

– американський уряд є організатором Революції гідності, він прагне встановити контроль над Україною з подальшим розміщенням зброї біля кордонів Росії;

– для проведення демаркаційної лінії між сучасними українцями та росіянами уведено в обіг поняття «укропи» (українці, що сповідують концепції соборної і незалежної держави) та «ватники» (росіяни, які сповідують політику Путіна) тощо.

Крім того, існування так званої ДНР покликано створити ілюзію того, що справжня Україна є несправжньою, що її ніколи не існувало: звідси фальсифіковані та перекручені трактування історичних фактів, відверта брехня щодо історичних подій, демонстрація намальованих у фотошопі мап, свідченням переодягнених акторів з Росії від імені «пересічних українських громадян», або «жителів Донецька» про погану економічну ситуацію в країні, авіаудари, яких завдають Збройні сили України по мирних мешканцях, тощо.

Таким чином, завдання симулякра з ДНР – зробити Україну в уяві населення окупованих територій гіперреальною, тобто перетворити справжню Україну на симулякр, тобто копію копії, а отже, перетворити уявлення про країну на фантом.

Ідеться не про вигадану недостовірну репрезентацію реальності, а про прийняття того факту, що реальність як така початково включає до власної структури симуляцію, репрезентацію, фікцію, рятуючи таким чином себе. Усвідомлення цього механізму симуляції дає можливість наблизитися до розуміння ототожнення інтересів правлячої верхівки з національними інтересами, забезпечення безпеки державного апарату та забезпечення громадської безпеки

Важливим моментом аналізу симулякрів є розгляд поняття «оцінка», яке означає аксіологічні ставлення людини до всього нормативно представленого багатоманіття предметних проявів людської життєдіяльності й можливостям їх пізнавального та практичного засвоєння [407, с. 471].

Аналіз категорії «оцінка» дав змогу встановити її органічний зв'язок із внутрішнім світом індивідів, історичну варіативність і складну взаємозалежність з усіма атрибутивними характеристиками родового життя. Прикладом слугує анексія АР Крим. Так, завдяки багаторічній професійній роботі спецслужб Росії на території півострова було сформовано чітке уявлення про те, що АР Крим – не Україна, а Севастополь – місто руської слави. Українська влада роками нехтувала питаннями інформаційної роботи в цьому регіоні, повсякчас потурала місцевим елітам у корупції, запевняючи себе, що купують спокій. Натомість внутрішній світ кримчан почав існувати самотійним життям, передусім у місцях компактного перебування російськомовного населення і військового контингенту. Значна кількість спецоперацій з дискредитації влади в Україні, формування спотвореної уяви про помилку Хрущова, нищення паростків української державності, що мали б формувати громадянську належність жителів автономії як українців, призвели до того, що анексія території України і фактичний перехід громадян у позаправовий статус було інтерпретовано як позитивний факт. Адже жоден житель Криму з російським паспортом не зможе виїхати закордон, окрім Росії, отримати переваги від вільного світу.

Тому важливість розгляду категорії «оцінка» є без перебільшення знаковою, адже вона дає змогу зрозуміти механізми прийняття тих чи інших рішень громадянами країнами: чому кримчани майже з оплесками зустрічали найманців із Росії, а в Харкові після невдалої спроби захоплення будівлі міської ради, унаслідок професійних дій спецслужб, а також чіткої й однозначної державницької позиції харків'ян, влада України відстояла права громадян жити у своїй, а не уявній державі, на кшталт ХНР. Аналогічне врахування оцінки таких подій одеситами дало змогу запобігти масовим безладам і безчинствам незаконних збройних формувань в Одесі.

Слід зважати на той факт, що без оцінки не обходиться жоден індивід. Саме тому на російському телебаченні постійно транслиують інтерв'ю з начебто місцевими жителями (які почасти виявляються артистами з Росії і не мають жодного стосунку ні до України, ні до місцевості, «уродженцем» якої його представляють).

Однією з проблем безпекової політики України є відсутність системного методологічного інструментарію оцінки певних подій із подальшим виробленням напрямів державної політики щодо управління ними.

На жаль, фахівці Національного інституту стратегічних досліджень і зараз стоять на місці, продовжуючи не стільки здійснювати аналітику, скільки коментувати підготовлені ними різноманітні документи концептуального та стратегічного рівня у сфері національної безпеки або ж викладати і видавати за свої думки переклад окремих безпекових документів країн Європейського Союзу. Так, наприклад, в аналітичній доповіді 2015 року стосовно концептуальних засад розвитку системи забезпечення національної безпеки про гібридну війну було згадано лише двічі та й то в контексті перекладу положень перспектив європейської безпеки [409, с. 17–18], а про симулятивну практику та симулякри взагалі не йшлося, так само як і про громадську безпеку в цій доповіді ми не знайшли жодної згадки [409].

Отже, цілісне розуміння оцінки постає не стільки даниною і вимогою філософів, скільки реальною потребою, що може бути реалізована в межах аксіології.

Безпосередньою природною передумовою оцінки, що склалася в процесі біологічної еволюції людини, є емоція, особливий психофізіологічний механізм, що утримує життєві процеси в їх оптимальних межах і закріплює правильність і повноту тієї чи іншої дії, її відповідність початковій потребі. Цим можна пояснити, що будь-якому захопленню передували жалісливі розповіді псевдожителів, передусім жінок, які «ледь стримуючи» сльози розповідали про «хунту, київських карателів, правий сектор тощо». Особливим цинізмом вирізнявся репортаж російських ЗМІ про те, що на Майдані начебто розп'яли хлопчика, а потім його розчленували, підсмажили та з'їли. Попри неправдивість і дивакуватість переважної

більшості інформаційних контентів у російських ЗМІ, вони сформували стійку уяву про те, що в Україні всім, хто розмовляє російською, загрожує смерть, а європейський вибір України – це запродання американцям і пряма загроза встановлення військових баз на території України з подальшим розміщенням відповідних систем ПРО, які загрожуватимуть безпеці Росії. Відтак, Україна є ворогом, якого слід знищити і примусити до «послуху» та виконання московських забаганок. Примус до дружби в Росії дорівнює повному знищенню ідентичності, тому є неприйнятним жодному цивілізованому суспільству, які чітко надали оцінку діям поки що чинної влади Росії.

З цією метою в медійний простір було уведено емоційну складову: будь-яка інформація про Україну подавалася лише в негативному контексті, викликаючи формування стійких негативних емоцій до України, власно відчуження від поняття «братній народ». Водночас під час захоплення АР Крим саме це і не надало можливості нашому військовому контингенту, який нарахував на момент вторгнення найманців з Росії 18 тис. особового складу, адекватно оцінити загрозу та нейтралізувати її, а в разі неспроможності нейтралізації – виконати свій військовий обов'язок та знищити ворога незалежно від того, якої він національності, громадянства тощо.

Отже, на емоційному тлі в Росії для пересічних росіян українці – уже давно не братній народ, а фашисти й карателі, які притискають російськомовне населення. Водночас для багатьох українців до початку прямої військової агресії Росії в Україну, яку військові фахівці датують серпнем 2014 року, російські військовослужбовці були братами по зброї, через що проти них не змогли застосувати зброю і дати їм адекватну відсіч.

Відтак, саме *знання оцінки* тих чи інших подій, а також цілеспрямовані дії, що передували та були спрямовані на формулювання конкретної оцінки на ті чи інші події відіграли вирішальну роль при захопленні Криму, втраті Луганська, частини Донецької області, а також повній мобілізації українства на боротьбу з ворогом на решті території нашої держави.

Теоретичний алгоритм формулювання потрібної російським спецслужбам оцінки виглядає таким чином:

1) *миттєва інтеграція внутрішніх і зовнішніх подразників* – Революція гідності 2014 року в Україні була інтерпретована як захоплення влади хунтою, яка буде нищити все руське, убивати та спалювати на вогні всіх, хто розмовляє російською, а головне – мститися жителям Донбасу за президента, який представляв їхній регіон. Водночас Росія пропонує швидкий вихід із ситуації через організацію так званого вільного (навіть важко вживати це слово щодо Росії) під дулами автоматів найманців та люмпенізованих і маргінальних елементів із незаконних військових формувань волевиявлення з подальшим проголошенням народної республіки;

2) *залежно від характеру зовнішніх впливів і ступеня готовності внутрішніх механізмів вибір реакції стає альтернативним, набуваючи або позитивного забарвлення (почуття приємного, задоволення, спокій) або негативного (жах, тривога, неспокій, ностальгія)* – після проголошення так званих народних республік настає вибір емоційного стану. Навряд чи жителі Донбасу можуть сказати, що їх стан характеризується спокоєм. Навіть ностальгія, яка належить до негативного емоційного стану, переконливо свідчить про дисонанс між внутрішнім бажанням повернути часи СРСР, передусім рівень цін і заробітних плат або пенсій, і зовнішнім впливом «руського світу», який насправді виявився не таким, яким його малювали, обіцяючи великі пенсії, стабільність і процвітання;

3) *завдячуючи механізму зворотного зв'язку відбувається зростаюче підсилення одного з модусів елементарної чуттєвості (страх перетворюється на жахіття, тривога – на патологічну фрустрацію), що надає цьому модусу форми випереджувального відображення – емоційного представлення, вираженого мовою тіла і адресованого ззовні*. Реалії життя в народних республіках, абсолютний хаос, беззаконня, відсутність громадської безпеки, упевненості в завтрашньому дні формують стійку хворобу соціальної структури, що уособлює населення зазначених республік: ця хвороба є патологічною, але вона становить модус випереджувального відображення кінцевості буття цих республік, неможливості й відсутності в них

майбутнього. Така конечність буття, досягнення глухого кута розвитку призводить до наростання агресії в структурі населення і перетворює його на соціально небезпечну масу людей, здатних до вчинення непрогнозованих дій;

4) *завдяки нейрофізіологічним механізмам збудження та гальмування виражена зсередини готовність до дії перетворюється на спрямований поведінковий акт (порушення громадського порядку, учинення вбивств, тортур, терористичної діяльності тощо), тривалість якого визначається збереженням емоції.* Саме цим можна пояснити поступове витіснення українських медіа з тимчасово окупованих територій з метою встановлення тотального контролю над інформаційним простором. Це потрібно для того, щоб постійно тримати в певному емоційному стані населення, підтримувати в них ненависть до усього українського і прославляти уряд Росії, який постачає «дешеве вугілля», піднімає пенсії, соціальні виплати тощо. Причому замовчується інформація, що причиною горя і страждань українського народу на окупованих територіях є Росія, яка цілеспрямовано знищила 65 з 95 шахт, утилізувала всі заводи на окупованих територіях, а через свої «гуманітарні конвої» просто викрала обладнання заводів та металургійних комбінатів. Усередині ж самої Росії з метою уникнення соціальних конфліктів через занепад економіки, стрімке зuboжіння населення, тотальну корупцію головними новинами є пропаганда щодо необхідності захисту російськомовних на Сході України, підтримки високих пенсій та соціальних виплат в окупованому Криму тощо. Навіть тоді, коли в Сибіру у квітні 2015 року спалахнула пожежа, у російських новинах найголовнішою та найочікуванішою була інформація щодо дискредитації української влади й необхідності підтримки російськомовного населення на окупованих територіях. Таким чином, постійна підтримка негативних емоцій є необхідною умовою формування керованої та прогнозованої оцінки індивідами тих чи інших подій.

На жаль, процеси антропосоціогенезу не змогли зрушити з місця цей механізм, хоча його імплементація в дійсність має конкретні приклади, які ми навели вище.

Важливими і такими, що можуть бути інтерпретовані в межах нашого дослідження, є такі висновки [407, с. 473].

1. *Підґрунтям формування оцінки є аксіологічні відношення, за якого в первісному суспільстві масштаб і кінцева мета детерміновані корисністю, а в умовах цивілізації – цінністю.* Зокрема, обираючи подальший напрям розвитку подій під час опитування громадян щодо відокремлення від України і приєднання до Росії переважна більшість українського населення Криму обрала користь від набуття російського громадянства: підвищення заробітної платні у працівників бюджетної сфери, висока пенсія. Жодним чином не обговорювалися питання ціннісної спорідненості кримського населення і російського. Крім того, саме через ціннісний ареал кримськотатарський етнос українського соціуму не сприйняв це опитування, не брав у ньому участі й не визнав його результати.

2. *Суб'єктом оцінки виступає індивід.* За умови первісного ладу індивід ще не відокремлює власних потреб від потреб роду та спільноти, а в умовах цивілізації має чітко усвідомлювати не лише суспільні, а й особистісні потреби, цінності й інтереси. Відтак, об'єктом інформаційного впливу є окремий індивід, його уподобання, з урахуванням ментальності, інтелектуального та світоглядного рівня. На суб'єктному рівні кожній окремій соціальній групі при проведенні так званого опитування обіцяли певні привілеї: зрадникам у правоохоронній і військовій сфері – соціальні гарантії, безпека від «карателів та київської хунти»; працівникам бюджетної сфери – підвищення заробітної платні; пенсіонерам – пенсії. Таким чином, інформаційний вплив Росії мав локальний, селективний, але системний характер, оскільки всі дії протягом незалежності України були спрямовані на підриг конституційного ладу, формування упередженого ставлення до історії України, нав'язування власних стереотипів мислення та світогляду, постійної брехні щодо історичної спільної долі.

3. *Об'єктом оцінки слугує предметність.* Якщо в первісному суспільстві оцінки зорієнтовані на мінімізацію розбіжностей у їх ставленні до спільних продуктів життєдіяльності, то за умов сучасної цивілізації – на максимізацію таких та їх стимуляцію з боку соціальних інститутів. З позицій діяльності російської

пропаганди чітко вбачається належність формування емоцій за першим первісним типом, коли індивідуальне розчиняється в колективному, колективне слугує всезагальним благом, а благо та інтереси конкретної людини, якщо вони не відповідають загальному благу, нівелюються, а в деяких випадках і знищуються разом з особою – носієм тієї чи іншої оцінки, яка не збігається з еталоном, прийнятим у цьому суспільстві. Убивства опозиційних політиків, театральних діячів, митців – традиція російської політики, яка не визнає опозиційної думки, вихована на традиціях месіанства і тоталітарної імперії.

4. Лишаючись елементом проективної діяльності, *оцінка постійно потребує зовнішнього підсилювача*. Таким підсилювачем виступає пропаганда через ЗМІ, листівки, Інтернет, SMS-повідомлення. З кожного каналу на окупованих територіях постійно лунають негативні меседжі щодо української влади, вживається усталена та затверджена керівниками пропаганди термінологія «українські карателі», «київська хунта». Таким чином на підсвідомому рівні формується стійка система негативних емоцій до української влади, українська влада визнається винною в усіх бідах населення, що лишилося на окупованих територіях: безладах, руйнації, безробітті, соціальних та інших негараздах. У сучасному суспільстві, передусім з огляду на розвиток інформаційних технологій, арсенал таких способів і засобів є досить широким.

Нині також можна констатувати стихійну кореляцію у сфері цінностей та оцінок. Насичення сфери безпеки різними модальностями цінностей, а науки – полемікою щодо трактування цінностей, багатозначність їх трактування спричинили природне зосередження і трансформацію цієї проблематики в контексті аксіологічної сфери.

Таким чином, доходимо висновку, що *оцінка стає дедалі більш універсальним засобом аксіологізації родового життя*, показником дедалі зростаючої релятивності ціннісних розмежувань між людьми та формою концентрації уваги індивідів навколо найбільш значущої для сучасної епохи проблеми майбутнього як такого [407, с. 475].

Саме оцінка допомагає зрозуміти важливість і необхідність пріоритизації національних інтересів, які ґрунтуються на національних цінностях. Слушною є думка А. Тойнбі [421, с. 587] про те, що в процесі взаємодії різних культур форми суспільної організації більш-менш засвоюються успішно, натомість ядро культури, система цінностей і ціннісних орієнтацій – досить складно та повільно.

Тому початкова ейфорія від так званого «руського миру» з часом наштовхнеться на серйозніші методологічні проблеми, що мають аксіологічні витоки: система цінностей руського народу й української нації є гранично різними, вони не збігаються за багатьма системоутворювальними параметрами, тому етноси або соціальні групи, які захочуть інтегруватися до російського соціуму, змушені будуть перебувати на периферії як ментального сприйняття їх з боку пасіонарного етносу, так і фізично відчувати зневагу та несприйняття з боку корінних народів Російської Федерації. Така доля спіткає тих, хто вподобав шлях користі, на противагу шляху інтеграції цінностей та споріднення на їх основі.

Іншим важливим питанням застосування аксіологічного підходу є використання категорії блага для формування функціональних сфер не лише національної безпеки, а й сфер громадської безпеки. Здійснений аналіз наукової літератури свідчить про те, що цим питанням не було приділено належної уваги [421–424].

Окремі дослідники наголошують на необхідності формування *життєвої позиції*, яка сприяє виробленню цінностей, укорінюючи їх у повсякденному житті. Так, результати наукового аналізу життєвих позицій особистості можуть певним чином сприяти виявленню рівня конфліктогенності та соціальної напруженості в певному суспільстві загалом. Відповідно, це дає змогу розробляти та своєчасно впроваджувати профілактичні заходи щодо унеможливлення порушення громадської безпеки. Зокрема, відомі політичні ток-шоу «Чорне дзеркало», «Шустер Live» мають на меті не лише проведення безпосередньо ток-шоу, а й за допомогою правильного застосування методології соціології виявлення рівня конфліктогенності українського суспільства чи окремих його сегментів, або ж конфліктного ставлення до вирішення тих чи інших питань, включаючи насильницькі засоби. Однак у

науковій літературі, зокрема правовій та безпековій, донині відсутня класифікація життєвих позицій особистості [427].

Так, наприклад, Г. П. Ситник, досліджуючи систему національних цінностей, ігнорує аксіологічний підхід, оминає увагою питання щодо благ, користі, унаслідок чого фактично не зрозумілими стають витoki формування наукової позиції автора. Зокрема, дослідник пропонує на основі аналізу світоглядних, культурологічних, історичних, соціально-економічних, географічних, демографічних особливостей і традицій розвитку України, основних концепцій і визначень категорії «національні цінності» у загальному вигляді сформулювати таку систему основних національних цінностей України: державний суверенітет; територіальна цілісність; демократичні основи розвитку; працелюбність; духовність; сім'я; рівноправність народів, які населяють Україну; самовідданість під час захисту Батьківщини; соціальна справедливість; колективізм; матеріальне та духовне надбання народу України; миролюбність; толерантність; доброзичливість [319, с. 112].

Так само, розглядаючи *цінність територіальної цілісності*, і вважаючи її природними, тобто об'єктивними цінностями, Г. П. Ситник ігнорує розгляд питань оцінки. Так само дещо методологічно бідними і необґрунтованими є висновки автора про те, що будь-яка система соціальних цінностей є узагальненою інтегральною оцінкою суб'єктивних за своєю суттю ціннісних орієнтацій минулих і сьогоденних поколінь нації [319, с. 113]. Адже вище ми під час розгляду ролі оцінки в становленні симулятивної практики продемонстрували її корелятивний зв'язок і спрямованість у майбутнє, а не пошук витоків оцінних суджень у минулому. Крім того, модальність оцінних суджень спричиняє розширення спектра дискурсу, його дефрагментацію на різні частини, у межах яких аналізуються окремі складові системного універсуму.

На думку вченого, національні цінності визначають сутність (зміст), цілісність і стійкість, національні інтереси – структуру і характер, а національні цілі – конфігурацію та спрямованість формування і функціонування системи забезпечення національної безпеки [319, с. 115].

Національні цінності України – це цінності європейської держави, яка володіє унікальним за масштабом, змістом, якістю та самобутністю духовним, матеріальним і культурним потенціалом, в основі якого – конгломерат західнохристиянських, православних та мусульманських цінностей [319, с. 127].

У цьому аспекті схвально ставимося до наукових розробок М. І. Панова та В. П. Тихого, які, застосовуючи до вивчення безпекової тематики аксіологічний підхід, доходять певних висновків, а саме безпека – це: одна з найважливіших цінностей соціального буття людей, обов’язкова передумова існування та подальшого розвитку людства; найважливіша цінність, що має забезпечувати вільне існування і розвиток особистості, суспільства, людства, створювати гармонію і переборювати суперечності у відносинах «людина – техніка», «людина – навколишнє середовище», у взаєминах між людьми, особою і державою, суспільством, між націями та державами [285, с. 11].

3.2. Онтологічний вимір громадської безпеки

Останніми роками дедалі більше дослідників звертають увагу на вивчення різноманітних аспектів безпекової тематики. Це зумовлено дедалі зростаючою роллю безпекових чинників у сучасному житті й актуалізацією безпекової функції держави.

У цьому контексті слід визнати, що серед значного кола наукових проблем певну увагу приділяють громадській безпеці. Водночас здійснений вище науковий аналіз джерел свідчить про те, що власне громадська безпека розглядається відірвано від національної безпеки, хоча онтологічно ці поняття слід сприймати як ціле та часткове. Підвалини такого тлумачення заклали окремі дослідники, які визначали громадську безпеку через інтереси особи, суспільства та держави

Актуальність зазначених питань полягає в тому, що нині бракує системних концепцій, на основі яких розрізнені дані були б об’єктивно синтезовані в єдину несуперечливу когнітивну систему у вигляді теорії, на підставі чого нагальною є

наукова проблема щодо з'ясування сутності *онтологічного виміру громадської безпеки*.

Мета цього підрозділу – з'ясувати онтологічний вимір громадської безпеки. Задля цього ми будемо послуговуватись підходом, відповідно до якого розглядатимемо онтологію крізь буття, можливість і дійсність, субстанцію, акциденцію, причину та наслідок.

Проблематику національної безпеки досить ґрунтовно висвітлено в публікаціях А. В. Басова, М. Б. Левицької, В. А. Ліпкана, Н. Р. Нижник та інших учених. Деякі з цих авторів намагаються використовувати філософський інструментарій для дослідження поставлених завдань. Водночас, попри значну кількість розвідок, присвячених з'ясуванню різних аспектів безпеки, найбільш невисвітленими залишаються питання щодо змісту громадської безпеки та її місця в системі національної безпеки.

Водночас відсутні дослідження, у яких громадську безпеку розглядають крізь призму національної. Крім того, здебільшого тлумачення цього феномену зводиться переважно до забезпечення громадського порядку та підтримання режиму законності, чим зумовлена, власне, тематична спрямованість низки дисертаційних досліджень.

Так, Ю. Ю. Басова, А. П. Головін, О. С. Доценко, В. Ю. Кривенда та інші зосередили свою увагу на питаннях діяльності міліції громадської безпеки [1; 4; 86; 87; 92; 331; 428]. Інші дослідники розглядають категорію злочинів проти громадської безпеки і, відповідно, питання кримінально-правової охорони громадської безпеки [429–431], але, на жаль, оминають питання щодо необхідності реалізації державної кримінально-правової політики.

Проте контекст системної проблеми штучно руйнується, оскільки громадська безпека не становить вузьке коло суспільних відносин, які регулюються діяльністю поліції. Її слід розглядати в набагато ширшому значенні. Саме для обґрунтування цієї тези і доцільно висвітлити онтологічний вимір громадської безпеки.

Онтологія становить розділ філософії, присвячений розгляду всезагальних основ і принципів буття, його структури та закономірностей. Вона прагне виразити

всезагальну картину світобудови, яка відповідає певному рівню пізнання реальності (гносеології), і фіксується в систему філософських категорій. Кожна філософська і теоретична система ґрунтується на певних онтологічних уявленнях, які становлять її змістовну основу [536]. Онтологічний вимір громадської безпеки дає змогу наблизитися до розуміння всезагальних засад громадської безпеки, які становлять частину буття універсуму, відповідно до цілісної світобудови, оскільки сам універсум набуває істинного сенсу лише в контексті реалізації політики безпеки. Громадська безпека в цьому разі слугує частиною цілого, складовою феномену національної безпеки, яка становить умову існування універсуму.

Нині можна констатувати відхід від державних концепцій і домінування у середовищі вчених думки щодо необхідності впровадження концепції людиноцентризму як в усі сфери життєдіяльності, так і в наукові концепції. Ми не схильні так вважати; принаймні аргументів для того, щоб зневіритись у здатності держави забезпечувати права людини, у нас немає.

Унаслідок падіння рівня довіри до державної влади, а також суттєвих кадрових прорахунків рівень громадської безпеки зазнав суттєвих змін – він перебуває у стані стійкого занепаду. Абсолютизація позитивної ролі поліції відбувалась на фоні повної психологічної дезадаптації колишніх працівників міліції, які не пройшли атестацію і не були переконані щодо свого майбутнього.

З інформаційних позицій можна твердити, що була впроваджена архісема, головний знаковий образ, що є зрозумілим для людини будь-якої культури, що працює на протиставленні: добрий – поганий, свій – чужий. На жаль, ця архісема добре спрацювала на протиставленні міліції та поліції: усе, що погано, нині асоціюється з міліцією, а все, що добре – з поліцією.

На нашу думку, витoki означених проблем, серед багатьох чинників, що лежать у практичній площині, криються у відсутності узагальнюючих теорій, у межах яких можна описати феномен національної безпеки та її складових, зокрема громадської безпеки.

У вказаному контексті слід визнати слушною позицію тих дослідників, які зазначають, що і досі не сформовано теорію національної безпеки, яка повинна бути

системним методологічним інструментарієм для наукового розв'язання проблем у сфері національної безпеки [16; 20; 135; 233; 238; 253; 259; 269; 270; 271; 412; 413]. Зокрема, у її межах, а не в межах будь-якої іншої науки, може бути вирішено питання щодо критеріїв не лише формування об'єктів національної безпеки (відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України», це – людина та громадянин, суспільство і держава), а й відповідних функціональних складових: особиста безпека – громадська безпека – державна безпека.

Нині в Україні спостерігається певна активізація наукових досліджень із питань забезпечення громадської безпеки, натомість автори виділяють розглядають цю проблему лише в контексті діяльності патрульної поліції, або ж тісно пов'язують громадську безпеку з охороною громадського порядку. На нашу думку, такий підхід є вузьким [1; 6; 86; 87; 92; 331; 428].

Також можна констатувати іншу тенденцію – цілковите ігнорування такої сфери, як сфера громадської безпеки.

Наприклад, З. Д. Чуйко, виділяючи структурні елементи національної безпеки залежно від конкретних сфер людської життєдіяльності (державну, економічну, енергетичну, екологічну, інформаційну, соціальну, політичну, науково-технологічну та воєнну безпеку) не виокремлює такої сфери, як громадська безпека [412, с. 38].

У результаті проведеного нами дослідження ми дійшли висновку, що нині відсутні методологічно розроблені підходи до формування переліку основних сфер життєдіяльності, у яких законодавець виділяє певні національні інтереси. Наслідком цього є численні наукові інтерпретації як організаційних, так і функціональних складових національної безпеки. У нормотворчій царині це виражається у видаванні нових редакцій Стратегій національної безпеки України кожним новим президентом.

Ще одне питання, на яке доцільно зважати, полягає в неоднозначному трактуванні й застосуванні різних термінів до вивчення складових громадської безпеки. Адже саме тут відчувається брак філософських знань, нехтування і неквапливість у їх застосуванні для врахування онтологічного виміру громадської безпеки: автори не враховують субстанцію й акциденцію безпеки.

Так, З. Д. Чуйко стверджує, що екологічна (ст. 16, п. 6 ч. 1 ст. 92, п. 3 ст. 116), економічна, інформаційна, державна (ст. 17), громадська безпека (ст. 138), визначені в Конституції України, є *елементами національної безпеки* [412, с. 37]. Водночас Г. П. Ситник вважає, що ці елементи є *функціональними сферами* [319].

Існують й інші підходи, проте вони здебільшого відображають авторські інтерпретації бачення системної проблематики.

Здійснений нами аналіз безпекового законодавства та проектів нормативних актів засвідчує, що законодавець постулює нерозривний зв'язок між національними інтересами та загрозами для них, тобто наявність такого зв'язку в певній сфері життєдіяльності слугує показником для утворення сфери національної безпеки. Саме тому логічною та послідовною у цьому контексті є позиція В. А. Ліпкана, який пропонує *критерієм* формування функціональних сфер національної безпеки вважати *синтез національних інтересів та реальних і потенційних загроз для них* [20, 24].

Методологічно не слід плутати сфери життєдіяльності, однією з яких є національна безпека, і сфери національної безпеки, які є її складовими і не можуть ототожнюватися зі сферами життєдіяльності, оскільки є похідними від них. Тобто під час визначення предметного поля громадської безпеки слід ураховувати субстанційність та акцеденційність.

Цей поділ є концептуальним із позицій як онтології, так і права, адже не будь-які інтереси є національними, а отже, і не для кожного з них державою має бути передбачено механізм реалізації, у тому числі й щодо сфери громадської безпеки.

Констатуємо, що сфери життєдіяльності є категорією статичною, натомість сфери національної безпеки є похідними від них, тобто категорією динамічною. Сфери національної безпеки визначені в законодавстві і поза ним існувати не можуть. Поза нормами права існують лише сфери життєдіяльності як такі, що опосередковані динамікою потреб та інтересів певної нації. Таким чином, фактично наявна правова сфера, яку нині не закріплено в праві, де-юре відсутня, і перебуває (відповідно до онтологічного виміру) у сфері можливості, хоча насправді і в реальності вона є дійсністю.

Онтологічний вимір громадської безпеки дає змогу дійти такого висновку: нині помилковим є заперечування існування громадської безпеки, а отже, й окремої сфери національної безпеки – сфери громадської безпеки. Цей висновок підтверджує необхідність закріплення сфери громадської безпеки в безпековому законодавстві, а також чіткого визначення змісту й структури суспільних відносин у сфері громадської, що ми зробили в попередніх підрозділах дослідження.

Подальша дискусія щодо пропонованих нами положень є, безперечно, позитивним моментом, адже наочно демонструватиме актуальність проблем як вироблення державної політики у сфері громадської безпеки, складовим елементом якої слугуватиме політика громадської безпеки, так й усвідомлення інститутами громадянського суспільства своєї безпосередньої причетності до забезпечення громадської безпеки. Адже формування недержавної системи забезпечення громадської безпеки є реальною підставою і підґрунтям для формування окремих наукових досліджень і системного наукового забезпечення громадської безпеки, складовими елементами якого є інституційний та неінституційний компоненти.

Навіть із позицій логіки наявність такої окремої сфери, як сфера державної безпеки, зрідка викликає сумніви. Цю сферу інститутивно закріплено і в безпековому законодавстві, і в численних наукових дослідженнях, присвячених зазначеній тематиці. Так само, такому об'єкту національної безпеки, як людина та громадянин, також відповідає така складова, як особиста безпека. У першому розділі своєї праці ми навіть окремо виділили групу досліджень, у яких предметом була особиста безпека. Натомість стосовно суспільства й оформлення як окремої такої сфери, як громадська безпека чи суспільна безпека, донині тривають дискусії.

На нашу думку, однією з причин цього є небажання держави визнати важливу роль громадянського суспільства не лише в проведенні флеш-мобів, страйків, акцій громадської непокори, а й необхідності прямого залучення цього громадянського суспільства для забезпечення власне його безпеки. Дієвим інструментом цього є недержавна система безпеки, про необхідність формування якої, її роль і місце в системі національної безпеки писав у своїх працях В. Ліпкан майже 15 років

тому [257]. Надалі цю тематику розробляли у своїх публікаціях такі вчені, як В. Крутов, О. Дічек, П. Пригунов, О. Тимошенко та ін.

Водночас недостатньо вивченим залишилося питання щодо оформлення детективних та приватних охоронних агентств, взаємодії державних і недержавних структур у процесі забезпечення громадської безпеки. Серед досить незначної кількості праць, присвячених зазначеним проблемам, вирізняється дослідження А. Г. Сачаво, у якій автор уперше розглянув ці питання [432]. І хоча тут, звісно, розглянуто не всі аспекти зазначеної системної проблеми, дослідження стало знаковим для того часу та фактично одним із перших, у якому науково обґрунтовано нагальність і необхідність вироблення спільного механізму такої діяльності на рівні держави, аргументовано потребу в розробленні нормативно-правових актів, покликаних урегулювати ці суспільні відносини, упорядкувати взаємодію державних і недержавних структур.

Важливим науковим завданням є з'ясування змісту сфери громадської безпеки. Аналізові змісту поняття «громадська безпека» дослідники приділяють значну увагу, натомість у цьому понятті відображено не сутнісний зміст громадської безпеки, а складові діяльності колишньої міліції громадської безпеки (нині – патрульної поліції). У ньому не враховано приналежності громадської безпеки до системи вищого порядку – системи національної безпеки.

Не можемо погодитись також із тим, що в наукових дослідженнях не було порушено наукового питання про три основні напрями реалізації державної політики національної безпеки, які б відповідали об'єктам національної безпеки, визначеним у законодавстві. Так, не прописано чіткий механізм забезпечення громадської безпеки, не вироблено правовий механізм забезпечення громадської безпеки, не визначено вплив сформованих законодавцем сфер на сферу громадської безпеки. Це слугує передумовою для унеможливлення забезпечення на необхідному для повної реалізації національних інтересів рівня громадської безпеки.

Не відповідає сучасним реаліям також підхід, за якого дослідники оминають питання формування як окремої сфери громадської безпеки, зосереджуючи увагу на

питаннях особистої та державної безпеки, або включаючи громадську безпеку до змісту національної безпеки в соціальній сфері.

Інтерпретуючи положення адміністративного права, теорії права та держави, теорії національної безпеки, можна навести такі аргументи щодо необхідності формування нового розуміння поняття «громадська безпека»:

1) відсутність сформованих підходів до визначення змісту громадської безпеки як складової національної безпеки;

2) недостатня розробленість методологічних питань щодо визначення сфер громадської безпеки в контексті наявного в адміністративному праві підходу щодо поділу сфер такого регулювання;

3) відсутність логічної концепції, у межах якої знайшло б наукове обґрунтування положення про необхідність кореляції об'єктів громадської безпеки та сфер громадської безпеки.

Мета визначення змісту громадської безпеки полягає в тому, щоб виробити і впровадити в теоретичну та практичну діяльність це поняття із застосуванням методології не лише правових, а й безпекових наук, науково обґрунтувати необхідність формування окремої сфери національної безпеки – сфери громадської безпеки та відповідної їй громадської безпеки.

Громадська безпека як динамічний процес є складним процесом, у якому виникнення, зміна та знищення безпеки перебувають у діалектичній взаємозалежності. З огляду на це, намагання сформулювати однозначне визначення поняття «громадська безпека» є марними, адже будь-яке з них буде неповним. Отже, ми здійснили спробу окреслити лише деякі, найбільш суттєві, на нашу думку, ознаки, сторони, підходи до можливого розуміння національної безпеки.

Водночас не можна абсолютизувати неможливість визначити вказане поняття. Його тлумачення є доцільним не лише для досконалого усвідомлення та розуміння його змісту, а й суто з практичних цілей: можливості вироблення адекватних заходів забезпечення певного стану, відповідними групи об'єктів з певними інтересами. Крім того, це уможливить відмежування зазначеного поняття від інших, таких як

«державна безпека», «міжнародна безпека», «етнічна безпека», «регіональна безпека», «безпека» тощо.

Якщо існує національна безпека, то обов'язково має існувати і національна небезпека. З позицій гегелівської діалектики, національна безпека – це процес постійного конфлікту з тим, що не є безпекою і впливає на нього. Небезпека в цьому контексті разі має різнитись від не-безпеки. За першого випадку йдеться про певний комплекс чинників, явищ тощо, які негативно впливають на стан безпеки і можуть створити загрозу заподіяння або заподіяти шкоду об'єктові. Коли ж йдеться про не-безпеку, нею є суміжні явища, які можуть не сприйматися суспільством як власне національна безпека, водночас чинити суттєвий вплив на функціонування системи національної безпеки. Не-безпека здійснює регулятивний вплив на життя суспільства, якому водночас притаманні власні особливі механізми реалізації.

Отже, безпека співвідноситься з такими категоріями, як не-безпека і небезпека. Якщо з не-безпекою безпека взаємодіє, то небезпеці вона протистоїть, прагне до здійснення управління нею. Причому небезпека не є безладом, тобто відсутністю безпеки, а становить особливу безпеку. Крім того, правильно та коректно осмислити національну безпеку поза контекстом небезпеки неможливо.

Реальний смисл діалектики Гегеля означає, що кожна кінцева річ має не лише власну визначеність, тобто якість, яка робить її цією річчю, а й містить власне заперечення, яке наближає її до власного кінця, до переходу до чогось іншого. Уже та обставина, що предмет має свою визначеність, означає існування межі, яка відділяє його від інших речей, інакше кажучи, означає заперечення його іншим. Але заперечення як властивість речей має глибинний зміст: інше, протилежне цьому предмету є не зовнішнє інше, а його власне інше, інше його самого [537].

Таким чином, небезпека є своє інше, тобто іншим безпеки, частковим виявом цілісного феномену. Під небезпекою можна розуміти безпеку окремих соціальних, етнічних груп, які конкурують із соціальними інститутами і здійснюють цілеспрямовану діяльність на реалізацію власних інтересів, які можуть суперечити національним інтересам країни. Наприклад, уявна безпека жителів Луганська в

2014 році під час «параду сепаратизмів» суперечила безпеці соціальної системи української нації загалом.

Небезпеку як систему в цьому разі становить безпека таких утворень, як терористські та екстремістські організації, політичні партії, рухи та громадські об'єднання, що мають на меті повалення влади неконституційними шляхом. У ширшому значенні має йтися про безпеку того, що за своєю спрямованістю в глобальному плані становить небезпеку для нації загалом. Яскравим прикладом також слугують утворення колективних систем безпеки, які можуть становити загрозу національній безпеці окремо взятої країни.

Оптимальним режимом функціонування системи національної безпеки є динамічна рівновага безпеки й небезпеки, коли кожна нова зміна урівноважується іншою зміною, яка є протилежною попередній. Процеси самоорганізації в системі національної безпеки виникають на стику організаційного та де стабілізаційного начал. У цьому аспекті національна безпека є організаційним началом у системі національної безпеки і, навпаки, небезпека уособлює дестабілізаційний початок.

Водночас безпека і небезпека не є сталими категоріями, отже, ураховуючи надбання синергетики, можна зробити висновок про те, що один стан може породжувати інший, небезпека може трансформуватись у безпеку, так само і навпаки. Прикладом є ситуації, коли безпека певного соціального контингенту, олігархів, етнічних груп, тобто безпека порівняно малої групи щодо нації, будучи небезпекою для останньої, тобто перебуваючи в опозиції, згодом ставала загальною безпекою. Яскравим прикладом цього можуть бути військові перевороти, із наступним встановленням воєнного чи тоталітарного режиму, прихід до влади опозиційних режимів тощо. Крім того, окремі елементи небезпеки (хаосу) можуть бути інкорпоровані до загальної системи безпеки, тобто з плином часу відбувається переоцінка цінностей і потреб у безпеці, а деякі безпекогенні чинники вже не розглядаються як такі.

Доцільно з'ясувати також зміст таких понять, як «до-безпека» і «пост-безпека».

До-безпека – такі явища, які суспільна свідомість хоча й не сприймає як такі, що сприятимуть забезпеченню безпеки, але слугують передумовами встановлення стану безпеки. Тобто регулювання суспільних відносин у сфері національної безпеки здійснюється ще до формування системи національної безпеки і встановлення та обрахування чітких параметрів її стабільного функціонування та розвитку. Якщо основу національної безпеки становлять свідомі, цілеспрямовані дії, мета яких полягає в підтриманні стану національної безпеки в межах допустимих параметрів, то підставою до-безпеки можуть бути не зовсім усвідомлені дії, які об'єктивно спрямовані на підтримання національної безпеки.

Пост-безпека – наслідки реалізації політики безпеки, які призводять згодом до зміни власне системи національної безпеки. Отже, можна констатувати існування певного циклу: до-безпека, безпека, пост-безпека, до-безпека.

Національна безпека вважається моделлю бажаного стану забезпеченості національних інтересів. Саме в процесі забезпечення національної безпеки суспільство може регулювати суспільні відносини в цій сфері, пізнаючи свої потреби, цінності й інтереси, а також механізми реалізації політики національної безпеки.

Національна безпека – процес зростання самосвідомості суспільства, тобто усвідомлення суспільством об'єктивної необхідності, яка існує в межах безпосередньо суспільства та природи. Таким чином, формуючи систему національної безпеки, нація здійснює аутопізнавальний процес.

Таке самоусвідомлення, як і весь розвиток національної безпеки, відбувається в чотирьох основних вимірах: 1) комунікативному; 2) герменевтичному; 3) семіотичному; 4) аксіологічному.

У цих чотирьох іпостасях національна безпека становить: 1) процес обміну відомостями про національну безпеку через канали інформації; 2) процес розуміння і тлумачення; 3) систему знаків, символів і кодів; 4) систему ідеалів та цінностей, які мають бути убезпечені безпекою. До того ж, зазначені виміри є взаємопов'язаними та взаємозалежними.

Комунікація у сфері національної безпеки є неможливою без символів, тобто націобезпекознавчої семіотики. Символи трактують і пояснюють у межах герменевтики крізь призму націобезпекознавчої аксіології.

Слід також звернути увагу і на міжнародний аспект, оскільки на національну безпеку як динамічну категорію впливає міжнародна безпека. Безпека є транскордонною, трансперсональною і розподіл її на локальну, національну, регіональну й міжнародну є формальним та здійснюється лише для врахування особливостей потреб, інтересів і цінностей окремих об'єктів. Безпека є всеосяжною за своєю суттю, вона формується зусиллями всіх суб'єктів, незалежно від їх національної приналежності, впливаючи на всі держави та народи.

Національна безпека як надбання нації постає частиною єдиної абсолютної безпеки, яка є єдиною, холістичною і неподільною, такою, що належить усім.

Отже, онтологічна єдність буття, людства та культури закономірно визначає онтологічну єдність усієї безпеки. Причому абсолютна безпека за своєю глибинною природою є яскравим виявом цієї онтологічної єдності всього людства, природи, Всесвіту й безпеки.

3.3. Гносеологічний вимір громадської безпеки

Події в Україні в березні – червні 2014 року засвідчили серйозні прорахунки в побудові як системи національної безпеки, так і системи громадської безпеки. Переконані, що чимало дослідників будуть ретельно вивчати прорахунки в тій чи іншій науковій сфері. Утім звернемо увагу на проблеми відсутності теорії громадської безпеки як солідного вагомого і, як довела практика, життєво необхідного елемента теоретичної системи знань про безпеку.

У нашій країні безпекознавство як науку вчені що належно не оцінили. Крім того, теорію національної безпеки як предмет і навчальну дисципліну не викладають у жодному навчальному закладі України, попри те, що в нашій державі існують ґрунтовні напрацювання з цього питання. Можемо вкотре вдаватись до

нескінченних дискусій щодо окремих її положень, необхідності, можливості перекладу російською, але практика засвідчила: Україна опинилась не готовою до ведення війни нового покоління, зокрема нелінійних війн (гібридних війн), рівень громадської безпеки, як і роль держави в цьому процесі, після зазначених подій суттєво знизився. Чільне місце посідають недержавні організації, громадські об'єднання, добровільні формування громадян, які бажають власними силами та засобами забезпечувати не лише особисту безпеку, а й безпеку своєї громади, захищати власну державу.

За умов об'єктивної необхідності формування нової системи громадської безпеки постає наукове завдання щодо формування системи знань про громадську безпеку, вироблення її концептуальних засад, когнітивних елементів, структурно-функціональних зв'язків із теорією національної безпеки.

На жаль, у цьому контексті практика випередила науку. Усе це стало можливим через консервативність безпекового наукового товариства, фактичної узурпації розвитку безпекової науки лише окремими визначеними державою інститутами та навчальним закладами. Це наперед позбавило науку самоорганізації, об'єктивності, оскільки державним закладам потрібно було опрацьовувати лише ті державні замовлення, які до них надходили. Така ситуація не може бути схвальною, тому вважаємо за необхідне викласти власний погляд на засади теорії громадської безпеки як органічні когнітивні елементи теорії національної безпеки.

Наше завдання полягає у формуванні системи знань, що консолідує різні прошарки наукового товариства, тому поза увагою залишимо критичні, інколи беззмістовні зауваження щодо необхідності формування окремої системи знань про національну безпеку – теорії національної безпеки. Тобто фактично питання про доцільність формування теорії національної безпеки братимемо за аксіому, сприймаючи його як таке правило, яке не потребує доведення та додаткової аргументації. Адже більшість положень, які ми викладатимемо у своїх наукових концепціях, мають ґрунтуватися на висхідній теорії щодо громадської безпеки. Саме такою теорією є теорія національної безпеки.

Обґрунтуванню окремих положень теорії громадської безпеки сприятиме застосування наукових методів індукції і дедукції, екстраполяції, які спроможні відобразити специфіку саме сфери громадської безпеки.

Громадська безпека є чільним механізмом у загальнодержавній системі національної безпеки. Відтак, спектр питань, що належать до сфери громадської безпеки, є важливим і потребує застосування комплексного міждисциплінарного підходу, що дасть змогу адекватно підійти до концептуалізації предметної сфери громадської безпеки, формування її архітекτονіки відповідно до необхідності реалізації національних інтересів у цій сфері.

Здебільшого громадська безпека ототожнювалася лише з діяльністю міліції громадської безпеки із забезпечення відповідного рівня громадської безпеки. Таким чином, її не розглядали як елемент системи національної безпеки, а отже, і не йшлося про формування окремої системи знань щодо громадської безпеки. Причому така наукова позиція представлена і російськими дослідниками. Так, С. І. Гірько зазначає, що громадська безпека в Російській Федерації визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних криміногенною ситуацією в Російській Федерації, а також надзвичайних ситуацій, викликаних стихійними лихами, катастрофами, аваріями, пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними ситуаціями [433, с. 11].

Головним аспектом формування такої теорії є необхідність адекватного сприйняття цієї даності, не звуження її лише до питань діяльності виключно поліції, або ж до правового регулювання громадської безпеки. Адже громадська безпека слугує окремим екзистенціальним феноменом й осягнення її окремішньої та самостійної сутності є важливим дослідницьким завданням.

Так само не можна цю теорію зводити лише до формування оцінних критеріїв ефективності діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки. Сфера громадської безпеки є набагато ширшою, ніж правоохоронна сфера, тому таке теоретичне звуження заздалегідь позбавляє можливості щодо правильного і адекватного формування саме системи, а не комплексу громадської безпеки.

Ураховуючи опрацювання значного масиву наукової літератури [433], можна визначити такі елементи алгоритму формування засад правового регулювання громадської безпеки.

1. Необхідність легітимації поняття громадської безпеки як методологічної основи для ухвалення будь-яких рішень у цій сфері з урахуванням необхідності створення надійних гарантій реалізації прав, свобод і законних інтересів особи, суспільства та держави.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України», національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах: правоохоронної діяльності; боротьби з корупцією; прикордонної діяльності й оборони; міграційної політики; охорони здоров'я; освіти та науки; науково-технічної та інноваційної політики; культурного розвитку населення; забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки; соціальної політики та пенсійного забезпечення; житлово-комунального господарства; ринку фінансових послуг; захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів; податково-бюджетної та митної політики; торгівлі та підприємницької діяльності; ринку банківських послуг; інвестиційної політики; ревізійної діяльності; монетарної та валютної політики; захисту інформації; ліцензування; промисловості та сільського господарства; транспорту та зв'язку; інформаційних технологій; енергетики та енергозбереження; функціонування природних монополій; використання надр, земельних і водних ресурсів, корисних копалин; захисту екології і навколишнього природного середовища; в інших сферах державного управління в разі виникнення негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [284].

Таким чином, законодавець легально виділив 30 сфер життєдіяльності, у яких побудовано систему національної безпеки та сформовано системи національних інтересів. Водночас безпосередньо в тексті Закону визначено й проаналізовано лише дев'ять сфер.

На нашу думку, така широка дефініція дещо розмиває сутність національної безпеки, увиразнює помилковість правозастосування, адже законодавець як об'єкти виділив й окремі сфери життєдіяльності (наприклад, енергетика та енергозбереження), ринки послуг (наприклад, ринок банківських послуг, ринок фінансових послуг тощо), окремі види діяльності органів державної влади (наприклад, ліцензування). Натомість події, пов'язані з війною найманців на Сході України, вже 2014 року довели безрезультатність і безадресність цього Закону, його неможливість сформулювати чіткі завдання для органів державної влади, визначити орієнтири реалізації національних інтересів, системи пріоритетних національних інтересів та відповідних їй засобів забезпечення тощо.

Предмет нашого дослідження не передбачає детальний аналіз цього Закону, а легальну дефініцію національної безпеки наведено для того, щоб показати наступність у її формуванні.

Отже, громадська безпека повинна мати таку легальну дефініцію: *громадська безпека* – система суспільних відносин, урегульованих нормами права, які спрямовані на забезпечення безпеки особи, громадянського спокою, сприятливих умов для праці і відпочинку громадян, нормального функціонування державних установ, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій, сформовано напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання громадської безпеки: 1) визначення окремих напрямів забезпечення громадської безпеки в окремих законодавчих актах; 2) формування законодавства про громадську безпеку; 3) формування змісту громадської безпеки через аналіз заборонювальних норм; 4) формування змісту громадської безпеки через аналіз норм, порушення державою яких може призвести до зниження рівня громадської безпеки через страйки, мітинги тощо. Проведене нами опитування підтверджує наші думки, оскільки абсолютна більшість респондентів (82 % опитаних працівників поліції) надають перевагу необхідності формування безпекового законодавства про громадську безпеку, а жодного голосу не віддано пропозиції щодо формування змісту формальної безпеки через аналіз заборонювальних норм (Додаток В.1, Е).

Ми свідомо сформулювали це визначення таким чином, щоб відійти від детального тлумачення всіх компонентів цієї сфери. Адже переконані, що нині чинний закон буде змінено, так само як і Стратегію національної безпеки України, яка не відповідає реальним загрозам нашій державі та не стала керівним документом у сфері національної безпеки, за якого було б забезпечено реально права та свободи громадян.

Закономірно, що це визначення видового поняття може бути неповним, оскільки не відображає сутності громадської безпеки, змісту національних інтересів у вказаній сфері, а також справжнього змісту державної політики у сфері громадської безпеки як складової державної політики національної безпеки, що знаходить свій вияв у системі напрямів реалізації державної політики у сфері громадської безпеки.

Відповідно до постулатів безпекової теорії, формування родового поняття «безпека» корелятивно пов'язане з поняттям національних інтересів [373; 434; 435].

Національні інтереси – життєво важливі матеріальні, інтелектуальні та духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства та держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток [284].

Національні інтереси у сфері громадської безпеки є життєво важливими матеріальними, інтелектуальними, духовними та безпековими цінностями Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні безпекові потреби особи, суспільства й держави, реалізація яких гарантує суверенітет України, прогресивний безпековий розвиток суспільства та формування безпекової держави через реалізацію безпекової функції в межах здійснення ефективної безпекової політики.

У межах цього визначення формується система чинників, що можуть перешкоджати за певних умов досягненню поставленої мети, зміст яких ми розглянули в попередньому розділі. Оскільки ці чинники можуть мати різну природу, постає об'єктивна потреба у формуванні методологічних засад дослідження загроз громадській безпеці та їхнього зв'язку з реалізацією

національних інтересів як у сфері громадської безпеки, так і під час реалізації державної політики у сфері громадської безпеки, виявлення джерел цих негативних чинників.

1. На шляху формування цього поняття доцільно з'ясувати зміст таких понять, як «національні інтереси», «пріоритетні національні інтереси», «загрози», «виклики» та «небезпеки». Після формування вказаної категорійної системи логічним наступним кроком є формування системи оцінки, діагностування та ідентифікації тих чи інших чинників саме як загрози конкретним національним інтересам із подальшим відпрацюванням напрямів державної політики у сфері громадської безпеки. Причому для формування такої шкали можуть бути застосовані різні методи та показники, як якісні, так і кількісні.

2. Наступним елементом сформованого нами алгоритму є необхідність формування теорії громадської безпеки.

Теорію громадської безпеки слід інтерпретувати як новий інтегративний науковий напрям, що має власну самостійну предметну сферу і поєднує на основі міждисциплінарного підходу низку наук і наукових напрямів, зокрема таких як безпекознавство, адміністративне право, теорія держави та права, історія вчень про державу й право, теорія управління, геополітика, регіональна політика, етнодержавознавство, синергетика, оперативно-розшукова діяльність тощо.

Актуальність розвитку теорії громадської безпеки як самостійного наукового напрямку та навчальної дисципліни зумовлена низкою чинників, які становлять єдину модель, що складається з двох рівнів: теоретичного та практичного [538].

На *теоретичному рівні* можна виокремити такі чинники:

1) відсутність цілісної системи знань, у межах якої можна ґрунтовно описати феномен громадської безпеки;

2) відсутність підходів до формування механізмів узгодження проблемоутворювальних та проблеморозв'язувальних систем у сфері громадської безпеки;

3) нерозробленість питань управління знаннями у сфері громадської безпеки;

4) недосконалість і невідповідність сучасним реаліям адекватних програм підготовки фахівців у сфері громадської безпеки, зосередження уваги лише на діяльності поліції з ігноруванням участі громадських об'єднань, інших суб'єктів недержавної сфери, а також центральних органів виконавчої влади;

5) нерозробленість теоретичних засад взаємодії державних і недержавних інститутів у забезпеченні громадської безпеки;

6) невизначеність засад формування, реалізації та контролю за державною політикою громадської безпеки як визначального компонента та будови всієї системи громадської безпеки;

7) недостатня наявність, а іноді й недостатня відповідність наукової та довідкової літератури, її зосередженість на розгляді громадської безпеки як предмета діяльності й об'єкта впливу лише поліції [538].

На практичному рівні доцільно зосередити увагу на таких чинниках:

1) ескалація тих загроз і небезпек, які не були визначені як такі в керівних безпекових документах (Закон України «Про основи національної безпеки України» та Стратегія національної безпеки України в редакції 2012 року) і щодо яких не було законодавчо вироблено напрямів державної політики у сфері громадської безпеки;

2) застосування проти України нових методів ведення війн (гібридні війни, мережевоцентричні війни, які передусім порушують рівень громадської безпеки, створюючи загрозу невизначеному колу осіб на певній території;

3) залучення через відповідний інститут найманців, а також відсутність державної інформаційної політики щодо групового порушення громадського порядку місцевого населення та представників центральних органів виконавчої влади, у тому числі поліції;

4) участь у порушенні громадського порядку кваліфікованих найманців, які мають досвід ведення подібних дій, а також залучення місцевих сил до цих процесів, унеможливлення й блокування діяльності місцевих сил громадської безпеки;

5) кардинальна та концептуальна зміна ставлення та підходів до забезпечення громадської безпеки;

6) змістовна зміна якості та збільшення кількості й масштабності реалізованих небезпек і загроз, які охоплюють не окремі місцевості, а цілі регіони;

7) наявність реальних і реалізованих небезпек громадській безпеці, які трансформуються в небезпеку для національної безпеки (загроза конституційному ладу, територіальній цілісності та державному суверенітету);

8) низький рівень безпекової культури;

9) недостатня кількість відповідних науково-дослідних центрів, довгострокових прогнозів, служб попередження та механізмів швидкого реагування на активізацію алгоритмів дестабілізації (ескалацію загроз і небезпек, помилки в механізмі управління ними);

10) недостатня ефективність діяльності Ради національної безпеки і оборони України та невідповідність виконуваних нею функцій сучасній реальності;

11) неефективність діяльності Національної поліції, яка не володіє достатнім потенціалом для реалізації державної політики у сфері громадської безпеки [538].

Особливої актуальності набуває розвиток теорії громадської безпеки у зв'язку з кризою функціонування сучасної системи громадської безпеки, зниженням ролі суб'єктів держави в забезпеченні громадської безпеки та відповідним підвищення ролі недержавних структур (ветеранських, козацьких та інших недержавних організацій), суб'єкти яких мають практичний досвід у забезпеченні громадської безпеки, розуміються на веденні сучасних гібридних війн і застосуванні проти України асиметричної зброї.

Останніми роками з'явилося чимало праць, пов'язаних із проблемою забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. Однак більшість авторів, застосовуючи фрагментарний підхід, не розглядають громадську безпеку як складову національної, з чим і пов'язано вузьке та хибне тлумачення й інтерпретація зазначеного феномену. Концентрування на частковостях, фрагментарність, редукціонізм – лише не повний перелік тих принципів, на яких, на жаль, ґрунтуються сучасні дослідження громадської безпеки.

Такий підхід, підриває здатність держави ефективно реалізовувати стратегію національної безпеки, адже події в Слов'янську, Донецьку, Луганську,

Краматорську, Одесі, Харкові та інших містах південно-східної частини нашої держави дали можливість усвідомити, що від рівня забезпечення громадської безпеки напряду залежить рівень національної безпеки України.

Зазначене дає змогу сформулювати принцип: надійне забезпечення громадської безпеки є запорукою успішної реалізації стратегії національної безпеки.

Отже, нині потрібна не лише національна ідея, здатна інтегрувати різні прошарки українства, а й розроблена на науковій основі система заходів щодо її забезпечення. Формуванню цієї основи сприятиме розроблення теорії громадської безпеки.

Зважаючи на наявні напрацювання щодо формування націобезпекознавства (теорії національної безпеки) [188], пропонуємо розглядати феномен громадської безпеки, інтерпретований у вигляді теорії громадської безпеки, через такі елементи:

- мета, завдання, функції, принципи наукового напряду;
- філософія громадської безпеки, яка містить у собі феноменологію, онтологію, аксіологію, гносеологію, методологію, деонтологію та антропологію;
- місце в системі безпекових наук;
- встановлення кореляційних зв'язків між теорією громадської безпеки і націобезпекознавством, з одного боку, та приватними теоріями національної безпеки – з іншого;
- формування засад управління знаннями у сфері громадської безпеки;
- вироблення алгоритму формування системи громадської безпеки, виділення складових та встановлення взаємозв'язків між ними, формування системоутворювальних елементів;
- розроблення моделі системи забезпечення громадської безпеки й головних напрямів її функціонування;
- формулювання засад державної політики у сфері громадської безпеки як складового елемента безпекової політики держави [185].

Події на Сході, передусім в АР Крим у лютому – березні 2014 року, свідчать про те, що вирішальним моментом у неможливості забезпечення громадської безпеки є не активний фізичний вплив сил супротивника, а концентрована, роками

спланована реструктуризація світогляду як місцевого населення, так і представників органів державної влади, у тому числі й працівників сил громадської безпеки, їхня концептуальна дефрагментація і фактичне знищення довіри до центральної влади в Києві.

Вивчення досвіду дає підстави констатувати, що існування сильної та ефективної поліції або інших правоохоронних органів не є запорукою надійного рівня громадської безпеки. Витоками цієї проблеми є інші пласти наукових досліджень. З огляду на зазначене, системні явища слід досліджувати шляхом застосування системи методів та на засадах системних принципів.

Відтак, обмеження наукових досліджень феномену громадської безпеки лише межами адміністративного права унеможливило його системний розвиток, простеження онтогенетичних зв'язків із системою національної безпеки, а отже, унеможливило вжиття своєчасних рішучих та адекватних кроків щодо своєчасного реагування та стабілізації ситуації як в АР Крим, так і на південному сході нашої країни.

Розглядаючи природу аксіологічного виміру громадської безпеки, безперечно, не можна оминати тему природи самого блага, оскільки саме воно і становить зміст цінності, навколо якої формуються інші поняття та категорії. Без розуміння природи блага складно досягнути сутності національних цінностей як дуалізму природних і соціальних цінностей.

Благо є однією з основних аксіологічних категорій, що визначає історично вихідний, підтверджений життєвим досвідом факт задоволення одвічних потреб, очікувань і бажань людей за умови поєднання їх прагнень та зусиль. Благо слугує початком, єдиною всезагальною основою, щодо якої зберігається актуальною різноманітність соціальних та особистісних інтересів, множинність соціокультурних орієнтацій індивідів і суттєво мінливий характер їхньої ментальності [539].

За Платоном, благо є першопринципом, найвищим початком, оскільки досконале буття є одночасно Прекрасним, Благим, Правдою і, відповідно, у сфері громадської безпеки воно набуває свого особливого значення лише через своє абсолютне протиставлення – зло. Отже, громадська безпека є благом і

справедливістю спільного функціонування соціогуманітарних систем, натомість громадська небезпека постає запереченням блага безпеки, а відтак, злом і пороком [539].

Тому еволюція місця та ролі ідеї блага фактично зумовлює еволюцію вчень про безпеку, зміни змісту процесів забезпечення безпеки. Осереддя всіх благ (*summum bonum*) стає можливим лише за умови ефективного функціонування системи громадської безпеки.

Насправді поняття блага відображає сутність людських устремлінь, тобто дискурс певним чином зміщується в бік людського буття та пізнання благ. В історичній ретроспективі в поняття блага вкладали здебільшого різні метафізичні смисли. Натомість нині ця категорія корелює з поняттям бажаного майбутнього, його відношенням до наявного добробуту конкретної людини [539].

Топологія безпеки – опис просторово-часових параметрів безпекового буття, яке породжується в процесі взаємодії людей, реалізації ними безпекових цінностей на підставі усвідомлених і консенсуально визнаних благ. Становлення безпекової топології відбувається на початку ХХІ ст., коли застосування гібридних війн стає модерною тенденцією сучасної безпекової політики. З руйнуванням цілісності безпеки, доведення до безглуздя поняття безпеки, коли кожна країна починає її трактувати та інтерпретувати на власний розсуд, включаючи в межі власної безпеки створення небезпеки для інших суб'єктів (у тому числі й завдання шкоди іноземним державам і їхній територіальній цілісності з метою збереження власної безпеки), доведення неспроможності колективних систем безпеки протистояти гібридним війнам, а також реальним загрозам і небезпекам безпекова топологія набуває дедалі більшої теоретичної ваги.

Цілісність континууму зруйновано, причому така руйнація спричиняє дефрагментацію світогляду, передусім порушення принципу всеїдності. Подальша еволюція можлива за умови розумної інтерпретації безпекової топології як чільного дороговказу в мінливому світі небезпек і загроз.

У межах топології можна констатувати, що суб'єкт не є рівним собі. Він як соціальна істота, з одного боку, представлений іншою групою, діяльністю, часом, а з

іншого – мовою, знаками, комунікацією загалом. Як природна істота він наділений тілом, спонтанністю та креативністю. Таким чином, людина перетворилася на тілесного, соціального та комунікативного агента соціальної дії. Екстраполюючи на власне дослідження певні ідеї щодо соціальної топології, викладемо окремі міркування в контексті означеної тематики [407, с. 715–719].

Важливою для нас є думка М. Хайдегера стосовно того, що простір не є даним, але він є таким, який можна виробити. Нам імпонує позиція цього дослідника, оскільки він не ідентифікує простір як даність раз і назавжди. Інертність як базове трактування простору безпеки призводить до того, що загрози ідентифікуються лише за умови наявності конфлікту цінностей. Натомість, згідно з його теорією, простір є структурою, що породжує місцевість у грі місць, тобто місцеутворювальний процес [539].

У цьому аспекті доцільно також звернутися і до концепції *органопроекції* П. Флоренського, топологія якого ґрунтується, з одного боку, на риманівському розумінні простору, а з іншого – на онтологічному тлумаченні соборності. З огляду на зазначене, варто звернути увагу на проблеми збирання людей на певній місцевості, тобто онтологічному аспекті всеєдності. Адже проблеми громадської та національної безпеки тісно переплітаються одна з одною, натомість утворення простору громадської безпеки саме й зумовлено фактом збирання певних людей та спільнот у визначеному тими чи іншими чинниками просторів – просторі громадської безпеки – громадському місці [539].

Згідно з концепцією Л. Карсавіна, індивідуальне тіло існує не саме по собі, а як момент соціального та симфонічного тіла. Звернемося до дослідження Ж. Дерріда щодо «місця», яке, на думку дослідника, містить одночасно і «не місце». В інтерпретації Ж. Дерріда «хора» (грец. місце, область, земля) завжди є зайнятою, оскільки в ній нічого не вміщено, а відтак, вона відрізняється від того, що в ній вміщено, яке зайняте чимось (країною, місцем проживання, визначеним рангом, постом, позицією, територією або регіоном) [407, с. 718; 539].

Соціальна реальність не існує сама по собі, а формується в соціальних відносинах. Відповідно, безпекова реальність виникає там і тоді, де і коли існують

безпекові відносини. Дії людей, які взаємодіють, об'єктивуються, тілесно втілюються під час виробництва та відтворення соціальності. Особливе місце в побудові такої соціальності, яка є результатом громадської безпеки, належить соціальним технікам і практикам, які нерідко звужено трактують технократично – як виконання ролей та реалізацію планів.

Соціальні техніки, з одного боку, містять у собі елемент трансформацій, сприяють перетворенню біологічного тіла на соціальне, а з іншого – опосередковують собою всю мережу соціальних відносин. Саме тут М. Мос пропонує увести до наукового обігу поняття «*habitus*», яким, на його думку, варто позначати навички, здатність до чого-небудь, соціальні вміння. Це поняття означає не ті метафізичні навички і таємничу пам'ять, про які йдеться в солідних томах або невеличких дисертаціях. Ці «навички» варіюються не лише залежно від індивідів і їх наслідувальних дій, а й переважно від розбіжностей у суспільствах, вихованні, престижу, звичаях і модах. Необхідно бачити техніки і діяльність колективного практичного розуму там, де зазвичай вбачають лише душу і її здатність до повторення. Таким чином, засвоєння навичок відбувається механічно, лишаючи поза увагою конститутивний характер цього процесу [407, с. 104–105; 540].

Саме тому спочатку анексія Криму відбулася без жертв і пострілів: техніка колективного розуму українського військового була не пристосована до того, щоб вбачати ворога в обличчі російського військового, найманця чи окремих частин регулярної російської армії.

М. Фуко зауважив, що ці техніки становлять осередок духовної культури та мають ключове значення для відтворення соціального досвіду. Ці техніки як соціальні стосуються не суто ментальних трансформацій суб'єкта, а захоплюють його цілком у всій тілесній повноті. Соціальні техніки стають вбудованими в культуру як освіта, що включає піклування про себе самого. У сфері громадської безпеки це виражається у створенні народних дружин, залученні до охорони громадського порядку недержавних суб'єктів, передусім добровільних народних дружин, окремих громадян тощо [541].

Генетичне прагнення до волі та соборності зумовило, зокрема, утворення добровольчих підрозділів у складі як МВС України, так і Міністерства оборони України, які взяли на себе роль регулятора суспільних відносин у сфері громадської безпеки силовими засобами. Прорахунки московської пропаганди, а також стратегів були зумовлені неврахуванням того факту, що історично успадкована традиція до свободи та волі знайде різні форми прояву у вигляді асиметричних соціальних технік і тому те, що відбулося в Луганську та Донецьку у 2014 році, коли більшість місцевих громадян підтримали терористів та сепаратистів, не може відбутися в Полтаві, Одесі, Львові, Києві тощо.

Так, відповідно до концепції П. Бурд'є, координація практик габітусом передбачає жорстко обмежену породжувану здатність, межі якої визначені історичними та соціальними умовами, що відсікають створення непередбачуваного нового [542].

Саме таке трактування і було покладено в основу проведення інформаційних та інших спеціальних операцій проти України, натомість воно виявилось хибним, оскільки габітус не можна трактувати суто механістично.

Таким чином, механістична операціоналізація концепції координації практик габітусом П. Бурд'є не спрацьовує щодо автохтонних націй, здатних до самоорганізації.

Конститутивний характер габітус утворює прагнення до характерологічної системи національної ідентичності українців як волелюбної та миролюбної нації, але тієї нації, яка в часи негоди до смертельної загрози перед винищенням винаходить різноманітні, у тому числі асиметричні, засоби для виживання та збереження своєї ідентичності.

Саме тут важливу роль відіграв Майдан, польові командири якого стали акторами, що внесли власні корективи в регулювання нових безпекових відносин. Причому характерним є те, що ці поправки передбачають володіння спільним кодом – генетичним кодом націо- та державотворення. Успіх у мобілізації суспільства напряду залежить від збігу між габітусом мобілізуючих агентів (польових командирів, командирів добровольчих батальйонів, конкретних командирів окремих

військових частин, наприклад командира 95-ї окремої аеромобільної бригади ВДВ Збройних сил України – генерала (на той час полковника) Михайла Забродського), і схильностями тих, хто впізнає себе в їхніх практиках або промовах, і, крім цього, без групоутворення, що виникає внаслідок спонтанної відповідності схильностей. Необхідно брати до уваги об'єктивну відповідність, що встановлюється між схильностями, які координуються об'єктивно, оскільки упорядковуються більш-менш ідентичними об'єктивними необхідностями [407, с. 105].

У цьому контексті важливим гносеологічним елементом нашого дослідження постає вивчення *симулякрума (симулякра)*.

Сучасні дослідники правових проблем національної безпеки також здебільшого наслідують фрагментарний підхід, фокусуючи свою наукову увагу лише на окремих питаннях правового регулювання тих чи інших аспектів суспільних відносин у сфері національної безпеки [135; 259; 412; 413; 441].

У згаданому ракурсі концептуально-методологічного характеру набувають праці, у яких відображено принципи формування проблемоутворювальної матриці прикладних теорій національної безпеки, продемонстровано роль теорії національної безпеки як базової для прикладних теорій національної безпеки [20; 187; 442; 443]. Однак окремо питання виділення теорії громадської безпеки цей учений також не висвітлює.

Крім того, *ми вперше розглядаємо проблему формування теорії громадської безпеки в науці адміністративного права України*.

Визначальна ідея формування та розроблення цієї теорії полягає в тому, щоб підвести теоретичний базис під побудову ефективної системи громадської безпеки, створити сприятливі умови для реалізації національних інтересів у цій сфері. Актуальність розроблення вказаної теорії також актуалізується з огляду на те, що за сучасних умов держава самостійно не може забезпечити громадську безпеку, а отже, потребує допомоги недержавних організацій, приватних детективних та охоронних агентств. Крім того, цілеспрямовані дії щодо розпаду української державності, замасковані як так звані реформи правоохоронних органів, сприяли передусім знищенню міліції громадської безпеки, адже сформована поліція, зокрема один з її

підрозділів – патрульна служба, на яку було покладено функції з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, – це завдання, яке вона, на нашу думку, виконала недостатньо ефективно, оскільки рівень злочинності сягнув критичної для виживання нації межі.

У контексті цієї тези можна сформулювати інше важливе теоретичне завдання: розроблення теоретичних і практичних засад взаємодії як державних суб'єктів між собою, так і взаємодії з недержавними організаціями щодо забезпечення громадської безпеки. Вирішення цих питань є нагальною потребою стосовно зміцнення громадської безпеки за рахунок недержавних організацій, залучення до цього процесу окремих громадян, розподілу не лише повноважень, а й відповідальності за рівень громадської безпеки як між державними органами, так і місцевими організаціями, недержавними інституціями та окремим громадянами. Отже, такий підхід, принаймні в теоретичному аспекті, корелюватиме із загальними засадами будови системи національної безпеки, основу якої становлять державна та недержавна підсистеми.

З огляду на ескалацію сепаратизму та екстремізму, нині створено підґрунтя для їхньої трансформації в системний тероризм на території України. Відтак, питання формування теорії громадської безпеки сягає за межі суто теоретичного наукового інтересу, що зумовлено практичною необхідністю наукового підходу до управління громадською безпекою в сучасних умовах.

Розглядаючи структуру цієї теорії, вважаємо за доцільне сконструювати теорію громадської безпеки за трихотомічним поділом.

У першій частині – загальній – слід розглядати:

- 1) теоретико-методологічні та концептуальні засади громадської безпеки;
- 2) категорійно-понятійну систему;
- 3) предмет і метод цієї теорії;
- 4) місце в системі наук про безпеку, а також міждисциплінарні зв'язки з галузевими дисциплінами (юридичними, політологічними соціологічними, інформаціологічними) тощо;

5) поняття, зміст і структуру національних інтересів у сфері громадської безпеки, механізми їхньої пріоритизації;

6) систему громадської безпеки;

7) загрози громадській безпеці;

8) система забезпечення громадської безпеки;

9) засади державної політики у сфері громадської безпеки;

10) контроль (державний і громадський) у сфері громадської безпеки.

У другій частині – *особливій* – доцільно розглядати особливості забезпечення громадської безпеки відповідно до визначених національних інтересів і з обов’язковим розподілом повноважень між державними та недержавними суб’єктами. Окремим елементом має бути блок забезпечення громадської безпеки, зокрема інформаційний, який за сучасних умов посідає чільне місце. Важливими є питання організації взаємодії державних і недержавних суб’єктів забезпечення громадської безпеки.

Третя частина – спеціальна – має бути присвячена розглядові нових асиметричних (нелінійних) загроз і механізмів протидії їм, серед яких:

– сепаратизм із використанням найманців та підбурюванням місцевого населення, попереднім обробленням правоохоронних органів щодо їхньої непротидії злочинній діяльності сепаратистів;

– тероризм як крайня форма порушення громадського порядку, спрямоване проти органів державної влади з метою демонстрації їхньої неспроможності забезпечити громадську безпеку всередині країни, а також можливості виходу тероризму за межі України, фактичного перетворення нашої держави на поприще для проявів тероризму;

– екстремізм, тобто використання незаконними збройними формуваннями зброї для вирішення особистих питань, реалізації власних інтересів, а також у разі непогодження з діями чинної влади, нехтування загальноприйнятими механізми подолання таких конфліктів, зокрема за допомогою норм права;

– гібридні війни;

- участь найманців і недержавних організацій інших країн у дестабілізації громадської безпеки всередині України;
- псування іміджу країни через захоплення на території України міжнародних спостерігачів;
- формування іміджу України як ініціатора злочинних дій та джерела дестабілізації безпекової ситуації в європейському регіоні;
- залучення недержавних військових формувань України до виконання завдань із забезпечення громадської безпеки;
- формування оптимальних механізмів алгоритмів корекції державної політики у сфері громадської безпеки на випадок динамічних змін у стані та рівні громадської безпеки, широкомасштабних порушеннях громадського порядку, захопленні адміністративних будівель, а також переходу окремих державних чи недержавних формувань на бік правопорушників і злочинців, як це було в Сімферополі, Слов'янську, Луганську, Краматорську, Горлівці, Макіївці.

На нашу думку, така структура теорії громадської безпеки більш адекватно забезпечує потреби практики в реалізації державної політики у сфері громадської безпеки, зокрема реалізації національних інтересів.

Головна мета теорії громадської безпеки – формування методології дослідження громадської безпеки. Основним її завданням є формування достатньої та узгодженої між собою системи знань про громадську безпеку з метою реалізації національних інтересів у сфері громадської безпеки, формування надійних механізмів захисту законних прав і свобод людини та громадянина, суспільства й держави від внутрішніх та зовнішніх, потенційних і реальних загроз та небезпек.

3. Наступним елементом сформованого нами алгоритму є, з огляду на спеціальність нашого дослідження, необхідність кардинального оновлення правового регулювання суспільних відносин у сфері громадської безпеки, ухвалення Доктрини громадської безпеки України або Концепції державної політики у сфері громадської безпеки.

На нашу думку, Концепція Доктрини громадської безпеки має містити всі інтегровані парадигмальні погляди стосовно державної політики у сфері

громадської безпеки – такі компоненти, які у своїй органічній єдності найповніше розкривають її сутність і призначення, а також визначають її роль не лише в громадській сфері, а й у сфері національної безпеки. Саме цей документ у концептуальному контексті може стати дієвим поштовхом і змістовним підґрунтям для розроблення теорії громадської безпеки, у межах якої можна розвивати і правову, і економічно-правову, і інформаційно-правову теорії громадської безпеки.

Переконані, що ключовим має бути той факт, що Стратегія національної безпеки України вичерпала свій потенціал. Тому базовим документом, який визначатиме засади державної політики національної безпеки, пріоритетні цілі, завдання, функції й методи, а також конкретні механізми формування сприятливих умов для розвитку життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави, має слугувати Стратегія державної політики національної безпеки України.

У межах пропонованого нами підходу, зважаючи на наявність трьох основних об'єктів національної безпеки, доцільно розробити три основні концепції розвитку Стратегії державної політики національної безпеки України (Додатки А, Д):

- 1) Концепція державної політики особистої безпеки – безпека особи;
- 2) Концепція державної політики у сфері громадської безпеки – безпека суспільства та недержавних інституцій, інституцій громадянського суспільства, тобто безпека соціальної системи загалом;
- 3) Концепція державної політики державної безпеки – безпека держави та її інституцій.

Предметом нашого розгляду буде Концепція державної політики у сфері громадської безпеки.

Державна політика у сфері громадської безпеки має ґрунтуватися не лише на загальноприйнятих принципах забезпечення національної безпеки загалом, а на принципах розвитку саме сфери громадської безпеки. Нині нагальним є розроблення адекватного сучасним реаліям механізму контролю за реалізацією цього документа, вироблення основних заходів, спрямованих на вирішення проблем підвищення її ефективності.

Здійснений нами структурно-функціональний аналіз різноманітних концепцій державної політики у різних сферах дав змогу дійти висновку, що Концепція державної політики у сфері громадської безпеки повинна містити в собі такі атрибутивні структурні елементи, як:

- 1) середовище формування та функціонування сфери громадської безпеки;
- 2) мета, завдання та принципи такої політики;
- 3) система національних інтересів у сфері громадської безпеки;
- 4) пріоритетні напрями державної політики у цій сфері, з визначенням компетенції та відповідальності як державних, так і недержавних органів, механізмів їхньої взаємодії і координації;
- 5) форми реальної участі окремих громадян і недержавних організацій у забезпеченні громадської безпеки;
- 6) заходи реалізації концепції (забезпечення реалізації Концепції);
- 7) очікувані результати;
- 8) етапи реалізації Концепції;
- 9) контроль за реалізацією Концепції.

Метою Концепції є визначення та розроблення напрямів і механізмів здійснення пріоритетних заходів із реалізації державної політики у сфері громадської безпеки шляхом створення сприятливих організаційно-правових, соціально-економічних, політичних, інформаційних та матеріально-технічних умов для динамічного та збалансованого всебічного виконання комплексу заходів, у тому числі спеціальних для: формування концептуальних засад політики громадської безпеки; досягнення якісно нового рівня управління державою і формування ефективного управління у сфері громадської безпеки; формування сучасної моделі державної політики у сфері громадської безпеки, яка включає державну і недержавну підсистеми; підвищення ефективності інформатизації та використання всіх видів інформаційних ресурсів і управління елементами інфраструктури громадської безпеки; гарантування реалізації конституційних прав та свобод громадянина, формування механізмів реальної участі громадян у реалізації державної політики у сфері громадської безпеки; державної підтримки виробництва

і розповсюдження вітчизняної продукції для потреб суб'єктів забезпечення громадської безпеки, у тому числі спеціальних засобів, за допомогою спільних зусиль державних і громадських структур, за участі міжнародних організацій.

Державна політика у сфері громадської безпеки є складовою державної політики національної безпеки, тісно пов'язаною з реалізацією засад внутрішньої та зовнішньої політики шляхом упровадження органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, недержавними організаціями та окремими громадянами системи заходів для створення сприятливих умов щодо реалізації національних цінностей і національних інтересів через організацію ефективного комплексного управління сферою громадської безпеки.

Досягнення поставленої мети передбачає виконання таких *завдань*:

- закріплення ключових понять «державна політика громадської безпеки», «громадська безпека», «громадський порядок» на концептуальному рівні;
- формування засад цієї політики через формування мети, завдань, функцій, принципів, методів і засобів формування та реалізації державної політики у сфері громадської безпеки;
- розроблення форм участі громадян у реалізації державної політики у сфері громадської безпеки;
- виокремлення пріоритетних напрямів державної політики у сфері громадської безпеки;
- формування механізмів кореляції між державною політикою національної та громадської безпеки за всіма ключовими елементами;
- визначення об'єктів і суб'єктів державної політики у сфері громадської безпеки, їхньої компетенції та взаємної відповідальності, механізмів взаємодії;
- формування механізмів ефективної протидії загрозам громадській безпеці різної природи;
- формування механізмів інформаційного контролю за реалізацією цієї політики.

За своїм призначенням Концепція державної політики у сфері громадської безпеки має становити засновані на національних інтересах, безпекових пріоритетах

державної політики дороговкази розвитку безпекової політики, що визначають конкретні принципи й пріоритети під час розв'язання практичних проблем розвитку безпекової функції, удосконалення механізмів взаємодії державних і недержавних інституцій у забезпеченні громадської безпеки, формування розвиненого безпекового суспільства.

Розроблення й ухвалення цього документа сприятиме не лише заповненню правового вакууму щодо правового регулювання громадської безпеки, а й разом з іншими документами, прийнятими в цій та суміжних сферах, створить надійне правове підґрунтя для ефективної реалізації державної політики у сфері громадської безпеки.

Розроблена та ухвалена Концепція державної політики у сфері громадської безпеки має стати вихідним після Конституції та Стратегії національної безпеки України документом у сфері забезпечення громадської безпеки для органів державної влади та місцевого самоврядування під час розроблення ними відповідних програм, планів, інструкцій, розпоряджень, постанов, указів тощо та врахування їх положень у межах реалізації державної політики у сфері громадської безпеки в практичній діяльності.

Обов'язковим елементом цього документа також мають стати конкретно визначені індекси та індикатори громадської безпеки, на досягнення прогностичних значень яких спрямовується державна політика громадської безпеки. Постійний моніторинг рівня реалізації державної політики у сфері громадської безпеки на сучасному етапі є необхідним для зіставлення мети, завдань та очікуваних результатів із реально досягнутими показниками.

Ураховуючи динамічність суспільних відносин, слід із розумінням ставитися до факту пріоритетності на тому чи іншому етапі розвитку країни певних завдань і відповідного пріоритету в застосуванні певних методів.

Важливо також визначити й законодавчо закріпити конкретні не лише права, а й обов'язки недержавних інституцій і конкретних громадян, які братимуть участь у забезпеченні та реалізації цієї політики. Солідарними мають бути не лише права, а й

обов'язки та відповідальність, адже громадська безпека – справа не лише держави, а усього Українського народу.

Вагомим елементом, який слід закріпити, є принципи забезпечення громадської безпеки, які мають слугувати інтегральною величиною співмірності між бажаним рівнем безпеки, можливістю його досягнення та безпековим середовищем.

Будь-який процес або процедура складається з певних етапів, тому закріплення в Концепції етапів досягнення проголошеної мети й визначених завдань відповідно до пріоритетності їх реалізації відповідає сучасній практиці правотворення України.

Окрему увагу має бути приділено формуванню безпекової культури, безпекової свідомості та безпекової ідеології. Попри наявне в Конституції України положення, згідно з яким жодна ідеологія не може визнаватися державною владою в Україні обов'язковою, переконані, що ідеологія сильної та успішної країни буде тим показником будь-якого виду державної політики, зокрема у сфері громадської безпеки, завдячуючи якому наша держава розвиватиметься, прагнучи до зрозумілих і схвалених постулатів, та крокуватиме до омріяної мети – сильної безпекової держави, спроможної стабільно розвиватися.

Така інтерпретація безпекової ідеології привнесе нову палітру в правове розуміння безпеки, додасть нового забарвлення державній політиці національної безпеки, сприятиме підвищенню ролі громадянської свідомості, передусім у розумінні спільної та солідарної відповідальності особи й держави за громадську безпеку.

Адже події в Сімферополі, інших містах АР Крим (березень 2014 року), Харкові й Одесі (2 травня 2014 року) – з одного боку, Слов'янську, Краматорську, Горлівці, Луганську – з іншого, яскраво засвідчили, якщо в разі небажання громади держава не зможе забезпечити громадську безпеку. Тому рушієм цієї безпеки є власне громада, конкретні громадяни, громадські об'єднання, які своїм баченням, непохитною громадянською позицією та рішучими діями демонструють прагнення до спільного з державою курсу на збереження сильної та успішної, єдиної країни.

На нашу думку, державна політика громадської безпеки фактично визначає засади безпекової ідеології, оскільки уособлює та інтегрує в собі інтереси різноманітних об'єднань громадян, конкретних осіб нової ідеології для нової української держави. Адже після подій на Майдані в Києві 18–20 лютого 2014 року, тимчасової окупації Росією української території в Криму, війни із сепаратизмом та відновленням конституційного ладу, унеможливлення порушення державного кордону та зміцнення національної єдності, укріплення та гарантування територіальної цілісності настав час сформувати те, без чого неможливо далі рухатися в небезпечному світі, – українську безпекову ідеологію, яка стане життєдайним поштовхом для розвитку національної самоідентичності, формування власної упевненості у віковічних незабутих традиціях і їхній силі в збереженні автохтонної історичної української нації.

Причому питання розроблення ідеології в різних галузях юридичної науки нині досить активно порушують сучасні дослідники [444–450].

Тому розроблення цієї Концепції створює нові можливості та реальні механізми реалізації безпекових прав і свобод людини та громадянина. У процесі формування правових засад державної політики у сфері громадської безпеки ухвалення вказаного доктринального документа є обов'язковою умовою формування системного правового регулювання суспільних інформаційних відносин у сфері громадської безпеки.

Розроблення та затвердження цієї Концепції є життєвою необхідністю та умовою успішної розбудови в Україні безпекової держави, підвищення рівня безпекової та правової освіти, безпекової свідомості й безпекової культури населення.

4. Визначення взаємозв'язку ефективності реалізації державної політики у сфері громадської безпеки та якості державної служби.

Рівень громадської безпеки пов'язаний як з організацією системи забезпечення національної безпеки загалом, так і ефективністю діяльності правоохоронних органів зокрема. В Україні якість забезпечення громадської безпеки в наукових дослідженнях прямо пов'язана зі станом правоохоронних

органів як особливого соціально-правового інституту, функціонування якого за умови відсутності комплексного й системного реформування, недостатнього матеріально-технічного оснащення та забезпечення може створити певні перешкоди суспільному розвитку.

У контексті розгляду означеного питання виникає необхідність систематизації безпекового законодавства, приведення його у відповідність до тенденцій безпекового середовища, національних інтересів, а також фактичних здатностей держави щодо їх забезпечення та реалізації.

На цьому шляху, крім зміни вектора розуміння концептуального документа, яким ми пропонуємо визнати Стратегію державної політики національної безпеки України, постає потреба у формуванні адекватного безпекового законодавства, коли функції та завдання суб'єктів забезпечення національної безпеки буде узгоджено з цією Стратегією. Така законодавча уніфікація зумовить чітке виділення як кола суб'єктів і їхніх повноважень, так і сфер застосування безпекового законодавства і межпредметної компетенції кожного суб'єкта, а також визначить чіткі підстави для формування інститутів відповідальності органів державної влади за певно визначений законодавчо рівень громадської безпеки. Зокрема, неконструктивними були спроби у квітні 2015 року зареєструвати в існуючій на той час редакції проекти законів України «Про Національну поліцію», «Про органи внутрішніх справ», оскільки в них не було відображено системної специфіки громадської безпеки, а отже, роль поліції було визначено неправильно, керуючись лише суто політичними інтересами.

Такий підхід домінував протягом усієї історії існування незалежної України і призвів до суттєвого та системного дисбалансу системи національної безпеки. Саме тому комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони вніс концептуальні зміни щодо методологічного підходу формування законодавчого поля правового регулювання національної безпеки, передусім через визначення базового та концептуального закону його розроблення і прийняття, після ухвалення і на виконання якого потім вже мають формуватись усі інші законодавчі акти, що описують різні сегменти безпекових правовідносин.

Зокрема, у межах діяльності Комітету напрацьовано бачення, відповідно до якого з метою ефективного правового забезпечення національної безпеки має бути розроблено ієрархічну модель нормативно-правових актів, що регулюють безпекові відносини:

– *концепція національної безпеки* – документ стратегічного рівня, що включає інформацію про основні загрози, небезпеки і заходи щодо їх запобігання. Її створюють за участі вищих органів влади із застосуванням провідних науково-дослідних установ країни на тривалу перспективу. Концепція включає такі основні напрями, як державно-правовий, геополітичний, інформаційний, соціальний, економічний, фінансовий, воєнний, екологічний тощо;

– *доктрина національної безпеки* – документ тактичного рівня, що складається з основоположних доктринальних документів, таких як державно-правова, геополітична, інформаційна соціальна, економічна, фінансова, воєнна, екологічна та інші доктрини, які розробляються відповідно до визначених у Концепції національної безпеки пріоритетних національних інтересів і ключових сфер життєдіяльності. Зазначені документи розробляють за координуючої ролі Ради національної безпеки і оборони;

– *стратегія національної безпеки* – документ оперативного рівня, у якому визначають пріоритетні напрями реалізації національних інтересів на конкретно визначений період із зазначенням кількісних та якісних показників, які має досягнути система державного управління. Стратегія ґрунтується не на адаптації держави до наявних умов, а на розробленій цільовій моделі її перспективного розвитку, яка ґрунтується на динамічній системі кількісних та якісних індикативних показників прогресивного розвитку;

– різноманітні плани, програми й інші документи короточасної дії, у яких регламентуються визначені конкретні проблеми, засоби їх вирішення та визначені терміни й відповідальні особи [543].

Отже, основними цілями державної політики у сфері громадської безпеки є:

– створення умов для прогресивного та прогнозованого розвитку національних інтересів у сфері громадської безпеки;

– відновлення відповідно до національних інтересів через ефективне використання системи забезпечення громадської безпеки гарантованого Конституцією України права на безпеку, а також реалізації інших прав, свобод і законних інтересів у цій сфері через встановлення та реалізацію режиму законності, зниження рівня злочинності, формування та провадження кримінально-правової політики, а також державної політики у сфері громадської безпеки, відновлення територіальної цілісності України;

– утвердження прав і свобод людини та громадянина, забезпечення нової якості соціального, економічного та гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу і формування умов для вступу в колективні системи безпеки, які гарантуватимуть реалізацію національних інтересів України [543].

Якісно оновлена державна політика у сфері громадської безпеки має бути спрямована на створення умов для гарантованої реалізації національних інтересів у цій сфері, комплексне реформування системи громадської безпеки як засобу ефективного державного управління.

Важливим елементом такої політики є її будова, яка ґрунтується на *принципах*:

– оптимізації структури підрозділів громадської безпеки, недержавних формувань, що будуть залучені до забезпечення громадської безпеки, зокрема в тих чи інших областях;

– чіткого розмежування повноважень як за вертикаллю (міністерства, територіальні управління, місцеві органи), так і за горизонталлю (місцеві органи – місцеві територіальні громади);

– поєднання принципів централізації та децентралізації під час забезпечення громадської безпеки в звичайний мирний час та в особливі періоди, зокрема за певних правових режимів.

Зокрема, у період розвитку конфліктів на Сході України місцеві правоохоронні органи в деяких місцевостях фактично саботували накази МВС України, а окремі працівники, порушивши присягу народові України, зрадивши державу, перейшли на бік сепаратистів і терористів. Водночас окремі працівники

виконували вказівки з Києва щодо здачі зброї в той час, як було достовірно відомо про здійснення захоплень державних будівель.

Практика засвідчує, що саме за таких умов, зокрема в разі введення певних правових режимів, весь арсенал управління силами й засобами передається до центру. У мирний час місцеві громади й місцева поліція, а також органи місцевого самоврядування мають брати активну участь у забезпеченні громадської безпеки.

Висновки до розділу 3

Розкриття методологічних засад адміністративно-правового регулювання громадської безпеки в Україні дало змогу дійти таких висновків.

Визначено, що інтеграцію альтернативних поглядів на проблеми громадської безпеки уможлиблює використання системно-структурної гносеологічної моделі взаємодії чинників як методологічного інструмента аналізу футурологічних концепцій громадської безпеки, їх типологізації, виокремлення домінантних тенденцій. Ядро моделі становить структура трьох чинників, які визначено як системоутворювальні: 1) антропогенний вплив, який розглядають у двох аспектах – ненавмисні дії, що становлять загрозу для громадської безпеки, та навмисні дії; 2) потенціал системи громадської безпеки як інтегрального ресурсу системи; 3) якість громадської безпеки, яку оцінюють за допомогою спеціально розробленої шкали показників та індикаторів, що характеризують сферу громадської безпеки загалом.

Доведено, що державна політика у сфері громадської безпеки не ґрунтується на аксіологічних засадах буття. Водночас зміст безпекової політики держави базується на національному інтересі, який здатний до можливих видозмін з подальшими інсинуаціями політичними елітами. Саме наділення змістовими ознаками поняття «цінності» слугує важливим підґрунтям для практичного наповнення цієї категорії, а також значущості й відповідного спрямування

подальшого адміністративно-правового дослідження громадської безпеки як елемента національної безпеки.

У результаті проведеного дослідження аргументовано розмежування державної політики громадської безпеки (громадська безпека) та державної безпекової політики. Встановлено, що державна політика громадської безпеки спрямована на попередження та мінімізацію загроз у відповідному середовищі. Натомість державна безпекова політика – формування гарантованих і забезпечених державою сприятливих умов для стабільного прогресу всіх об'єктів національної безпеки, реалізації прав і свобод, законних інтересів, цінностей людини та суспільства загалом. Відповідно, національні цінності становлять основу змісту системи громадської безпеки.

Національні цінності є іманентним елементом громадської безпеки, що впливає на зміст цієї категорії та сприйняття її суспільством. Саме визначення їх параметрів визначає вектор громадської безпеки.

Відповідно до викладеного, запропоновано ввести у науковий обіг поняття «топология громадської безпеки», «гегемонія блага». Так, *топология безпеки* – опис просторово-часових параметрів безпекового буття, яке виникає в процесі взаємодії фізичних осіб щодо реалізації ними безпекових цінностей; *гегемонія блага* – процес, де благо є єдиним компонентом, завдяки якому влада досягає згоди в суспільстві, що є основою громадської безпеки.

Застосування аксіологічного підходу дало змогу: а) сформулювати гіпотезу, відповідно до якої загрози національним цінностям впливають на організаційно-функціональну структуру, а також механізм адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки. Усвідомлення необхідності подальшого поглибленого дослідження аксіологічного виміру громадської безпеки є необхідним у контексті ухвалення оновленої Стратегії національної безпеки України; б) обґрунтувати положення ієрархії цінностей «цінності – інтереси – цілі», серед яких чільне місце належить національним цінностям; в) розмежувати поняття блага, цінності, оцінки й корисності; г) охарактеризувати роль оцінки у формуванні симулятивної практики; д) з позицій адміністративно-правової теорії розглянути

сучасний феномен – симулякри, який набув наочних форм і актуалізувався під час реалізації концепції гібридних війн проти України.

Встановлено онтологічну єдність: буття – безпекової цивілізації, безпекової глобалізації; соціальної спільноти, соціуму – інститутів громадянського суспільства та окремих його сегментів за територіальними, мовними, етнокультурними, комунікативними та іншими ознаками; безпекової культури – системи національних цінностей, що відповідає рівню досягнутого українським суспільством рівня прогресу інститутів громадянського суспільства і відображає у правовій формі рівень свободи особи, інші найважливіші соціально-правові цінності, які утворюють феномен національної ідентичності української нації. Вона слугує виявом державно-правового досвіду конкретних спільнот, суспільств та індивідів у матеріальних і духовних продуктах життєдіяльності, навичках та цінностях, що впливають на їхню юридично значущу поведінку у сфері громадської безпеки, яка визначає зміст їхньої діяльності, онтологічну єдність цілісного екзистенціального феномену – національної безпеки, складовою якого є громадська безпека.

Аргументовано, що провідною ідеєю гносеологічного виміру громадської безпеки слугує пізнавальне ставлення до реальної державної політики у сфері громадської безпеки, спроба філософсько-правового та наукового осмислення її об'єктивної правової природи, з'ясування її ролі й призначення, досягнення її істини та правових засобів її регулювання. Цей шлях пізнання має приводити до вихідної гносеологічної схеми у сфері теоретичного розуміння і вивчення права. Визначено засади зумовленості звернення до гносеологічного виміру громадської безпеки, окремо сформовано алгоритм наукових засад формування теорії громадської безпеки. Подання алгоритму концепції громадської безпеки зумовлене послідовним аналізом таких елементів: національних цінностей, національних інтересів та загроз у сфері громадської безпеки.

РОЗДІЛ 4

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

4.1. Особливості адміністративно-правового регулювання громадської безпеки

Законодавством України закріплено права громадян, порушення яких може призвести до проявів невдоволення в різних формах, у тому числі у вигляді тероризму, екстремізму, виникнення скарг, страйків, мітингів, протестів, навіть захоплення підприємств та установ, а також інших моментів, які можуть посягати на громадську безпеку.

Передусім, це нормативні акти, пов'язані з правом громадян України на працю. До них належать: Кодекс законів України про працю [289], закони України «Про охорону праці» [290], «Про оплату праці» [291], «Про відпустки» [292], «Про колективні договори і угоди» [293] та інші нормативні акти.

Держава має не лише забезпечувати, а й гарантувати права громадян у сфері трудових правовідносин, адже їх порушення може призвести як до соціального вибуху й порушень громадської безпеки, так і до інших, більш серйозних наслідків, які мали місце під час сепаратистських виступів у 2014–2015 років.

Порушення багатьох статей Кодексу України про адміністративні правопорушення, наприклад ст. 42, 42-1, 42-2, 42-3, 44 [288], безпосередньо впливає на рівень громадської безпеки, життя та здоров'я громадян.

Адже, наприклад, виробництво, заготівля, реалізація сільськогосподарської продукції, що містить хімічні препарати понад гранично допустимі рівні концентрації, може позначитись на стані здоров'я населення, призвести до отруєння громадян та навіть вплинути на рівень національної безпеки. З іншого боку, такі порушення можуть викликати невдоволення громадян, страйки, демонстрації та навіть масові заворушення. Тому забезпечення громадської безпеки мають

здійснювати не лише органи правопорядку, а й усі органи державної влади, до правового статусу яких належать такі завдання. Крім того, громадська безпека є складовою національної безпеки, адже масові отруєння та інші технологічні катастрофи безпосередньо позначаються на національній безпеці.

Порушення ветеринарно-санітарних правил також впливає на рівень громадської безпеки. Особливо небезпечним є, наприклад, передбачене ст. 107 Кодексу України про адміністративні правопорушення порушення правил карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог, яке може призвести до зараження значної кількості тварин і людей, а отже, паніки та безладу.

Можна виокремити й інші правопорушення, які впливають на стан громадської безпеки. Особливо небезпечними є такі як, наприклад, порушення правил пожежної безпеки на залізничному, морському, річковому та повітряному транспорті, які можуть призвести до виникнення пожеж і пошкоджень транспортних засобів, становлячи загрозу життю, здоров'ю громадян і громадській безпеці [288].

Загрози, які виникають у сфері дотримання громадської безпеки, урегульовано також статтями зазначеного Кодексу, які стосуються управління транспортними засобами, а також сфери торгівлі, громадського харчування, послуг, фінансів та підприємницької діяльності.

Проте більшість правопорушень, які безпосередньо спрямовані на порушення громадської безпеки, зосереджено в главі 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення [288]. До них, зокрема, належать:

а) адміністративні проступки, пов'язані з незаконним обігом заборонених речовин, порушенням певних правил, зокрема щодо охорони здоров'я, незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ч. 1 ст. 44); невжиття землекористувачами або землевласниками на закріплених за ними земельних ділянках заходів щодо знищення дикорослих конопель чи снотворного маку (ч. 2 ст. 106-1); виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення (ст. 176) і придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення (ст. 177) [288];

б) адміністративні проступки, що посягають на відносини, які забезпечують безпечну експлуатацію транспорту, самовільний проїзд у вантажних поїздах, посадка та висадка під час руху поїзда, проїзд на підніжках і дахах вагонів, самовільне без потреби зупинення поїзда, а також підкладання на залізничні колії предметів, які можуть спричинити порушення руху поїздів (ч. 1, 2, 3 і 4, 6 ст. 109); куріння у вагонах (зокрема в тамбурах) приміських поїздів, у невідведених для куріння місцях у поїздах місцевого і дальнього сполучення, а також у метрополітенах (ч. 2 ст. 110); порушення правил безпеки польотів (ст. 111), порушення правил безпеки руху на морському транспорті (пошкодження споруд і пристроїв сигналізації та зв'язку (ч. 3 ст. 114); порушення правил, що забезпечують безпеку експлуатації суден на внутрішніх водних шляхах (ст. 1162); викидання сміття та інших предметів з вікон і дверей автобусів, маршрутних таксі, тролейбусів або трамваїв (ч. 2 ст. 119), порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів, великогабаритних та великовагових вантажів на транспорті (ч. 1, 2, 4 і 5 ст. 133) [288];

в) адміністративні проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, ненадання транспортних засобів поліцейським і медичним працівникам, а також ненадання військових транспортних засобів посадовим особам військової служби правопорядку в Збройних силах України (ст. 1241); інші порушення правил дорожнього руху (ст. 125); керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким транспортним засобом або не пред'явила їх для перевірки (ст. 126); порушення правил дорожнього руху пішоходами, велосипедистами та особами, які керують гужовим транспортом, і погоничами тварин (ст. 127); випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам або без необхідних документів, передбачених законодавством (ст. 128); порушення або невиконання правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху (ст. 128-1); допуск до керування транспортними засобами водіїв, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, у хворобливому стані або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, або

таких, що не пройшли у встановлений строк медичного огляду чи допуск до керування транспортним засобом особи, яка не має права на керування транспортним засобом (ч. 1, 2 ст. 129); пошкодження автомобільних доріг, вулиць, дорожніх споруд, залізничних переїздів і технічних засобів регулювання дорожнього руху, створення перешкод для руху та невжиття необхідних заходів щодо їх усунення (ст. 139), порушення правил, норм і стандартів під час утримання автомобільних доріг і вулиць, невжиття заходів щодо своєчасної заборони або обмеження руху чи позначення на автомобільних дорогах і вулицях місць провадження робіт (ст. 140) [288].

Водночас окремі правопорушення зі списку перелічених безпосередньо не стосуються громадської безпеки, а впливають на її рівень опосередковано.

Для більш детального дослідження нормативно-правового регулювання сфери громадської безпеки проаналізуємо приписи нормативно-правових актів, якими врегульовано сферу громадської безпеки.

Так, знаковим є Указ Президії Верховної Ради УРСР *«Про відповідальність за дії, спрямовані проти громадського порядку і безпеки громадян»*, яким посилено відповідальність за порушення громадської безпеки. Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнено ст. 173-1 та 185-2.

Відповідно Указу Президента України, введено рішення Ради національної безпеки і оборони *«Про невідкладні заходи щодо забезпечення громадської безпеки та недопущення проявів тероризму на території України»* від 12 вересня 2001 року № 873, яким Гарант Конституції України зобов'язав Кабінет Міністрів України забезпечити виконання доручення Президента з питання забезпечення громадської безпеки та недопущення проявів тероризму в Україні.

Міністерству закордонних справ України, Службі безпеки України, Міністерству внутрішніх справ України, Міністерству оборони України з метою викорінення всіх проявів тероризму Президент доручив підтримати світове співтовариство в зміцненні та вдосконаленні міжнародних механізмів боротьби з тероризмом як одним із найнебезпечніших злочинів сучасності.

У розпорядженні Кабінету Міністрів України від 29 травня 1993 року № 343-р йдеться, що з метою забезпечення зацікавлених державних і громадських органів, підприємств, організацій та громадян інформацією про стан навколишнього природного середовища в частині ядерної та радіаційної безпеки Держкоматому, Держатомнагляду та Мінчорнобиллю слід оперативно надавати Мінприроди інформацію про всі інциденти, які виникають на об'єктах, де використовуються ядерні радіаційні технології на речовини (аварійні події на АЕС з оцінкою за шкалою МАГАТЕ, аварійні викиди і скиди радіоактивних речовин у навколишнє природне середовище, пожежі, у тому числі у 30-кілометровій зоні ЧАЕС, стихійне лихо та інші події, що негативно впливають на навколишнє природне середовище), а також інциденти, пов'язані з транспортуванням ядерних і радіоактивних речовин, що призвели або можуть призвести до забруднення навколишнього природного середовища [513].

Вартий уваги Закон України *«Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини»* [514], яким внесено зміни до Кримінального кодексу України, де визначено, що конфіскація майна встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини, а також за злочини проти основ національної безпеки України та громадської безпеки незалежно від ступеня їх тяжкості і може бути призначена лише у випадках, спеціально передбачених в Особливій частині зазначеного Кодексу. Тут також зафіксовано, що особа звільняється від кримінальної відповідальності за діяння, передбачене частиною першою цієї статті в частині погрози вчинення терористичного акту, якщо вона до повідомлення їй про підозру у вчиненні нею злочину добровільно повідомила правоохоронний орган про цей злочин, сприяла його припиненню або розкриттю, у разі якщо внаслідок цього і вжитих заходів було відвернено небезпеку для життя чи здоров'я людини або заподіяння значної майнової шкоди чи настання інших тяжких наслідків, якщо в її діях немає складу іншого злочину [514].

Варто також висвітлити зміст наказу МВС України «Про затвердження Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення» від 8 травня 2014 року № 447, де визначено правовий статус підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, який був структурним підрозділом головних управлінь, управлінь МВС України в областях та місті Києві. Основними завданнями підрозділу було визначено такі:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів;
- запобігання правопорушенням та їх припинення;
- охорона і забезпечення громадського порядку;
- забезпечення громадської безпеки та охорона громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів;
- виявлення кримінальних правопорушень;
- участь у проведенні заходів, спрямованих на розшук і затримання осіб, які підозрюються в учиненні кримінальних правопорушень, озброєних та інших злочинців, які становлять суспільну небезпеку;
- звільнення заручників, припинення діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій на території України, а також здійснення заходів, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності [528].

До основних обов'язків цього органу належали: забезпечення безпеки громадян і громадського порядку; виявлення, запобігання і припинення кримінальних правопорушень; виявлення та припинення адміністративних правопорушень; проведення самостійно або разом зі службами, підрозділами органів внутрішніх справ, Національною гвардією України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону і населенням профілактичних заходів з метою запобігання правопорушенням та їх припинення; ужиття заходів для ліквідації наслідків аварій, пожеж, катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних подій, рятування людей і

надання їм допомоги; участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій; сприяння забезпеченню відповідно до законодавства режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації в разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості; забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять; тимчасове обмеження або заборона доступу громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей; забезпечення охорони громадського порядку в місцях тимчасового перебування посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, та на прилеглий до них території (цей наказ нині є чинним) [528].

Доцільно наголосити, що 18 червня 2014 року Постановою Кабінету Міністрів України № 191 було скасовано постанови Кабінету Міністрів України від 22 січня 2014 року № 12 «Про затвердження Порядку проведення додаткових заходів захисту безпеки громадян», № 13 «Про внесення змін до пункту 12 Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку», № 14 «Про внесення змін до пункту 16 Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку» та від 27 січня 2014 року № 18, що, на нашу думку, не сприяло розвитку захисту громадської безпеки. Натомість було відновлено дію п. 12 і 16 Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку, затверджених постановою Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 року № 49.

Відповідно, цими Правилами було відновлено порядок застосування спеціальних засобів особовим складом поліції та іншими працівниками органів і установ внутрішніх справ, військовослужбовцями Національної гвардії, які залучаються до охорони громадського порядку і громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, а також перелік спеціальних засобів.

Визначено, що спеціальні засоби застосовують у разі, коли всі інші форми попереднього впливу на правопорушників не дали бажаних результатів, для:

а) захисту громадян і самозахисту працівника поліції від нападу та інших дій, що створюють загрозу їхньому життю або здоров'ю;

б) припинення масових безпорядків і групових порушень громадського порядку;

в) відбиття нападу на будівлі, приміщення, споруди і транспортні засоби, незалежно від їхньої приналежності, або їх звільнення у разі захоплення;

г) затримання та доставлення до поліції або іншого службового приміщення осіб, які вчинили правопорушення, а також для конвоювання і утримання осіб, затриманих і підданих арешту, узятих під варту, якщо зазначені вище особи чинять опір поліцейському або якщо є підстави вважати, що вони можуть вчинити втечу чи завдати шкоди оточуючим або собі;

д) припинення масового захоплення землі та інших дій, що можуть призвести до зіткнення груп населення, а також діянь, які паралізують роботу транспорту, життєдіяльність населених пунктів, посягають на громадський спокій, життя і здоров'я людей;

е) припинення опору поліцейському та іншим особам, які виконують службові або громадські обов'язки щодо охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю;

ж) звільнення заручників [529].

Ключовим нормативним актом у сфері громадської безпеки є Постанова Кабінету Міністрів України *«Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів»* від 25 квітня 2012 року № 341, якою затверджено зазначений Порядок, відповідно до Європейської конвенції про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, зокрема футбольних матчів, також визначено організацію забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів [530].

Зокрема, тут визначено, що футбольні матчі поділяються на матчі підвищеного та звичайного ступеня ризику [530]. До футбольних матчів підвищеного ступеня ризику належать:

– фінальні етапи клубних змагань УЄФА, півфінали і чвертьфінали Кубка УЄФА, матчі Ліги чемпіонів, відбіркового та фінального турнірів чемпіонату світу і Європи, півфінали та фінали розіграшу Кубка України, матчі розіграшу Суперкубка України та «Золотий матч» за звання чемпіона України;

– матчі, де передбачено присутність посадових та інших осіб, щодо яких здійснюється державна охорона;

– матчі, під час яких передбачається повне заповнення спортивної споруди глядачами або на яких очікується присутність більш як 15 тис. таких осіб;

– матчі, на яких передбачається велика кількість глядачів-уболівальників з держави, команда якої бере участь у матчі, і глядачів-уболівальників, що проживають у державі, де проводять такий матч [530].

До матчів звичайного ступеня ризику належать усі інші футбольні матчі [530].

Суб'єкти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в межах своєї компетенції забезпечують безпеку глядачів, представників футбольних клубів, арбітрів, делегатів міжнародних організацій та їх евакуацію в разі виникнення надзвичайної ситуації або пожежі на спортивній споруді чи прилеглий до неї території [530].

Попереджено, що для взаємодії сил і засобів, що залучаються до забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольного матчу, утворюється координаційний штаб із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у складі представників організатора футбольного матчу, органів Національної поліції (СБУ, Управління державної охорони, якщо заплановано участь посадових та інших осіб, щодо яких здійснюється державна охорона), територіальних органів та підрозділів ДСНС, служби безпеки спортивної споруди (футбольного клубу), оператора спортивної споруди, місцевої держадміністрації, органу місцевого самоврядування, органу охорони здоров'я та інших осіб [530].

Члени координаційного штабу мають бути забезпечені засобами зв'язку і спостереження для своєчасного реагування на непередбачувану ситуацію [530].

З метою забезпечення громадської безпеки, громадського порядку та пожежної безпеки у сільській місцевості, розпорядженням Кабінету Міністрів

України «Питання забезпечення громадського порядку та пожежної безпеки у сільській місцевості» від 23 травня 2009 року № 572-р встановлено, що МВС України зобов'язане забезпечити з урахуванням специфіки сільської місцевості й особливостей роботи дільничних інспекторів (офіцерів) міліції (поліції) поглиблення їх взаємодії з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань профілактики правопорушень на території сіл і селищ, зокрема щодо захисту майнових прав громадян [531].

Також вартий уваги наказ Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Правил безпеки громадян на залізничному транспорті України» від 19 листопада 1998 року № 54, у якому визначено вимоги щодо безпеки громадян під час користування послугами залізничного транспорту, перебування на території та об'єктах залізничного транспорту [532].

Наведений перелік нормативно-правових актів засвідчує, що на сьогодні не існує єдиної системи щодо розуміння та координації громадської безпеки. Рівень і система забезпечення громадської безпеки в країні не відповідають сучасному рівню загроз. Натомість нова редакція Стратегії національної безпеки України також не містить розділів, що стосуються забезпечення громадської безпеки.

Саме тому, на наше переконання, сучасна сфера громадської безпеки потребує розроблення Державної політики громадської безпеки на 2017–2022 роки (додаток А), у якій окремо слід приділити увагу правовому забезпеченню організації забезпечення громадської безпеки як з боку публічних органів, так і з боку недержавних організацій.

Потребує також вирішення питання обмеження використання засобів масової інформації для дестабілізації громадської безпеки та підвищення рівня прозорості всіх заходів, які проводяться з метою відновлення нормального стану громадської безпеки після техногенних і природних катастроф та інших подій, що суттєво підвищить рівень забезпечення громадської безпеки.

4.2. Напрями вдосконалення правового регулювання громадської безпеки

Під час проведення дослідження було встановлено, що нині дедалі більше вчених звертають увагу на вивчення різноманітних аспектів безпекової тематики. Це зумовлено зростанням ролі безпекових чинників у сучасному житті, їх визначальної ролі не лише для ефективного розвитку держави та суспільства, а й для виживання держави загалом. Нині відбувається актуалізації безпекової функції держави, оскільки онтологічно поняття громадської та національної безпеки слід інтерпретувати як ціле та часткове [268]. Як влучно зазначають знані на міжнародному рівні фахівці, нині відбувається ренесанс безпеки [7; 20; 47; 89; 124; 135; 187; 193; 257; 259; 267–275; 277; 278; 319].

Проблема забезпечення громадської безпеки має системний характер, адже власне громадську безпеку здебільшого розглядають поза контекстом національної, що вказує на порушення онтологічного зв'язку між цими двома явищами.

Підкреслимо, що здійснений догматико-юридичний та формально-юридичний аналізи, а також застосування методів статистичного аналізу надає можливість стверджувати, що в Україні створено базове правове поле для забезпечення громадської безпеки. Основними законами, які регулюють суспільні відносини в цій сфері, можна вважати закони України «Про основи національної безпеки України» [284], «Про Національну поліцію» [400], «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [456], «Про Службу безпеки України» [457], «Про державну прикордонну службу України» [458], «Про місцеві державні адміністрації» [296], «Про боротьбу з тероризмом» [459], «Про правовий режим воєнного стану» [460], «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [461], «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» [462], «Про громадські об'єднання» [298], «Про військово-цивільні адміністрації» [463] та деякі інші.

Застосування герменевтичного та логіко-семантичного методів дало змогу згрупувати зазначені закони за критерієм регулювання суспільних відносин у сфері громадської безпеки.

Водночас наведений вище аналіз документів концептуально-методологічного характеру надає можливість стверджувати, що нині зарано констатувати наявність системного правового регулювання такого виду суспільних відносин. Адже в Україні не сформовано безпекового законодавства, а Стратегія національної безпеки України й досі, попри численні її редакції, здебільшого має кон'юнктурний характер, не відіграє ключової та системоутворювальної ролі на практиці щодо нормативно-правового регулювання суспільних відносин, зокрема у сфері громадської безпеки.

Така ситуація є наслідком низки концептуальних проблем, які ми розглянули в другому розділі дослідження під час виділення елементів проблемоутворювальної матриці системи правового регулювання у сфері громадської безпеки.

Також напрями адміністративно-правового регулювання громадської безпеки можна формувати з огляду на визначення поняття поліції громадської безпеки. В Україні такого виду поліції не існує, проте це не означає, що в теоретичному аспекті ми не можемо висловити гіпотезу про необхідність існування такого підрозділу, неможливість охопити патрульною поліцією всього спектру суспільних відносин для реалізації правоохоронної функції.

Зокрема, екстраполюючи висновки В. Ю. Кривенди [331, с. 4–5] на наше дослідження, можемо визначити поняття *поліції громадської безпеки* як системно-структурне та організаційно-функціональне об'єднання взаємопов'язаних спільною метою, завданнями та функціями служб і підрозділів Національної поліції, головною метою діяльності яких є забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань.

Зважаючи на структуру Національної поліції як макросистемного утворення, доцільно констатувати існування окремої мети й окремої підсистеми, у нашому разі – мети служб і підрозділів патрульної поліції (гіпотетично: поліції громадської безпеки). Мета – це основний результат, на який спрямовують діяльність, тому мета може бути визначена щодо діяльності міліції. Стосовно ж окремих її структурних підрозділів її конкретизовано, що зумовлює формування функціональної структури,

яка має визначати організаційну. У нашій державі багато років поспіль наявна хибна практика формування тих чи інших органів, або ж навпаки, їхньої ліквідації. Ще більш проблемною є ситуація щодо правових підстав і правової (не політичної, не економічної чи інформаційної) оцінки цих рішень. Проте події на Сході та Півдні країни у 2014 році довели необхідність переосмислення підходу не лише до побудови цих органів, а й до механізму формування та ухвалення управлінських рішень у зазначеній сфері.

Зокрема, В. Ю. Кривенда також звертає увагу на цю обставину, визначаючи необхідні *елементи ефективного нормативно-правового регулювання діяльності міліції громадської безпеки*:

- 1) ухвалення правових актів у сфері діяльності підрозділів міліції громадської безпеки лише за умови детального вивчення суспільних відносин, перспектив їх розвитку та зміни;
- 2) урахування положень міжнародних стандартів і світового досвіду;
- 3) дослідження сфери регулювання, а також проведення експертного аналізу законопроектів та їх громадської оцінки;
- 4) розширення сфери законодавчого регулювання діяльності підрозділів міліції громадської безпеки;
- 5) підвищення конкретизації та деталізації норм закону з метою унеможливлення двозначного трактування;
- 6) закріплення дієвого механізму їх реалізації;
- 7) ухвалення відомчих правових актів у сфері діяльності підрозділів міліції громадської безпеки лише після всебічного дослідження чинних правових норм;
- 8) активізація процесу кодифікації та систематизації відомчого нормативного матеріалу в зазначеній сфері;
- 9) розроблення цілісної, спрямованої на перспективу, концепції відомчої нормотворчості [331, с. 13].

На нашу думку, керівним і вихідним положенням будови має слугувати мета діяльності поліції як озброєного органу виконавчої влади. Відтак, діяльність поліції має бути спрямована на формування сприятливих умов для реалізації

громадянами національних цінностей у внутрішній сфері. Відповідно, головним завданням патрульної поліції має бути створення надійних умов реалізації національних інтересів через надійний механізм функціонування системи громадської безпеки.

Отже, питання організації взаємодії між суб'єктами забезпечення громадської безпеки, зокрема недержавними структурами, приватними військовими корпораціями, слід розглядати на новому системному рівні. Механізмом такого покращення є пов'язані між собою блоки завдань:

- удосконалення правового регулювання взаємодії, що передбачає закріплення в єдиному правовому акті всіх можливих форм взаємодії, їх цільового призначення та суб'єктного складу [464];
- закріплення єдиного правового регулювання порядку взаємодії як для національної поліції, так і для державних органів і громадських формувань;
- створення та забезпечення належного функціонування надійної системи інформаційного забезпечення взаємодіючих суб'єктів;
- формування єдиної інформаційної політики в межах реалізації безпекової політики у сфері громадської безпеки;
- встановлення адміністративної відповідальності за порушення обов'язків у сфері забезпечення взаємодії;
- організація вивчення та поширення передового досвіду взаємодії тощо [331, с. 14].

Трактуючи громадську безпеку як *систему суспільних відносин*, урегульованих нормами права, що спрямовані на забезпечення безпеки особи, громадянського спокою, сприятливих умов для праці та відпочинку громадян, нормального функціонування державних установ, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій, можна визначити різні *напрями законодавчого забезпечення громадської безпеки*.

Попри відсутність окремого законодавчого акта, у якому було б визначено порядок правового регулювання суспільних відносин у сфері громадської безпеки,

можна виокремити декілька *основних напрямів власного бачення розв'язання цієї проблеми*.

Перший напрям – *визначення окремих напрямів забезпечення громадської безпеки в окремих законах*. Наприклад, Закон України «Про захист прав споживачів» [286] передбачає захист прав громадян України щодо отримання ними якісного обслуговування та речей і предметів, які закупаються в різних торговельних установах. У Законі прямо не передбачено, що споживачі – громадяни України в разі отримання неякісних послуг або придбання неякісного товару можуть виходити на мітинги та демонстрації або чинити самосуд над особами, які надали неякісні послуги чи продали неякісний товар. Тобто в цьому разі Закон регулює правовідносини нормального цивілізованого обміну інформацією між особами, які отримали послуги або придбали товар, і тими, хто надав ці послуги або продав товар, зокрема визначає процедури оскарження в разі надання неякісних послуг або відпускання неякісного товару.

Другий напрям – *формування законодавства про громадську безпеку*. Здійснений нами аналіз законодавства дає змогу поділити закони України на ті, які безпосередньо спрямовані на забезпечення громадської безпеки, і такі, які здійснюють регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення громадської безпеки опосередковано. Наприклад, Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [287] визначає мету здійснення такої охорони та її методи. Зазначені заходи здійснюються з метою підтримання нормального функціонування органів державної влади та їх посадових осіб. Відтак, Управління державної охорони також забезпечує громадську безпеку, хоча безпосередньо про це в тексті Закону не йдеться.

Третій напрям – *формування змісту громадської безпеки через аналіз заборонювальних норм*. Увага законодавців до забезпечення громадської безпеки спрямована на діяння громадян, посадових осіб та організацій, які порушують встановлені норми громадської безпеки. Більшість видів адміністративних правопорушень, які посягають на громадську безпеку, виділено в Кодексі України про адміністративні правопорушення [288].

Четвертий напрям – *формування змісту громадської безпеки через аналіз норм, порушення яких з боку держави може призвести до зниження рівня громадської безпеки через страйки, мітинги тощо.* Тобто незаконна діяльність держави призводить до зниження рівня громадської безпеки.

Висновки до розділу 4

Здійснивши аналіз адміністративно-правового регулювання сфери громадської безпеки, ми прийшли таких висновків.

Сучасна сфера громадської безпеки потребує розроблення Державної політики громадської безпеки на 2017–2022 роки, у якій окрему увагу має бути приділено правовому забезпеченню організації забезпечення громадської безпеки як з боку публічних органів, так і з боку недержавних організацій. Потребує також вирішення питання щодо обмеження використання засобів масової інформації для дестабілізації громадської безпеки та підвищення рівня прозорості всіх заходів, які проводять з метою відновлення нормального стану громадської безпеки після техногенних, природних катастроф та інших подій, що суттєво підвищить рівень забезпечення громадської безпеки.

Виокремлено *напрями правового регулювання громадської безпеки* в Україні:

1. Категорію громадської безпеки в Україні законодавчо не визначено. Тлумачення цього терміна відбувається опосередковано, через опис основних ознак, які її визначають.

2. Рівень і система забезпечення громадської безпеки в державі не відповідає сучасному рівню загроз, а отже, існує потреба в доповненні Стратегії національної безпеки України розділами, що стосуються забезпечення громадської безпеки.

3. Загрози, які виникають у сфері громадської безпеки, потрібно детально проаналізувати, на основі чого підготувати зміни й доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

4. Окрему увагу має бути приділено правовому забезпеченню організації забезпечення громадської безпеки як з боку державних органів, так і з боку недержавних організацій.

5. Постає об'єктивна потреба у вирішенні питань про обмеження використання засобів масової інформації для дестабілізації громадської безпеки та підвищення рівня прозорості всіх заходів, які проводяться з метою відновлення нормального стану громадської безпеки після техногенних і природних катастроф та інших подій, що суттєво підвищить рівень забезпечення громадської безпеки.

6. Пріоритетним напрямом є необхідність формування теорії громадської безпеки, а на її основі – права громадської безпеки з подальшим формуванням відповідного безпекового законодавства, що регулюватиме суспільні відносини у сфері громадської безпеки.

РОЗДІЛ 5

НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

5.1. Місце та роль Національної поліції України в системі забезпечення громадської безпеки

В умовах докорінних соціально-економічних перетворень у державі дедалі більше зростає потреба в забезпеченні належного рівня громадської безпеки. Ігнорування проблем, пов'язаних із громадською безпекою як головним показником цивілізованості демократичного суспільства, може призвести до руйнування власне держави як суспільного утворення.

Нову поліцію було створено як структуру, покликану слугувати гарантом забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку, а отже, якісно виконувати нову роль у розв'язанні однієї з найголовніших проблем сучасності – забезпеченні громадської безпеки.

За результатами проведених досліджень сучасні науковці дійшли висновку, що проблема забезпечення громадської безпеки почала актуалізуватися з утворенням мегаполісів. Перші поліцейські установи створювали саме з метою забезпечення громадської безпеки [53, с. 10]. Крім того, проблематику громадської або суспільної безпеки певним чином відображено і в політико-правових вченнях мислителів, про що ми зазначали вище.

Нині громадська безпека – важлива сфера державного регулювання, яку забезпечують спеціальні державні органи, зокрема Національна поліція. Крім того, усі державні органи, виконуючи покладені на них обов'язки, у межах своєї компетенції здійснюють функцію щодо забезпечення громадської безпеки, яка в межах загальної безпекової функції є одним із пріоритетних напрямів діяльності органів виконавчої влади [53, с. 10].

Стан громадської безпеки значною мірою залежить від кожного члена соціуму та від суспільства загалом. Зміцненню громадського порядку сприяє правомірна поведінка громадянина, тобто дотримання ним встановлених правил поведінки в громадських місцях. Водночас стабільність громадського порядку в кожній громаді залежить від стану зв'язків між членами громади та безпосередньо стабільності громади. Отже, у сфері забезпечення громадської безпеки завдання громади є суто профілактичним, тобто порядок у громаді підтримується шляхом нагляду відповідних громадських та адміністративних служб за громадським порядком [53, с. 11].

Визначальну роль у забезпеченні громадської безпеки відіграють саме органи та підрозділи внутрішніх справ – персонал Національної поліції, зокрема патрульної поліції, яка певним чином частково та фрагментарно виконуватиме функції, що раніше були покладені на міліцію громадської безпеки.

На сучасному етапі значення діяльності патрульної поліції складно переоцінити, тому непрофесійна реформа правоохоронних органів може як мати незворотні наслідки в криміногенній ситуації, так і взагалі позначитися на здатності поліції виконувати покладені на неї законом функції.

Зазначену наукову позицію можна обґрунтувати такими обставинами.

По-перше, міліція громадської безпеки була провідним суб'єктом охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. Нині будь-які масові заходи (футбольний матч, проведення масових зібрань тощо) патрульна поліція забезпечити не в змозі, адже не вистачає ні досвіду, ні технічних, а головне – професійних можливостей. Саме тому для належного проведення цих заходів постійно залучають військовослужбовців Національної гвардії України.

По-друге, якісно новим соціальним призначенням поліції стало надання сервісних послуг у сфері охорони прав, свобод і законних інтересів людини на рівні світових стандартів, але відповідно до національних цінностей у контексті будови та подальшого розвитку національної самоідентичності.

По-третьє, сучасні трансформаційні зміни, неоднотайність владних еліт, зокрема їхня невизначеність із реальним і прагматичним, з одного боку, і надуманим

омріяним курсом розвитку держави – з іншого, сприяють формуванню стану перманентної нестабільності, за якого система громадської безпеки також зазнає хаотичних змін. За таких умов реформа поліції має відбуватись у чітко заданих параметрах із наперед визначеними якісними показниками як діяльності самої поліції, так і рівня оперативної й криміногенної обстановки, що є основним об'єктом впливу цих підрозділів.

Ефективність діяльності поліції як суб'єкта забезпечення громадської безпеки суттєво залежить від якості формування її організаційної структури, оскільки саме вона містить у собі багаторівневу сукупність різних структурних підрозділів, об'єднаних у систему. Міністерство внутрішніх справ України має слугувати головним суб'єктом забезпечення громадської безпеки, а отже, доцільним буде законодавче закріплення цього статусу.

Сучасна система поліції, попри анонсовані реформи, вирізняється надмірною централізацією управління, переобтяженістю структурними елементами та паралелізмом у розподілі функцій між окремими суб'єктами. Адже деякі структурні підрозділи і, відповідно, функції визначені як на рівні організаційно-штатної структури Національної поліції, так і на рівні Міністерства внутрішніх справ України. Цілком очевидно, що проголошене реформування системи органів внутрішніх справ України як визначального суб'єкта забезпечення громадської безпеки мало б відбуватися за умови врахування сучасного соціально-політичного та економічного становища в Україні [69].

Натомість під час реформування превалювали політичні міркування, бажання якомога швидше позбутися «рудиментарної міліції», наслідком чого стала неконтрольованість стану громадської безпеки, а громадського спокою й поготів.

Саме тому доречно зважати на той багатющий досвід забезпечення громадської безпеки, який безпідставно було занедбано на догоду політичним міркуванням.

Міліція громадської безпеки – структурна складова органів внутрішніх справ, адміністративна діяльність якої спрямована на захист життя, здоров'я, прав і свобод

громадян, власності, забезпечення громадської безпеки, охорону громадського порядку, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень. Персонал міліції громадської безпеки виконував широке коло завдань щодо забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їх прав і свобод, попередження і припинення правопорушень, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки тощо. Більшість зазначених завдань персонал міліції громадської безпеки реалізовував у процесі здійснення адміністративної діяльності, тобто під час застосування норм адміністративного законодавства [93, с. 3].

Історичний досвід становлення та розвитку міліції громадської безпеки засвідчує, що створення й розвиток таких підрозділів значною мірою залежав від адміністративно-політичного устрою нинішньої України та політичної ситуації (у складі яких держав перебували певні території України, зміна влади внаслідок численних переворотів) [93, с. 3].

На підрозділи міліції громадської безпеки в різні періоди покладали невластивні їй функції. До набуття Україною незалежності не було створено спеціальної комплексної служби, яка забезпечувала б охорону громадського порядку та громадської безпеки. Протягом становлення та розвитку поліції (міліції) в цих органах було створено підрозділи, що виконували адміністративні функції, але завдання, які покладались на ці підрозділи, трансформувались відповідно до політичної ситуації [93].

Нині в структурі Національної поліції немає поліції громадської безпеки, тож окремі її фрагментарні функції взяла на себе патрульна поліція. Таким чином, на жаль, прикриваючись пошуком оптимальної організаційної побудови та підпорядкування, міліцію громадської безпеки було успішно знищено разом зі значним досвідом, напрацьованим арсеналом сил і засобів, компетентними фахівцями.

Проте незмінним залишається підхід щодо необхідності існування структури в системі органів внутрішніх справ, діяльність якої була б спрямована переважно на виконання адміністративної функції.

Після набуття Україною незалежності в складі Міністерства внутрішніх справ України було утворено Головне управління адміністративної служби міліції, а згодом – Департамент адміністративної служби міліції. Його правонаступником став Департамент громадської безпеки, який разом із Державною автомобільною інспекцією Міністерства внутрішніх справ України увійшов до складу блоку міліції громадської безпеки. До складу міліції громадської безпеки (без Державної автоінспекції Міністерства внутрішніх справ України), організаційною формою якої є Департамент громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України й підпорядковані йому органи та підрозділи, належали підрозділи патрульно-постової служби міліції, міліції особливого призначення, дозвільної системи та ліцензування, служби дільничних інспекторів міліції, спеціальних установ і конвойних підрозділів [93].

Отже, цей департамент виконував левову частку роботи щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави, тому відсутність правонаступництва в національній поліції у вигляді поліції громадської безпеки вважаємо помилковим і таким, що шкодить національним та іншим правоохоронюваним інтересам.

Водночас слід визнати, що досвід організації та проведення масових заходів (зокрема в межах «Євро-2012») засвідчив наявність певних труднощів у функціонуванні персоналу міліції громадської безпеки. Зокрема, проблемні питання стосувалися взаємодії між державними та недержавними суб'єктами системи забезпечення громадської безпеки.

У чинному законодавстві питання взаємодії між недержавними органами та правоохоронними органами України у сфері забезпечення громадської безпеки, на нашу думку, деталізовано недостатньо. Метою взаємодії поліції та недержавних структур безпеки є зниження рівня криміногенної напруженості в суспільстві в результаті максимального використання потенціалу недержавних служб безпеки для забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю, передусім їхньої профілактики.

5.2. Заходи адміністративного примусу, що застосовуються Національною поліцією України для забезпечення громадської безпеки

Концептуальні засади адміністративного примусу безпосередньо впливають із положень, передбачених Декларацією про поліцію [465] та Європейським кодексом поліцейської етики [466]. Метою поліції є сприяння безпеці та зменшення кількості випадків громадських заворушень; зниження рівня злочинності й тяжкості злочинів; сприяння здійсненню правосуддя таким чином, щоб підтримувати довіру населення до закону [467, с. 14].

Служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку як головна мета створення поліції в Україні передбачає, що рівень цієї діяльності має відповідати сучасним вимогам розвитку суспільства. Значення Національної поліції України полягає в тому, що вона є центральним органом виконавчої влади з реалізації державної політики в цих сферах [468].

Працівникам правоохоронних органів як поліції зарубіжних країн, так і поліції України під час виконання службових завдань з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки доводиться застосовувати заходи адміністративного примусу як один із різновидів державного примусу. За таких умов питання правового забезпечення застосування поліцейськими цих заходів набуває особливої актуальності.

З огляду на специфіку та співвідношення елементів систему державного примусу в юридичній літературі схематично окреслюють таким чином:

- 1) кримінальний примус – кримінальна санкція – покарання – кримінальна відповідальність;
- 2) цивільно-правовий примус – цивільно-правова санкція – заходи забезпечення виконання зобов’язань – цивільно-правова відповідальність;
- 3) дисциплінарний примус – дисциплінарна санкція – дисциплінарне покарання – дисциплінарна відповідальність;

4) адміністративний примус – адміністративно-правова санкція (стягнення) – адміністративна відповідальність, інші санкції, що застосовуються за адміністративні правопорушення, які не зумовлюють настання адміністративної відповідальності, – інші примусові заходи, які не забезпечуються санкціями, не спричиняють настання адміністративної відповідальності [469, с. 18].

Серед інших видів державного примусу адміністративний примус характеризується здатністю адаптуватися до різноманітних умов життєдіяльності суспільства, оскільки застосовується суб'єктами владних повноважень не одне століття. Це пов'язано, передусім, з тим, що в адміністративному законодавстві закріплено широке коло заходів примусу, здатних адаптуватися до вимог, що висуваються суспільством. Завдяки їм захищаються суспільні відносини різних галузей права: адміністративного, цивільного, трудового та інших.

Питанню правової природи й ознак адміністративного примусу в юридичній літературі приділено значну увагу.

Формування вітчизняної доктрини інституту адміністративного примусу пов'язують із появою в незалежній Україні праць О. М. Бандурки, Є. О. Безсмертного, Ю. П. Битяка, В. В. Зуй, Д. П. Калаянова, В. К. Колпакова, О. С. Фролова, В. К. Шкарупи. Фундаментальними з цієї проблеми є дослідження А. Т. Комзюка, у якому сформульовано теорію адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції, а також Т. О. Коломоєць, де окреслено теоретичні засади нормативної основи та процедури застосування адміністративного примусу в публічному праві України. Значний внесок у вдосконалення поняття адміністративного примусу зробили й інші вчені-адміністративісти.

Водночас слід констатувати, що в чинному законодавстві відсутнє визначення поняття «адміністративний примус», що призводить до відповідної полеміки серед науковців стосовно його змісту та призначення.

Єдності думок з цього питання вчені не досягали через неоднотайність поглядів щодо окремих ознак адміністративного примусу. Зокрема, на думку одних фахівців, його застосування – це результат реалізації державно-владних функцій, яка є винятковою прерогативою органів державного управління. Водночас вони

зазначають, що іноді такі повноваження застосовують суди, громадські організації та їхні уповноважені представники. Інші науковці пов'язують застосування заходів адміністративного примусу лише з вчиненням адміністративного проступку. Натомість їх опоненти стверджують, що не можна заперечувати існування факту застосування примусових заходів і в разі відсутності проступку, зокрема для їх попередження тощо. Але на сучасному етапі розвитку адміністративно-правової науки простежується тенденція до майже одноманітного сприйняття сутності та особливостей адміністративного примусу, про що свідчать сучасні позиції науковців з цього питання [470, с. 238].

Наприклад, В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко визначають його як владне, здійснюване в односторонньому порядку та передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правовідносин, по-перше, заходів попередження, по-друге, заходів припинення правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових установлень [471, с. 190]. На думку З. С. Гладуна, це – особливий вид державного примусу, який полягає в застосуванні суб'єктами державного управління (правомочними державними органами чи посадовими особами) передбаченої нормами адміністративного права системи примусових заходів (психологічного чи фізичного характеру) щодо підконтрольних їм об'єктів у зв'язку з учиненням неправомірних дій (адміністративних проступків) останніми [472, с. 92]. Майже ідентичне визначення пропонують Л. Р. Біла [473, с. 209] та В. К. Шкарупа [474, с. 90–91].

У своєму дослідженні С. Г. Стеценко тлумачить адміністративний примус як «вид державного примусу, що застосовується відповідними державними органами (посадовими особами) до фізичних та юридичних осіб з метою запобігання, припинення правопорушень і притягнення винних до відповідальності» [475, с. 177].

Здійснивши ґрунтовне дослідження адміністративного примусу в публічному праві, Т. О. Коломоець дійшла висновку, що «адміністративний примус варто сприймати як особливий, комплексний, поліструктурний різновид державно-правового примусу, тобто визначений нормами публічного права спосіб офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а в деяких

випадках і громадських організацій, на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у разі вчинення цими особами протиправних діянь (у сфері відносин публічного характеру) або в умовах надзвичайних обставин у межах окремого, економного, спрощеного, оперативного адміністративного провадження для досягнення багатоаспектної ретро-перспективної мети (превенції, припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій)» [476, с. 16].

Критично оцінюючи запропоновані вченими визначення розглядуваного поняття, Р. С. Мельник пропонує власне: застосування передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу до правозобов'язаних суб'єктів, які піддаються дії негативних наслідків морального, особистісного, майнового, організаційного чи іншого характеру, з метою попередження чи припинення протиправних дій, подолання їх шкідливих наслідків, покарання за вчинення правопорушень, а також забезпечення громадського порядку та громадської безпеки [477, с. 5].

Порівнюючи адміністративний примус із судовим і громадським, Ю. П. Битяк виокремлює такі його специфічні ознаки [478, с. 132]: 1) адміністративний примус використовують у державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності; 2) механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави й порядок застосування відповідних примусових заходів; 3) порядок застосування примусових заходів здебільшого регулюють норми адміністративного права, що включають норми законодавства, або адміністративно-правові норми актів виконавчих органів; 4) застосування адміністративного примусу – це результат реалізації державно-владних повноважень органів державного управління і лише у виключних законодавчо передбачених випадках такі засоби можуть застосовувати суди (судді); 5) адміністративний примус використовують для запобігання вчиненню правопорушень, припинення адміністративних проступків, притягнення до

адміністративної відповідальності.

На думку А. Т. Комзюка, заходи адміністративного примусу:

1) завжди поєднані з активним використанням численних виховних засобів, активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських вчинків;

2) використовуються у відносинах управлінського характеру, тобто в процесі адміністративної діяльності;

3) можуть застосовуватись не лише у зв'язку з учиненням правопорушень, що є характерним для інших видів державного примусу, а й у разі їх відсутності – коли їм необхідно запобігти або забезпечити громадський порядок і громадську безпеку;

4) за змістом значно ширші, ніж адміністративна відповідальність (адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу);

5) застосовуються незалежно від волі суб'єкта, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових методів [479, с. 212].

Таким чином, адміністративний примус є різновидом державного примусу, що застосовується уповноваженими на те суб'єктами владних повноважень відносно фізичних та юридичних осіб з метою попередження, припинення правопорушень і застосування заходів відповідальності до винних в їх учиненні [470].

Адміністративний примус характеризується такими ознаками:

1) це вид державного примусу, якому притаманні всі ознаки останнього (правозастосовна діяльність, яка покликана забезпечити захист правопорядку та реалізується в межах правоохоронних відносин);

2) на відміну від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю зазвичай рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінально-правовий примус практично цілком збігається з кримінальною відповідальністю), адміністративна відповідальність за змістом є вузкою та становить одну зі складових адміністративного примусу;

3) застосовується у сфері публічного адміністрування, відносини якого регулюються переважно нормами адміністративного права та поширюються на сферу публічного управління, адміністративного судочинства, застосування заходів

відповідальності за порушення нормативно-правових актів тощо;

4) застосовується на підставі норм як матеріального, так і процесуального права, закріплених у законах та численних підзаконних актах різного рівня (наприклад, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Правилах застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку, затверджених постановою Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 року № 49);

5) є формою реалізації владних повноважень;

6) застосовувати його правомочні не всі представники публічної адміністрації, а лише ті, за якими таке право закріплено нормативно;

7) застосовується широким колом представників публічної адміністрації, де чільне місце з найбільш широкими повноваженнями посідають органи виконавчої влади. Водночас заходи адміністративного примусу застосовуються також іншими державними органами (наприклад, Національним банком України, судами), а також недержавними утвореннями та їх представниками (наприклад, виконавчими органами місцевого самоврядування, адміністративними комісіями при виконкомах рад). Тому заходам адміністративного примусу притаманний переважно позасудовий порядок їх застосування;

8) застосовується суб'єктами не дисциплінарної, а функціональної влади за відсутності відносин службового підпорядкування;

9) застосовується як до фізичних, так і юридичних осіб, інших колективних суб'єктів, обмежуючи права та свободи громадян й організацій у випадках, безпосередньо передбачених чинним законодавством. Причому заходи адміністративного примусу застосовують як до конкретних громадян або підприємств, так і неперсоніфіковано;

10) реалізується за допомогою заходів психічного, фізичного, матеріального або іншого визначеного нормою права впливу на свідомість і поведінку громадян, а також організаційного впливу на юридичних осіб;

11) здебільшого адміністративний примус має свою процесуальну форму й здійснюється за допомогою правозастосовних актів;

12) має різні цілі, зокрема попередження правопорушень і шкідливих

наслідків різноманітних надзвичайних ситуацій, припинення вчиненого адміністративного правопорушення (а іноді й злочину), забезпечення притягнення винної особи до відповідальності із застосуванням відповідних санкцій тощо [470, с. 239–240].

Неоднозначне тлумачення поняття та змісту адміністративного примусу зумовило плюралізм думок щодо поділу його на види. Класифікація заходів адміністративного примусу має вагоме теоретичне й практичне значення. Під час її здійснення з'ясовується сутність окремих заходів цього примусу, їх підстав і мета застосування, виявляються недоліки правового регулювання. Підставами розмежування цих заходів учені вважають низку факторів, що впливають на їх застосування. Як неодноразово зазначали в юридичній літературі, класифікація, що ґрунтується на міцній науковій основі, дає змогу визначити місце й роль певного заходу примусу в системі заходів охорони суспільних відносин, що є досить важливим для нормативного їх закріплення [544].

У процесі наукових дискусій (О. Є. Луньов, Г. І. Петров, С. С. Студенікін, О. М. Якуба, Ц. А. Ямпольська та ін.) було розроблено декілька підходів до класифікації заходів адміністративного примусу. Одним із перших є варіант, згідно з яким усі заходи адміністративного примусу поділяються на дві великі групи: адміністративні стягнення та інші заходи адміністративного примусу [480, с. 172–179; 481, с. 157; 482, с. 177].

Автором найбільш визнаної сучасної класифікації заходів адміністративного примусу є М. І. Єропкін. На думку І. С. Гриценка, саме він зробив перший крок щодо відходу від описових позицій у вивченні інституту адміністративного примусу, вдавшись до системного аналізу таких категорій, як «адміністративні стягнення», «заходи адміністративного припинення» та «заходи адміністративного попередження» [483, с. 235].

У юридичній літературі існують різні погляди як щодо кількості видів адміністративного примусу, так і стосовно назв окремих його груп. Так, Д. М. Бахрах поділяє заходи адміністративного примусу на три види: адміністративно-відновні, заходи адміністративного припинення й адміністративні

стягнення [484, с. 40].

Власну класифікацію заходів адміністративного примусу запропонувала Т. О. Коломоєць. На *першому етапі* залежно від фактичних підстав вона виокремила такі їх підсистеми: а) заходи адміністративного примусу, пов'язані з протиправними діями; б) заходи адміністративного примусу, застосування яких не пов'язане із протиправними діями.

На *другому етапі* залежно від мети застосування заходи, пов'язані з протиправними діями, поділено на заходи: а) відповідальності за порушення приписів; б) адміністративного припинення.

Примусові заходи, не пов'язані з протиправними діями, Т. О. Коломоєць поділяє на дві групи: а) пов'язані з надзвичайними ситуаціями; б) адміністративно-попереджувальні. На *третьому етапі* заходи адміністративного припинення залежно від характеру дії поділено на: а) власне заходи адміністративного припинення; б) заходи адміністративно-процесуального примусу [476, с. 135–136].

Класичним і таким, що найбільш повно відображає сутність і призначення заходів адміністративного примусу, є їх тричленний поділ за способом адміністративно-правового забезпечення правопорядку або «розміщення» цих заходів щодо протиправної дії:

1) заходи адміністративного попередження;

2) заходи адміністративного припинення;

3) заходи відповідальності, що застосовуються за порушення норм права в адміністративному порядку [470, с. 240].

Відповідно до цього, головним призначенням зазначених заходів є недопущення антигромадських діянь, припинення протиправної поведінки, а отже, недопущення настання або зменшення шкідливих наслідків, притягнення винних осіб до відповідальності.

Суб'єкти владних повноважень, зокрема поліцейські, застосовують *заходи адміністративного попередження* (превентивні заходи) в разі, коли факт учинення протиправного діяння відсутній, але є реальні підстави вважати, що його може бути вчинено, з огляду на що слід вжити заходів щодо його попередження, а також коли

потрібно попередити настання шкідливих наслідків у разі виникнення різноманітних надзвичайних ситуацій [470, с. 241].

Застосування заходів із попередження полягає в здійсненні комплексу заходів впливу морального, матеріального, організаційного, фізичного, медичного та іншого характеру, спрямованих на всебічне запобігання вчиненню адміністративних правопорушень для забезпечення належного стану громадського порядку та громадської безпеки.

Залежно від мети їх застосування заходи адміністративного попередження можна поділити на такі групи: 1) заходи, які застосовують для попередження правопорушень у звичайному житті; 2) заходи, до яких вдаються для запобігання негативним наслідкам надзвичайних ситуацій [470, с. 241].

Першій групі заходів адміністративного примусу в юридичній літературі приділено достатньо уваги, зокрема розкрито їх зміст, призначення та порядок застосування.

Зважаючи на процес реформування правоохоронного відомства – Міністерства внутрішніх справ України та прийняття Закону України «Про Національну поліцію», на сьогодні варто акцентувати на ще одній новій групі заходів, що застосовують поліцейські в межах чинного законодавства, – *превентивних заходах*.

Їх класифікацію, засади правового регулювання, конкретизацію правового застосування, види й зміст розкрито в розділі V «Поліцейські заходи», де визначено, що *поліцейський захід* – це дія або комплекс дій превентивного чи примусового характеру, що обмежує певні права та свободи людини й застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень [400].

Досить сумнівним є формулювання законодавцем словосполучення «комплекс дій превентивного або примусового характеру», адже складається враження, що одна група заходів має превентивний характер, тобто застосовується без примусу з боку поліцейського, а інша – має примусовий характер, тобто передбачає примус. Так, наприклад, такий превентивний захід, як поверхнева перевірка й огляд або

вимога залишити місце не може бути реалізована без застосування відповідного примусу. Саме тому, на нашу думку, це визначення не правильно відображає сутність превентивних заходів і потребує відповідного уточнення, наприклад, через формулювання мети застосування цих заходів – попередження або припинення правопорушень.

Відповідно до аналізованого Закону [400], поліцейський захід застосовують виключно для виконання повноважень поліції, визначених у розділі IV. Водночас першим у переліку повноважень поліції в ст. 23 Закону визначено здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень [400].

Аналіз норм Закону України «Про Національну поліцію» дає змогу стверджувати, що поліцейський захід має бути:

1) законним, тобто поліцейським не можна вчиняти дії або комплекс дій, які чітко не визначені в Законі України «Про Національну поліцію» та щодо процедури застосування яких немає правових підстав. Законним поліцейський захід є тоді, коли він передбачений у відповідних нормативних актах України, зокрема у ст. 30, 31, 42 Закону, що визначають перелік і порядок застосування поліцейських превентивних заходів та заходів примусу [400]. Так, відповідно до ст. 8 Закону, поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази. Накази, розпорядження і доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України [400]. У ст. 4 Закону України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ» зазначено, що наказ є формою реалізації службових повноважень особи начальницького складу, згідно з якими визначаються мета і предмет завдання, строк його виконання та відповідальна особа, якій належить його виконати. Накази можуть даватись як в усній, так і в письмовій формі. У разі одержання наказу від старшого прямого начальника підлеглий зобов'язаний виконати його та повідомити про це свого

безпосереднього начальника. Скасувати наказ має право лише начальник, який видав відповідний наказ, або старший прямий начальник. Накази мають бути законними, зрозумілими та виконуватися беззаперечно, точно й у визначений строк. У разі одержання наказу, який суперечить закону, підлеглий не повинен виконувати його, про що має негайно поінформувати начальника, який віддав наказ, а в разі підтвердження цього наказу – письмово поінформувати старшого прямого начальника [520];

2) необхідним, тобто поліцейський захід має передбачати запобігання (попередження) або припинення правопорушень, а мета його застосування повинна виправдовувати засоби його реалізації.

Необхідним превентивним поліцейським заходом вважають захід за умов, якщо: для виконання повноважень поліції неможливо використати інший захід; застосування іншого засобу буде неефективним; такий захід завдав би найменшої шкоди як адресату заходу, так й іншим особам. Пропорційним він є тоді, коли шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого його було застосовано, або створеної загрози заподіяння шкоди. Тобто вибір поліцейського заходу повинен відповідати природі вчинюваних протиправних дій. Ефективним вважають захід у разі, якщо його застосування забезпечує реалізацію повноважень поліції.

Відповідно до ст. 3 Кодексу поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН у грудні 1979 року, силу можна застосовувати лише в разі крайньої необхідності й у тій мірі, у якій це потрібно для виконання обов'язків. У тексті Кодексу поведінки вказано *мету*, для досягнення якої може бути *застосовано силу*: 1) для попередження злочинів; 2) для проведення правомірного затримання правопорушників або осіб, яких підозрюють у вчиненні правопорушення, або надання допомоги в такому затриманні. Наголошується, що не може бути застосовано силу, яка перевищує необхідні для цієї мети межі. Силою, що перевищує межу, необхідною для виконання завдань, слід визнавати таку силу, що завдала особі, яку затримують, шкоду, явно

рівнозначну небезпечності посягання та обстановці захисту. Застосування сили буде правомірним за умов наявності правової та фактичної підстав застосування сили в їх сукупності. Превентивний захід вживають виключно для виконання повноважень поліції. Його слід припинити в разі, якщо досягнуто мету його застосування; очевидно, що мету заходу неможливо досягнути; немає необхідності в подальшому застосуванні вказаного заходу. Таким чином, поліцейський захід має бути обрано таким чином, щоб він був здатний повністю досягти мети свого застосування, тобто або попередити, або припинити вчинюване протиправне діяння [521].

У ст. 31 Закону «Про Національну поліцію» наведено такі *види превентивних поліцейських заходів*:

- 1) перевірка документів особи;
- 2) опитування особи;
- 3) поверхнева перевірка й огляд;
- 4) зупинення транспортного засобу;
- 5) вимога залишити місце та обмеження доступу до визначеної території;
- 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю;
- 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи;
- 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ;
- 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису;
- 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб;
- 11) поліцейське піклування [400].

Перевіркою документів особи вважають дії (заходи) поліцейського щодо визначення офіційних відомостей, які посвідчують особу або підтверджують її відповідне право на прийняття рішень, учинення дій тощо [400]. Перевірка документів належить до превентивних заходів, які за своєю правовою природою мають переважно адміністративно-попереджувальну спрямованість. Працівникам поліції надано право перевіряти в громадян у разі підозри у вчиненні ними

правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на поліцію [400].

Відповідно до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», документи, оформлення яких передбачено цим Законом із застосуванням засобів Реєстру, залежно від їх функціонального призначення поділяють на:

1) документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України:

- паспорт громадянина України;
- паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- дипломатичний паспорт України;
- службовий паспорт України;
- посвідчення особи моряка;
- посвідчення члена екіпажу;
- посвідчення особи на повернення в Україну;
- тимчасове посвідчення громадянина України;

2) документи, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус:

- посвідчення водія;
- посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон;
- посвідка на постійне проживання;
- посвідка на тимчасове проживання;
- картка мігранта;
- посвідчення біженця;
- проїзний документ біженця.

Іншими документами, що підтверджують відповідне право особи, можуть бути:

- дозвіл, виданий органами внутрішніх справ, на право носіння і зберігання вогнепальної зброї;
- свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу;

- дозвіл органів поліції на перевезення вогнепальної зброї чи вибухових матеріалів;
- поліс обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів;
- реєстраційні документи на транспортний засіб;
- документи про технічну справність транспортного засобу;
- договір про надання послуг з перевезення пасажирів чи вантажів автомобільним транспортом;
- паспорт маршруту автомобільних транспортних засобів, які використовуються для надання послуг з перевезення пасажирів;
- ліцензійна картка на транспортний засіб тощо [522].

Згідно зі ст. 18 ч. 3 цього Закону, поліцейський, звертаючись до особи, або в разі звернення особи до поліцейського зобов'язаний назвати своє прізвище, посаду, спеціальне звання та пред'явити на її вимогу службове посвідчення, надавши можливість ознайомитися з викладеною в ньому інформацією, не випускаючи його з рук у таких випадках [400]:

1) якщо в співробітника поліції виникло достатньо підстав вважати, що особа за зовнішніми ознаками схожа з особою, яка перебуває в розшуку або яка є безвісно зниклою особою. Розшук осіб – це діяльність органів досудового слідства чи дізнання, співробітників інших служб та підрозділів поліції, органів і установ виконання покарань, Національної гвардії України та інших компетентних органів, спрямована на виявлення осіб, які переховуються від слідства та суду, ухиляються від виконання кримінальних покарань (засуджених), уникають адміністративного нагляду, неповнолітніх, які залишили сім'ю, навчально-виховні заклади та спеціальні установи для дітей, ухиляються від виконання зобов'язань фінансового чи іншого характеру за відповідними судовими рішеннями (неплатники аліментів) тощо;

2) перевірку паспортів або інших документів, що посвідчують особу, застосовують за умов затримання особи, яка вчинила правопорушення. Наприклад, у разі вчинення адміністративного правопорушення для складання протоколу від

затриманого слід вимагати паспорт або документ, що посвідчує особу, оскільки протокол складають на особу, яка вчинила це правопорушення.

Поліцейські можуть вимагати пред'явлення документів і перевіряти їх відповідно до виконання функцій нагляду, що покладені на різні її служби законодавством.

Патрульні наряди мають право доставляти в поліцію осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, за наявності однієї з таких підстав і, відповідно, перевіряти документи:

а) коли цю особу застали при вчиненні злочину або безпосередньо після його вчинення;

б) якщо очевидці, у тому числі й потерпілі, прямо вкажуть на особу, як на таку, що вчинила злочин;

в) коли на підозрюваному або на його одязі, при ньому або в його житлі знайдено явні сліди злочину [523].

Окрім вищезазначених обставин, застосування поліцейського заходу у вигляді перевірки документів особи, слід зазначити, що цей вид заходу може бути застосований і в інших випадках, які не визначені Законом України «Про Національну поліцію». Так, наприклад, на території України та в окремих її місцевостях може бути запроваджено правовий режим надзвичайного стану, тобто передбачений Конституцією України особливий правовий режим діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, який тимчасово допускає встановлені Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» обмеження в здійсненні конституційних прав і свобод громадян, а також прав юридичних осіб, покладає на них додаткові обов'язки [524].

У разі запровадження надзвичайного стану додатково можуть здійснювати такі заходи, пов'язані з необхідністю перевірки документів:

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

2) перевірка документів у громадян, а за потреби – проведення особистого

огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян [524].

Наприклад, працівники поліції охорони, спеціальної поліції, поліції особливого призначення, виконуючи обов'язки щодо охорони об'єктів власності або забезпечення публічного порядку та громадської безпеки на територіях чи об'єктах зі спеціальними режимами або в місцях здійснення спеціального поліцейського контролю, мають право перевіряти перепустки, особисті документи осіб, товарно-транспортні документи на вантаж.

Працівники служби дозвільної системи, контролюючи відповідні об'єкти, перевіряють наявність дозволів (ліцензій) на виготовлення, зберігання та використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття та функціонування підприємств, майстерень і лабораторій (Положення про дозвільну систему, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 року № 576, а також ст. 39 Закону України «Про Національну поліцію» [400]).

Патрульна поліція має право перевіряти в громадян (за наявності підозри в учиненні ними правопорушень) документи, що посвідчують їхню особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху [400].

Відповідно до ст. 33 Закону України «Про Національну поліцію», як превентивний захід передбачено *опитування* особи, яке поліцейський може здійснити, якщо існує достатньо підстав вважати, що вона володіє інформацією, необхідною для виконання поліцейських повноважень. Для опитування поліцейський може запросити особу до поліцейського приміщення. Надання особою інформації є добровільним. Особа може відмовитися від надання інформації. Проведення опитування неповнолітніх допускається лише за участі батьків (одного з них), іншого законного представника або педагога. Крім цього, перед проведенням опитування особи поліцейський роз'яснює їй підстави та мету застосування поліцейського заходу, якщо це не перешкодить виконанню поліцією повноважень, покладених на неї законом [400].

До осіб, від яких поліцейський може отримати корисну інформацію, належать

особи, які були свідками протиправної поведінки інших осіб, потерпілі, особи, яким відомі факти або обставини вчинення злочинів або адміністративних проступків від інших осіб, особи, які можуть володіти інформацією про причини й обставини нещасних випадків з людьми, аварій на транспорті, порушень правил експлуатації та поводження з об'єктами підвищеної небезпеки тощо.

Поверхнева перевірка (ст. 34 Закону «Про Національну поліцію») як превентивний поліцейський захід є здійсненням візуального огляду особи, проведенням по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом, візуальним оглядом речі або транспортного засобу. Поліцейський для здійснення поверхневої перевірки особи може зупиняти осіб та/або оглядати їх, якщо існує достатньо підстав вважати, що особа має при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб. Поверхнева перевірка здійснюється поліцейським відповідної статі. У невідкладних випадках поверхневу перевірку може здійснити будь-який поліцейський лише з використанням спеціального приладу або засобу [400].

Поліцейський може здійснювати поверхневу перевірку речі або транспортного засобу: 1) якщо існує достатньо підстав вважати, що в транспортному засобі перебуває правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб; 2) якщо існує достатньо підстав вважати, що в транспортному засобі є річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб; 3) якщо існує достатньо підстав вважати, що річ або транспортний засіб є знаряддям учинення правопорушення та/або знаходиться в тому місці, де може бути вчинено кримінальне правопорушення, для запобігання якого необхідно провести поверхневу перевірку [400].

Поверхневу перевірку речі або транспортного засобу здійснюють шляхом візуального огляду речі та/або транспортного засобу або візуального огляду салону та багажника транспортного засобу. Здійснюючи таку перевірку, поліцейський має право вимагати відкрити кришку багажника та/або двері салону. Водночас право поліцейського відкривати двері й оглядати кузов вантажного автомобіля безпосередньо в Законі України «Про Національну поліцію» не передбачено. З

огляду на це, ч. 5 ст. 34 Закону доцільно викласти в такій редакції: «Поверхнева перевірка речі або транспортного засобу здійснюється шляхом візуального огляду речі та/або транспортного засобу або візуального огляду салону, багажника *або кузова транспортного засобу*. Поліцейський при здійсненні поверхневої перевірки має право вимагати відкрити кришку багажника та/або двері салону, *кузова транспортного засобу*» [400].

Таким чином, заходи адміністративного попередження поліцейські застосовують у разі, коли факт учинення протиправного діяння відсутній, але є реальні підстави вважати, що воно може бути вчинено і слід вжити заходів щодо його попередження, а також коли необхідно попередити настання шкідливих наслідків у разі виникнення різних надзвичайних ситуацій. Діяльність із попередження правопорушень полягає в проведенні комплексу заходів впливу морального, матеріального, організаційного, фізичного, медичного та іншого характеру, спрямованих на профілактику правопорушень для забезпечення належного стану громадського порядку та громадської безпеки. Залежно від мети їх застосування, заходи адміністративного попередження поділено на *групи*: 1) заходи попередження правопорушень у звичайному житті; 2) заходи попередження негативних наслідків надзвичайних ситуацій.

Під час поверхневої перевірки речі або транспортного засобу особа має самостійно показати поліцейському вміст особистих речей чи транспортного засобу. У разі виявлення під час поверхневої перевірки будь-яких слідів правопорушення поліцейський забезпечує їх схоронність та огляд відповідно до вимог ч. 6 ст. 34 Кримінального процесуального кодексу України. Поліцейський має право зупиняти особу й здійснювати поверхневу перевірку тоді, коли в нього є достатньо підстав вважати, що в особі є при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено, або яка становить загрозу для життя та здоров'я цієї особи чи інших осіб [400].

Відповідно до ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію», *зупинення транспортного засобу* як превентивний поліцейський захід застосовують у разі, якщо: 1) водій порушив Правила дорожнього руху; 2) є очевидні ознаки, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу; 3) є інформація, що свідчить про

причетність водія або пасажирів транспортного засобу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, або якщо наявна інформація, що свідчить про те, що транспортний засіб чи вантаж можуть бути об'єктом або знаряддям учинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення; 4) транспортний засіб перебуває в розшуку; 5) необхідно здійснити опитування водія чи пасажирів про обставини вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, свідками якого вони є або могли бути; 6) необхідно залучити водія транспортного засобу до надання допомоги іншим учасникам дорожнього руху чи поліцейським або як свідка під час оформлення протоколів про адміністративні правопорушення чи матеріалів дорожньо-транспортних пригод; 7) уповноважений орган державної влади прийняв рішення про обмеження чи заборону руху; 8) спосіб закріплення вантажу на транспортному засобі становить небезпеку для інших учасників дорожнього руху; 9) порушено порядок визначення та використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв. Поліцейський зобов'язаний поінформувати водія про конкретну причину зупинення ним транспортного засобу з детальним описом зазначеної вище підстави зупинки [400].

Щодо цих повноважень поліції слід зауважити, що окремі з них не можна вважати превентивними, оскільки здійснюються після вчинення адміністративного правопорушення, а отже, спрямовані на забезпечення відповідного провадження, передбаченого Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншим адміністративно-деліктним законодавством.

Так, поліцейський має право зупинити транспортний засіб, якщо водій порушує Правила дорожнього руху, що визначають єдиний порядок дорожнього руху на всій території України. Інші нормативні акти, що стосуються особливостей дорожнього руху (перевезення спеціальних вантажів, експлуатація транспортних засобів окремих видів, рух на закритій території тощо), повинні ґрунтуватися на вимогах зазначених Правил. Відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, за порушення правил дорожнього руху

передбачено адміністративну відповідальність. Провадження у цих справах покладається на органи та підрозділи Національної поліції України. Наприклад, відповідно до положень ст. 258 Кодексу, протокол не складають у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких належить до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі. Таким чином, у разі виявлення порушень правил дорожнього руху поліцейський має вжити заходів щодо припинення правопорушення, забезпечення притягнення порушника до відповідальності. Подібна ситуація виникає в разі порушення порядку визначення та використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв [363]. Кодекс України про адміністративні правопорушення містить ст. 122-5 «Порушення вимог законодавства щодо встановлення і використання спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв» такого змісту: «Порушення вимог законодавства щодо встановлення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв тягне за собою накладення штрафу в розмірі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв. У примітці також зазначено, що під спеціальним світловим сигнальним пристроєм слід розуміти світловий пристрій, що має змінну частоту світлових імпульсів та який дозволено встановлювати лише на оперативні або спеціальні транспортні засоби. Під спеціальним звуковим сигнальним пристроєм слід розуміти звуковий пристрій, що має змінну основну частоту (за винятком охоронної сигналізації) та який дозволяється встановлювати тільки на оперативні транспортні засоби [363].

Таким чином, якщо зупинення транспортного засобу як поліцейський захід застосовують у разі порушення водієм правил дорожнього руху, а також порядку визначення та використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв, то він має не меті не превентивний, а припинювальний характер.

Зважаючи на викладене, вважаємо за доцільне підстави, передбачені п. 1 та 9 ч. 1 ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію», виключити із Закону. Водночас ст. 260 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення» доцільно викласти в такій редакції, що *може бути подано як елемент наукової новизни*: «У випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення допускаються адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу, *зупинка транспортного засобу*, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (Додаток Г).

Порядок адміністративного затримання, особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, *зупинки транспортного засобу*, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо вживання лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, з метою, передбаченою цією статтею, визначається цим Кодексом та іншими законами України.

Працівник уповноваженого підрозділу може зупиняти транспортні засоби в разі, якщо водій або особа, яка керує транспортним засобом, порушили Правила дорожнього руху, порядок визначення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв. Працівник

уповноваженого підрозділу зобов'язаний поінформувати водія про конкретну причину зупинення ним транспортного засобу з детальним описом підстави зупинки.

Відшкодування шкоди, заподіяної громадянину незаконним застосуванням заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, проводять у порядку, встановленому законом» [363].

Забороняється, за винятком невідкладних випадків, зупиняти транспортні засоби на ділянках автомобільних шляхів з обмеженою видимістю, перед поворотом, безпосередньо перед або після вершини підйому, перед перехрестям, переходами, залізничними переїздами та в інших небезпечних місцях. Лише в невідкладних випадках дозволяється зупиняти автомобілі швидкої медичної і ветеринарної допомоги, пожежної та інших оперативних служб, які подають спеціальні світлові і звукові сигнали. До невідкладних належать випадки, коли є достовірні дані, що зазначені автомобілі викрадено, використовуються зі злочинною метою або ними керують нетверезі водії [485].

Зупинка транспортних засобів повинна здійснюватись на мінімально короткий строк. Громадський же транспорт на маршрутах (автобуси, тролейбуси, трамваї) рекомендовано затримувати не більше 1–2 хв. Зупинку транспортного засобу здійснюють жестом руки, жезлом або диском з червоним сигналом. Причому поліцейський повинен спочатку вказати на транспортний засіб, який має зупинитись, а потім на місце, де його слід зупинити. Його жести мають бути зрозумілими для всіх учасників руху, подаватися своєчасно і так, щоб їх виконання не створювало аварійної обстановки. Після зупинки транспортного засобу поліцейський повинен без затримки підійти до водія, відрекомендуватися та сформулювати вимогу, необхідну для здійснення відповідної перевірки [485].

Водночас саме зупинка транспортних засобів викликає найбільше скарг та заяв громадян про протиправні дії правоохоронців.

Невиконання водієм вимоги працівника про зупинку транспортного засобу становить склад адміністративного проступку, передбаченого ст. 122-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення [288].

Поліцейський має право зупинити транспортний засіб, якщо є очевидні ознаки, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу. У пп. 31.4. Правил дорожнього руху визначено технічні несправності, за яких забороняється експлуатація транспортного засобу. До них належать: несправності гальмівної системи і керма, неналежний стан коліс, шин, зовнішніх освітлювальних приладів, склоочисників і склоомивачів вітрового скла тощо.

Поліцейський має право зупинити транспортний засіб у разі отримання чи наявності в нього інформації про причетність водія або пасажирів транспортного засобу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди (події, що сталася під час руху транспортного засобу, унаслідок якої загинули або поранені люди чи завдані матеріальні збитки), кримінального чи адміністративного правопорушення.

У разі вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення з метою отримання свідчень про подію поліцейський має право зупинити транспортний засіб для опитування водія чи пасажирів, оскільки вони могли бути або є свідками зазначених подій.

Рішення про обмеження чи заборону руху приймається відповідним органом за умов, якщо створюється загроза безпеці дорожнього руху або можуть бути пошкоджені та зруйновані автомобільні дороги (Порядок тимчасового обмеження або заборони руху транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів на окремих ділянках автомобільних доріг загального користування, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 року № 879). Умовами, за яких створюється загроза безпеці дорожнього руху або можуть бути пошкоджені та зруйновані автомобільні дороги, є: природні явища (повінь, каменепад, землетрус, зсув ґрунту, селеві потоки тощо); несприятливі погодні умови (ожеледь, ожеледиця, сильний снігопад, вітер, який спричиняє утворення снігових переметів на проїзній частині, спека тощо); перезволоження ґрунту, внаслідок якого конструкція земляного полотна дороги втрачає несучу здатність; підвищена температура повітря, унаслідок якої конструкція дорожнього покриття під впливом динамічних навантажень може різко втрачати несучу здатність; деформація

покриття (колійність, осідання тощо), земляного полотна, елементів штучних споруд; затори в дорожньому русі; дорожньо-транспортні пригоди.

Вимога залишити місце й обмеження доступу на визначену територію (ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію») полягає в тому, що поліцейський уповноважений вимагати від особи (осіб) залишити визначене місце на певний строк або заборонити чи обмежити особам доступ до визначеної території або об'єктів, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей, для збереження та фіксації слідів правопорушення. Також поліцейський може обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг у разі затримання осіб відповідно до закону, під час аварій, інших надзвичайних ситуацій, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя та здоров'я людей [400].

Статтею 37 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено *обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю*. Цей превентивний захід Закон пов'язує із затриманням осіб на підставах, у порядку та на строки, визначені Конституцією України, Кримінальним процесуальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також іншими законами України. Водночас сутність превентивності цього заходу не розкрито. Важливою та викликану потребами часу є норма, відповідно до якої «відлік часу утримання затриманої фізичної особи в спеціально відведених для цього приміщеннях рахується з моменту її фактичного затримання» [400]. Оскільки адміністративне затримання є заходом забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, ця норма передусім потребує закріплення в ст. 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У разі здійснення такого затримання поліцейські повинні негайно викликати медичних працівників до місця фактичного перебування таких осіб, а також, за можливості, поінформувати членів сім'ї [400].

Превентивними за своєю суттю слід визнати такі види обмеження, передбачені зазначеним Законом: фактичного володіння річчю або пересування

транспортного засобу для запобігання небезпеці, якщо є достатні підстави вважати, що річ або транспортний засіб можуть бути використані особою з метою посягання на своє життя і здоров'я або на життя чи здоров'я іншої людини, або пошкодження чужої речі. На вимогу особи поліцейський зобов'язаний повідомити про причини застосування ним відповідних заходів [400].

Обмеження фактичного володіння річчю здійснюється шляхом вилучення речі в її фактичного володільця, обмеження її перенесення або перевезення. Поліцейський зобов'язаний у письмовій формі повідомити свого керівника про тимчасове обмеження фактичного володіння річчю особи, а також зобов'язаний скласти протокол про здійснення тимчасового обмеження фактичного володіння річчю та вручити протокол цій особі. Тимчасове обмеження пересування особи та перенесення або перевезення речі негайно припиняється, якщо немає необхідності здійснювати такий захід [400].

Проникнення до житла чи іншого володіння особи, відповідно до ст. 38 цього Закону, також належить до превентивних поліцейських заходів. Так, поліція «може проникнути до житла чи іншого володіння особи без вмотивованого рішення суду лише в невідкладних випадках, пов'язаних із:

- 1) рятуванням життя людей та цінного майна під час надзвичайних ситуацій;
- 2) безпосереднім переслідуванням осіб, підозрюваних у вчиненні злочину;
- 3) припиненням злочину, що загрожує життю осіб, які перебувають у житлі або іншому володінні [400].

Згідно з ч. 2 ст. 38 Закону України «Про Національну поліцію», проникнення поліцейського до житла чи іншого володіння особи не може обмежувати її права користуватися власним майном. Про застосування вказаного поліцейського заходу обов'язково складають протокол [400].

Стаття 30 Конституції України гарантує кожному недоторканність житла чи іншого володіння особи. Зокрема, не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку без вмотивованого рішенням суду. У невідкладних випадках, пов'язаних із рятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні

злочину, можливий інший встановлений законом порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду й обшуку. Відповідно до ст. 8 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла та кореспонденції. Органи державної влади не можуть втручатись у реалізацію цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, захисту здоров'я чи моралі або захисту прав і свобод інших осіб.

Згідно зі ст. 233 Кримінального процесуального кодексу України, житлом особи визнано будь-яке приміщення, яке знаходиться у постійному чи тимчасовому володінні особи, незалежно від його призначення і правового статусу, та пристосоване для постійного або тимчасового проживання в ньому фізичних осіб, а також усі складові такого приміщення. Не є житлом приміщення, спеціально призначені для утримання осіб, права яких обмежені за законом. Іншим володінням особи є транспортний засіб, земельна ділянка, гараж, інші будівлі чи приміщення побутового, службового, господарського, виробничого та іншого призначення тощо, які перебувають у володінні особи.

Водночас незрозумілим є те, яким чином превентивність проникнення до житла чи іншого володіння особи пов'язана, зокрема, з безпосереднім переслідуванням осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, припиненням злочину, що загрожує життю осіб, які перебувають у житлі або іншому володінні, адже ці заходи спрямовано на припинення злочинів.

Перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ (ст. 39 Закону). Згідно з наказом МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них,

а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів» від 1998 року № 662, поліція видає міністерствам та іншим центральним органам державної виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням дозволи (ліцензії) на придбання, зберігання, перевезення та використання вогнепальної зброї, боєприпасів, вибухових матеріалів, відкриття збройно-ремонтних і піротехнічних майстерень стрілецьких тирів, мисливських стендів.

Інспектори дозвільної системи та дільничні офіцери поліції обстежують об'єкти дозвільної системи щоквартально, а об'єкти, де зберігається значна кількість зброї (понад 20 одиниць), та базові склади вибухових матеріалів і речовин – щомісяця. Причому обстеження складів з вибуховими матеріалами й речовинами здійснюють за участі посадових осіб Державної служби охорони при МВС України, вибухотехнічних підрозділів Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру МВС України та органів державного пожежного нагляду (за згодою). Керівники органів внутрішніх справ повинні не менше разу на рік особисто брати участь у перевірці об'єктів дозвільної системи. На підприємствах, в установах та організаціях, де виготовляються, ремонтуються, зберігаються та використовуються предмети, матеріали і речовини, на які поширюється дозвільна система, перевіряються: наявність відповідних дозволів на виготовлення, ремонт, придбання, зберігання, охорону, перевезення й використання підконтрольних предметів, матеріалів і речовин, відкриття та функціонування підприємств, майстерень, лабораторій (також відповідних паспортів на бази, сховища, склади вибухових матеріалів, піротехнічні майстерні тощо); строк дії цих документів; погодження укладання трудових договорів на виконання робіт, пов'язаних із виготовленням, придбанням, зберіганням, обліком, охороною, перевезенням і використанням спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин; дотримання пропускового режиму; облік підконтрольних предметів, матеріалів і речовин, порядок видачі, приймання зброї, бойових припасів до неї, пристроїв, патронів до них, вибухових матеріалів і речовин; їх списання після використання, повернення в місце постійного зберігання; правильність ведення відповідної службової

документації; придатність приміщень, у яких розміщені об'єкти дозвільної системи, до зберігання зброї, бойових припасів до неї, пристроїв, патронів до них, вибухових матеріалів і речовин, а саме: міцність дверей, стін, стелі, підлоги, металевих сейфів, шаф, надійність замків, справність охоронної протипожежної сигналізації; стан технічного устаткування (складів, баз, сховищ); наявність охорони, постових вишок, блокпостів, сторожових собак, засобів пожежогасіння, зв'язку з найближчими постами охорони й органами внутрішніх справ; охорони об'єктів, укомплектованість особовим складом, придатність його для охорони об'єктів та знання своїх посадових обов'язків, тривалість збору за сигналом «Тривога», порядок зміни і підміни, відповідність розміщення сил дислокації постів, а також планів оборони цих об'єктів в правоохоронних органах і проведення навчання з відпрацюванням взаємодії всіх видів нарядів; обладнання й технічний стан транспорту, що здійснює перевезення предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система [545].

На всіх об'єктах дозвільної системи обов'язково перевіряють організацію внутрішнього контролю за схоронністю предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система. У разі виявлення під час обстеження об'єктів дозвільної системи порушень складають відповідні акти, у яких детально описують сутність виявлених недоліків, зазначаючи строк їх усунення. Один примірник акта залишають на об'єкті дозвільної системи, а другий (після доповіді керівнику органу внутрішніх справ) підшивають до облікової справи. У разі виявлення під час перевірки порушень порядку виготовлення, ремонту, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення та використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, відкриття та функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, особи, які допустили порушення, притягаються до відповідальності в порядку, встановленому законами України. Якщо під час обстеження об'єкту порушень не виявлено, складають рапорт на ім'я начальника органу, де зазначають дату перевірки, найменування об'єкта й результати перевірки.

Контроль за зберіганням вогнепальної, пневматичної, холодної й охолощеної зброї, пристроїв, що належать громадянам, здійснюють органи внутрішніх справ

відповідно до законодавства. Перевірку порядку зберігання громадянами зброї здійснюють дільничні офіцери поліції не рідше одного разу на три роки. Про результати перевірки складають рапорт, який підшивають до особової справи власника зброї, пристрою. Вимоги працівників органів внутрішніх справ щодо забезпечення схоронності вогнепальної зброї та бойових припасів до неї, а також пневматичної, холодної зброї, пристроїв, патронів до них є обов'язковими для її власників. Під час оформлення завдання дільничному офіцеру поліції допускається його заповнення як на кожного власника окремо, так і на групу власників за списком [545].

Приймання від працівників поліції, посадових осіб чи громадян вилученої, добровільно зданої, знайденої зброї та боєприпасів до неї та їх оформлення здійснюється спеціально призначеним працівником, який відповідає за їх зберігання, а в разі відсутності – черговим по органу внутрішніх справ. У разі здавання зброї та боєприпасів поліцейський подає: протокол вилучення в громадян зброї, боєприпасів; акт про вилучення зброї, боєприпасів з підприємств, установ і організації; рапорт про добровільно здану чи знайдену зброю, боєприпаси з доданням заяви особи, яка добровільно здала чи знайшла ці предмети. Громадяни подають заяву про добровільно здану чи знайдену зброю, боєприпаси.

Приймаючи зброю та боєприпаси, працівник, який відповідає за їх зберігання, або черговий перевіряє відповідність записів у поданих йому документах кількості, системи, номери, рік виготовлення, зовнішній і технічний стан зброї та боєприпасів, що здається. На кожну одиницю зброї, а також на загальну кількість боєприпасів виписують квитанцію. Цю зброю і боєприпаси відповідальний працівник розміщує в кімнаті для зберігання в металевих шафах, закриває й опечатує особистою печаткою [546].

Отримавши документи про прийняття зазначеного озброєння, начальник органу внутрішніх справ розглядає їх протягом доби, приймає рішення і передає секретарю для вручення працівнику, який відповідає за зберігання. Зброя та боєприпаси, вилучені з об'єктів дозвільної системи після закінчення місячного терміну зберігання за умови усунення недоліків, повертається відповідним

підприємствам [546].

Уся добровільно здана, вилучена з незаконного обігу в державних установах чи окремих громадян, знайдена нарізна зброя, коли ця зброя не є речовим доказом, у десятиденний строк має бути передана на склади управління, відділів Національної поліції [546].

Вогнепальна мисливська нарізна, гладкоствольна чи комбінована зброя, боєприпаси, вилучені в громадян за порушення встановленого порядку їх придбання, зберігання чи використання, зберігаються в органах внутрішніх справ до прийняття рішення про адміністративну відповідальність. Якщо прийняте рішення не пов'язане з конфіскацією чи відшкодуванням вартості вилученої зброї і боєприпасів, то вони в десятиденний строк повертаються власникові [546].

Ще одним превентивним поліцейським заходом є *застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису* (ст. 40 Закону). Так, поліція для забезпечення публічної безпеки й порядку може закріплювати на форменому одязі, службових транспортних засобах, монтувати/розміщувати за зовнішнім периметром доріг і будівель автоматичну фото- й відеотехніку, а також використовувати інформацію, отриману з автоматичної фото- і відеотехніки, що перебуває в чужому володінні, з метою:

1) попередження, виявлення або фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб;

2) забезпечення дотримання правил дорожнього руху [400].

Інформація про змонтовану/розміщену автоматичну фототехніку і відеотехніку має бути розміщена на видному місці [400].

Поліція з метою дотримання громадської безпеки у межах повноважень, наданих чинним законодавством України, *створює та застосовує технічні засоби, а також забезпечує їх охорону*. Застосовувані поліцією технічні засоби й методи не повинні обмежувати честь і гідність людини, порушувати її основні права й свободи, визнані Конституцією України, створювати загрозу життю та здоров'ю людини, завдавати шкоди довкіллю. Технічні засоби застосовують відповідно до

законодавства України.

Зазначений превентивний захід, а саме застосування технічних приладів і засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису можуть проводити паралельно з іншими превентивними заходами, що передбачені ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію».

Крім вищезазначеного, для ефективності здійснення превентивних заходів та згідно з ч. 1 ст. 40 Закону України «Про Національну поліцію», працівник поліції має право *використовувати «інформаційні системи загального користування»* відповідно до Закону України «Про інформацію» [486].

Інформаційна система – це сукупність інформації, наявної в базах даних. Інформаційною системою загального користування є інформаційна система, яка відкрита для використання всіма фізичними та юридичними особами та в послугах якої цим особам не може бути відмовлено. Інформаційними системами загального користування є інформація, наявна в Інтернеті [486].

У ст. 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису [363].

Відповідно до с. 41 Закону України «Про Національну поліцію», *поліцейське піклування* може здійснюватися щодо:

- 1) неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду;
- 2) особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення;
- 3) особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі;
- 4) особи, яка перебуває в публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самотійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі [400].

Відповідно до положень цивільного законодавства, піклування встановлюється над неповнолітніми особами, які є сиротами або позбавлені батьківського піклування, та фізичними особами, цивільна дієздатність яких обмежена. Поліцейське піклування – це превентивний поліцейський захід, який застосовують відносно неповнолітньої особи, що залишилася без догляду, особи, яку підозрюють у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, а також особи, котра має ознаки вираженого психічного розладу й становить реальну небезпеку оточуючим або собі, з метою передачі зазначених осіб батькам або усиновителям, опікунам, піклувальникам, органам опіки та піклування або відповідному закладу чи до місця проживання.

Поліцейське піклування застосовують щодо:

1) неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду, з метою передання батькам або усиновителям, опікунам, піклувальникам, органам опіки та піклування. Порядок та умови встановлення опіки та піклування визначені ст. 55–79 Цивільного кодексу України;

2) особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення, з метою передачі відповідному закладу. Психіатричний заклад – психоневрологічний, наркологічний чи інший спеціалізований заклад, центр, відділення тощо всіх форм власності, діяльність яких пов'язана з наданням психіатричної допомоги (ст. 1 Закон України «Про психіатричну допомогу»). Спеціалізовані лікарняні заклади – лікувально-профілактичні заклади, які створюються з метою надання спеціалізованої медичної допомоги населенню регіону (республіки, області, міста). Перелік спеціалізованих лікарняних закладів визначено в Переліку закладів охорони здоров'я, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я від 28 жовтня 2002 року № 385. Поліцейське піклування полягає в переданні цієї особи до спеціального лікувального закладу чи до місця проживання;

3) особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу та створює реальну небезпеку оточуючим або собі, з метою передання відповідному закладу;

4) особи, яка перебуває в публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі, з метою передання до спеціального лікувального закладу чи до місця проживання.

Поліцейський має вилучити в особи, щодо якої застосовується поліцейське піклування, зброю чи інші предмети, якими вона може завдати шкоди оточуючим чи собі, незалежно від того, чи заборонені вони в обігу. У цьому разі заборонено здійснювати обшук особи.

Правоохоронець повинен скласти протокол про застосований превентивний захід, надати особі можливість негайно поінформувати про своє місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб (за вибором цієї особи) та негайно повідомити батьків або усиновителів, опікунів, піклувальників, орган опіки та піклування про місце перебування неповнолітньої особи.

Таким чином, закріплені в Законі України «Про Національну поліцію» *поліцейські превентивні заходи не завжди мають попереджувальний превентивний характер*. Їх застосування в такому вигляді, нерозмежованість із провадженням у справах про адміністративні правопорушення може спричинити певні проблеми в діяльності з попередження та припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності. Водночас у разі настання надзвичайних ситуацій система превентивних заходів розширюється. Зокрема, додатково можуть бути застосовані такі попереджувальні заходи:

1) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування територією, де запроваджено надзвичайний стан (ст. 16 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»);

2) запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби) (ст. 18 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»);

3) посадові особи, залучені до операції, у районі проведення антитерористичної операції мають право не допускати громадян на окремі ділянки

місцевості та об'єкти, виводити громадян з окремих ділянок місцевості та об'єктів (п. 5 ст. 15 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»);

4) встановлення на територіях, де встановлено карантин, особливого режиму в'їзду на територію карантину та виїзду з неї громадян і транспортних засобів, а у разі необхідності – проведення санітарного огляду речей, багажу, транспортних засобів і вантажів (ст. 30 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб») тощо.

Заходи адміністративного припинення як окрема група заходів адміністративного примусу застосовують з метою, по-перше, припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів та інших протиправних діянь); по-друге, створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності; по-третє, усунення шкідливих наслідків правопорушення; по-четверте, запобігання вчиненню нових правопорушень; по-п'яте, відновлення попереднього, правомірного стану [223].

Отже, *заходи адміністративного припинення*, які застосовуються працівниками правоохоронних органів, – це передбачені законом засоби впливу, спрямовані на примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справах про правопорушення та притягнення винного до відповідальності [223].

Водночас існують певні проблеми в питаннях застосування заходів припинення поліцейськими, які треба аналізувати та за потреби доповнювати, адже кількість правопорушень й адміністративних проступків щороку в Україні зростає. До того ж, заходи припинення та порушення законодавства під час їх застосування супроводжуються численними заявами та скаргами громадян.

Таким чином, важливим є висвітлення проблем застосування заходів адміністративного припинення в діяльності Національної поліції України та формування напрямів удосконалення їх діяльності.

Питання застосування заходів адміністративного припинення та примусу працівниками поліції неодноразово розглядали в науковій літературі та практичних посібниках. Окремі автори виділяють адміністративно-запобіжні та адміністративно-припиняючі заходи [487], причому не виокремлюють запобіжні заходи як заходи адміністративного припинення.

Інші автори виділяють заходи адміністративного примусу, адміністративно-запобіжні заходи та заходи адміністративного припинення [488]. Загалом, у юридичній науці, зокрема з проблем адміністративного припинення та адміністративно-запобіжних заходів, підготовлено кілька спеціальних дисертацій [489; 490], однак немає спільною думки щодо поділу зазначених заходів на запобіжні заходи, заходи припинення та заходи примусу.

У діяльності поліції зарубіжних країн заходи адміністративного припинення окремо не розглядалися, проте деякі фахівці у своїх працях висвітлювали згадані питання [491].

Ураховуючи збільшення кількості масових заходів в Україні, доцільно переглянути заходи адміністративного припинення та, можливо, виробити певні пропозиції щодо внесення змін і доповнень як з урахуванням іноземного досвіду, так і з урахуванням практики діяльності органів внутрішніх справ України.

Класифікацію *заходів припинення*, що застосовуються в Україні, можна також здійснити і за характером впливу: особистісні, організаційні та майнові. Залежно від форми процесуального вираження їх можна поділити на усні, письмові й такі, що відображаються в певних матеріально-технічних діях. Водночас з огляду на характер сфери застосування це можуть бути заходи загального та спеціального призначення [223].

Серед заходів адміністративного припинення, що застосовує міліція, можна також виділити заходи, які реалізуються шляхом виконання разової дії, і заходи, пов'язані з певним строком. Залежно від об'єктів впливу, існують заходи припинення, які застосовуються тільки до фізичних осіб, окремі – до юридичних осіб, а деякі можуть застосовуватися як до тих, так і до інших. Крім цього, заходи

адміністративного припинення відрізняються також за конкретними підставами й процедурами застосування [223].

Підстави застосування заходів адміністративного припинення визначають як сукупність обставин, необхідних і достатніх для того, щоб їх застосування було визнано законним. Підстави застосування зазначених заходів поділяють на нормативні та фактичні.

Нормативні підстави застосування адміністративного припинення – це сукупність правових норм, відповідно до яких вони застосовуються. Основну фактичну підставу застосування міліцією заходів адміністративного припинення становить порушення правових норм. Абсолютна більшість цих порушень – це адміністративні проступки [223].

До заходів адміністративного припинення зазвичай належать:

- вимога припинити протиправну поведінку. Таке право мають працівники правоохоронних органів, інші суб'єкти владних повноважень у разі виявлення такої поведінки. Так, одним із повноважень працівників поліції є припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень (ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»);

- вимога усунення негативних наслідків протиправної поведінки. Так, поліцейський вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення. Така вимога може мати форму припису, тобто обов'язкової для виконання письмової вимоги уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, що надається юридичним і фізичним особам з метою припинення виявленого порушення законодавства та усунення його наслідків, що не передбачає застосування санкцій [400];

- привід, не пов'язаний з провадженням у справах про адміністративні проступки. Зокрема, старший дільничний офіцер здійснює контроль за підготовкою інформації до закладів охорони здоров'я щодо осіб, які виявлені під час проведення профілактичних заходів і становлять групу ризику – соціально небезпечних психічно хворих, носіїв СНІД, хворих на туберкульоз, наркоманію, венеричні

захворювання, уживає заходів згідно із законодавством України разом з відповідними органами до їх локалізації та направлення на лікування [283].

Окремо слід акцентувати увагу на застосуванні *заходів спеціального призначення*, до яких можуть вдаватися у своїй діяльності працівники поліції, митних органів, Служби безпеки України, інших воєнізованих формувань. У ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію» ці заходи названо *«поліцейські заходи примусу»*. До них належать:

- 1) фізичний вплив (сила);
- 2) застосування спеціальних засобів;
- 3) застосування вогнепальної зброї [400].

Ці поняття також позначено в Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН у грудні 1979 року, терміном «сила». Згідно зі ст. 3 Кодексу поведінки, працівники поліції (за текстом – посадові особи з підтримання правопорядку) можуть застосовувати силу лише в разі крайньої необхідності й тією мірою, якої достатньо для виконання їхніх обов’язків. У Кодексі поведінки зазначено мету, для досягнення якої може бути застосовано силу, а саме:

- 1) для попередження злочинів;
- 2) для проведення правомірного затримання правопорушників або осіб, яких підозрюють у вчиненні правопорушення, або надання допомоги в такому затриманні.

Фізичним впливом є застосування будь-якої фізичної сили, а також спеціальних прийомів боротьби з метою припинення протиправних дій правопорушників. Під застосуванням фізичного впливу (сили) слід розуміти застосування поліцейським мускульної сили та механічної дії на будь-який орган, частину тіла або весь організм особи, яка здійснює напад або погрожує нападом, без використання спеціальних засобів та зброї, для припинення протиправного діяння. До фізичного впливу (сили) належить застосування натиску, прийомів рукопашного бою тощо [400].

Згідно з ч. 3 ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію», *спеціальні*

засоби як поліцейські заходи примусу – це сукупність пристроїв, приладів і предметів, спеціально виготовлених, конструктивно призначених і технічно придатних для захисту людей від ураження різними предметами (у тому числі від зброї), тимчасового (відворотного) ураження людини (правопорушника, супротивника), пригнічення чи обмеження волі людини (психологічної чи фізичної) шляхом здійснення впливу на неї чи предмети, що її оточують, з чітким регулюванням підстав і правил застосування таких засобів і службових тварин [400].

Для виконання своїх повноважень поліцейські можуть використовувати такі спеціальні засоби:

- 1) гумові та пластикові кийки;
- 2) електрошочкові пристрої контактної та контактнo-дистанційної дії;
- 3) засоби обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв'язування тощо);
- 4) засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії;
- 5) засоби примусової зупинки транспорту;
- 6) спеціальні маркувальні та фарбувальні засоби;
- 7) службові собаки та службові коні;
- 8) пристрої, гранати та боєприпаси світлозвукової дії;
- 9) засоби акустичного та мікрохвильового впливу;
- 10) пристрої, гранати, боєприпаси та малогабаритні підривні пристрої для руйнування перешкод і примусового відчинення приміщень;
- 11) пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії;
- 12) засоби, споряджені безпечними димоутворювальними препаратами;
- 13) водомети, бронемашини та інші спеціальні транспортні засоби» [400].

Відповідно до ч. 5 та 6 ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейський за жодних обставин не може застосовувати заходи примусу, не передбачені цим Законом. Він зобов'язаний негайно зупинити застосування певного виду заходу примусу в момент досягнення очікуваного результату. Не є заходом примусу використання поліцейським засобів індивідуального захисту (шоломів, бронежилетів та іншого спеціального екіпірування) [400].

Порядок застосування цих засобів є таким. Поліцейський зобов'язаний заздалегідь попередити особу про застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї й надати їй достатньо часу для виконання законної вимоги поліцейського, крім випадку, коли зволікання може спричинити посягання на життя і здоров'я особи чи та/або поліцейського або інші тяжкі наслідки, або в ситуації, що склалася, таке попередження є не виправданим або неможливим. Попередження може бути зроблено голосом, а за значної відстані або звернення до великої групи людей – через гучномовні установки та підсилювачі звуку.

Вид та інтенсивність застосування заходів примусу визначаються з урахуванням конкретної ситуації, характеру правопорушення та індивідуальних особливостей особи, яка вчинила правопорушення [400].

Не може бути застосовано силу, яка перевищує необхідні для цієї мети межі. Ідеться про силу, що завдала особі, яку затримують, шкоду, явно рівнозначну небезпечності посягання та обстановці захисту. Щоб застосування сили було правомірним, необхідна наявність правової та фактичної підстав застосування сили, взятих в їх сукупності. Правова підстава – це наявність складу правопорушення в діях особи, а фактична – необхідність негайного його припинення із застосуванням сили. Поліцейський не нестиме відповідальності, що передбачена кримінальним законодавством, за завдання шкоди особі, якщо його дії щодо застосування сили відповідали вимогам законодавства, яке регламентує дії в стані необхідної оборони. Згідно зі ст. 36 Кримінального кодексу України, під необхідною обороною визнаються дії, учинені з метою захисту охоронюваних законом прав та інтересів особи, яка захищається, або іншої особи, а також суспільних інтересів та інтересів держави від суспільно небезпечного посягання шляхом заподіяння тому, хто посягає, шкоди, необхідної і достатньої в цій обстановці для негайного відвернення чи припинення посягання, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони.

Перевищенням меж необхідної оборони є умисне заподіяння тому, хто посягає, тяжкої шкоди, яка явно не відповідає небезпечності посягання або обстановці захисту. За перевищення меж необхідної оборони передбачено

кримінальну відповідальність лише у випадках, зазначених у ст. 118 та 124 Кримінального кодексу України.

Не є перевищенням меж необхідної оборони застосування зброї або будь-яких інших засобів чи предметів для захисту від нападу озброєної особи або нападу групи осіб, а також для відвернення протиправного насильницького вторгнення у житло чи інше приміщення, незалежно від тяжкості шкоди, яку заподіяно тому, хто посягає.

Також не є злочином заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам у стані крайньої необхідності (ст. 39 Кримінального кодексу України), тобто для усунення небезпеки, що безпосередньо загрожує особі чи охоронюваним законом правам цієї людини або інших осіб, а також суспільним інтересам чи інтересам держави, якщо цю небезпеку в зазначеній обстановці не можна було усунути іншими засобами і якщо при цьому не було допущено перевищення меж крайньої необхідності.

Перевищенням меж крайньої необхідності є умисне заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам, якщо така шкода є більш значною, ніж відвернена шкода.

Для правомірності дій працівника поліції необхідно, щоб:

- посягання було суспільно небезпечним, тобто таким, що стосується інтересів, які охороняються законом;
- посягання було наявним, тобто відбувалося протягом певного часу (воно починається з безпосередньої реальної загрози його виконання і закінчується в той момент, коли перервано захистом або припинене самою особою, що посягає);
- посягання було дійсним, тобто існуючим об'єктивно, а не лише в уяві того, хто захищається;
- шкоду завдано лише тому, хто посягає або затримується, а не стороннім особам;
- оборона допускалася лише в разі, коли треба захистити інтереси громадян, суспільства або держави;
- захист не перевищував меж необхідності [547].

До *необхідної оборони* прирівнюють дії із затримання особи, яка вчинила

напад.

Заборонено застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю відносно жінок з явними ознаками вагітності, малолітніх осіб, осіб з явними ознаками обмежених можливостей або старості, крім випадків учинення ними збройного чи групового нападу, чинення збройного опору поліцейському, що загрожує життю і здоров'ю інших осіб або поліцейських, якщо відбити такий напад чи опір іншими способами і засобами неможливо [400].

Застосування спеціальних засобів здійснює поліцейський, який пройшов відповідну спеціальну підготовку, для забезпечення публічної безпеки та порядку.

У ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію» визначено такі загальні правила застосування спеціальних засобів:

1) кайданки та інші засоби обмеження рухомості застосовують:

- до особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення та чинить опір поліцейському або намагається втекти;
- під час затримання особи;
- під час конвоювання (доставлення) затриманого або заарештованого;
- якщо особа своїми небезпечними діями може завдати шкоди собі й оточуючим;
- проведення процесуальних дій з особами у випадках, коли вони можуть створити реальну небезпеку оточуючим або собі;

2) гумові та пластикові кийки застосовують для:

- відбиття нападу на поліцейського, іншу особу та/або об'єкт, що перебуває під охороною;
- затримання особи, яка вчинила правопорушення і чинить злісну непокору законній вимозі поліцейського;
- припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень;

3) засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії, застосовують для:

- відбиття нападу на поліцейського, іншу особу та/або об'єкт, що перебуває

під охороною;

- припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень;

4) засоби примусової зупинки транспорту застосовують для примусової зупинки транспортного засобу, водій якого не виконав законні вимоги поліцейського щодо зупинки транспортного засобу, або якщо дії водія транспортного засобу становлять загрозу життю чи здоров'ю людини;

5) пристрої, гранати, боєприпаси та малогабаритні підривні пристрої для руйнування перешкод і примусового відчинення приміщень застосовують з метою:

- затримання особи;
- звільнення особи, незаконно позбавленої свободи, яка перебуває в приміщенні;

6) електрошочкові пристрої контактної та контактано-дистанційної дії застосовують для:

- відбиття нападу на поліцейського, іншу особу та/або об'єкт, що перебуває під охороною;
- відбиття нападу тварини, що загрожує життю і здоров'ю особи чи поліцейського;

7) спеціальні маркувальні та фарбувальні засоби застосовують для:

- маркування особи, яку підозрюють у вчиненні кримінального правопорушення;
- припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень з метою подальшого виявлення осіб та затримання, а також контролю за переміщенням речей;

8) пристрої, гранати та боєприпаси світлозвукової дії, засоби акустичного й мікрохвильового впливу застосовують для:

- відбиття нападу на поліцейського, іншу особу та/або об'єкт, що перебуває під охороною;
- затримання особи, яка чинить збройний опір, або з метою примусити таку особу залишити територію (транспортний засіб, будівлю, споруду, земельну

ділянку), де вона перебуває;

- звільнення особи, незаконно позбавленої свободи, яка перебуває в приміщенні;

9) водомети, бронемашини й інші спеціальні транспортні засоби застосовують для:

- припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень;

- відбиття групового нападу, що загрожує життю та здоров'ю людей;

- примусової зупинки транспортного засобу, водій якого не виконав законні вимоги поліцейського зупинитися;

- затримання озброєної особи, яку підозрюють у вчиненні злочину;

10) пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, застосовують для:

- захисту від нападу, що загрожує життю та здоров'ю людей, у тому числі поліцейського;

- відбиття збройного нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також для звільнення їх у разі захоплення;

- затримання особи, яку підозрюють у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти;

- затримання особи, яка чинить збройний опір або намагається втекти з-під варти;

- затримання озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожують життю чи здоров'ю людей, у тому числі поліцейського;

- подання сигналу тривоги або виклику допоміжних сил;

- знешкодження тварини, яка загрожує життю чи здоров'ю людей, у тому числі поліцейського;

- припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень;

– відбиття групового нападу, що загрожує життю чи здоров'ю людей;

11) засоби, споряджені безпечними димоутворювальними препаратами, застосовують для:

– забезпечення маскування дій поліцейських, спрямованих на затримання особи, яка чинить збройний опір, або для того, щоб примусити таку особу залишити територію (транспортний засіб, будівлю, споруду, земельну ділянку), на якій вона перебуває;

– звільнення особи, незаконно позбавленої свободи;

12) службового собаку застосовують під час:

– патрулювання;

– переслідування та затримання особи, яку підозрюють у вчиненні кримінального правопорушення;

– під час конвоювання (доставляння) затриманої або заарештованої особи;

– для відбиття нападу на особу та/або поліцейського;

13) службовий кінь застосовується під час:

– патрулювання;

– переслідування та затримання особи, яку підозрюють у вчиненні кримінального правопорушення [400].

Водночас поліцейському заборонено:

1) завдавати ударів гумовими (пластиковими) кийками по голові, шиї, ключичній ділянці, статевих органах, попереку (куприку) і в живіт;

2) під час застосування засобів, споряджених речовинами сльозогінної та дратівної дії, здійснювати прицільну стрільбу по людях, розкидання і відстрілювання гранат у натовп, повторне застосування їх у межах зони ураження в період дії цих речовин;

3) відстрілювати патрони, споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, з порушенням визначених технічними характеристиками вимог щодо відстані від особи та стрільби в окремі частини голови й тіла людини;

4) застосовувати водомети при температурі повітря нижче +10°C. *Стосовно*

цього засобу слід визнати позитивним закріплення мінімальної температури повітря його застосування. Проте потребує уточнення та закріплення значення максимально можливого тиску вивільнення води, яка не повинна завдавати ушкоджень людям;

5) застосовувати засоби примусової зупинки транспорту для примусової зупинки мотоциклів, мотоколясок, моторолерів, мопедів, транспортного засобу, що здійснює пасажирські перевезення, а також застосовувати такі засоби на гірських шляхах або ділянках шляхів з обмеженою видимістю, залізничних переїздах, мостах, шляхопроводах, естакадах, у тунелях;

6) застосовувати кайданки більше ніж 2 год безперервного використання або без послаблення їх тиску [400].

Застосування *вогнепальної зброї* є найбільш суворим заходом примусу. Як і щодо спецзасобів встановлено правило, згідно з яким поліцейський уповноважений на зберігання, носіння вогнепальної зброї, а також на її застосування і використання лише за умови, що він пройшов відповідну спеціальну підготовку.

Згідно зі ст. 46 зазначеного Закону, поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю лише після попередження про необхідність припинення протиправних дій і намір використання заходу примусу в таких випадках:

1) для відбиття нападу на поліцейського або членів його сім'ї, у разі загрози їхньому життю чи здоров'ю;

2) для захисту осіб від нападу, що загрожує їхньому життю чи здоров'ю;

3) для звільнення заручників або осіб, яких незаконно позбавлено волі;

4) для відбиття нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також звільнення таких об'єктів у разі їх захоплення;

5) для затримання особи, яку застали під час вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти;

6) для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших

предметів, що загрожують життю і здоров'ю людей та/або поліцейського;

7) для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу життю чи здоров'ю людей та/або поліцейського [400].

Закон визначає випадки, коли застосування вогнепальної зброї допускається без попередження:

1) у разі спроби особи, яку затримує поліцейський із вогнепальною зброєю в руках, наблизитися до нього, скоротивши визначену ним відстань, чи доторкнутися до зброї;

2) у разі збройного нападу, а також раптового нападу із застосуванням бойової техніки, транспортних засобів або інших засобів, що загрожують життю чи здоров'ю людей;

3) якщо особа, затримана або заарештована за вчинення особливо тяжкого чи тяжкого злочину, втікає із застосуванням транспортного засобу;

4) якщо особа чинить збройний опір;

5) для припинення спроби заволодіти вогнепальною зброєю.

Заборонено застосовувати вогнепальну зброю в місцях, де може бути завдано шкоди іншим особам, а також у вогнебезпечних та вибухонебезпечних місцях, крім випадків необхідності відбиття нападу або крайньої необхідності.

Під час затримання осіб, щодо яких у поліцейського виникла підозра в учиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину, а також під час перевірки документів у таких осіб поліцейський може привести в готовність вогнепальну зброю та попередити особу про можливість її застосування. Спроба особи, яку затримує поліцейський із вогнепальною зброєю в руках, наблизитися до нього, скоротивши визначену поліцейським відстань, чи доторкнутися до зброї є підставою для застосування вогнепальної зброї поліцейським [400].

В окремих статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено такі заходи адміністративного припинення, як *заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки*, а саме:

– привід (ч. 2 ст. 268);

– доставлення (ст. 259);

- адміністративне затримання (ст. 261–263);

- особистий огляд, огляд речей, ручної кладі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів та знарядь проступку (ст. 264);

- вилучення речей та документів (ст. 265);

- огляд водіїв на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, та відсторонення їх від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами (ст. 266);

- тимчасове вилучення посвідчення водія (ст. 265-1), тимчасове затримання транспортного засобу (ст. 265-2) тощо [470, с. 248].

Заходи відповідальності, які застосовують за порушення норм права в адміністративному порядку, становлять найбільш регламентовану групу заходів адміністративного примусу, що визначені в адміністративно-правових санкціях і є наслідком вчинення адміністративних правопорушень. Їх застосування має чітко встановлену процесуальну форму (провадження) [470, с. 248].

Законами України передбачено такі заходи відповідальності, що застосовуються за порушення норм права в адміністративному порядку (як у судовому, так і позасудовому):

1) накладення адміністративних стягнень на фізичних та юридичних осіб. Адміністративне стягнення є мірою відповідальності, що застосовується з метою покарання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, виховання її в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами (ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Правовою основою їх застосування є Кодекс України про адміністративні правопорушення, Митний, Повітряний, Земельний кодекси та інші закони. У ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення зафіксовано ті стягнення, що застосовуються за вчинення правопорушень, передбачених цих Кодексом, а саме:

- попередження;

- штраф;

- штрафні бали;

- оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;

- конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, а також грошей, одержаних унаслідок учинення адміністративного правопорушення;

- позбавлення спеціального права, наданого певному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю);

- громадські роботи;

- виправні роботи;

- адміністративний арешт;

- арешт з утриманням на гауптвахті;

- адміністративне видворення за межі України іноземців й осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок. Це стягнення передбачено ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 20 вересня 2011 року, у якій зазначено, що за постановою адміністративного суду Державна міграційна служба України, Державна прикордонна служба (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними в межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо вони не виконали в установленій строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх передачі прикордонним органам суміжної держави [363; 470, с. 248–248].

Процедуру накладення цього стягнення визначено в ст. 183-5 Кодексу адміністративного судочинства України «Особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу видворення іноземців та осіб без громадянства». Так, позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України подаються до адміністративного суду за місцезнаходженням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органу охорони державного кордону чи Служби безпеки України або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України. Ці справи, розглядаються судом у п'ятиденний строк з дня надходження позовної заяви за обов'язкової участі сторін. Судові рішення у цих справах набирають законної сили після закінчення строку апеляційного оскарження (п'ятиденний строк), а в разі їх оскарження – з моменту проголошення судового рішення суду апеляційної інстанції.

Окремо розглянемо особливості накладення адміністративних стягнень, передбачених ст. 14-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення, на юридичних осіб за порушення правил у сфері безпеки дорожнього руху, яка є складовою громадської безпеки. Таку відповідальність передбачено в Кодексі Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 року № 596-VIII. Так, у ст. 14-2 Кодексу зазначено, що адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі (за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах), несуть юридичні та фізичні особи, за якими зареєстровано транспортний засіб [363].

Водночас це не перша спроба запровадження відповідальності юридичних

осіб. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 24 вересня 2008 року № 586-VI Кодекс України про адміністративні правопорушення було доповнено ст. 14-1 «Відповідальність власників (співвласників) транспортних засобів» такого змісту: «До адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху у разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису притягаються власники (співвласники) транспортних засобів». Проте рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 [519] було встановлено, що Кодексом закріплено низку гарантій забезпечення прав суб'єктів, які притягаються до адміністративної відповідальності. У сукупності з наведеними конституційними нормами ці гарантії становлять систему процесуальних механізмів захисту цих осіб. У контексті питання, що розглядається, Конституційний Суд України враховує положення ст. 9, 33, 248, 268 Кодексу. За змістом ст. 9 Кодексу саме винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність суб'єкта адміністративної відповідальності є однією з ознак адміністративного правопорушення (проступку) [363].

Статтею 268 Кодексу встановлено перелік прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, зокрема: особа має право знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання, під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права; справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не

надійшло клопотання про відкладення розгляду справи [363]. Згідно з Кодексом, справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито, крім випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці (ч. 1 ст. 249); оцінка доказів ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності тощо. Положення зазначених статей визначають систему процесуальних механізмів, які в сукупності з наведеними конституційними нормами унеможливають притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка не вчиняла правопорушення [519].

Також Конституційний Суд України звернув увагу на те, що перевірена на предмет конституційності ст. 14-1 Кодексу, наявна в Загальній частині, встановлює особливості притягнення до адміністративної відповідальності саме власників (співвласників) транспортних засобів, однак безпосередньо не визначає складу правопорушення, а тому не може бути самостійною підставою для притягнення до такої відповідальності. Види правопорушень та процедура притягнення до адміністративної відповідальності визначені в Особливій частині Кодексу. Положення ст. 14-1 Кодексу можуть застосовуватися лише в системному зв'язку з низкою інших статей, передбачених Особливою частиною Кодексу, диспозиції яких у безальтернативній формі визначають суб'єктом, який притягається до відповідальності за вчинення правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, особу, яка винна у вчиненні цього правопорушення, зокрема водія транспортного засобу. За відсутності в статтях Особливої частини Кодексу, які визначають склад адміністративних правопорушень, вказівки на те, що суб'єктами цих правопорушень є власники (співвласники) транспортних засобів, ці суб'єкти можуть притягатися до адміністративної відповідальності виключно за наявності в їхніх діях складу певного адміністративного порушення, інше створює правову невизначеність у встановленні суб'єкта, що притягається до відповідальності в цій сфері [363; 519].

Словосполучення «власник (співвласник) транспортного засобу», використане в ст. 14-1 Кодексу, означає, що таким власником (співвласником) може бути як фізична, так і юридична особа (ст. 2, 318 Цивільного кодексу України).

Конституційний Суд України, відповідно до конституційного принципу індивідуалізації юридичної відповідальності (ч. 2 ст. 61 Конституції України), правової доктрини, положень Кодексу (ст. 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 27, 30, 31, 32 Загальної й Особливої частин) та своєї правової позиції, за якою «суб'єктом адміністративної відповідальності є лише фізична особа» (абз. 2 п. 4 мотивувальної частини рішення від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001) у справі про відповідальність юридичних осіб), вважає, що суб'єктом, який підлягає адміністративній відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, є фізична особа [519]. Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку про невідповідність вимогам Конституції України положень ст. 14-1, частини шостої ст. 258 Кодексу, що стало підставою для визнання їх неконституційними.

На жаль, належних висновків із наведеного вище рішення Конституційного Суду України не було зроблено, а запровадження відповідальності юридичних осіб, встановлення спрощеного порядку притягнення до неї продовжують порушувати конституційні норми, положення ст. 7, 268, 276, 278 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також Конвенції про захист прав людини і основних свобод, ратифікованої Верховною Радою України 17 липня 1997 року стосовно реалізації права громадян на правову допомогу. Зміни до законодавства, передусім до Кодексу України про адміністративні правопорушення радянської пори прийняття, повинні мати системний характер, оскільки в іншому випадку не буде отримано необхідного результату;

2) про накладення дисциплінарних стягнень на фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень ідеться, зокрема, у випадках, передбачених ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень». Так, військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, поліцейські несуть відповідальність за

адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. Тобто відбувається заміна адміністративної відповідальності дисциплінарною, що не зовсім правильно, оскільки в таких ситуаціях за порушення публічних норм і правил передбачено відповідальність, яка пов'язана з недотриманням правил проходження служби, які за своєю природою не завжди мають публічно-правовий характер;

3) застосування до осіб віком від 16 до 18 років заходів впливу за вчинення адміністративних правопорушень. Так, ст. 13 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Відповідальність неповнолітніх» встановлено, що до осіб віком від 16 до 18 років, які вчинили адміністративні правопорушення, застосовують заходи впливу, передбачені ст. 241 цього Кодексу. До них належать:

- зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення в потерпілого;
- попередження;
- догана або сувора догана;
- передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згоди, а також окремим громадянам на їх прохання.

Водночас такі заходи впливу застосовують за вчинення не кожного проступку. Зокрема, у разі вчинення особами віком від 16 до 18 років адміністративних правопорушень, передбачених ст. 44, 51, 121–127, ч. 1, 2 і 3 ст. 130, ст. 139, ч. 2 ст. 156, ст. 173, 174, 185, 190–195 Кодексу України про адміністративні правопорушення, вони підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. З урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до зазначених осіб (за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені ст. 185) можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені ст. 241 цього Кодексу;

4) застосування заходів адміністративної відповідальності до юридичних осіб за вчинені правопорушення відображено в таких законах. Стаття 16 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 року № 222-

VIII [492] передбачає такий захід відповідальності, як анулювання ліцензії. Це позбавлення ліцензіата права на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, шляхом прийняття органом ліцензування рішення про анулювання його ліцензії.

Підставою для прийняття рішення про анулювання ліцензії є:

- 1) заява ліцензіата про анулювання власної ліцензії;
- 2) набрання чинності рішенням органу ліцензування про анулювання ліцензії або скасування такого рішення спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування;
- 3) наявність в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців відомостей про державну реєстрацію припинення юридичної особи (державну реєстрацію припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця);
- 4) подання копії свідоцтва про смерть фізичної особи – підприємця (у разі відсутності правонаступника);
- 5) акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, встановлених для виду господарської діяльності;
- 6) акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов. Повторним порушенням ліцензіатом ліцензійних умов вважається вчинення ним протягом двох років з дня видання органом ліцензування розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов нового порушення хоча б однієї з вимог ліцензійних умов, щодо якої видавалося таке розпорядження;
- 7) акт про виявлення недостовірності даних у документах, поданих суб'єктом господарювання разом із заявою про отримання ліцензії;
- 8) акт про відмову ліцензіата у проведенні перевірки органом ліцензування;
- 9) акт про документальне підтвердження встановлення факту контролю (вирішального впливу) за діяльністю ліцензіата осіб інших держав, що здійснюють збройну агресію проти України в значенні, наведеному в ст. 1 Закону України «Про оборону України», та/або дії яких створюють умови для виникнення воєнного конфлікту, застосування воєнної сили проти України;

10) несплата за видачу ліцензії [492].

Водночас не кожен випадок анулювання ліцензії є заходом відповідальності. Підставами для цього можуть бути такі: акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, встановлених для виду господарської діяльності; акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов; акт про виявлення недостовірності даних у документах, поданих суб'єктом господарювання разом із заявою про отримання ліцензії; акт про відмову ліцензіата в проведенні перевірки органом ліцензування; акт про документальне підтвердження встановлення факту контролю (вирішального впливу) за діяльністю ліцензіата осіб інших держав, що здійснюють збройну агресію проти України, та/або дії яких створюють умови для виникнення воєнного конфлікту, застосування воєнної сили проти України.

У ст. 104 Закону України «Про ветеринарну медицину» передбачено, що за правопорушення в галузі ветеринарної медицини на юридичних осіб, чия діяльність пов'язана з вирощуванням (розведенням) тварин, виробництвом та обігом об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, а також з наданням послуг лабораторної діагностики та веденням ветеринарної практики, накладається штраф відповідно до закону.

Згідно зі ст. 19 Закону України «Про політичні партії», у разі порушення політичними партіями Конституції України, цього та інших законів України до цих партій може бути вжито такі заходи: а) попередження про недопущення незаконної діяльності; б) заборона політичної партії.

Аналіз законодавства про відповідальність юридичних осіб засвідчує, що в ньому не використовуються терміни «адміністративне правопорушення», «адміністративна відповідальність», «адміністративне стягнення». Попри це, юридична природа та порядок застосування таких заходів відповідальності вказує на їх належність до заходів адміністративного примусу.

5.3. Взаємодія Національної поліції з недержавними суб'єктами щодо забезпечення громадської безпеки

Одним із головних завдань соціальної та правової держави є забезпечення конституційних прав людини на захист своїх законних прав та інтересів. Виконання цього завдання відбувається шляхом створення системи правоохоронних органів. Проте діяльність лише державних правоохоронних органів не завжди здатна повною мірою забезпечити конституційне право людини на захист. Події після Революції гідності, зокрема агресія Росії, підтримка нею незаконних військових формувань, чітко продемонстрували самовідданість і здатність недержавних суб'єктів до ефективної діяльності щодо забезпечення безпеки держави та суспільства.

Викладені обставини зумовлюють необхідність існування альтернативного недержавного механізму, здатного розв'язувати проблеми в галузі громадської безпеки.

Завдання, які виконує недержавна система, спрямовані на захист законних прав та інтересів громадян, а отже, питання функціонування цієї системи актуальні в умовах сьогодення.

Частково питанням щодо форм і напрямів участі недержавних суб'єктів у забезпеченні громадської безпеки присвячено праці О. О. Бабінової, С. С. Гречанюка, Д. Г. Заброди, В. В. Крутова, В. А. Ліпкана, О. М. Музичука, О. Д. Поліщука, А. В. Сергєєва та ін. Вони вивчали питання діяльності означених суб'єктів у сфері охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями.

Проте обрана нами проблематика потребує додаткового наукового аналізу в контексті чинного нині законодавства, а головне – безпосередніх подій, що відбуваються сьогодні в державі, коли частина її території є тимчасово окупованою.

Головними завданнями нашого дослідження є: 1) дослідження ролі недержавних суб'єктів у забезпеченні громадської безпеки; 2) визначення перспективних напрямів подальших розвідок з досліджуваних питань.

Суб'єкти громадської безпеки поділяються на державні та недержавні. Повноваження та коло державних суб'єктів ми детально розглянули вище в дослідженні. Відтак, зосередимо увагу саме на недержавних суб'єктах.

Недержавні суб'єкти (охоронні та детективні структури, аналітичні центри, інформаційні служби, навчальні, консультаційні тощо) почали створюватись паралельно з державними з початком ринкових реформ в Україні.

На сьогодні система недержавної безпеки передбачає практично повний комплекс послуг у сфері організації захисту підприємництва та бізнесу, а саме: фізичну охорону об'єктів та суб'єктів господарювання, супровід вантажів, технічний захист від несанкціонованого доступу до конфіденційної інформації, проведення бухгалтерського, кадрового, енергетичного та інших видів аудиту, надання інформаційно-аналітичних консалтингових послуг у сфері безпеки, юридичної допомоги та консультацій, організація захисту комерційної таємниці, надання послуг з перепідготовки фахівців в інформаційно-аналітичній сфері, методичної допомоги в організації та розвитку діяльності служб безпеки, боротьбі з рейдерством та інші [493, с. 49].

Водночас, як засвідчує досвід організації та проведення в Україні й Польщі футбольних матчів у межах «Євро-2012», функціонування недержавної системи громадської безпеки пов'язано з певними труднощами.

Так, відповідно до ст. 7 Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» [282], забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з проведенням футбольних матчів покладається на:

- 1) оператора спортивної споруди;
- 2) організатора футбольного матчу;
- 3) спеціальних суб'єктів забезпечення громадського порядку та громадської безпеки;
- 4) футбольні клуби;
- 5) місцеву державну адміністрацію та органи місцевого самоврядування.

Оператор спортивної споруди відповідає за: забезпечення громадського порядку та громадської безпеки щодо відповідності спортивної споруди вимогам і критеріям, встановленим відповідно до закону; організацію та контроль за поведінкою осіб, які перебувають на території спортивної споруди; створення належних умов для діяльності спеціальних суб'єктів забезпечення громадського порядку та громадської безпеки [282].

Організатор футбольного матчу відповідає за забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в частині координації діяльності з підготовки й проведення футбольного матчу, узгодження місця і часу проведення футбольного матчу; встановлення контрольно-перепускного режиму; дотримання умов щодо безпечного розміщення груп глядачів; дотримання глядачами правил поведінки [282].

Спеціальні суб'єкти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки відповідно до визначеної законодавством компетенції та у встановленому порядку забезпечують додержання громадського порядку під час підготовки та проведення футбольного матчу, у тому числі контроль за прибуттям, розміщенням та відбуттям глядачів; вжиття до осіб, які вчиняють правопорушення, передбачених законодавством заходів; своєчасне реагування на надзвичайні ситуації та пожежі [282].

До обов'язків *футбольного клубу*, який бере участь у матчі, належать: завчасне повідомлення органів внутрішніх справ і приймаючого футбольного клубу про організований виїзд глядачів із зазначенням їх кількості, видів транспортних засобів, дня та часу виїзду і прибуття; проведення в день, що передує футбольному матчу, або в день його проведення працівником служби безпеки футбольного клубу з обслуговуючим персоналом (волонтерами, стюардами, контролерами), залученим до забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, інструктажу з метою їх ознайомлення з планом спортивної споруди та визначення порядку дій у разі виникнення пожежі, іншої надзвичайної ситуації [282].

Місцева державна адміністрація в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснює на відповідній території державний контроль за

додержанням громадського порядку у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів, фінансування заходів, пов'язаних з охороною громадського порядку, а також реалізує інші передбачені законом повноваження щодо забезпечення громадського порядку, зокрема сприяє діяльності аварійно-рятувальних служб відповідно до закону [282].

Органи місцевого самоврядування реалізують передбачені законом повноваження щодо забезпечення законності та правопорядку, у тому числі здійснюють у встановленому законом порядку контроль за забезпеченням громадського порядку під час проведення футбольних матчів, а також вживають необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону [282].

Попри чітке визначення обов'язків кожного із суб'єктів забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, під час проведення футбольних матчів у межах «Євро-2012» одним із найбільш важливих стало питання *організації взаємодії* між зазначеними суб'єктами. Найяскравіше цю проблему можна проілюструвати на прикладі загальновідомих подій у Польщі, коли місцева поліція та недержавні служби безпеки не змогли запобігти масовим бійкам між уболівальниками збірних команд Росії та Польщі.

Власне поняття взаємодії можна визначити як проведену в певних правових і організаційних формах спільну, узгоджену за метою, часом та місцем діяльність недержавних структур й органів внутрішніх справ для убезпечення особи й захисту власності [494, с. 4].

У чинному законодавстві питання взаємодії між недержавними органами та правоохоронними органами України у сфері охорони громадського порядку, на нашу думку, деталізовано недостатньо.

Так, повертаючись до питання забезпечення громадського порядку під час проведення футбольних матчів, згідно зі ст. 16 Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» [282], якою визначено порядок взаємодії суб'єктів забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з

підготовкою та проведенням футбольного матчу, встановлено лише, що для взаємодії сил і засобів, що залучаються з метою забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольного матчу, утворюється координаційний штаб у складі представників його організатора, органів внутрішніх справ (Служби безпеки України, Управління державної охорони України, якщо заплановано участь осіб, щодо яких здійснюється державна охорона), підрозділів цивільного захисту, органів державного нагляду у сфері пожежної та техногенної безпеки, служби безпеки спортивної споруди (футбольного клубу), оператора спортивної споруди, місцевої державної адміністрації, органу місцевого самоврядування, органу охорони здоров'я, інших осіб.

Також питань взаємодії частково стосується ст. 15 означеного Закону України [282], відповідно до якої розподілено сфери відповідальності із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з проведенням футбольних матчів, а саме: організатор футбольного матчу, оператор спортивної споруди та футбольний клуб несуть відповідальність за забезпечення громадського порядку та громадської безпеки на території спортивної споруди, її трибунах, а національна поліція – на території, прилеглій до спортивної споруди, на шляхах евакуації та в громадських місцях населеного пункту, у якому проводиться футбольний матч, якщо іншого не вимагає характер змагання або перебіг подій під час його проведення.

Таким чином, напрямками щодо поліпшення взаємодії Національної поліції з недержавними суб'єктами є такі: а) сприймання населення як партнера поліції і повноправного учасника діяльності з покращення її роботи; б) підвищення рівня професійної компетентності поліцейських, що дасть змогу впливати на громадську думку про загальну роботу поліції; в) зміцнення взаємодії з органами місцевого самоврядування; г) залучення громадян та громадських об'єднань до профілактики правопорушень; д) розвиток «громадських консультацій», що сприяє кращому поінформуванню суспільства щодо пріоритетів поліцейської діяльності та формування громадської думки стосовно актуальних проблем у правоохоронній сфері.

Отже, взаємодія недержавних служб безпеки з правоохоронними органами у сфері забезпечення громадської безпеки може відбуватися за такими напрямками:

- *кадрова взаємодія* – перевірка правоохоронними органами кандидатів на роботу, повідомлення підприємців про порушення конкретними особами, підготовка за допомогою правоохоронних органів працівників служб безпеки;
- *інформаційна взаємодія* – обмін інформацією про способи вчинення протиправних дій, потенційно небезпечних осіб, осіб, які перебувають у розшуку;
- *організаційна взаємодія* – створення системи спільної протидії незаконній діяльності з боку фізичних та юридичних осіб;
- *технічна взаємодія* – надання технічних засобів для виконання чітко визначених завдань на певний визначений термін.

Особливо важливе значення для мінімізації негативних наслідків загроз, які виникли, має своєчасне та оперативне інформування поліції про виявлення правопорушень загалом і злочинів зокрема.

Метою взаємодії правоохоронних органів і недержавних організацій безпеки є зниження рівня криміногенної напруженості в суспільстві в результаті найбільш оптимального використання потенціалу недержавних служб безпеки для забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю [548].

На реалізацію мети спрямоване вирішення завдань щодо:

- удосконалення законодавства в галузі функціонування недержавних служб безпеки та практики його застосування;
- підвищення ефективності контролю за діяльністю недержавних служб безпеки;
- профілактики порушень, пов'язаних із недостатньою кваліфікацією керівників недержавних служб безпеки;
- витіснення та профілактики проникнення кримінальних елементів у сферу недержавних служб безпеки [548].

Причому основними принципами співробітництва правоохоронних органів і недержавних служб безпеки у сфері охорони громадського порядку мають стати

законність, добровільність, договірний характер, взаємовигідність, невтручання у внутрішні справи один одного.

Функціонування недержавних суб'єктів у системі громадської безпеки є індикатором розвитку інститутів громадянського суспільства.

Ми неодноразово в різних інтерпретаціях і контекстах порушували питання про відсутність сформованого безпекового законодавства, з огляду на що постає закономірне запитання: що заважає виробити концептуально й методологічно адекватну Концепцію національної безпеки та на її основі розробити систему доктрин і програм, зокрема Доктрину громадської безпеки? На нашу думку, відповідь на це питання лежить у методологічній площині [495].

Одним із найбільш поширених хибних положень, якими донині означена більшість наукових досліджень, є ототожнення національної безпеки з державною. Таку позицію представлено в нашій державі, оскільки про існування недержавної системи безпеки як резервної і такої, що органічно доповнює державну систему безпеки, інформації обмаль, зокрема у ЗМІ, попри те, що саме вона, сформована на синергетичних засадах самоорганізації, довела не лише свою потужність, а й живучість за умов впливу як ендегенних, так й екзогенних чинників. Адже через рік після початку збройної агресії Росії в Україні майже не залишилось добровольчих батальйонів, які фактично становили недержавну систему безпеку. І замість того, аби створити ефективну нормативну базу, державні чиновники ухвалили та реалізовували рішення щодо ліквідації цих батальйонів шляхом їхнього включення до державних правоохоронних органів та Збройних сил України. Таким чином відбулося державне рейдерство, тобто поглинання державної системою безпеки недержавних суб'єктів, що ефективно здійснювали реалізації державної політики у сферах громадської та воєнної безпеки.

Розглядаючи ці питання, необхідно усвідомлювати той факт, що громадська безпека онтологічно (і це ми довели в межах висвітлення методологічних засад дослідження) становить дуалістичну систему, представлену двома основними обов'язковими підсистемами безпеки: державною та недержавною.

В Україні досі складно говорити про існування ефективної системи національної безпеки саме в кібернетичному значенні цього слова. Очевидним є той факт, що держава піклується про конкретну особу і про суспільство загалом, однак багато важливих питань залишаються невирішеними. Причому варто визнати, що нині відсутні правові засади функціонування недержавних суб'єктів у сфері громадської безпеки. Складові державної системи безпеки абсолютно однозначно обмежені тими цілями й функціями, що покладені на них відповідно до закону. А за умови, коли ці структури очолюють зрадники та некомпетентні особи, агенти впливу іноземних держав – діяльність державних органів в зазначеній сфері нівелюється [189].

Саме ці умови існування недержавної системи безпеки, зокрема правового поля функціонування недержавних суб'єктів у сфері громадської безпеки, дозволили б компенсувати такі прогалини в державному апараті, врятувати країну, зберегти територіальну цілісність, підтримувати на належному рівні громадську безпеку. Крім цього, слід також згадати про значний арсенал силових засобів розв'язання проблем у суб'єктів цієї системи, що іноді призводить до розбалансованості застосування цих методів поряд з іншими, не силовими, і наданням переваги першим. Саме в такому контексті громадянське суспільство має створити багаторівневу та багатофункціональну інфраструктуру. Недержавну систему безпеки слід розглядати як таку, що органічно доповнює державну, є рівноправною і дієздатною системою, адже монополія на безпеку, як і будь-яка монополія – приречена на самознищення. Розумний баланс державної та недержавної систем слугуватиме серйозною підтримкою розвитку й ефективного функціонування всієї системи національної безпеки, а отже, позитивно позначиться на можливості більш повної реалізації національних інтересів у сфері громадської безпеки [189].

На недержавні суб'єкти може бути покладено такі функції:

– виявлення та попередження дій джерел небезпеки, загроз громадській безпеці;

- залучення широких верств населення до процесу забезпечення громадської безпеки;

- формування ідеології безпеки;

- здійснення пропаганди громадянського спокою та злагоди;

- розвиток громадянської самосвідомості, патріотизму;

- забезпечення погодженого функціонування державної й недержавних підсистем громадської безпеки;

- здійснення ефективного, на підставі норм права, громадського контролю як за діяльністю недержавної, так і державної систем безпеки;

- реалізація комплексу інформаційних заходів, спрямованих на формування позитивного іміджу та репутації України, її силових і правоохоронних органів, органів центральної виконавчої влади як єдиного організму.

Головне призначення недержавних суб'єктів, які доцільно об'єднати в недержавну систему безпеки, полягає в тому, щоб якомога надійніше захистити особу, суспільство та державу від можливих небезпек і загроз, сприяти формуванню й утвердженню національної самоідентичності на основі національних цінностей, національної ідеї та національних інтересів і на їхній основі – національної ідеології; гармонізувати інтереси людини, суспільства й держави.

Доцільно констатувати існування гіпертрофованого уявлення про національну систему безпеки як безпосередньо в населення, так і в деяких посадових осіб держави, які вбачають у ній певного конкурента, а то й взагалі – зброю опозиції. Причому це відбувається не без допомоги так званих західних партнерів, які вимагали, наприклад, ліквідації Правого сектора, не забезпечуючи і не дотримуючись власних гарантій щодо безпеки України.

Україна має формувати цю підсистему відповідно до власних національних інтересів, а не через вимоги чи кон'юнктурні пропозиції окремих іноземних лідерів, які передусім обстоюють національні інтереси власної країни, а не опікуються добробутом України. Показовою в цьому контексті є позиція Гордона Брауна, який, представляючи інтереси Великої Британії, у листопаді 2015 року заявив про те, що ЄС не відповідає національним інтересам його країни, тому він не вбачає подальшої

потреби за умови збереження певних тенденцій участі в ньому. Тому існування недержавної системи безпеки є одним з обов'язкових елементів ефективного функціонування системи забезпечення громадської безпеки.

Об'єктивно необхідним є визначення кола *суб'єктів, які може бути включено до недержавної системи безпеки у сфері громадської безпеки*. З урахуванням досвіду (сепаратизм, гібридні війни, організована діяльність незаконних військових формувань, системний бандитизм, піратство) до них можна включити:

– *органи місцевого самоврядування*. Саме ці органи відіграли ключову роль у сепаратизмі та частковій втраті контролю над державним кордоном і територіальної цілісності;

– *недержавний (приватний) нотаріат*. За допомогою цих структур в АР Крим відбулося незаконне відчуження майна на користь держави-агресора;

– *адвокатура*, вдалі маніпуляції якої, зокрема використання заздалегідь недосконалого та помилкового Кримінально-процесуального кодексу України, дали змогу, наприклад, створити умови для непритягнення до відповідальності тих осіб, які за достовірною оперативною інформацією причетні до сепаратизму;

– *недержавні спортивні організації, суб'єкти підприємницької діяльності, у яких відповідно до КВЕД визначено функції з підготовки, організації спортивних заходів, проведення змагань тощо*. Діяльність спортивного клубу «Оплот» є яскравим прикладом залучення спортивних організацій для силової реалізації протиправних сценаріїв вирішення конфліктів у державі. Такі організації та їх спортсмени були використані для опору законним вимогам працівників правоохоронних органів, більше того, через діяльність саме цієї організації відбувалися криваві сутички й організовані акції непокорі законній владі;

– *недержавні суб'єкти, що надають послуги у сфері телекомунікаційних послуг*. Ця категорія суб'єктів є визначальною, оскільки саме через їх ефективну підливну діяльність було заблоковано зв'язок у Криму, а згодом змінено провайдерів на тимчасово окупованих територіях Сходу України;

– *недержавні структури безпеки*. Саме ці структури стали вирішальними в протидії силовим структурам держави. Тому контроль над ними, їхнє залучення до

забезпечення громадської безпеки є одним з етапних моментів формування системи громадської безпеки;

– *громадські об'єднання, окремі громадяни*. Досить вдало приховано інформацію про те, як напередодні виборів Росія через пароми навезла значну кількість людей для незаконного опитування, яке потім назвали референдумом, після якого відбулася анексія Криму.

– *козачі війська*, роль яких особливо актуалізувалася під час захоплення тогочасної міліції та СБУ в Луганській і Донецькій областях;

– *релігійні об'єднання*. Під час агресії Росії священники освячували зброю, натомість українські священники просили Бога про допомогу й закликали до миру.

Сформувавши систему недержавних суб'єктів забезпечення громадської безпеки, можна окреслити їхні завдання у сфері забезпечення громадської безпеки [496, с. 88; 497, с. 20; 498, с. 464; 499, с. 182; 500; 501, с. 5; 502, с. 11; 503, с. 135; 504, с. 12].

Досліджуючи засади національної безпеки України, В. А. Ліпкан виокремлює рівні недержавних суб'єктів у сфері забезпечення громадської безпеки в Україні. Так, на *макрорівні* до них можна включити: здійснення керівництва діяльністю громадських структур, організація взаємодії між ними та державними суб'єктами забезпечення громадської безпеки з метою ефективного функціонування системи громадської безпеки як найбільш ефективного механізму забезпечення національних інтересів у сфері громадської безпеки; проведення моніторингу загроз і небезпек, виявлення небезпекостенних факторів, здійснення превентивного впливу на них з метою недопущення їхньої ескалації; вироблення механізму управління загрозами та небезпеками; здійснення системи заходів, що забезпечують громадську безпеку (інформаційно-аналітичне, правове, матеріально-технічне, психологічне, ідеологічне, організаційне забезпечення); здійснення цивільного демократичного контролю за діяльністю не лише державної, а й недержавної системи безпеки; реалізація конкретних заходів із реагування на загрози та небезпеки особі, суспільству, державі; формування суспільної думки громадян, об'єднання суспільства на основі національних цінностей з метою формування національної

самоідентичності; формування механізму стримувань і противаг у сфері громадської безпеки, що має знайти своє відображення у функціонуванні Громадських рад при кожному державному суб'єкті забезпечення громадської безпеки, учасниками яких мають обов'язково бути представники перелічених нами вище недержавних суб'єктів; упровадження ідеології безпеки; широке залучення громадян у сферу безпеки, перетворення процесу забезпечення громадської безпеки на спільну справу громадян, що проживають на тій чи іншій території; формування системи недержавної освіти у сфері безпеки, розроблення відповідних програм підготовки фахівців із громадської безпеки [190].

На *мікрорівні* до них належать: організація захисту законних інтересів підприємців із державними інституціями, великими банківськими, фінансово-кредитними та іншими комерційними підприємствами й організаціями, компаніями [505, с. 56]; консультування і сприяння підприємцям у протидії правовими заходами перевищенню посадових повноважень посадовими особами; юридична підтримка і консультування, ведення судових розглядів і господарських справ; інформування уповноважених державних органів і громадськості про порушення прав суб'єктів господарської діяльності; надання всіх видів охоронних і детективних послуг відповідно до чинного законодавства; надання допомоги у підборі та вивченні осіб, які приймаються на роботу [506, с. 23]; організація надання послуг із забезпечення системної безпеки; консультування підприємців з питань забезпечення безпеки на усіх етапах даного процесу, юридична та інформаційно-аналітична підтримка; сприяння у вивченні ділової надійності і фінансової самостійності партнерів, у правильному оформленні угод, супроводження контрактів; сприяння в організації незалежної експертизи якості товарів, продукції, послуг, що надаються; проведення маркетингових досліджень, фінансового аналізу, підготовка та здійснення інвестиційних проектів, сприяння у пошуку інвесторів і реалізації проектів, забезпечення їх безпеки; встановлення контактів і зв'язків із суб'єктами підприємництва; формування суспільної думки у ЗМІ, проведення виставкових та рекламних кампаній; участь у роботі з ведення реєстру надійних партнерів; організація, проведення навчально-практичної і консультаційної діяльності в галузі

безпеки; організація проведення тендерів у сфері надання послуг з безпеки; захист законних прав та інтересів, у тому числі матеріальних, суб'єкта і його співробітників; збір, аналіз, оцінка та прогнозування даних, що характеризують стан обстановки зсередини і ззовні об'єкта безпеки; вивчення партнерів, клієнтів і конкурентів; своєчасне виявлення можливих прагнень до об'єкта безпеки та його співробітників з боку джерел зовнішніх загроз безпеці; недопущення проникнення на об'єкт безпеки структур промислового шпionaжу, організованої злочинності та окремих громадян з протиправними намірами; протидія технічному проникненню на об'єкт для вчинення злочину; виявлення, попередження та припинення можливої протиправної або іншої негативної діяльності співробітників об'єкта безпеки на шкоду його безпеці; захист співробітників об'єкта безпеки від насильницьких та майнових посягань; збереження матеріальних цінностей і відомостей, які становлять комерційну таємницю об'єкта; добування необхідної інформації для вироблення стратегічних і тактичних рішень, пов'язаних з управлінням діяльністю об'єкта [507, с. 124]; фізична і технічна охорона будівель, споруд, території і транспортних засобів, які належать об'єкту; ведення активної антиконкурентної діяльності [508]; контроль за ефективністю функціонування системи безпеки [190].

Окрім цього, можна додатково виокремити декілька основних *напрямів забезпечення громадської безпеки*: організаційно-методичне та інформаційно-аналітичне забезпечення регіональних концепцій і програм безпеки та сталого розвитку підприємницького ринку; створення в регіоні системи взаємопов'язаних центрів з організаційно-методичного, інформаційно-аналітичного і кадрового забезпечення громадської безпеки та сталого розвитку об'єктів; залучення і захист інвестицій; створення нових інформаційних технологій як засобу забезпечення безпеки підприємницької діяльності [190].

Сучасне бачення проблеми забезпечення громадської безпеки України лежить у площині розгляду цього процесу крізь призму двох органічних складових: державної і недержавної систем забезпечення громадської безпеки. Аналіз об'єктивних реалій сьогодення переконливо довів, що держава не в змозі повністю забезпечити безпеку окремої особи, суспільства і самої себе без активної допомоги

недержавних структур та об'єднань. Значне коло питань лишається поза увагою держави через нездатність охопити все розмаїття суспільних відносин, а отже, забезпечити безпеку в усіх сферах життєдіяльності.

Безперечно, держава є визначальним і вагомим дієвим механізмом забезпечення громадської безпеки, водночас лише в органічній єдності із недержавною системою безпеки вони становлять систему, здатну органічно доповнюючи один одного, забезпечити громадську безпеку.

Тому у вузькому значенні *системою забезпечення громадської безпеки* слід вважати систему об'єднаних метою реалізації державної політики у сфері громадської безпеки державних і недержавних інститутів, що здійснюють свою діяльність в інтересах досягнення достатнього та необхідного рівня управління системою громадської безпеки.

Слід визнати, що економічні перетворення не дають змоги державі повністю реалізовувати свої зобов'язання щодо забезпечення громадської безпеки. У цій складній обстановці значно підвищується роль недержавних структур, які, об'єднані завданнями забезпечення громадської безпеки, утворюють недержавну систему забезпечення громадської безпеки.

Наявність та одночасне функціонування державної і недержавної систем забезпечення громадської безпеки сприяє стабільності в державі, необхідному балансу, здатному гарантувати динамічну рівновагу забезпечення безпеки особи, суспільства й держави.

Резюмуючи вищевикладене, підкреслимо, що громадянське суспільство не ідентичне державі й остання покликана служити йому. Недержавна система безпеки є невід'ємною складовою цілісної системи безпеки, які в сукупності утворюють той збалансований організм, що надає можливість повноправного й усебічного розвитку, інтеграції та широкомасштабної реалізації інтересів особи, суспільства і держави. Лише поєднання цих двох систем є запорукою успішного розв'язання цілого комплексу проблем, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України [497].

Щодо цього питання слушною є позиція В. А. Ліпкана, який стверджує, що сильна держава немислима без недержавної системи безпеки, тому її формування

зміцнить стійкість нашої країни, додасть громадянам упевненості в їхньому безпечному майбутті, а державі Україна – вагомий поштовх на шляху розбудови сильної та ефективної системи внутрішньої безпеки [497].

Вагомим необхідним елементом на цьому шляху є формування надійного й ефективного механізму контролю за цією системою. Тому наступним етапом нашого дослідження буде визначення правових засад здійснення контролю за забезпеченням громадської безпеки.

Події, що відбуваються нині в нашій державі, визначають потребу пошуку нових форм і методів діяльності недержавної системи безпеки. Одним із таких методів є контроль за забезпеченням громадської безпеки. З огляду на вищевикладене, особливого значення набуває наукове обґрунтування основних напрямів і відповідних першочергових заходів з удосконалення адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні.

Теоретичним підґрунтям дослідження зазначеного питання стали праці О. О. Бандурки, І. Л. Бородіна, Б. А. Бор'яна, Ф. І. Бочковського, А. І. Єлістратова, С. Н. Гусарова, Ю. В. Дубка, М. Д. Загряцкого, Л. О. Зайденмана, В. О. Заросила, В. Ю. Кобринського, Ю. Ф. Кравченка, К. Б. Левченко, О. В. Негодченка, Д. В. Приймаченка, А. М. Подоляки, І. І. Троханенко, оскільки ці вчені вивчали окремі аспекти контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні.

Проведений нами аналіз дав змогу дійти висновку про те, що в наявних наукових розвідках питання основних напрямів та відповідних першочергових заходів з удосконалення адміністративно-правового регулювання державного й недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні є недостатньо дослідженими. Отже, нагальною є потреба в комплексному дослідженні окресленого кола питань, чому сприятиме виконання таких завдань: 1) дослідити головні проблеми адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні; 2) з'ясувати головні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання державного й недержавного контролю за забезпеченням громадської

безпеки в Україні; 3) визначити першочергові заходи з удосконалення адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні; 4) окреслити перспективні напрями подальших розвідок з досліджуваних питань.

Основою визначення ключових напрямів та відповідних першочергових заходів з удосконалення адміністративно-правового регулювання державного та недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки в Україні можуть слугувати результати роботи Експертної ради з питань захисту прав людини в системі органів внутрішніх справ, визначені нею на установчому засіданні, що відбулось у квітні 2014 року [509], а саме:

- оптимізація структури;
- протидія корупції, система внутрішнього контролю;
- кадрова політика, захист прав працівників;
- система навчання та підготовки персоналу;
- права затриманих;
- тісна співпраця з населенням та місцевими громадами, механізми зовнішнього контролю.

Науковий аналіз вищезазначених напрямів діяльності дав змогу сформулювати *напрями та відповідні першочергові заходи з удосконалення адміністративно-правового регулювання державного й недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки*. Державний контроль як загальнодержавна функція здійснюється на різних рівнях і є важливою ознакою змісту державного управління. По-перше, це взаємний контроль різних гілок влади, який вони реалізують у специфічних, лише їм притаманних формах; по-друге, відомчий контроль, тобто контроль, що здійснюється всередині кожного міністерства або відомства з боку вищих органів стосовно нижчих; по-третє, позавідомчий контроль органів державного управління за виконанням законів організаціями й громадянами [510, с. 34].

Предметом державного контролю є процеси та явища дійсності, які слід розглядати в аспекті їхньої можливої невідповідності окресленим цілям, програмам,

правовим нормам, а також різнобічним інтересам суспільства і його суб'єктів. Кінцевою метою контролю є забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади, що досягається за допомогою організаційно-правових засобів. У сукупності вони становлять способи забезпечення законності та дисципліни [510, с. 35].

З урахуванням останніх подій у державі, основними орієнтирами в напрямі вдосконалення адміністративно-правового регулювання державного контролю за забезпеченням громадської безпеки мають стати:

1. Підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання проведення службових розслідувань фактів порушення прав громадян посадовими особами правоохоронних органів, передусім Національною поліцією. Із набуттям чинності Законом України «Про Національну поліцію» слід відмовитися від негативної практики замовчування фактів протиправної поведінки цих працівників. Адже, якщо спочатку потрібна була інформаційна кампанія, у якій би було сформовано позитивне ставлення до поліції, то подальше збереження такого підходу вже суперечить чинному законодавству.

2. *Першочерговим заходом* у цьому напрямі вважаємо внесення змін до нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, що регулюють порядок діяльності з проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ, що нададуть громадянину, який звернувся зі скаргою на дії працівника поліції, можливість стати учасником розгляду свого звернення.

Зокрема, пропонуємо:

- надати можливість ознайомитись заявникові з матеріалами службового розслідування;
- у разі наявності в скарзі ознак повідомлення про вчинення злочину внести такі дані до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

3. Нормативне закріплення зміни пріоритетів у діяльності підрозділів внутрішньої безпеки.

Першочерговим заходом у цьому напрямі вважаємо внесення змін до нормативних актів з питань організації роботи Департаменту внутрішньої безпеки

МВС України з метою переорієнтації діяльності цього підрозділу з реалізації заходів з притягнення до відповідальності працівників органів внутрішніх справ, які вчинили злочин, або корупційне діяння, на попередження порушень – виявлення та звільнення з органів внутрішніх справ працівників, які схильні до порушень закону. Крім того, слід бути відвертими і нагадати про те, що початковим призначенням зазначеного департаменту був захист працівників поліції (тоді міліції) від протиправних посягань з боку злочинного світу. Нині цю функцію фактично знівельовано і працівники нової поліції лишилися віч-на-віч зі злочинним світом, який може на них суттєво тиснути, намагаючись навіть фізично знищити.

Напрями та відповідні першочергові заходи з удосконалення адміністративно-правового регулювання недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки. Сучасні науковці до ознак недержавного контролю у сфері громадської безпеки найчастіше включають такі: він є механізмом участі громадян в управлінні державними справами; суб'єкти контролю виступають від імені громадськості, а не держави; здійснюється громадськими суб'єктами як індивідуальними, так і колективними; його суб'єкти, як правило, не мають права втручатися в оперативну діяльність правоохоронних органів; рішення суб'єктів контролю мають переважно рекомендаційний характер і здебільшого профілактичне спрямування; охоплює всі без винятку напрями забезпечення громадської безпеки [511, с. 103].

Зважаючи на викладене, громадський контроль у сфері громадської безпеки можна визначити як метод діяльності, пов'язаний із перевіркою та за дотримання публічною адміністрацією та недержавними організаціями, яка забезпечує громадську безпеку, нормативних приписів, якими урегульовано громадську безпеку у сфері громадської безпеки, яка здійснюється недержавними суб'єктами. Удосконалення адміністративно-правового регулювання недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки мають знайти своє втілення в Законі України «Про участь громадян у охороні громадського порядку й державного кордону.

Основними орієнтирами в напрямі вдосконалення адміністративно-правового регулювання недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки, що

мають знайти своє закріплення у відповідному нормативному документі (наприклад, Програмі реформування правоохоронних органів), на нашу думку, є такі:

1) відносини правоохоронних органів з громадою мають стати одним із базових орієнтирів у підготовці концепції з реформування правоохоронних органів, оскільки довіра та повага населення – дуже важливий ресурс не лише для профілактики злочинності, а й для ефективного розслідування злочинів. Цю стратегію було визнано ефективною в усьому світі в умовах скорочення ресурсів;

2) принцип субсидіарності (організаційний та правовий принцип, за яким завдання повинні вирішуватися на найнижчому та віддаленому від центру рівні, на якому їх вирішення є можливим та ефективним) слід використовувати як другий базовий орієнтир під час реструктуризації системи правоохоронних органів. Це стосується як перерозподілу повноважень між центральним та місцевим рівнями, так і відповідного перерозподілу ресурсів, які необхідні для їх виконання;

3) зміна акцентів і пріоритетів з боротьби на профілактику злочинності. Роль працівника поліції, його функції та індикатори оцінки ефективності повинні формуватися, зважаючи на безпеку громади (зокрема її відчуття мешканцями), а не лише фокусуючись на покаранні та кількості розкритих чи задокументованих злочинів [549].

Таким чином, напрямками щодо поліпшення взаємодії Національної поліції з недержавними суб'єктами є такі: а) сприймання населення як партнера поліції і повноправного учасника діяльності з покращення її роботи; б) підвищення рівня професійної компетентності поліцейських, що дасть змогу впливати на громадську думку про загальну роботу поліції; в) зміцнення взаємодії з органами місцевого самоврядування; г) залучення громадян та громадських об'єднань до профілактики правопорушень; д) розвиток «громадських консультацій», що сприяє кращому поінформуванню суспільства щодо пріоритетів поліцейської діяльності та формування громадської думки стосовно актуальних проблем у правоохоронній сфері.

Висновки до розділу 5

Встановлено, що в процесі забезпечення громадської безпеки ключову роль з-поміж низки суб'єктів (державні органи законодавчої, виконавчої та судової влади, громадські об'єднання, окремі громадяни) має відігравати Національна поліція, зокрема патрульна поліція, поліція особливого призначення та превентивної діяльності.

Ефективність діяльності поліції як суб'єкта забезпечення громадської безпеки суттєво залежить від якості формування її організаційної структури, оскільки саме вона містить у собі багаторівневу сукупність різних структурних підрозділів, об'єднаних у систему. Міністерство внутрішніх справ України має слугувати головним суб'єктом забезпечення громадської безпеки, а отже, доцільним буде законодавче закріплення цього статусу. З огляду на зазначене, розроблено та запропоновано прийняття єдиного нормативно-правового акта у сфері забезпечення громадської безпеки – Закону України «Про діяльність Національної поліції у сфері забезпечення громадської безпеки України».

У дослідженні акцентовано, що діяльність Національної поліції спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Тобто безпосереднє керівництво (прийняття управлінських рішень) здійснює керівник Національної поліції (ст. 21 Закону України «Про національну поліцію»), а політичне представництво перебуває у віданні Міністра внутрішніх справ України. Водночас функції структурних підрозділів визначаються як на рівні організаційно-штатної структури Національної поліції, так і на рівні Міністерства внутрішніх справ України.

Тобто сучасна система поліції, попри анонсовані реформи, означена низкою системних проблем, пов'язаних із дублюванням повноважень (наприклад, повноваження органів досудового розслідування дублюються з повноваженнями кримінальної поліції та поліції охорони); правовою невизначеністю в правах та обов'язках поліцейських (наприклад, п. 9 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» передбачає доставлення поліцією затриманих осіб,

підозрюваних у вчиненні правопорушень, проте законом не визначено, куди саме поліцейський має їх доставити); централізованою системою постановки завдань перед Національною поліцією щодо забезпечення громадського порядку та громадської безпеки за відсутності механізму їх узгодження з регіонами, що не дає змоги диференційовано підходити до планування роботи підрозділів поліції на регіональному рівні, а також визначати перед ними пріоритети, ураховуючи місцеву специфіку. Саме тому діяльність цих підрозділів цілком спрямовується не на виконання нагальних справ, а на участь у загальних заходах, що призводить до формалізму в діяльності поліцейських. Саме такий стан вимагає негайного запровадження гнучкої децентралізації системи управління Національної поліції, налагодження механізму взаємодії з регіонами. Зазначене дає змогу констатувати, що проголошене реформування правоохоронних органів має відбуватися за умови врахування сучасних політичних, соціальних та економічних змін.

З'ясовано, що під час реформування превалювали політичні міркування, бажання якомога швидше позбутися «рудиментарної міліції», наслідком чого стала неконтрольованість стану громадської безпеки та громадського спокою. Нині у структурі Національної поліції відсутня поліція громадської безпеки, тож її окремі фрагментарні функції узяла на себе патрульна поліція та підрозділи превентивної діяльності. Автором розроблено структуру Департаменту превентивної діяльності (проект розроблено автором та наведено в Додатку Б)

Водночас, як свідчить досвід організації та проведення масових заходів, діяльність органів і підрозділів Національної поліції пов'язана з певними труднощами. Зокрема, проблемні питання передусім стосуються взаємодії між державними та недержавними суб'єктами системи забезпечення громадської безпеки. У зв'язку з цим аргументовано необхідність досягнення збалансованості між нормативно-правовими актами, які регулюють відносини у сфері забезпечення громадської безпеки, з урахуванням положень Закону України «Про Національну поліцію», штатної чисельності органів і підрозділів поліції, а також законодавче врегулювання питань взаємодії органів і підрозділів поліції з іншими

правоохоронними органами, забезпечення належного механізму управління силами й засобами Національної поліції у сфері громадської безпеки.

Визначено, що заходи адміністративного попередження поліцейські застосовують у разі, коли факт учинення протиправного діяння відсутній, але є реальні підстави вважати, що його може бути вчинено і слід вжити заходів щодо його попередження, а також коли необхідно попередити настання шкідливих наслідків у разі виникнення різноманітних надзвичайних ситуацій. Діяльність із попередження правопорушень полягає в проведенні комплексу заходів впливу морального, матеріального, організаційного, фізичного, медичного й іншого характеру, спрямованих на профілактику правопорушень для забезпечення належного стану громадського порядку та громадської безпеки.

Заходи адміністративного попередження залежно від мети застосування поділено на *групи*:

- 1) заходи попередження правопорушень у звичайному житті;
- 2) заходи попередження негативних наслідків надзвичайних ситуацій.

Підстави, передбачені пп. 1 та 9 ч.1 ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію», запропоновано виключити, а ст. 260 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення» доповнити ч. 3, виклавши в такій редакції: «Працівник уповноваженого підрозділу може зупиняти транспортні засоби в разі, якщо водій або особа, яка керує транспортним засобом, порушили Правила дорожнього руху, порядок визначення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв. Працівник уповноваженого підрозділу зобов'язаний поінформувати водія про конкретну причину зупинення ним транспортного засобу з детальним описом підстави зупинки».

Доведено, що напрямами щодо поліпшення взаємодії Національної поліції з недержавними суб'єктами є такі:

- а) сприймання населення як партнера поліції і повноправного учасника діяльності з покращення її роботи;

б) підвищення рівня професійної компетентності поліцейських, що дасть змогу впливати на громадську думку про загальну роботу поліції;

в) зміцнення взаємодії з органами місцевого самоврядування;

г) залучення громадян та громадських об'єднань до профілактики правопорушень;

д) розвиток «громадських консультацій», що сприяє кращому поінформуванню суспільства щодо пріоритетів поліцейської діяльності та формування громадської думки стосовно актуальних проблем у правоохоронній сфері.

ВИСНОВКИ

У дисертації на основі узагальнення відповідних концепцій вітчизняних і зарубіжних учених, законодавства та багаторічної практики діяльності державних органів України, урахування досвіду інших країн розроблено наукові положення й отримано результати, що в сукупності розв'язують важливу наукову проблему адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки.

Одержані в процесі дослідження наукові результати дають підстави для висновків, рекомендацій та узагальнень, що мають як теоретичне, так і прикладне значення. Найсуттєвішими з них є такі:

1. *Виявлено філософські засади розуміння громадської безпеки як складової національної безпеки.* З'ясовано, що проблему співвідношення інтересів, цінностей та блага як визначальних орієнтирів громадської безпеки розглянуто в працях давніх мислителів. Зокрема, низку взаємопов'язаних ідей у цій сфері сформулював Цицерон, а Августин аргументував потребу в підтриманні справедливого правопорядку й стану безпеки. Водночас Августин сприймав поняття безпеки не лише як відсутність зовнішніх загроз, а й злагоду всередині держави, тобто внутрішню стабільність системи за умов впливу чинників різного характеру. Відтак, інтерпретуючи ці ідеї відповідно до сучасного контексту й криміногенної обстановки, можна констатувати, що Августин одним із перших звернув увагу на питання внутрішньої безпеки через своєчасне попередження та локалізацію всіляких внутрішніх невдоволень і бунтів, які мали на меті порушення або повалення певного порядку суспільної організації.

2. *Визначено категорію національної безпеки як детермінанти операціоналізації поняття громадської безпеки.* На основі проведеного дослідження констатовано відсутність загальноприйнятих визначень національної та громадської безпеки, що призводить до прогалин у законодавстві, неправильного правотлумачення та правозастосування. Основою дослідження місця громадської безпеки в системі національної безпеки запропоновано вважати такі критерії: «суб'єкти», «об'єкти», «завдання», «принципи» та «відповідальність».

Змінення законодавцем редакції поняття «національна безпека» не є суттєвими за своїм змістом та жодним чином не вдосконалюють механізм правозастосування. У контексті юридичної термінології це визначення не відповідає правилам юридичної техніки, а відтак, не може бути визнане як вихідне, принаймні для того, щоб на його базі надати екстрапольоване визначення поняття громадської безпеки. Аналіз положень Конституції України, доктринальних джерел дає змогу дійти висновку, що національну безпеку в межах Основного Закону інтерпретовано як функцію держави, тобто основний та визначальний напрям діяльності. Зважаючи на комплексність означеної проблеми, актуальним за сучасних умов є порушення питання щодо визначення нової функції держави, для чого запропоновано розробити теоретичну концепцію безпекової функції держави.

3. Визначено поняття, зміст та ознаки громадської безпеки як правової категорії через алгоритмічний аналіз нормативних і доктринальних джерел. Громадську безпеку представлено як систему суспільних відносин (на думку 48 % працівників поліції), урегульованих нормами права, що спрямовані на забезпечення безпеки особи, громадянського порядку (спокою), сприятливих умов для праці й відпочинку громадян, нормального функціонування державних установ, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій.

Ознаками громадської безпеки визначено: стан громадського спокою, за якого в суспільному середовищі панують мир та злагода, а громадяни впевнені у власній безпеці; стан захищеності, що виявляється в постійному забезпеченні державними та недержавними суб'єктами інтересів особи й суспільства, держави у сфері громадської безпеки; стан свободи, за якого створено умови для реалізації особою своїх законних прав, свобод та інтересів.

Забезпечення громадської безпеки визначено як діяльність публічної адміністрації та недержавних структур у межах, встановлених нормативно-правовими актами, що спрямована на створення умов для надійного збереження духовного й матеріального потенціалу суспільства, особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини та громадянина; подолання конфронтації в суспільстві, консолідації, досягнення й підтримання злагоди з питань розвитку

суспільства та країни; подолання кризових явищ в економіці, забезпечення закономірностей розвитку ринкової економіки; формування правової культури населення; визнання міжнародної суб'єктності інтересів і прав громадян України за кордоном; усебічний розвиток особи, своєчасне попередження та припинення правопорушень, боротьбу зі злочинністю, забезпечення публічного спокою та охорони громадського порядку.

Доведено, що чітка структуризація безпекового законодавства з усвідомленим розумінням необхідності правильного регулювання безпекових відносин, відповідно до структури цих відносин, їх складу та безпекового середовища, є необхідними елементами законотворчої техніки, що має бути застосована в межах удосконалення безпекового законодавства.

4. *З'ясовано особливість складових правових відносин у сфері громадської безпеки на сучасному етапі державотворення.* Визначено, що правові відносини у сфері громадської безпеки – це врегульовані регулятивними, охоронними та спеціалізованими нормами адміністративного, конституційного, інформаційного, безпекового та інших галузей права вольові суспільні відносини, що виникають між суб'єктами суспільних відносин у сфері громадської безпеки на основі наділення їх необхідними повноваженнями, у межах яких реалізуються права та свободи, законні інтереси громадян, заходи з реалізації національних інтересів у сфері громадської безпеки, здійснюються забезпечення громадської безпеки та охорона громадського порядку. Визначено такі ознаки правовідносин у сфері громадської безпеки: слугують різновидом правових відносин; виникають, змінюються та припиняються на основі регулятивних, охоронних і спеціалізованих норм права (норми-декларації, норми-принципи, норми-дефініції); виникають, розвиваються та припиняються у сфері громадської безпеки під час процесу забезпечення громадської безпеки; є вольовими відносинами, оскільки можуть виникати на основі норм адміністративно-деліктного права, у яких закріплено волю держави; власне факт правопорушення як передумова правовідносин у сфері громадської безпеки є вольовим актом, оскільки в них висловлюється воля держави на притягнення до юридичної відповідальності правопорушника; складаються між суб'єктами цих відносин (фізичними особами,

юридичними особами, громадськими об'єднаннями, суб'єктами владних повноважень, причому кожний суб'єкт наділений не лише правами й обов'язками щодо реалізації безпекової політики, забезпечення громадської безпеки, реалізації національних інтересів у сфері громадської безпеки, зокрема реалізації прав і свобод людини на безпеку; опосередковані державною політикою національної безпеки; слугують органічним елементом державної політики національної безпеки, оскільки виникають, розвиваються і припиняються в процесі її реалізації; є сферою реалізації безпекової функції держави; становлять основу розвитку безпекового суспільства та всіх нормативно визначених сфер у його межах; відображають особливості застосування імперативних, диспозитивних, рекомендаційних і заохочувальних методів правового регулювання в межах здійснення та реалізації безпекових прав і свобод з урахуванням особливостей і юридичних властивостей суб'єктів відносин у сфері громадської безпеки. Окремо проаналізовано кожен складову правовідносин у зазначеній сфері, виділено чинники, що впливають на формування цих відносин.

5. *Обґрунтовано правовий зміст забезпечення громадської безпеки.* Системне вдосконалення законодавства з питань громадської безпеки полягає у взаємоузгодженні законодавчих актів з питань національної та громадської безпеки як її складової, усуненні наявних суперечностей і прогалин, уточненні завдань, функцій і повноважень суб'єктів забезпечення громадської безпеки України, зокрема, в умовах кризових ситуацій, що загрожують громадській безпеці. Зважаючи на наявність значної кількості переважно доктринальних тлумачень громадської безпеки, констатовано необхідність розроблення уніфікованого визначення та його законодавчого закріплення. Наголошено на доцільності прийняття нормативно-правового акта «Про громадську безпеку», яким має бути урегульовано захист громадської безпеки, регламентовано цивільно-правові, адміністративно-правові відносини (крім кримінально-правових). На думку 92 % опитаних, рівень забезпечення громадської безпеки майже корелятивно пов'язаний із функціонуванням ефективної системи правового регулювання в цій сфері. Крім того, 82 % респондентів зазначили необхідність формування саме безпекового

законодавства, прийнявши цей термін і визнавши його як такий, що відповідає суті процесів правового регулювання у сфері безпеки.

6. *Виокремлено такі іманентні критерії громадської безпеки: суб'єкти; об'єкти; завдання; принципи; відповідальність.* Встановлено рівні кореляції за кожним із поданих критеріїв громадської та національної безпеки. З використанням дихотомічного поділу поняття зроблено висновок про співвідношення національної та громадської безпеки як системи та підсистеми. Додатковим аргументом на користь належності громадської безпеки до національної визнається порівняння правоохоронюваних та життєво важливих національних інтересів.

7. *Здійснено системний синтез безпекових концепцій у сучасній адміністративно-правовій парадигмі.* У межах вирішення завдання щодо інтеграції альтернативних поглядів на проблеми безпеки застосовано системно-структурну гносеологічну модель взаємодії чинників як методологічного інструменту аналізу футурологічних концепцій безпеки, їх типологізації, виокремлення домінантних тенденцій. Ядро моделі становить структура трьох системоутворювальних чинників: 1) антропогенного впливу, який розглядається у двох аспектах (ненавмисні дії, що створюють загрозу громадській безпеці, навмисні дії); 2) потенціалу системи безпеки як інтегрального ресурсу системи; 3) якості безпеки, що оцінюється за допомогою спеціально розробленої шкали показників та індикаторів, які характеризують сферу безпеки. Встановлено, що під час формування синтетичної концепції має бути здійснено принциповий вибір між концепціями, що орієнтовані лише на захист інтересів осіб, нації чи окремих держав, і концепціями цілеспрямованого впливу в інтересах нації, осіб і держави для найбільш повного задоволення їхніх потреб як цілісного організму, створення умов для реалізації національних цінностей, які становлять синтез цінностей особи, суспільства і держави. Цю тезу підтверджують дані проведеного опитування громадян, у якому респонденти найвище оцінили сфери охорони громадського порядку та захисту прав і свобод людини (24 та 40 % відповідно Додаток В.2).

8. *Сформульовано модель системного виміру громадської безпеки через послідовний аналіз аксіологічного, онтологічного та гносеологічного її вимірів.*

Констатовано відсутність парадигми громадської безпеки, зокрема науково обґрунтовано гіпотезу про те, що цей феномен слід розглядати як самодостатню цінність. Аргументовано, що громадська безпека як самодостатня цінність детермінує реалізацію інших цінностей, з огляду на що постає наукове завдання щодо формування ієрархії цінностей держави, необхідності їх пріоритизації, серед яких безпека посідає чільне місце. Без безпеки не може бути ні свободи, ні справедливості, ні добробуту. Обґрунтовано, що громадська безпека є визначальною цінністю українського суспільства. Шляхом застосування методу історичної реконструкції, аксіологічного підходу та гетерології унормовано й введено в науковий обіг поняття «топология безпеки» як опис просторово-часових параметрів безпекового буття, яке породжується в процесі взаємодії людей, реалізації ними безпекових цінностей. Запропоновано ввести в науковий обіг поняття «гегемонія блага» як процес, за якого стратифікація суспільства, що ґрунтується на класовій ознаці, нівелюється за рахунок апеляції до загального культурного ядра. Таким чином, благо слугує ключовим компонентом, завдяки якому влада досягає згоди в суспільстві та який становить основу громадської безпеки. У межах застосування аксіологічного підходу сформульовано гіпотезу, відповідно до якої загрози національним цінностям впливають на організаційно-функціональну структуру, а також механізм правового регулювання діяльності із забезпечення громадської безпеки, але не визначають їх. Ґрунтуючись на аксіологічному підході, розрізняючи блага, цінності, оцінку і корисність, наново обґрунтовано тезу про те, що в ієрархії «цінності – інтереси – цілі» найвищий щабель посідають саме національні цінності. Продемонстровано роль оцінки у формуванні симулятивної практики, а також розглянуто сучасний феномен – симулякри, який набув наочних форм й актуалізувався під час реалізації концепції гібридних війн проти України. При розгляді онтологічного виміру громадської безпеки встановлено онтологічну єдність буття, соціальної спільноти й соціуму, а також безпекової культури. Провідною ідеєю ґносеологічного виміру громадської безпеки є пізнавальне ставлення до реальної державної політики у сфері громадської безпеки, спроба філософсько-правового та наукового осмислення її об'єктивної правової природи, з'ясування її

ролі й призначення, досягнення її істини та правових засобів регулювання. Цей шлях пізнання має приводити до вихідної гносеологічної схеми у сфері теоретичного розуміння та вивчення права. Визначено засади обумовленості звернення до гносеологічного виміру громадської безпеки, а також сформовано алгоритм наукових засад формування теорії громадської безпеки. Уперше подання алгоритму концепції громадської безпеки обумовлено послідовним аналізом таких елементів: національні цінності; національні інтереси у сфері громадської безпеки; загрози у сфері громадської безпеки.

9. *Сформульовано напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання громадської безпеки в Україні.* Трактуючи громадську безпеку як систему суспільних відносин, урегульованих нормами права, які спрямовані на забезпечення безпеки особи, громадянського спокою, сприятливих умов для праці та відпочинку громадян, нормального функціонування державних установ, громадських об'єднань, підприємств, установ й організацій, сформовано напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання громадської безпеки: 1) визначення напрямів забезпечення громадської безпеки в окремих законодавчих актах; 2) формування законодавства про громадську безпеку; 3) з'ясування змісту громадської безпеки через аналіз заборонювальних норм; 4) формування змісту громадської безпеки через аналіз норм, порушення державою яких може призвести до зниження рівня громадської безпеки через страйки, мітинги тощо. Результати опитування підтверджують наші думки, оскільки абсолютна більшість респондентів (82 % працівників поліції) надають перевагу необхідності формування безпекового законодавства про громадську безпеку, і жодного голосу не віддано пропозиції щодо формування змісту формальної безпеки через аналіз заборонювальних норм.

10. *З'ясовано місце та роль Національної поліції в системі забезпечення громадської безпеки,* зокрема встановлено, що провідну роль у забезпеченні громадської безпеки серед низки суб'єктів (державні органи законодавчої, виконавчої та судової влади, громадські об'єднання, окремі громадяни) має відігравати саме поліція, у тому числі превентивної діяльності, особливого призначення, патрульна поліції. Ефективність діяльності Національної поліції як

суб'єкта забезпечення громадської безпеки суттєво залежить від якості формування її організаційної структури, що має включати багаторівневу сукупність різних структурних підрозділів, об'єднаних у систему.

11. Сформульовано проблеми застосування заходів адміністративного примусу поліцією України. Через поетапний аналіз превентивних заходів, заходів адміністративного припинення, що застосовує поліція, та заходів відповідальності визначено проблемні моменти стосовно кожного з них із конкретним внесенням пропозицій до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Особливу увагу приділено поліцейським заходам. На основі проведеного дослідження з'ясовано, що ліквідація Департаменту громадської безпеки є передчасною та потребує відновлення (52 % опитаних працівників поліції).

12. Громадський контроль у сфері громадської безпеки – це метод діяльності, пов'язаний з перевіркою дотримання публічною адміністрацією та недержавними організаціями, які забезпечують громадську безпеку, нормативних приписів, якими урегульовано громадську безпеку у сфері громадської безпеки, що здійснюють недержавні суб'єкти. Удосконалення адміністративно-правового регулювання недержавного контролю за забезпеченням громадської безпеки має бути закріплено в Законі України «Про участь громадян у охороні громадського порядку й державного кордону».

13. Доведено, що для поліпшення взаємодії Національної поліції з недержавними суб'єктами необхідно постійно: а) вживати заходів щодо сприйняття населення як партнера поліції і повноправного учасника діяльності з покращення роботи поліції; б) підвищувати рівень професійної компетентності поліцейських, що уможливить вплив на громадську думку про загальну роботу поліції; в) покращувати взаємодію з органами місцевого самоврядування; г) залучати громадян і громадські об'єднання до профілактики правопорушень; д) розвивати «громадські консультації», що сприятиме кращому поінформуванню суспільства про пріоритети поліцейської діяльності та формування громадської думки щодо актуальних проблем у правоохоронній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Доценко О. С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Доценко Олександр Сергійович. – Київ, 2003. – 206 с.
2. Аверьянов В. Б. Организация аппарата государственного управления: структурно-функциональный аспект / В. Б. Аверьянов ; АН УССР ; Ин-т гос. и права. – Киев : Наук. думка, 1985. – 148 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
4. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 трав. 2013 р. № 386-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>. – Назва з екрана.
5. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>. – Назва з екрана.
6. Ольховський Є. Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ольховський Євген Борисович. – Харків, 2004. – 194 с.
7. Ольховський Є. Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є. Б. Ольховський. – Харків, 2004. – 17 с.
8. Ольховський Є. Громадська безпека – об'єкт адміністративно-правового регулювання / Є. Ольховський // Нова Конституція України і проблеми вдосконалення законодавства : тем. зб. наук. пр. – 1997. – С. 29–32.

9. Ольховський Є. Громадська безпека – об’єкт адміністративно-правової охорони, її соціально-правова характеристика / Є. Ольховський // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2000. – № 1. – С. 72–78.

10. Ольховський Є. Громадська безпека як умова реалізації та захисту прав і свобод людини в Україні / Є. Ольховський // Правничий часопис Донецького Національного ун-ту. – 2002. – № 2 (8). – С. 10–13.

11. Плохой І. І. Адміністративно-правові форми забезпечення органами державної влади громадської безпеки в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Плохой Ігор Іванович. – Харків, 2010. – 196 с.

12. Алидин В. И. Государственная безопасность и время / В. И. Алидин. – М. : Изографус, 2001. – 448 с.

13. Андрєєва О. М. Національна безпека України в контексті національної ідентичності і взаємовідносин з Росією : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора політ. наук : спец. 23.00.01 «Теорія та історія політ. науки» / О. М. Андрєєва. – Київ, 2010. – 36 с.

14. Васьковська В. П. Право людини на безпеку та конституційно-правовий механізм його забезпечення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. П. Васьковська. – Київ, 2006. – 20 с.

15. Горбулін В. П. Національна безпека: український вимір / В. П. Горбулін, О. В. Литвиненко. – Київ : Інтертехнологія, 2008. – 104 с.

16. Горбулін В. П. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – Київ : Євроатлантикінформ, 2007. – 592 с.

17. Гордієнко С. Г. Сутність та зміст поняття «державна безпека» / С. Г. Гордієнко // Стратегічна панорама. – 2003. – № 2. – С. 114–120.

18. Грецова Е. Е. Обеспечение общественной безопасности и противодействие терроризму как основания ограничения прав и свобод человека в международном праве / Е. Е. Грецова // Российская юстиция. – 2008. – № 5. – С. 40–43.

19. Ліпкан В. А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України : монографія / В. А. Ліпкан. – Київ : Текст, 2008. – 440 с.
20. Ліпкан В. А. Теорія національної безпеки : підручник / В. А. Ліпкан. – Київ : КНТ, 2009. – 631 с.
21. Козубський В. О. Інформаційна безпека держави: Кримський регіон : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / В. О. Козубський. – Сімферополь, 2005. – 19 с.
22. Петров В. В. Воєнно-інформаційна безпека України за умов посилення загроз інформаційних війн : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 21.01.01 «Основи національної безпеки держави» / В. В. Петров. – Київ, 2010. – 19 с.
23. Триняк В. Ю. Інформаційна безпека як соціокультурний феномен (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філос. наук : спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / В. Ю. Триняк. – Дніпропетровськ, 2009. – 19 с.
24. Андрєєва О. М. Міжнароднополітичні проблеми інформаційної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку» / О. М. Андрєєва. – Київ, 2003. – 18 с.
25. Гурковський В. І. Організаційно-правові питання взаємодії органів державної влади у сфері національної інформаційної безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. І. Гурковський. – Київ, 2004. – 20 с.
26. Конах В. К. Забезпечення інформаційної безпеки держави як складової системи національної безпеки (приклад США) : дис. ... канд. політ. наук : 21.01.01 / Конах Вікторія Костянтинівна. – Київ, 2005. – 171 с.
27. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Б. А. Кормич. – Харків, 2004. – 42 с.

28. Литвиненко О. В. Проблеми забезпечення інформаційної безпеки в пострадянських країнах (на прикладі України та Росії) : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / Литвиненко Олександр Валерійович. – Київ, 1997. – 232 с.
29. Логінов О. В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Логінов Олександр Володимирович. – Київ, 2005. – 236 с.
30. Романчук Ю. В. Міжнародне співробітництво у сфері інформаційної безпеки: концептуальний та регулятивний аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку» / Ю. В. Романчук. – Київ, 2009. – 20 с.
31. Субіна Т. В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки в органах державної податкової служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. В. Субіна. – Ірпінь, 2010. – 19 с.
32. Тардаскіна Т. М. Організаційно-економічні складові інформаційної безпеки телекомунікаційних мереж загального користування : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.04 / Тардаскіна Тетяна Миколаївна. – Одеса, 2007. – 238 с.
33. Юричко А. В. Інформаційні маніпуляції у повідомленнях світової періодичної преси в контексті інформаційної безпеки України: стан та шляхи протидії : дис. ... канд. філол. наук : 10.01.08 / Юричко Андрій Васильович. – Київ, 2007. – 191 с.
34. Литвиненко О. В. Спеціальні інформаційні операції та пропагандистські кампанії : монографія / О. В. Литвиненко. – Київ, 2000. – 222 с.
35. Литвиненко О. Інформація і безпека / О. Литвиненко // Нова політика. – 1998. – № 1. – С. 47–49.
36. Литвиненко О. Інформаційна політика : [навч. посіб.] / О. Литвиненко, С. Чукут. – Київ : НАДУ, 2003. – Ч. 2. – 2003. – 100 с.
37. Литвиненко О. В. Проблеми забезпечення інформаційної безпеки в пострадянських країнах (на прикладі України та Росії) : автореф. дис. на здобуття

наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку» / О. В. Литвиненко. – Київ, 1997. – 18 с.

38. Литвиненко О. В. Спеціальні інформаційні операції / О. В. Литвиненко. – Київ : Рада національної безпеки і оборони України ; Нац. ін-т стратег. досліджень, 1999. – 163 с.

39. Логінов О. В. Сучасні проблеми забезпечення інформаційної безпеки в контексті формування системи державного управління / О. В. Логінов // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ, 2003. – № 3. – С. 199–204.

40. Лопатин В. Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство / В. Н. Лопатин. – СПб. : Ун-т, 2000. – 428 с.

41. Лопатин В. Н. Информационная безопасность в системе государственного управления. Теоретические и организационно-правовые проблемы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Лопатин Владимир Николаевич. – СПб., 1997. – 193 с.

42. Лобода А. М. Місце правової безпеки в системі національної безпеки / А. М. Лобода // Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез Міжнар. наук. конф. [«Восьмі осінні юридичні читання (Хмельницький, 13–14 листоп. 2009 р.) : [у 4 ч.]. – Хмельницький, 2009. – Ч. 2 : Конституційне право. Адміністративне право. Фінансове право. Інформаційне право. Земельне право. Аграрне право. Екологічне право. Природоресурсне право. Трудове право і право соціального забезпечення. – С. 57–58.

43. Лобода А. М. Поняття та зміст правової безпеки особи / А. М. Лобода // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 10. – С. 121–126.

44. Лобода А. М. Правова безпека особи: антропологічний підхід / А. М. Лобода // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 9. – С. 16–21.

45. Лобода А. М. Правова сфера як інститутивна сфера національної безпеки / А. М. Лобода // Актуальні проблеми зміцнення державності і національної єдності України : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 24 серп. 2010 р.). – Київ, 2010. – С. 13–14.

46. Лобода А. М. Щодо визначення поняття правової безпеки / А. М. Лобода // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 2. – С. 10–12.

47. Плохой І. І. Адміністративно-правові форми забезпечення органами державної влади громадської безпеки в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. І. Плохой. – Харків, 2010. – 22 с.

48. Корнієнко М. В. Управління силами і засобами органів внутрішніх справ при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Корнієнко Михайло Васильович. – Харків, 2000. – 189 с.

49. Корнієнко М. В. Поняття «особливі умови» в діяльності органів внутрішніх справ / М. В. Корнієнко // Вісник університету внутрішніх справ. – 2000. – № 10. – С. 107–111.

50. Корнієнко М. В. Управління силами і засобами органів внутрішніх справ при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / М. В. Корнієнко. – Харків, 2000. – 22 с.

51. Корнієнко М. В. Напрямки розвитку системи управління органами внутрішніх справ в сучасних умовах / М. В. Корнієнко // Основні напрямки удосконалення управління органами внутрішніх справ при ускладненні оперативної обстановки : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 19 лют. 2000 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2000. – С. 4–15.

52. Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лошицький Михайло Васильович. – Київ, 2001. – 158 с.

53. Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / М. В. Лошицький. – Київ, 2001. – 17 с.

54. Ульянов О. І. Адміністративно-правовий захист міліцією прав громадян у сфері громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ульянов Олексій Іванович. – Харків, 2002. – 180 с.

55. Ульянов О. І. Адміністративно-правовий захист міліцією прав громадян у сфері громадського порядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О. І. Ульянов. – Харків, 2002. – 19 с.

56. Музичук О. М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Музичук Олександр Миколайович. – Харків, 2003. – 193 с.

57. Музичук О. М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О. М. Музичук. – Харків, 2003. – 20 с.

58. Музичук О. М. Правоохоронна діяльність як одне із можливих джерел кадрового забезпечення МВС України / О. М. Музичук // Актуальні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ України : матеріали наук.-практ. конф. (24 жовт. 2002 р.). – Харків, 2002. – С. 95–98.

59. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Джафарова Олена В'ячеславівна. – Харків, 2003. – 206 с.

60. Джафарова О. В. Взаємодія органів внутрішніх справ і населення / О. В. Джафарова // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2001. – Вип. 15. – С. 122–125.

61. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Джафарова. – Харків, 2003. – 19 с.

62. Джафарова О. В. Взаємодія міліції та населення як механізм реалізації прав та свобод людини і громадянина / О. В. Джафарова // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2002. – Вип. 20. – С. 78–83.

63. Джафарова О. В. Громадська думка як критерій оцінки ефективності діяльності ОВС / О. В. Джафарова // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2001. – Вип. 16. – С. 217–220.

64. Сергєєв А. В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сергєєв Анатолій Вікторович. – Харків, 2004. – 181 с.

65. Сергєєв А. В. Реалізація функції охорони громадського порядку органами місцевого самоврядування / А. В. Сергєєв // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Харків, 2003. – № 2 (17). – С. 130–135.

66. Грабельников В. А. Організація охорони громадського порядку в санаторно-курортних та інших зонах відпочинку громадян : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Грабельников Володимир Анатолійович. – Київ, 2007. – 205 с.

67. Грабельников В. А. Організація охорони громадського порядку в санаторно-курортних та інших зонах відпочинку громадян : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. А. Грабельников. – Київ, 2007. – 19 с.

68. Грабельников В. А. Заходи адміністративного примусу в діяльності міліції по забезпеченню порядку у місцях відпочинку громадян / В. А. Грабельников // Держава та регіони. – 2006. – № 1. – С. 31–34. – (Серія «Право»).

69. Небеський Ю. С. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Небеський Юрій Сергійович. – Харків, 2008. – 227 с.

70. Небеський Ю. С. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і

процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. С. Небеський. – Харків, 2008. – 20 с.

71. Небеський Ю. С. Деякі особливості організації діяльності та подальшого реформування військової правоохоронної структури / Ю. С. Небеський // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. – Луганськ, 2007. – Вип. 4. – С. 231–241.

72. Небеський Ю. С. Участь громадян в охороні громадського правопорядку та взаємодія міліції з громадськими формуваннями / Ю. С. Небеський // Актуальні проблеми участі населення та громадських формувань в охороні громадського порядку і безпеки громадян у сучасних умовах : матеріали наук.-практ. семінару / ХНУВС. – Харків, 2007. – С. 113–118.

73. Ярема О. Г. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ на залізничному транспорті у сфері охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ярема Оксана Григорівна. – Львів, 2008. – 226 с.

74. Ярема О. Г. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ на залізничному транспорті у сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Г. Ярема. – Львів, 2008. – 16 с.

75. Цикалевич В. М. Охорона громадського порядку органами внутрішніх справ України (адміністративно-правове регулювання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Цикалевич Володимир Миколайович. – Дніпропетровськ, 2009. – 219 с.

76. Цикалевич В. М. Охорона громадського порядку органами внутрішніх справ України (адміністративно-правове регулювання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Цикалевич. – Дніпропетровськ, 2009. – 19 с.

77. Цикалевич В. М. Взаємодія міліції та громадськості в сфері охорони громадського порядку / В. М. Цикалевич // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2004. – Вип. 27. – С. 70–76.

78. Шатрава С. О. Організаційні засади діяльності підрозділу міліції особового призначення «Беркут» / С. О. Шатрава // Адміністративне право і адміністративна діяльність ОВС України : матеріали симпозиуму професорсько-викладацького складу ВНЗ МВС України у рамках IV Нац. наук.-теорет. конф. [«Українське адміністративне право: стан і перспективи реформування»] (Харків, 20–22 трав. 2005 р). – Харків, 2005. – С. 130–136.

79. Шатрава С. О. Адміністративно-правовий статус працівника спеціального підрозділу міліції / С. О. Шатрава // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2004. – Вип. 25. – С. 170–176.

80. Шатрава С. О. Спеціальні підрозділи міліції: їх система та основні функції / С. О. Шатрава // Право і безпека. – 2004. – Т. 3. – № 4. – С. 109–111.

81. Шатрава С. О. Принципи діяльності спеціальних підрозділів міліції: поняття, види та їх реалізація / С. О. Шатрава // Актуальні проблеми державного управління. – Харків, 2005. – № 1 (23). – С. 215–222.

82. Шатрава С. О. Нормативно-правове регулювання діяльності спеціальних підрозділів міліції / С. О. Шатрава // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2005. – Вип. 31. – С. 162–169.

83. Шатрава С. О. Історико-правовий аспект створення та розвитку спеціальних підрозділів міліції / С. О. Шатрава // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2006. – Вип. 33. – С. 254–262.

84. Шатрава С. О. Завдання та функції спеціального підрозділу судової міліції «Грифон» / С. О. Шатрава // Нормативно-правове забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ України. – Харків, 2004. – С. 163–165.

85. Шатрава С. О. Питання діяльності спеціальних підрозділів міліції / С. О. Шатрава // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Харків, 2004. – С. 19–21.

86. Головін А. П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Головін Анатолій Павлович. – Київ, 2004. – 212 с.

87. Цвігун Д. П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Цвігун Дмитро Петрович. – Київ, 2002. – 169 с.

88. Цвігун Д. П. Співвідношення контрольної та адміністративно-наглядової діяльності / Д. П. Цвігун // Бюлетень з обміну досвідом роботи : наук.-практ. вид. – Київ, 2002. – № 140. – С. 37–39.

89. Цвігун Д. П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. П. Цвігун. – Київ, 2002. – 20 с.

90. Доценко О. С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Доценко. – Київ, 2003. – 20 с.

91. Головін А. П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. П. Головін. – Київ, 2004. – 20 с.

92. Павленко Н. Г. Адміністративно-правові засади діяльності персоналу міліції громадської безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Павленко Наталія Григорівна. – Ірпінь, 2006. – 195 с.

93. Павленко Н. Г. Адміністративно-правові засади діяльності персоналу міліції громадської безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. Г. Павленко. – Ірпінь, 2006. – 20 с.

94. Панько Н. Г. Особливості проходження служби персоналом адміністративної служби міліції / Н. Г. Панько // Наше право. – 2004. – № 2, ч. 2. – С. 35–40.

95. Панько Н. Г. Поняття та категорії персоналу міліції громадської безпеки / Н. Г. Панько // Адміністративне право і адміністративна діяльність органів внутрішніх справ України : матеріали симпозіуму професорсько-викладацького складу ВНЗ МВС України (20–22 трав. 2005 р.) / ХНУВС. – Харків, 2005. – С. 146–151.

96. Шатрава С. О. Адміністративно-правові засади діяльності спеціальних підрозділів міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шатрава Сергій Олександрович. – Харків, 2007. – 231 с.

97. Шатрава С. О. Адміністративно-правові засади діяльності спеціальних підрозділів міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. О. Шатрава. – Харків, 2007. – 20 с.

98. Шатрава С. О. Взаємодія спеціальних підрозділів міліції з громадськістю / С. О. Шатрава // Актуальні проблеми участі населення та громадських формувань в охороні громадського порядку і безпеки громадян у сучасних умовах : матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 29 берез. 2007 р.). – Харків, 2007. – С. 108–110.

99. Опацький Р. М. Адміністративно-правові засади діяльності міліції щодо забезпечення громадського порядку під час виборів народних депутатів та Президента України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Опацький Роман Миколайович. – Дніпропетровськ, 2008. – 223 с.

100. Опацький Р. М. Характеристика нормативно-правових актів, які регламентують діяльність міліції щодо охорони громадського порядку під час виборів до представницьких органів влади України / Р. М. Опацький // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2006. – № 2 (27). – С. 209–217.

101. Опацький Р. М. Основні завдання міліції на етапі передвиборчої агітації / Р. М. Опацький // Форум вчених-адміністративістів південно-східних регіонів

України : тези доп. (Запоріжжя, 26–27 жовт. 2006 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя, 2006. – С. 103–105.

102. Опацький Р. М. Удосконалення діяльності міліції щодо охорони громадського порядку під час виборів до вищих представницьких органів України / Р. М. Опацький // Вісник Запорізького юридичного інституту. – Запоріжжя, 2006. – № 4. – С. 101–110.

103. Опацький Р. М. Етапи планування заходів щодо забезпечення міліцією охорони громадського порядку під час виборів / Р. М. Опацький // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 6 (138). – С. 88–92.

104. Опацький Р. М. Взаємодія міліції з територіальними виборчими комісіями / Р. М. Опацький // Влада. Людина. Закон. – 2007. – № 7. – С. 66–70.

105. Опацький Р. М. Адміністративно-правові засади діяльності міліції щодо забезпечення громадського порядку під час виборів народних депутатів та Президента України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. М. Опацький. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.

106. Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ковальська Віта Володимирівна. – Київ, 2009. – 422 с.

107. Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Ковальська. – Київ, 2009. – 37 с.

108. Ковальська В. В. Державний контроль за діяльністю міліції / В. В. Ковальська // Наше право. – 2007. – № 4, ч. 2. – С. 96–101.

109. Ковальська В. В. Громадський контроль за діяльністю міліції / В. В. Ковальська // Наше право. – 2008. – № 2, ч. 2. – С. 36–39.

110. Ковальська В. В. Цивільний контроль за діяльністю міліції / В. В. Ковальська // Наше право. – 2008. – № 2. – С. 21–26.

111.Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Братель Сергій Григорович. – Київ, 2007. – 269 с.

112. Троханенко І. І. Державний контроль за діяльністю міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Троханенко Інна Іванівна. – Київ, 2011. – 196 с.

113.Ковальська В. В. Спільне вирішення завдань держави, органами місцевого самоврядування і ОВС / В. В. Ковальська // Вісник Академії адвокатури України. – Київ, 2008. – Вип. 12. – С. 25–31.

114.Ковальська В. В. Організаційно-правові засади діяльності міліції в системі правоохоронних органів держави : монографія / В. В. Ковальська. – Харків : Золота миля, 2008. – 504 с.

115.Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. – Назва з екрана.

116.Кривенда В. Ю. Форми і методи діяльності міліції громадської безпеки в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кривенда Владислав Юрійович. – Київ, 2009. – 202 с.

117.Фільштейн В. Л. Організаційно-правові засади діяльності Національної поліції Ізраїлю (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Фільштейн Володимир Леонідович. – Київ, 2009. – 225 с.

118.Фільштейн В. Л. Правові та організаційні засади діяльності патрульної служби по охороні громадського порядку (на досвіді Національної поліції Держави Ізраїль) / В. Л. Фільштейн // Сучасні проблеми розвитку державності та протидії злочинності : матеріали наук.-практ. конф. (17–18 трав. 2007 р.) / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. П. Петкова. – Кіровоград, 2007. – С. 39–42.

119.Фильштейн В. Л. Министерство внутренней безопасности и Национальная полиция Государства Израиль: организационно-правовые основы функционирования : монография / В. Л. Фильштейн. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – Кіровоград : Інвест-груп, 2008. – 189 с.

120. Фільштейн В. Л. Розмежування завдань, функцій і структури органів внутрішніх справ та міліції / В. Л. Фільштейн // Науковий вісник Київ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2008. – № 5. – С. 195–201.

121. Фільштейн В. Л. Організаційно-правові засади діяльності Національної поліції Ізраїлю (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Л. Фільштейн. – Київ, 2009. – 20 с.

122. Фільштейн В. Л. Патрульна служба – основна ланка в системі охорони громадського порядку (на досвіді Національної поліції Держави Ізраїль) / В. Л. Фільштейн // Організаційно-правові засади управлінської діяльності ОВС в умовах європейської інтеграції : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (26 – 27 жовт. 2007 р.) / Одес. юрид. ін-ту ХНУВС. – Одеса, 2007. – Ч. 2. – С. 63–67.

123. Шутий М. В. Громадська безпека: регулювання та організація діяльності щодо її охорони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. В. Шутий. – Київ, 2011. – 19 с.

124. Небеська М. С. Органи внутрішніх справ як суб'єкти забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. С. Небська. – Харків, 2011. – 20 с.

125. Азаров Ю. Ю. Організаційно-правові засади забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. Ю. Азаров. – Київ, 2013. – 21 с.

126. Барабаш О. В. Адміністративно-правове регулювання при забезпеченні громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Барабаш. – Київ, 2014. – 16 с.

127. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій

в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Додіна Євгенія Євгенівна. – Одеса, 2002. – 174 с.

128. Курило В. І. Суб'єкти з надання послуг з охорони майна та фізичних осіб / В. І. Курило // Економіка та право. – 2002. – № 3 (4). – С. 142–147.

129. Курило В. І. Надання охоронних послуг як об'єкт підприємництва / В. І. Курило // Право України. – 2003. – № 2. – С. 113–117.

130. Курило В. І. Організаційно-правові засади надання охоронних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Курило Володимир Іванович. – Ірпінь, 2002. – 205 с.

131. Курило В. І. Організаційно-правові засади надання охоронних послуг : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / В. І. Курило. – Ірпінь, 2002. – 20 с.

132. Когут Я. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Когут Ярослав Михайлович. – Львів, 2008. – 264 с.

133. Когут Я. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Я. М. Когут. – Львів, 2008. – 16 с.

134. Когут Я. М. Керівник – менеджер органу місцевої міліції / Я. М. Когут // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – Львів, 2006. – Вип. 3. – С. 120–128.

135. Пономаренко Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : монографія / Г. О. Пономаренко. – Харків : Вапнярчук Н. М., 2007. – 448 с.

136. Каблов Д. С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Каблов Денис Сергійович. – Харків, 2008. – 191 с.

137.Каблов Д. С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. С. Каблов. – Харків, 2008. – 21 с.

138.Каблов Д. С. Гарантії соціально-правового захисту членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону / Д. С. Каблов // Вісник Донецького національного університету. – Донецьк, 2006. – № 2. – С. 432–437. – (Серія «Економіка і право»).

139.Каблов Д. С. Деякі моральні принципи поведінки членів громадських формувань з охорони громадського порядку / Д. С. Каблов // Право і безпека. – Харків, 2006. – Т. 5. – № 3. – С. 62–65.

140.Каблов Д. С. Види громадських формувань з охорони громадського порядку / Д. С. Каблов // Право України. – 2007. – № 10. – С. 103–105.

141.Каблов Д. С. Аналіз розвитку соціального захисту членів громадських формувань по охороні громадського порядку / Д. С. Каблов // Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. – Тернопіль, 2007. – С. 58–60.

142.Каблов Д. С. Роль громадських формувань з охорони громадського порядку у захисті прав громадян / Д. С. Каблов // Современные научные достижения – 2007 : материалы II Междунар. науч.-практ. конф. – Днепропетровск, 2007. – Т. 3 : История. – С. 50–52.

143.Каблов Д. С. Сутність юридичної відповідальності членів громадських формувань з охорони громадського порядку / Д. С. Каблов // Від громадянського суспільства – до правової держави : тези II Міжнар. наук.-практ. конф. – Харків, 2007. – С. 228–231.

144.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 / Долгополов Анатолій Миколайович. – Київ, 2008. – 268 с.

145. Долгополов А. М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. М. Долгополов. – Київ, 2008. – 18 с.

146. Каблов Д. С. Генеза проблем існування громадських формувань з охорони громадського порядку / Д. С. Каблов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 156–162.

147. Долгополов А. М. Становлення та розвиток інституту участі громадян в охороні громадського порядку / А. М. Долгополов // Адвокат. – 2006. – № 7. – С. 12–15.

148. Гуславський В. С. Управління співробітництвом ОВС України з правоохоронними органами країн СНД: організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гуславський Володимир Станіславович. – Харків, 2006. – 423 с.

149. Гуславський В. С. Управління співробітництвом ОВС України з правоохоронними органами країн СНД: організаційно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. С. Гуславський. – Харків, 2006. – 38 с.

150. Братель С. Г. Нормативно-правове регулювання забезпечення демократичного цивільного контролю за діяльністю міліції / С. Г. Братель // Право України. – 2005. – № 5. – С. 85–87.

151. Братель С. Г. Деякі проблеми впровадження демократичного цивільного контролю за діяльністю міліції / С. Г. Братель // Юридична Україна. – 2005. – № 6. – С. 67–71.

152. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Г. Братель. – Київ, 2007. – 20 с.

153. Братель С. Г. Департамент зв'язків з громадськістю МВС України як посередник між міліцією та ЗМІ / С. Г. Братель // Право України. – 2006. – № 3. – С. 116–118.

154.Городяню С. В. Організаційно-правове забезпечення безпеки діяльності працівників ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Городяню Сергій Вікторович. – Київ, 2007. – 188 с.

155.Мироненко Т. Є. Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мироненко Тетяна Євгенівна. – Київ, 2007. – 190 с.

156.Мироненко Т. Є. Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. Є. Мироненко. – Київ, 2007. – 25 с.

157.Мироненко Т. Є. Сутність та поняття управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю / Т. Є. Мироненко // Наше право / Our law. – 2006. – № 3, ч.1. – С. 33–39.

158.Недов С. Л. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Недов Сергій Леонідович. – Харків, 2009. – 196 с.

159.Недов С. Л. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Л. Недов. – Харків, 2009. – 19 с.

160.Недов С. Л. Взаємодія засобів масової інформації та органів внутрішніх справ (за результатами контент-аналізу) / С. Л. Недов // Право і суспільство. – 2008. – № 4. – С. 34–38.

161.Недов С. Л. Засоби масової інформації як суб'єкт формування громадської думки про органи внутрішніх справ / С. Л. Недов // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2007. – № 3. – С. 158–165.

162.Лебедева А. В. Адміністративно-правові та організаційні засади взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лебедева Аліна Володимирівна. – Київ, 2009. – 261 с.

163.Лебедева А. В. Адміністративно-правові та організаційні засади взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. В. Лебедева. – Київ, 2009. – 20 с.

164.Ліпкан В. А. Правові та організаційні засади взаємодії суб'єктів протидії торгівлі людьми : монографія / В. А. Ліпкан, О. В. Кушнір ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. – Київ : Ліпкан О. С., 2013. – 376 с.

165.Фальковський А. О. Аксіологічний підхід в методології сучасної юриспруденції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 «Філософія права» / А. О. Фальковський. – Одеса, 2011. – 17 с.

166.Акмеологія – наука ХХІ століття: розвиток професіоналізму : матеріали до 2-ї Міжнар. наук.-практ. конф. / [авт.-упоряд. Г. Данилова, З. Сіверс] ; Київський міський педагогічний ун-т ім. Б. Д. Грінченка ; Міжнародна академія акмеологічних наук ; Українська академія акмеологічних наук. – Київ : КМПУ ім. Б. Д. Грінченка, 2007. – 48 с.

167.Акмеологія з основами психології кар'єри : навч.-метод.посіб. / [уклад. О. М. Гавалешко та ін.] ; Чернівецький нац. ун-т ім. Юрія Федьковича. – Чернівці : Рута, 2004. – 84 с.

168.Гладкова В. М. Основи акмеології : підручник / В. М. Гладкова, С. Д. Пожарський. – Львів : Новий Світ – 2000, 2007. – 319 с.

169.Пщоловский Т. Принципы совершенной деятельности (введение в праксеологию) / Т. Пщоловский ; Ин-т праксеологии ; [пер. с польск.]. – Киев, 1993. – 271 с.

170.Лебедева А. В. Засоби масової інформації як посередник між громадськістю та органами внутрішніх справ у реалізації ними правоохоронної та правозахисної діяльності / А. В. Лебедева // Механізм правового регулювання правоохоронної та правозахисної діяльності в умовах формування громадянського суспільства (Осінні юридичні читання) : тези доп. учасників Всеукр. курсант.-студент. наук. конф. (Львів, 7 лист. 2008 р.). – Львів, 2008. – С. 118–122.

171.Лебедева А. В. Участь ЗМІ у забезпеченні правоохоронними органами громадського порядку та громадської безпеки суспільства / А. В. Лебедева // Забезпечення громадської безпеки – головне завдання правоохоронних органів держави : матеріали наук.-практ. конф. (Донецьк, 23 лют. 2007 р.). – Донецьк, 2008. – С. 92–96.

172.Корнєєв Ю. В. Адміністративно-правове забезпечення особистої безпеки працівників податкової міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Корнєєв Юрій Валентинович. – Ірпінь, 2002. – 179 с.

173.Городяню С. В. Організаційно-правове забезпечення безпеки діяльності працівників ОВС України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. В. Городяню. – Київ, 2007. – 20 с.

174.Городяню С. В. Сутність та юридична природа безпеки життєдіяльності працівників органів внутрішніх справ / С. В. Городяню // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2004. – № 25. – С. 310–317.

175.Городяню С. В. Поняття небезпеки у професійній діяльності працівників органів внутрішніх справ / С. В. Городяню // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2004. – № 27. – С. 391–394.

176.Городяню С. В. Дотримання дисципліни особами рядового та начальницького складу як умова підвищення безпеки їх службово-професійної діяльності / С. В. Городяню // Право і безпека. – Харків, 2004. – № 3/1. – С. 72–77.

177.Городяню С. В. Сутність нормативно-правового забезпечення організації та управління в сфері професійної захищеності особового складу / С. В. Городяню // Право і безпека. – Харків, 2004. – № 3/4. – С. 137–141.

178.Городяню С. В. Напрями систематизації нормативно-правового забезпечення безпеки життєдіяльності особового складу / С. В. Городяню // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2005. – №29. – С. 300–306.

179.Микієвич М. М. Правові засади організації та діяльності Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Микієвич Михайло Миколайович. – Київ, 2007. – 411 с.

180. Микієвич М. М. Правові засади організації та діяльності Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / М. М. Микієвич. – Київ, 2007. – 40 с.

181. Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Пономаренко Ганна Олександрівна. – Харків, 2008. – 442 с.

182. Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г. О. Пономаренко. – Харків, 2008. – 38 с.

183. Пономаренко Г. О. Сутність та особливості забезпечення внутрішньої безпеки в державі / Г. О. Пономаренко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 4. – С. 96–103.

184. Пономаренко Г. Пожежна безпека як елемент внутрішньої безпеки держави: поняття та система заходів забезпечення / Г. Пономаренко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – Київ, 2007. – Вип. 74. – С. 47–50.

185. Ліпкан В. А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ліпкан Володимир Анатолійович. – Київ, 2008. – 643 с.

186. Ліпкан В. А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. А. Ліпкан. – Київ, 2008. – 36 с.

187. Ліпкан В. А. Національна безпека і національні інтереси України / Ліпкан В. А. – Київ : КНТ, 2006. – 68 с. – (Серія «Національна і міжнародна безпека»).

188. Ліпкан В. А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : монографія / В. А. Ліпкан. – Київ : Текст, 2003. – 600 с.

- 189.Ліпкан В. А. Національна безпека України : [навч. посіб.] / В. А. Ліпкан. – 2-ге вид. – Київ : КНТ, 2009. – 576 с.
- 190.Ліпкан В. А. Національна безпека України : [навч. посіб.] / В. А. Ліпкан. – Київ : Кондор, 2008. – 552 с.
- 191.[Електронний ресурс]. – Режим доступу: goal-iNet.org.
- 192.Ліпкан В. А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення : монографія / В. А. Ліпкан. – Київ : Текст, 2003. – 180 с.
- 193.Ліпкан В. А. Управління системою національної безпеки України / В. А. Ліпкан. – Київ : КНТ, 2006. – 68 с. – (Серія «Національна і міжнародна безпека»).
- 194.Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кобринський Віталій Юрійович. – Київ, 2008. – 209 с.
- 195.Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Ю. Кобринський. – Київ, 2008. – 20 с.
- 196.Кобринський В. Ю. Принципи контролю у сфері національної безпеки України» / В. Ю. Кобринський // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 6. – С. 79–83.
- 197.Кобринський В. Ю. Щодо необхідності дослідження принципів контролю у сфері національної безпеки / В. Ю. Кобринський // Науковий вісник Київ. нац. ун-ту внутр. справ. – Київ, 2007. – № 2. – С. 40–41.
- 198.Кобринський В. Ю. Поняття та зміст контролю / В. Ю. Кобринський // Наукове забезпечення правоохоронної діяльності: історія, сучасність та міжнародний досвід : тези підсумкової наук.-теорет. конф., присвяченої Дню науки / за ред. О. М. Джужі. – Київ, 2006. – С. 16–19.
- 199.Дубенко О. І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення безпеки особи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дубенко Олександр Іванович. – Ірпінь, 2009. – 224 с.

200. Дубенко О. І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення безпеки особи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. І. Дубенко. – Ірпінь, 2009. – 18 с.

201. Дубенко О. І. Місце та роль ОВС у системі суб'єктів забезпечення права на безпеку особи / О. І. Дубенко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – Запоріжжя, 2007. – № 4. – С. 154–160.

202. Дубенко О. І. Поняття та сутність права на безпеку особи / О. І. Дубенко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – № 4. – С. 77–80.

203. Дубенко О. І. Безпека особи в системі особистих прав / О. І. Дубенко // Національні інтереси та проблеми забезпечення безпеки України : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. – Кіровоград, 2008. – С. 68–70.

204. Дубенко О. І. Безпека особи як елемент адміністративно-правового статусу громадянина / О. І. Дубенко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – Запоріжжя, 2007. – № 3. – С. 152–158.

205. Єсімов С. С. Організація діяльності патрульної служби на залізничному транспорті (адміністративно-правові засади) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Єсімов Сергій Сергійович. – Київ, 2008. – 256 с.

206. Дараганова Н. В. Адміністративно-правовий статус екіпажу повітряного судна України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дараганова Ніна Володимирівна. – Київ, 2009. – 237 с.

207. Гусаров С. М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гусаров Сергій Миколайович. – Харків, 2002. – 169 с.

208. Горелов М. О. Організаційно-правові основи діяльності слідчих підрозділів ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Горелов Максим Олександрович. – Київ, 2008. – 198 с.

209.Іванов Д. А. Інформаційно-правові основи забезпечення безпеки мореплавства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Іванов Денис Анатолійович. – Одеса, 2008. – 205 с.

210.Банк Р. О. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки підприємницької діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Банк Роман Олександрович. – Київ, 2014. – 233 с.

211.Засунько С. С. Адміністративно-правове регулювання у сфері забезпечення техногенної безпеки в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Засунько Сергій Станиславович. – Київ, 2006. – 246 с.

212.Доманський В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Доманський Віктор Анатолійович. – Київ, 2004. – 175 с.

213.Долгополова М. М. Управління загальнодержавною системою забезпечення безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Долгополова Марина Михайлівна. – Харків, 2003. – 182 с.

214.Деркач А. Л. Організаційно-правові аспекти контролю у галузі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Деркач Андрій Леонідович. – Київ, 2007. – 231 с.

215.Кінаш Ю. Я. Засоби адміністративного примусу в сфері забезпечення безпеки у вугільних шахтах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кінаш Юлія Ярославівна. – Ірпінь, 2003. – 200 с.

216.Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Кормич Борис Анатолійович. – Харків, 2004. – 427 с.

217.Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності міського голови : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кириченко Юлія Миколаївна. – Харків, 2007. – 221 с.

218.Марченко Б. М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Марченко Борис Миколайович. – Дніпропетровськ, 2009. – 220 с.

219.Хіміч О. М. Забезпечення екологічної безпеки адміністративно-правовими заходами, які застосовуються міліцією. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Хіміч Ольга Миколаївна. – Київ, 2005. – 174 с.

220.Люблін В. Д. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів державного пожежного нагляду : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Люблін Віталій Давидович. – Ірпінь, 2004. – 175 с.

221.Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ярмакі Христофор Петрович. – Харків, 2007. – 438 с.

222.Квітка Я. М. Попередження адміністративних правопорушень серед неповнолітніх : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Квітка Яніна Михайлівна. – Київ, 2002. – 226 с.

223.Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Харків, 2002. – 408 с.

224.Марков В. В. Адміністративно-правові засади діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення законності і дисципліни в ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Марков В'ячеслав Валерійович. – Харків, 2009. – 216 с.

225.Микитюк М. А. Владні повноваження Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України: проблеми теорії та практики реалізації у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Микитюк Микола Андрійович. – Львів, 2008. – 214 с.

226.Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Матюхіна Наталія Петрівна. – Харків, 2002. – 416 с.

227.Вац В. М. Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Вац Віра Михайлівна. – Київ, 2015. – 197 с.

228.Константінов С. Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Константінов Сергій Федорович. – Київ, 2002. – 195 с.

229.Комаров В. А. Діяльність центрів зв'язків з громадськістю органів внутрішніх справ України щодо зміцнення правопорядку та профілактики правопорушень: організаційно-правові питання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Комаров Володимир Анатолійович. – Харків, 2006. – 236 с.

230.Приватне життя і поліція (концептуальні підходи. Теорія та практика) / ред. Ю. І. Римаренко ; НАВСУ ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Ін-т законодавства при ВР України ; Ун-т сучасних знань. Маріупольський держ. гуманіт. ун-т. – Київ : КНТ, 2006. – 738 с.

231.Олефір В. І. Адміністративно-правове регулювання протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми : монографія / В. І. Олефір ; МВС України ; НАВСУ. – Київ : МВС України, 2004. – 306 с.

232.Аристотель. Политика / Аристотель // Аристотель. Сочинения : [в 4 т.]. – М., 1983. – Т. 4. – С. 376–644.

233.Нижник Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) : [навч. посіб.] / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус ; за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. – Ірпінь, 2000. – 304 с.

234.Общая теория национальной безопасности : учебник / [А. В. Возжеников, Н. В. Кривельская, И. К. Макаренко и др.] ; под общ. ред. А. А. Прохожаева. – М. : РАГС, 2002. – 320 с.

235.Возжеников А. В. Национальная безопасность (теория, политика, стратегия) : монография / А. В. Возженников. – М. : Модуль, 2000. – 240 с.

236.Возжеников А. В. Основные концептуальные положения национальной безопасности России в XXI веке / А. В. Возжеников, И. Н. Глебов, В. А. Золотарев. – М. : ЭДАК ПАК, 2000. – 48 с.

237. Возжеников А. В. Эволюция развития политических конфликтов: сценарный анализ и прогноз до 2002 года / А. В. Возжеников, О. В. Драганов // Сучасні проблеми державного управління : зб. наук. пр. УАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – Київ, 2003. – Вип. 1. – С. 53–62.

238. Костенко Г. Ф. Теоретичні аспекти стратегії національної безпеки : [навч. посіб.] / Г. Ф. Костенко. – Київ : ДЕМІД, 2002. – 144 с.

239. Могилевский В. Д. Введение в теорию управления безопасностью систем / В. Д. Могилевский // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – 2001. – № 4. – С. 215–236.

240. Яновский Р. Г. Глобальные изменения и социальная безопасность : монография / Р. Г. Яновский. – М. : Akademia, 1999. – 359 с.

241. Нижник Н. Р. Безпека людини в умовах громадянського суспільства / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник // Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи : зб. наук. пр. УАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – Київ, 2001. – С. 138–166.

242. Глобалізація і безпека розвитку : монографія / [О. Г. Білорус, Д. Г. Лук'яненко та ін. ; керівн. авт. кол. і наук. ред. О. Г. Білорус]. – Київ : КНЕУ, 2001. – 733 с.

243. Зверев А. Этнические и региональные конфликты в Евразии : монография / А. Зверев, Э. Ремакль, Б. Копитерс. – М. : Весь мир, 1997. – Кн. 3 : Международный опыт разрешения этнических конфликтов. – 1997. – 304 с.

244. Ситник Г. П. Проблеми регіонального управління крізь призму національної безпеки України / Г. П. Ситник // Збірник наукових праць УАДУ. – Київ, 2000. – Вип. 2, ч. III. – С. 278–285.

245. Ситник Г. П. Безпека як категорія і функція державного управління / Г. П. Ситник // Вісник НАДУ. – Київ, 2004. – № 1. – С. 350–357.

246. Лебедева М. М. Межэтнические конфликты на рубеже веков (методологический аспект) / М. М. Лебедева // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 5. – С. 31–39.

247. Сороко А. В. Региональные конфликты : монография / А. В. Сороко. – М. : Науч. кн., 2000. – 208 с.
248. Диалог между цивилизациями / [А. К. Абулмагд, Л. Ариспе, Х. Ашрави и др. ; пер. с англ. Т. П. Вечериной] ; под ред. С. П. Капицы. – М. : Логос, 2002. – 192 с.
249. Ховард М. Изобретение мира / М. Ховард. – М. : Моск. шк. полит. исследований, 2002. – 112 с.
250. Воробьев Ю. Л. Основы формирования и реализации государственной политики в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций : монография / Ю. Л. Воробьев. – М. : Деловой экспресс, 2000. – 248 с.
251. Уткин А. И. Мировой порядок XXI века : монография / А. И. Уткин. – М. : изд. Соловьев ; Алгоритм, 2001. – 480 с.
252. Манилов В. А. Безопасность в эпоху партнерства : монография / В. А. Манилов. – М. : ТЕРРА, 1999. – 368 с.
253. Бодрук О. С. Структури военной безпеки: національний та міжнародний аспекти : монографія / О. С. Бодрук. – Київ : НІПМБ, 2001. – 300 с.
254. Бодрук О. Національні інтереси / О. Бодрук // Політика і час. – 2001. – № 12. – С. 52–62.
255. Гончаренко О. М. Поняття національної безпеки в контексті національних інтересів України / О. М. Гончаренко, Е. М. Лисицин, В. Б. Вагапов // Наука і оборона. – 2002. – № 1. – С. 18–24.
256. Манилов В. Л. Национальная безопасность: ценности, интересы и цели / В. Л. Манилов // Военная мысль. – 1995. – № 6. – С. 28–40.
257. Ліпкан В. А. Безпекознавство : [навч. посіб.] / В. А. Ліпкан. – Київ : Європ. ун-т, 2003. – 208 с.
258. Дзьобань О. П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення) : монографія / О. П. Дзьобань. – Харків : Константа, 2006. – 440 с.

259. Левицька М. Б. Теоретико-правові аспекти забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Левицька Марина Борисівна. – Київ, 2002. – 206 с.

260. Качинський А. Б. Безпека, загрози і ризик: наукові концепції та математичні методи / А. Б. Качинський ; Ін-т пробл. нац. безпеки ; Нац. акад. Служби безпеки України. – Київ, 2003. – 472 с.

261. Гончаренко О. Громадянський контроль і система національної безпеки / О. Гончаренко, Р. Джангужин, Е. Лисицин // Нац. безпека України. – 2003. – № 1. – С. 39–46.

262. Геополитика, международная и национальная безопасность : словарь – справочник / [сост.: М. М. Абдурахманов., В. А. Баришполец, Д. В. Баришполец, В. Л. Манилов]. – М. : Пробел, 1999. – 375 с.

263. Военная безопасность России : словарь-справочник / [сост. : М. М. Абдурахманов., В. А. Баришполец, В. Л. Манилов]. – М. : Пробел, 2000. – 389 с.

264. Скакунов Э. И. Всеобъемлющая безопасность: модель перестройки международных отношений / Э. И. Скакунов // Советское государство и право. – 1987. – № 5. – С. 102–111.

265. Шевцов А. І. Проблеми законодавчого забезпечення національної безпеки України / А. І. Шевцов, О. І. Їжак. – Дніпропетровськ, 2002. – 23 с.

266. Ліпкан В. А. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції : [навч. посіб.] / В. А. Ліпкан, Ю. Є. Максименко, В. М. Желіховський. – Київ : КНТ, 2006. – 280 с.

267. Липкан В. Ренессанс безопасности. Негосударственная система безопасности как атрибут государства / В. Липкан, И. Бондаренко // Российские вести. – 2013. – № 3–4 (2107–2108). – 11 февр. – С. 2.

268. Фатхутдінов В. Г. Онтологічні питання формування сфери громадської безпеки як складової національної безпеки / В. Г. Фатхутдінов // Малий та середній бізнес. – 2012. – № 3–4. – С. 47–50.

269.Данільян О. Г. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації : [навч. посіб.] / О. Г. Данільян, О. П. Дзьобань, М. І. Панов – Харків : Фоліо, 2002. – 285 с.

270.Максименко Ю. Є. Теоретико-правові засади забезпечення інформаційної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія правових і політичних вчень» / Ю. Є. Максименко. – Київ, 2007. – 20 с.

271.Пендюра М. М. Національна безпека України в контексті сучасних європейських геополітичних трансформацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія правових і політичних вчень» / М. М. Пендюра. – Київ, 2006. – 19 с.

272.Новицький Г. В. Теоретично-правові основи забезпечення національної безпеки України / Новицький Г. В. – Київ : Інтертехнологія, 2008. – 496 с.

273.Фісенко І. Ф. Механізм адміністративно-правового регулювання забезпечення громадської безпеки та місце в ньому органів внутрішніх справ / І. Ф. Фісенко // Науковий вісник КНУВС. – Київ, 2007. – Вип. 5. – С. 229–238.

274.Черній В. В. Забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в умовах стихійного лиха, епідемій і техногенних катастроф / В. В. Черній // Науковий вісник КНУВС. – Київ, 2008. – Вип. 2. – С. 215–224.

275.Шутий М. В. Громадська безпека: правове регулювання та організація діяльності щодо її охорони : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шутий Михайло Володимирович. – Київ, 2011. – 217 с.

276.Шувалов С. В. Административно-правовой статус внутренних войск в системе Министерства внутренних дел в обеспечении, охране и защите порядка и безопасности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Шувалов Сергей Васильевич. – Саратов, 1998. – 221 с.

277.Кондратов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовы средства ее обеспечения : дис. ... д-ра юрид наук : 12.00.02 / Кондратов Борис Петрович. – М., 1998. – 303 с.

278.Гущин В. В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Гущин Василий Васильевич. – М., 1998. – 448 с.

279.Липкан В. А. Основы права национальной безопасности / В. А. Липкан // Публичное и частное право. – 2009. – № 2. – С. 34–46.

280.Ліпкан В. Адміністративно-правові основи теорії національної безпеки / В. А. Ліпкан // Юридична Україна. – 2006. – № 11. – С. 23–26.

281.Ліпкан В. А. Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях / В. А. Ліпкан, О. С. Ліпкан, О. О. Яковенко. – Киев : Текст, 2006. – 256 с.

282.Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів [Електронний ресурс] : Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3673-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>. – Назва з екрана.

283.Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 11 листоп. 2010 р. № 550. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1031-03>. – Назва з екрана.

284.Про Основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1433. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>. – Назва з екрана.

285.Панов М. Безпека як фундаментальна категорія в методології правознавства (до постановки проблеми) / М. Панов, В. Тихий // Вісник Академії правових наук України. – Харків, 2000. – № 3 (22). – С. 10–16.

286.Про захист прав споживачів : Закон України від 4 черв. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 30. – Ст. 380.

287.Про державну охорону органів державної влади та посадових осіб : Закон України від 5 берез. 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 15. – Ст. 566.

288. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / [Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін.]. – 3-тє вид. – Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 684 с.

289. Кодекс законів України про працю : прийнятий 10 груд. 1971 р., зі змін. і доповн. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 15. – Ст. 566.

290. Про охорону праці [Електронний ресурс] : Закон України від 14 жовт. 1992 р. № 2694-XII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

291. Про оплату праці [Електронний ресурс] : Закон України від 24 берез. 1995 р. № 108/95-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

292. Про відпустки [Електронний ресурс] : Закон України від 15 лист. 1996 р. № 504/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

293. Про колективні договори та угоди [Електронний ресурс] : Закон України від 1 лип. 1993 р. № 3356-XII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

294. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

295. Про місцеве самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.

296. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>. – Назва з екрана.

297. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю [Електронний ресурс] : Закон України від 30 черв. 1993 р. № 3341-XII. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>. – Назва з екрана.

298. Про громадські об'єднання [Електронний ресурс] : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>. – Назва з екрана.

299. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними [Електронний ресурс] :

Закон України від 15 лют. 1995 р. № 62/95-ВР. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/62/95-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.

300. Про попередження насильства в сім'ї [Електронний ресурс] : Закон України від 15 листоп. 2001 р. № 2789-ІІІ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2789-14>. – Назва з екрана.

301. Про захист суспільної моралі [Електронний ресурс] : Закон України від 20 лист. 2003 р. № 1296-ІV. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1296-15>. – Назва з екрана.

302. О безопасности : Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 15. – Ст. 769.

303. Ліпкан В. А. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції : [навч. посіб.] / В. А. Ліпкан, Ю. Є. Максименко, В. М. Желіховський. – Київ : КНТ, 2006. – 280 с.

304. Шутий М. Історичний розвиток поняття «громадська безпека» його зміст та сутність / М. Шутий // Актуальні проблеми запобігання та протидії торгівлі людьми : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. – Харків, 2010. – С. 105–106.

305. Шумилов В. М. Введение в правовую систему ФРГ / В. М. Шумилов. – М. : Дека, 2001. – 140 с.

306. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – Київ : МАУП, 1995. – 177 с.

307. Казаков В. Н. Правовой порядок как объект охраны российской милиции / В. Н. Казаков // Право и жизнь. – 1997. – № 11. – С. 18–25.

308. Административное право (вопросы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел) / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Акад. МВД СССР, 1983. – 176 с.

309. Безденежных В. М. Социалистический общественный порядок: сущность, структура и социальное назначение / В. М. Безденежных. – М. : Акад. МВД СССР, 1983. – 28 с.

310.Бельсон Я. М. Полиция «свободного» общества / Я. М. Бельсон. – М. : Юрид. лит., 1984. – 176 с.

311.Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / А. В. Серегин. – М. : Акад. МВД СССР, 1975. – 194 с.

312.Попов Л. Л. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / Л. Л. Попов, А. П. Коренев, В. А. Круглов. – М. : Акад. МВД СССР, 1990. – 223 с.

313.Гущин В. В. Общественная безопасность и чрезвычайные ситуации : монография / В. В. Гущин. – М. : ВНИИ МВД России, 1996. – 184 с.

314.Джагунов Г. В. Сутність та значення громадської безпеки в державі / Г. В. Джагунов // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 292–296.

315.Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – Київ : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 177 с.

316.Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070>. – Назва з екрана.

317.Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 верес. 2015 р. № 555/2015. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>. – Назва з екрана.

318.Ліпкан В. А. Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях : словник / В. А. Ліпкан, О. С. Ліпкан. – [2-ге вид., доповн. і переробл.]. – Київ : Текст, 2008. – 400 с.

319.Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Ситник Григорій Петрович. – Київ, 2004. – 429 с.

320.Тихий В. П. Уголовно-правовая охрана общественной безопасности / В. П. Тихий. – Харьков : Высш. шк., 1981. – 172 с.

321.Тихий В. П. Ответственность за хищение огнестрельного оружия, боевых припасов и взрывчатых веществ по советскому уголовному праву / В. П. Тихий. – Харьков : Высш. шк., 1976. – 129 с.

322.Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения : монография / Б. П. Кондрашов. – М. : Щит-М, 1998. – 296 с.

323.Туманов Г. А. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях / Г. А. Туманов, В. И. Фризко // Советское государство и право. – 1989. – № 8. – С. 19–27.

324.Бизнес и безопасность: толковый терминологический словарь / [сост. С. В. Лекарев, В. А. Порк]. – М., 1995. – 466 с.

325.Тер-Акопов А. А. Безопасность человека (теоретические основы социально-правовой концепции : монография / А. А. Тер-Акопов. – М. : МНЭПУ, 1998. – 196 с.

326.Ульянов О. І. Загальнотеоретичні поняття громадського порядку / О. І. Ульянов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – Одеса, 1999. – № 1. – С. 49–52.

327.Ульянов О. І. Сутність громадського порядку / О. І. Ульянов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – Одеса, 1999. – № 2. – С. 97–99.

328.Цикалевич В. М. Поняття та зміст громадського порядку / В. М. Цикалевич // Наше право. – 2004. – № 2, ч. 2. – С. 47–50.

329.Цикалевич В. М. Поняття та зміст охорони громадського порядку / В. М. Цикалевич // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2004. – Вип. 28.–С. 12–16.

330.Цикалевич В. М. Роль Верховної Ради України в забезпеченні охорони громадського порядку / В. М. Цикалевич, С. В. Матолич // Наше право. – 2006. – № 1. – С. 13–15.

331.Кривенда В. Ю. Форми і методи діяльності міліції громадської безпеки в сучасних умовах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Ю. Кривенда. – Київ, 2009. – 16 с.

332.Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. В. Лошицький. – Київ, 2002. – 18 с.

333.Лошицький М. В. Громадський порядок у вузькому (поліцейському) розумінні / М. В. Лошицький // Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених : наук.-практ. зб. – 2001. – № 9. – С. 14–22.

334.Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая / под ред. А. П. Коренева. – М. : Моск. акад. МВД России, 1999. – 384 с.

335.Великий тлумачний словник сучасної української мови / [укл. О. Єрошенко]. – Донецьк : Глорія Трейд, 2012. – 864 с.

336.Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 берез. 1999 р. № 284/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 13. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/284/99>. – Назва з екрана.

337.Азаров Ю. Ю. Теоретико-правові засади забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій / Ю. Ю. Азаров // Часопис Академії адвокатури України. – 2013. – № 1. – С. 1–7.

338.Лихачов С. Національна безпека України як об'єкт державного управління / С. Лихачов // Право України. – 2009. – № 10. – С. 182–190.

339.Дзलिएв М. И. Основы обеспечения безопасности жизнедеятельности : курс лекций / М. И. Дзलिएв, Н. Н. Потрубач. – М. : МГСУ, 1996. – 185 с.

340.Ситник Г. П. Методологічні аспекти формування понятійно-категорійного апарату національної безпеки / Г. П. Ситник // Вісник УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 19–27.

341.Басов А. В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки / А. В. Басов // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 42–47.

342.Ліпкан В.А. Основи права національної безпеки / В. А. Ліпкан // Право України. – 2009. – № 1. – С. 108–116.

343.Калюжний Р. А. Інформатизація державного управління і національна безпека України / Р. А. Калюжний, В. С. Цимбалюк // Розбудова держави. – 1993. – № 8. – С. 56–64.

344.Варич О. Г. Економічні функції сучасної держави: природа, сутність, зміст, тенденції розвитку в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. Г. Варич. – Київ, 2006. – 20 с.

345.Лощихін О. Комунікативна функція у системі функцій сучасної держави / О. Лощихін // Публічне право. – 2013. – № 2. – С. 263–268.

346.Волинка К. Г. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / К. Г. Волинка. – Київ : МАУП, 2003. – 240 с.

347.Теорія держави і права [Електронний ресурс] : конспект лекцій. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/16011013/pravo/poNyattyay_vidi_pravovih_vidNosi – Назва з екрана.

348.Линник Г. М. Адміністративно-правове регулювання інформаційної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г. М. Линник. – Київ, 2010. – 27 с.

349.Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3673-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 9. – Ст. 64.

350.Парубов А. И. Организационно-правовое обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности в региональных подсистемах предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Парубов Александр Иванович. – М., 2003. – 198 с.

351. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

352. Государственная концепция развития малых городов и поселков городского типа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://municipalkg.narod.ru/cc.htm>. – Загл. з екрана.

353. Теорія держави та права : підруч. за вимогами кредитно-модульної системи навчання / [Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін.] ; за заг. ред. Є. О. Гіди. – Київ : Ліпкан О. С., 2010. – 322 с.

354. Теорія держави та права : [підруч. за вимогами кредитно-модульної системи навчання] / [Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін.] ; за заг. ред. Є. О. Гіди. – Київ : Ліпкан О. С., 2011. – 576 с.

355. Общая теория государства и права. Академический курс : [в 3 т.] : Т. 2 / [Н. Н. Вопленко, Ю. И. Гревцов, В. Б. Исаков и др.] ; под ред. М. Н. Марченко. – [2-е изд.]. – М. : Зерцало-М, 2001. – 528 с.

356. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник / С. С. Алексеев. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Проспект, 2009. – 576 с.

357. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 186 с.

358. Реутов С. И. Юридические факты в советском семейном праве : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право и гражданский процесс; семейное право; международное частное право» / С. И. Реутов. – М., 1976. – 24 с.

359. Про Стратегію національної безпеки України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 лют. 2007 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>. – Назва з екрана.

360. Рущенко І. Російсько-українська гібридні війна: погляд соціолога : монографія / І. Рущенко. – Харків : Павленко О. Г., 2015. – 268 с.

361. Басов А. В. Забезпечення громадської безпеки: поняття та зміст / А. В. Басов // Адміністративне право і процес [Електронний ресурс] : наук.-практ.

журн. – 2012. – № 2 (2). – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-№omeriv/2-2-2012/item/52-zabezpeche№№ya-hromadskoyi-bezpeky>. – Назва з екрана.

362. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>. – Назва з екрана.

363. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс] : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>. – Назва з екрана.

364. Оніщенко Н. М. До питання про сутність, природу та трансформаційні зміни інформаційного правового простору (теоретично-правовий аспект) / Н. М. Оніщенко // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 4–9.

365. Степанов В. Ю. Теоретико-методологічні засади формування та реалізації державної інформаційної політики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. Ю. Степанов. – Харків, 2012. – 31 с.

366. Шемшученко Ю. С. Безпека національна / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – Київ : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – С. 210–211.

367. Рішення Конституційного Суду України від 9 лип. 1998 р. № 12-рп/98 (справа про тлумачення терміна «законодавство») // Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997-2001. Кн. 1 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. – Київ, 2001. – С. 272–276.

368. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

369. Організація діяльності міліції громадської безпеки [Електронний ресурс] : мультимед. навч. посіб. – Режим доступу: <http://www.№aiau.kiev.ua/books/ODGMV/№ew-page.html>. – Назва з екрана.

370. Ліпкан В. А. Щодо поняття національна безпека [Електронний ресурс] / В. А. Ліпкан. – Режим доступу: goal-i№et.org/wp-co№te№et/uploads/2014/03/PO№IAT_№SU.doc. – Назва з екрана.

371. Про Національний банк України [Електронний ресурс] : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XIV. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14>. – Назва з екрана.

372. К расстрелам на Майдане причастны 25 беркутовцев, 19 из них объявлены в розыск [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://№b№ews.com.ua/ru/exc/163272/>. – Загл. с экрана.

373. Косевцов В. О. Національна безпека України: проблеми та шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів : монографія / В. О. Косевцов, І. Ф. Бінько. – Київ : Нац. ін-т стратегічних досліджень, 1996. – 61 с. – (Серія «Національна безпека»).

374. Горбулін В. П. Актуальні питання організації стратегічного планування державної політики національної безпеки / В. П. Горбулін, О. Ф. Белов, Е. М. Лисицин // Стратегічна панорама. – Київ, 1999. – С. 12–19.

375. Горбулін В. Постійним інтересам України є потреба у постійних друзях / В. Горбулін // Урядовий кур'єр. – 1997. – 15 листоп.

376. Горбулін В. На шляху утвердження Української держави / В. Горбулін // Урядовий кур'єр. – 1996. – 19 верес.

377. Кобринський В. Ю. Адміністративно-правові аспекти визначення поняття контролю / В. Ю. Кобринський // Юридична Україна. – 2006. – № 12. – С. 45–48.

378. Кобринський В. Ю. Предметна компетенція контрольних органів у сфері боротьби з тероризмом / В. Ю. Кобринський // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 5. – С. 83–86.

379. Кобринський В. Ю. Адміністративно-правові аспекти контролю у сфері національної безпеки України / В. Ю. Кобринський // Судова апеляція. – 2007. – № 2. – С. 92–97.

380. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері боротьби з тероризмом / В. Ю. Кобринський, В. В. Майоров // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 1. – С. 17–19.

381.Кобринський В. Ю. Контроль у сфері боротьби з корупцією / В. Ю. Кобринський // Актуальні проблеми науки та юридичної практики очима молодих учених : тези підсумкової наук.-теорет. конф., присвяченої Дню науки / за ред. О. М. Джужі. – Київ, 2007. – С. 55–60.

382.Кобринський В. Ю. Роль МВС України в управлінні національною безпекою / В. Ю. Кобринський // Теорія управління в органах внутрішніх справ : [навч. посіб.] / за ред. В. А. Ліпкана. – Київ, 2007. – С. 755–772.

383.Гурковський В. І. Організаційно-правові питання взаємодії органів державної влади у сфері національної інформаційної безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.02 / Гурковський Володимир Ігорович. – Київ, 2004. – 225 с.

384.Авакян Т. А. Політика європейської інтеграції як базовий компонент національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку» / Т. А. Авакян. – Сімферополь, 2009. – 19 с.

385.Храбан І. А. Конфігурація європейської безпеки в контексті реалізації національних інтересів України (воєнно-політичний аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора політ. наук : спец. 21.01.01 «Основи національної безпеки держави» / І. А. Храбан. – Київ, 2008. – 32 с.

386.Вдовенко В. М. Політика нейтралітету і позаблоковості в сучасній архітектурі європейської безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку» / В. М. Вдовенко. – Київ, 2006. – 22 с.

387.Мунтіян В. І. Економічна безпека України / В. І. Мунтіян. – Київ : КВІЦ, 1999. – 467 с.

388.Почепцов Г. Г. Национальная безопасность стран переходного периода : [учеб. пособие для студ. спец. «Международ. отношения» и «Международ. информ.»] / Почепцов Г. Г. ; Киев. нац. ун-т им. Тараса Шевченко ; Ин-т международных отношений. – Київ, 1996. – 136 с.

389.Основы национальной безопасности : монография / М. М. Абдурахманов, В. А. Баришполец, В. Л. Манилов, В. С. Пирумов. – М. : Друза, 1998. – 327 с.

390.Шевченко В. О. Концепція національних інтересів України / В. О. Шевченко, М. М. Іващенко. – Київ : Слов'ян. світ, 1996. – 62 с.

391.Березан В. М. Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Березан. – Київ, 2014. – 21 с.

392.Белєвцева В. В. Адміністративно-правові режими у сфері державної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ В. В. Белєвцева. – Київ, 2015. – 40 с.

393.Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України : монографія / Ситник Г. П. – Київ : Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – 2004. – 440 с.

394.Ліпкан В. А. Теоретико-методологічні засади управління у сфері національної безпеки України : монографія / В. А. Ліпкан. – Київ : Текст, 2005. – 350 с.

395.Сопілко І. М. Засади інформаційної аксіології в контексті формування державної інформаційної політики / І. М. Сопілко // Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 9. – С. 42–47.

396.Сопілко І. М. Застосування положень теорії справедливості Дж. Ролза до формування державної інформаційної політики / І. М. Сопілко // Публічне право. – 2013. – № 4 (12). – С. 211–217.

397.Сопілко І. М. Феноменологія державної інформаційної політики / І. М. Сопілко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Ужгород, 2014. – Вип. 24. – Т. 3. – С. 126–131.

398.Сопілко І. М. Інформаційна глобалізація та інформаційна аксіологія: аспекти співвідношення / І. М. Сопілко // Правова доктрина – основа формування правової системи держави : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю

Нац. акад. прав. наук України (Харків, 20–21 листоп. 2013 р.). – Харків, 2013. – С. 297–300.

399. Сопілко І. М. Державна інформаційна політика України: діяльнісний підхід до вивчення / І. М. Сопілко // Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 4–5 квіт. 2014 р.). – Дніпропетровськ, 2014. – С. 119–121.

400. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 63. – Ст. 2075.

401. Мамай К. В. Діяльність органів внутрішніх справ щодо попередження та припинення групових порушень громадського порядку та масових безпорядків : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К. В. Мамай. – Київ, 2014. – 20 с.

402. Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції громадської безпеки : навч. посіб. / [С. М. Алфьоров, В. В. Гаркуша, Д. В. Голобородько, Д. Г. Заброда, В. П. Кононець] ; ред. С. М. Алфьоров. – Харків : Право, 2014. – 302 с.

403. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>. – Назва з екрана.

404. Пихтін М. П. Адміністративно-правове забезпечення оптимізації функціонування внутрішніх військ МВС України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. П. Пихтін. – Київ, 2014. – 40 с.

405. Танки в центре Лондона: поклонники Кларксона штурмуют главный офис BBC [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.dialog.ua/News/47322_1426861003. – Загл. с экрана.

406. Suny R. Provisional Stabilities: The Politics of Identities in Post-Soviet Eurasia / R. Sunu // International Security. – Winter 1999/2000. – Vol. 24, No. 3. – P. 139–178.

407. Современный философский словарь / под общ. ред. В. Е. Кемерова и Т. Х. Керимова. – [4-е изд., испр. и доп.]. – М. : Акад. проект ; Екатеринбург : Делова кн., 2015. – 823 с.

408. Горбулін В. П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – Київ : НІСД, 2010. – 288 с.

409. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : [анал. доп.] / [О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало, В. О. Паливода та ін.]. – Київ : НІСД, 2015. – 58 с.

410. Актуальні виклики та загрози регіональній безпеці: висновки для України : [аналіт. доп.] / за заг. ред. К. А. Кононенка. – Київ : НІСД, 2014. – 42 с.

411. Ситник Г. П. Безпековий вимір євроінтеграційних процесів: досвід для України / Г. П. Ситник // Гілея. – 2013. – № 75. – С. 514–517.

412. Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України : дис. ... канд. юрид наук : 12.00.02 / Чуйко Зоряна Дмитрівна. – Харків, 2007. – 209 с.

413. Настюк В. Я. Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму : монографія / В. Я. Настюк ; Академія правових наук ; Інститут вивчення проблем злочинності ; Служба безпеки України ; Ін-т оперативної діяльності та держ. безпеки. – Київ, 2008. – 245 с.

414. Ліпкан В. А. Систематизація інформаційного законодавства України : монографія / В. А. Ліпкан, В. А. Залізняк ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. – Київ : Ліпкан О. С., 2012. – 304 с.

415. Ліпкан В. А. Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом : монографія / В. А. Ліпкан, В. Ю. Баскаков ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. – Київ : Ліпкан О. С., 2013. – 344 с.

416. Ліпкан В. А. Адміністративна відповідальність за порушення порядку державної закупівлі товарів, робіт і послуг : монографія / В. А. Ліпкан, М. Ю. Довгань ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. – Київ : Ліпкан О. С., 2013. – 304 с.

417. Ліпкан В. А. Консолідація інформаційного законодавства України : монографія / В. А. Ліпкан, М. І. Дімчогло ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. – Київ : Ліпкан О. С., 2014. – 416 с.

418.Ліпкан В. А. Інкорпорація інформаційного законодавства України : монографія / В. А. Ліпкан, К. П. Череповський ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. – Київ : О. С. Ліпкан, 2014. – 408 с.

419.Ліпкан В. А. Правовий режим податкової інформації в Україні : монографія / В. А. Ліпкан, О. В. Шепета, О. А. Мандзюк ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. – Київ : О. С. Ліпкан, 2015. – 440 с.

420.Ліпкан В. А. Адміністративно-правове регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів в Україні : монографія / А. А. Кафтя, В. А. Ліпкан, Н. Ю. Баланюк ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. – Київ : Ліпкан О. С., 2015. – 316 с.

421.Тойнби А. Постижение истории / А. Тойнби. – М. : Прогресс, 1991. – 720 с.

422.Національна безпека України 1994–1996 рр. : [наук. доп.] / НІСД. – Київ : НІСД, 1997. – 197 с.

423.Стратегії розвитку України : [наук. доп.] / за ред. О. С. Власюка. – Київ : НІСД, 2002. – 864 с.

424.Косевцов В. О. Національна безпека України (теорія, реальність, прогноз) : монографія / В. О. Косевцов. – Київ : Сатсанга, 2000. – 80 с.

425.Україна: стратегічні пріоритети: аналітичні оцінки / за ред. А. С. Гальчинського. – Київ : НІСД, 2003. – 328 с.

426.Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти : зб. ст. за матеріалами Міжнар. конф. – Київ : Сантага, 2001. – 224 с.

427.Філософія : навч. посіб. / [І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко, І. В. Бойченко та ін.]. – Київ : Вікар, 1997. – 584 с.

428.Басова Ю. Ю. Контрольно-наглядова діяльність міліції громадської безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. Ю. Басова. – Харків, 2006. – 20 с.

429.Литвин О. П. Кримінально-правова охорона громадської безпеки і народного здоров'я : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Литвин Олександр Петрович. – Київ, 1999. – 400 с.

430.Литвин О. П. Кримінально-правова охорона громадської безпеки і народного здоров'я : монографія / О. П. Литвин; Київ. ін-т внутр. справ при Національній академії внутрішніх справ України. – Київ : Сатсанга, 1998. – 286 с.

431.Навроцький В. О. Злочини проти громадської безпеки, громадського порядку та народного здоров'я : [лекції для студ. юрид. ф-тів] / В. О. Навроцький ; Львів. держ. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 1997. – 52 с.

432.Сачаво А. Г. Адміністративно-правові основи діяльності приватних охоронних структур та їх взаємодія з ОВС України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. Г. Сачаво. – Київ, 2004. – 18 с.

433.Гирько С. И. Актуальные проблемы теории общественной безопасности в Российской Федерации / С. И. Гирько // Наука і правоохорона. – 2009. – № 1–2 (3–4). – С. 10–13.

434.Валевский О. Л. Структура геополітичних інтересів України : монографія / О. Л. Валевский, М. М. Гончар. – Київ : Нац. ін-т стратегічних досліджень, 1995. – 94 с.

435.Ковальський В. Національні інтереси: загрози та їх нейтралізація / В. Ковальський, О. Маначинський, Є. Пронкін // Віче. – 1994. – № 7. – С. 57–62.

436.Ліпкан В. А. Основи терорології (синергетична теорія тероризму) / В. А. Ліпкан. – Київ : КНТ, 2006. – 84 с. – (Серія «Національна і міжнародна безпека»).

437.Видрін Д. Концепція стратегії безпеки (Україна у посттоталітарний період) / Д. Видрін // Розбудова держави. – 1993. – № 5. – С. 36–41.

438.Задерей В. А. Стратегия лидерства / В. А. Задерей // Национальная безопасность и геополитика России. – 2001. – № 8. – С. 65–70.

439.Иванов С. Б. Стратегия безопасности России / С. Б. Иванов // Национальная безопасность и геополитика России. – 2001. – № 1. – С. 11–16.

440.Кізіма В. Метастратегія політичного життя України (від ідеології тоталітаризму до ідеї тотальності) / В. Кізіма // Політологічні читання. – 1994. – № 2. – С. 3–12.

441.Пендюра М. М. Національна безпека України в контексті сучасних європейських геополітичних трансформацій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Пендюра Максим Миколайович. – Київ, 2006. – 215 с.

442.Липкан В. А. Национальная безопасность и негосударственная система безопасности / В. А. Липкан // Угроза международной стабильности: аспекты проблемы / Европейский Центр Изобразительных искусств. – Братислава, 2013. – С. 90–93.

443.Липкан В. А. Нацбезопасность альтернативный взгляд / В. А. Липкан // Неизвестная разведка. – 2006. – № 3–4. – С. 12–19.

444.Лобода А. М. Інформаціологічний зміст ідеології безпеки / А. М. Лобода, В. О. Кір'ян // Правова інформатика. – 2012. – № 1 (33). – С. 39–44.

445.Сопілко І. М. Правове регулювання захисту персональних даних в Україні: порівняльно-правове дослідження : монографія / І. М. Сопілко, А. В. Тунік. – Київ : Леся, 2014. – 240 с.

446.Сопілко І. М. Державна інформаційна політика України: стан та шляхи реалізації : монографія / Сопілко І. М. – Київ : Леся, 2014. – 424 с.

447.Сопілко І. М. Концептуальні засади формування кібербезпекової політики України / І. М. Сопілко // Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 1. – С. 101–103.

448.Сопілко І. М. Щодо української інформаційної нації / І. М. Сопілко // Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 27–28 груд. 2013 р.) : [у 2 ч.]. – Дніпропетровськ, 2013. – Ч. II. – С. 38–39.

449.Сопилко И. Н. Методологические аспекты политики кибербезопасности / И. Н. Сопилко // Імперативи розвитку цивілізації. – 2013. – № 1. – С. 63–65.

450.Ліпкан В. А. Підвалини формування нової концепції права в контексті протидії екстремізму / В. А. Ліпкан, А. М. Лобода // Імперативи розвитку цивілізації. – 2013. – № 1. – С. 86–87.

451.Правові засади державного управління економікою України : навч. посіб. / [Ю. І. Крегул, Р. О. Банк, О. В. Сердюченко та ін.] ; за ред. Ю. І. Крегула. – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2013. – 664 с.

452.Комерційна розвідка та внутрішня безпека на підприємстві : навч. посіб. / [Ю. І. Крегул, М. І. Зубок, Р. О. Банк] ; за ред. Ю. І. Крегула. – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. – 176 с.

453.Банк Р. О. Деякі аспекти державної політики у сфері забезпечення безпеки підприємницької діяльності / Р. О. Банк // Актуальні питання розвитку держави і права: традиції та новації : тези доп. Міжнар. юрид. наук.-практ. конф. (17 трав. 2012 р.). – Київ, 2012. – С. 52–56.

454.Вагапов В. Б. Локальні конфлікти: методологічні засади дослідження / В. Б. Вагапов, О. М. Гончаренко, В. О. Косевцов, Е. М. Лисицин // Стратегічна панорама. – Київ, 2002. – № 1. – С. 19–28.

455.Гаджиев К. С. Введение в геополітику : [учеб. для вузов] / К. С. Гаджиев– М. : Логос, 1998. – 416 с.

456.Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів [Електронний ресурс] : Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-XII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>. – Назва з екрана.

457.Про Службу безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>. – Назва з екрана.

458.Про Державну прикордонну службу України [Електронний ресурс] : Закон України від 3 квіт. 2003 р. № 661-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15>. – Назва з екрана.

459.Про боротьбу з тероризмом [Електронний ресурс] : Закон України від 20 берез. 2003 р. № 638-IV – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/638>. – Назва з екрана.

460.Про правовий режим воєнного стану [Електронний ресурс] : Закон України від 6 квіт 2000 р. № 389-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1647-14>. – Назва з екрана.

461. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [Електронний ресурс] : Закон України від 8 черв. 2000 р. № 1809-III – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1809-14>. – Назва з екрана.

462. Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону [Електронний ресурс] : Закон України від 22 черв. 2000 р. № 1835-III. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>. – Назва з екрана.

463. Про військово-цивільні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 3 лют. 2015 р. № 141-VIII. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/141-19>. – Назва з екрана.

464. Кривенда В. Ю. Взаємодія міліції з населенням: шляхи удосконалення / В. Ю. Кривенда // Проблеми захисту прав людини і громадянина в умовах розбудови громадянського суспільства : тези доп. наук.-практ. конф. (Київ, 22–23 квіт. 2005 р.). – Київ, 2005. – С. 324–326.

465. Декларация о полиции [Електронний ресурс] : рез. № 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы, Страсбург, 8 мая 1979 г. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_803. – Загл. с екрана.

466. Європейський кодекс поліцейської етики [Електронний ресурс] : прийнятий 19 верес. 2001 р. – Режим доступу: <http://polis.osce.org/library/f/2687/1492/CoE>. – Назва з екрана.

467. Core issues in policing / ed. by Leisman F., Loveday B., Savage S. – 2nd ed. – Harlow : Longman, 2000. – 337 p.

468. Про затвердження Положення про Національну поліцію [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2005 р. № 877. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

469. Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України : монографія / Н. В. Хорошак. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – 220 с.

470. Курс адміністративного права України : підручник / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін.]. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – Київ :

Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.

471. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – Київ : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

472. Гладун З. С. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / Гладун З. С. – Тернопіль : Карт-бланш, 2004. – 579 с.

473. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. – Харків : Одиссей, 2004. – 880 с.

474. Забарний Г. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / Г. Г. Забарний, Р. А. Калюжний, В. К. Шкарупа. – Київ : Паливода А. В., 2003. – 212 с.

475. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко. – Київ : Атіка, 2007. – 624 с.

476. Коломоець, Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : монографія / Т. О. Коломоець ; за заг. ред. В. К. Шкарупи. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 404 с.

477. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Р. С. Мельник. – Харків, 2002. – 19 с.

478. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

479. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Харків : НУВС, 2002. – 345 с.

480. Студеникин С. С. Советское административное право / С. С. Студеникин. – М. : Юрид. лит., 1950. – 158 с.

481. Якуба О. М. Советское административное право. Общая часть : учебник / Якуба О. М. – Киев : Высш. шк., 1975. – 232 с.

482. Ямпольская Ц. А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве / Ц. А. Ямпольская // Вопросы советского

адміністративного и финансового права. – М., 1952. – С. 174–179.

483. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : монографія / І. С. Гриценко. – Київ : Київ. ун-т, 2007. – 335 с.

484. Бахрах Д. Н. Административно-процессуальное принуждение // Известия вузов. – 1989. – № 4. – С. 59–64. – (Серия «Правоведение»).

485. Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС : наказ МВС України від 27 берез. 2009 р. № 111 // Збірник норм.-прав. актів, що регламентують діяльність Державтоінспекції МВС України : станом на 1 серп. 2009 р. : [у 3 ч.] / за заг. ред. С. Г. Коломійця, С. М. Протченка ; Департамент ДАІ МВС України ; ДЮІ ДУВС ім. Е. О. Дідоренка. – Київ, 2009. – Ч. 2. – 846 с.

486. Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>. – Назва з екрана.

487. Троянський О. А. Адміністративно-запобіжні заходи як засіб забезпечення правопорядку в демократичній державі / О. А. Троянський // Управління адміністративно-політичною діяльністю у сфері захисту прав і свобод громадян та забезпечення правопорядку : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., (Одеса, 3–4 черв. 2005 р.). – Одеса, 2005. – С. 121–125.

488. Комзюк А. Т. Проблеми систематизації і класифікації заходів адміністративного примусу, що застосовуються міліцією / А. Т. Комзюк // Вісник Запорізького юридичного інституту. – Запоріжжя, 1999. – № 2. – С. 63–68.

489. Безсмертний Є. О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є. О. Безсмертний. – Харків, 1997. – 19 с.

490. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07

«Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. М. Бандурка. – Харків, 1994. – 16 с.

491. WaddiNogtoN P. A. J. The stroNog arm of the law / WaddiNogtoN P. A. J. – ClareNodoN Press, Oxford, 1991. – 355 p.

492. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 берез. 2015 р. № 222-VIII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

493. Становлення і розвиток недержавних суб'єктів сектору безпеки України (система безпеки підприємництва) : [наук. доп.]. – Київ : НІСД, 2011. – 85 с.

494. Шелухін О. М. Вдосконалення взаємодії недержавних охоронних структур та служб безпеки з правоохоронними органами України / О. М. Шелухін // Часопис Академії адвокатури України. – 2012. – № 4. – С. 1–8.

495. Ліпкан В. А. Національна безпека України у світлі теорії самоорганізації / В. А. Ліпкан // Держава і право. – Київ, 2002. – № 16. – С. 142–148. – (Серія «Юридичні і політичні науки»).

496. Кузнецов С. А. Роль негосударственных структур в обеспечении региональной безопасности Российской Федерации / С. А. Кузнецов // Национальная безопасность и геополитика России. – 2001. – № 2–3. – С. 87–89.

497. Ліпкан В. А. Системний підхід до побудови еталонної моделі системи забезпечення національної безпеки / В. А. Ліпкан // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2002. – № 2. – С. 19–24.

498. Ліпкан В. А. Сучасний зміст української національної ідеї / В. А. Ліпкан // Держава і право. – 2002. – № 17. – С. 463–466. – (Серія «Юридичні і політичні науки»).

499. Ліпкан В. А. Складові національної ідеї / В. А. Ліпкан // Право і безпека. – 2002. – № 2. – С. 182–183.

500. Тимошенко І. І. Закон України «Про недержавне забезпечення безпеки особи та підприємницької діяльності в Україні» / І. І. Тимошенко, С. Г. Лаптев, В. А. Ліпкан та ін. // Недержавна система безпеки підприємництва як суб'єкт національної безпеки України. – 2001. – С. 466–477.

- 501.Липкан В. А. Информационный фаст-фуд – приятного аппетита / В. А. Липкан // Бизнес и безопасность. – 2002. – № 5. – С. 4–5.
- 502.Лобанов С. Безопасность предпринимательства по новому руслу / С. Лобанов // Мир безопасности. – 2001. – № 2. – С. 8–14.
- 503.Морозов И. Н. Геоэкономические реалии и безопасность / И. Н. Морозов. – М. : Молодая гвардия, 2001. – 192 с.
- 504.Гончаренко А. Гражданский контроль и система национальной безопасности / А. Гончаренко, Р. Джангули, Э. Лисицын // Зеркало недели. – 2002. – № 35. – 14 сент. – С. 12.
- 505.Абрамов В. С. Коммерческая безопасность предприятий (теория и практика) / В. С. Абрамов. – М. : АР-СИН ЛТД, 1998. – 76 с.
- 506.Алексеев В. Проверка персонала и партнёров как часть системы комплексной системы защиты коммерческого объекта / В. Алексеев, А. Саржин. – М. : Секьюрити, 1997. – 51 с.
- 507.Духов В. Е. Экономическая разведка и безопасность бизнеса / В. Е.Духов. – Киев : Студцентр, 1997. – 176 с.
- 508.Доронин А. И. Разведывательное и контрразведывательное обеспечение финансово-хозяйственной деятельности предприятий / А. И. Доронин. – Тула : Гриф и К, 2000. – 116 с.
- 509.Реформування МВС: ідеї, пропозиції, обговорення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.facebook.com/mvsreform. – Назва з екрана.
- 510.Грицаєнко Л. Державний контроль і прокурорський нагляд: сутність та співвідношення / Л. Грицаєнко // Вісник національної академії прокуратури. – 2012. – № 2. – С. 34–38.
- 511.Денисюк С. Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку / С. Ф. Денисюк // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 102–107.
- 512.Положення про Національну поліцію [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015р. № 877. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>. – Назва з екрана.

513. Положення про Департамент організації діяльності «Корпус оперативно-раптової дії» Національної поліції України [Електронний ресурс] : наказ Національної поліції України від 3 лют. 2016 р. № 96. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>. – Назва з екрана.

514. Тимчасові методичні рекомендації з організації діяльності підрозділів реагування патрульної поліції відділів, відділень поліції ГУ НП у Вінницькій області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/572-2009-%D1%80>. – Назва з екрана.

515. Методичні рекомендації щодо організації діяльності підрозділів патрульної поліції та відділень моніторингу відокремлених структурних підрозділів (відділів, відділень) територіальних органів Національної поліції України [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 22 січ. 2016 р. № 53. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

516. Положення про службу дільничних офіцерів поліції в структурі Національної поліції України [Електронний ресурс] : наказ Національної поліції України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

517. Комплексне використання сил і засобів в охороні громадського порядку : метод. рек. / за заг. ред. О. М. Джужі, І. М. Копотуна. – Київ : КНУВС, 2010. – 48 с.

518. Доценко О. С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах : автореферат на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Доценко. – Київ : Нац. акад. внутр. справ., 2003. – 19 с.

519. Рішення Конституційного суду України у справі 1-34/2010 за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-297808.html>. – Назва з екрана.

520. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ : Закон України 22 лют. 2006 р. № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. - № 29. - Ст. 245.

521. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка [Электронный ресурс] : Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 дек. 1979 г. – Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282. – Загл. с экрана.

522. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус [Електронний ресурс] : Закон України від 20 листоп. 2012 р. № 5492-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

523. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 28 лип. 1994 р. № 404. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>. – Назва з екрана.

524. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 23. - Ст. 176.

525. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квіт. 2000 р. № 1645-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 29. - Ст. 228.

526. Фатхутдінов В. Г. Громадська безпека з позицій аксіологічного підходу [Електронний ресурс] / В. Г. Фатхутдінов // Глобальна організація союзницького лідерства. – 2015. – № 2. – С. 177–187. – Режим доступу: <http://goal-int.org/gromadska-bezpeka-z-pozicij-aksiologichnogo-pidxodu/>. – Назва з екрана.

527. Колпаков В. К. Адміністративно-правове регулювання у сфері громадської безпеки в Україні / В. К. Колпаков // Право і суспільство. – 2016. – № 6. – Ч. 1. – С. 212–214.

528. Про затвердження Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 8 трав. 2014 р. № 447. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0490-14>. – Назва з екрана.

529. Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку [Електронний ресурс] : Постанова Ради Міністрів УРСР від 27 лют. 1991 р. № 49. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/49-91-п>. – Назва з екрана.

530. Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квіт. 2012 р. № 341. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341-2012-%D0%BF>. – Назва з екрана.

531. Питання забезпечення громадського порядку та пожежної безпеки у сільській місцевості [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2009 р. № 572-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/572-2009-р>. – Назва з екрана.

532. Про затвердження Правил безпеки громадян на залізничному транспорті України [Електронний ресурс] : наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 19 листоп. 1998 р. № 54. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0193-98>. – Назва з екрана.

533. Коломієць В. Ф. Місце громадської безпеки в системі національної безпеки / В. Ф. Коломієць, Р. М. Рудник // Проблеми міжнародних відносин. – 2014. - Вип. 9. - С. 75–91.

534. Український юридичний термінологічний словник [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.marazm.org.ua/document/termin/index.php?file=%.txt>. – Назва з екрана.

535. Актуальні проблеми теорії держави та права : навч. посіб. / [Є. В. Білозьоров, Є. О. Гіда, А. М. Завальний та ін.] ; за заг. ред. Є. О. Гіди. – Київ : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2010. - 228 с.

536. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. - 3-е изд. - М. : Сов. энцикл., 1969 – 1978.

537. Крюков В. В. Философия : учеб. для студ. техн. вузов. – Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2006. – 237 с.

538. Липкан В. А. Понятие и содержание общей теории национальной безопасности [Электронный ресурс] / В. А. Липкан. - Режим доступа: http://studbooks.net/5173/politologiya/ponyatie_soderzhanie_obschey_teorii_natsionalnoy_bezopasnosti_natsiobezpekoznavstva. – Загл. с экрана.

539. Хомяков М. Б. Словник понять і термінів [Електронний ресурс] / М. Б. Хомяков. - Режим доступу: <http://um.co.ua/7/7-12/7-121505.html>. – Назва з екрана.

540. Мосс М. Общества. Обмен. Личность. Труды по социальной антропологии / М. Мосс ; сост., пер. с фр. А. Б. Гофмана. – М. : КДУ, 2011. – 416 с.

541. «Self» и «High Nume» – психоэкологические координаты власти человека и власти над человеком в эпоху постмодерна [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=670352>. – Загл. с экрана.

542. Гуманітарна енциклопедія [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://gtmarket.ru/concepts/7132>. – Назва з екрана.

543. Колесник В. Т. Концептуальна модель безпеки України / В. Т. Колесник // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. - № 1. - 2016. - С. 5–12.

544. Курс адміністративного права України : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. – [2-ге вид., переробл. і доповн.]. – Київ : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

545. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 21 серп. 1998 р. № 622. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98>. – Назва з екрана.

546. Порядок приймання, обліку, знищення та реалізації вилученої, добровільно зданої чи знайденої зброї. Організація діяльності міліції громадської безпеки [Електронний ресурс] : мультимед. навч. посіб. - Режим доступу:

http://pidruchniki.com/84140/pravo/diyalnist_militsiyi_zabezpechennya_dotrimannya_pravil_dozvilnoyi_sistemi_kontrol_obyektami_dozvilnoyi_sistemi. – Назва з екрана.

547. Методика підготовки курсантів до державного іспиту та оцінювання за питанням предмета «Охорона праці в органах ДПС. Особиста безпека працівників ПМ» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.vuzlib.su/sfp/1.htm>. – Назва з екрана.

548. Громова О. М. Правове забезпечення захисту економічної безпеки суб'єктів господарювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / О. М. Громова. - Кривий Ріг, 2015. - 19с.

549. Леухіна А. Опис результатів робочої зустрічі групи № 6 Експертної ради при МВС «Тісна співпраця з населенням та місцевими громадами. Підзвітність та прозорість в роботі» [Електронний ресурс] / А. Леухіна. - Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1398460099>. – Назва з екрана.

ДОДАТКИ

Додаток А

Державна політика громадської безпеки на 2017–2022 роки

Сучасні загрози національній безпеці відображено в Законі України «Про основи національної безпеки України» та в Стратегії національної безпеки, затвердженій Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105 (у редакції Указу від 8 червня 2012 року № 389/2012).

Водночас на сьогодні майже не приділяється увага загрозам громадської безпеки, пов'язаним із:

- сепаратизмом в окремих регіонах України (східні, південні області, Закарпаття);
- спробами розколу України шляхом її федералізації;
- згортанням демократичних процесів і спробами використання державних силових структур з метою тиску на політичних опонентів;
- радикалізацією суспільства, що зумовлює поширення ідей політичного екстремізму;
- гальмуванням реформ і політичною корупцією, що спричиняють зростання суспільного невдоволення та зменшення рівня легітимності сучасного правлячого режиму;
- порушенням політичних прав і свобод громадян України, зокрема у формі фальсифікації результатів виборів;
- корумпованістю в системі правоохоронних органів та проведенням судової реформи не в інтересах громадян, а відповідно до вузькокланових політичних інтересів, наслідком чого є відсутність дієвих механізмів попередження зростання суспільного невдоволення до критичного рівня та стабілізації політичної системи суспільства;
- загостренням етнічних і релігійних протиріч у напрямі набуття ними форми етнічних та міжконфесійних конфліктів;

- утратою Україною суверенітету над автономною республікою Крим і окремими районами Донецької і Луганської областей;
- активним втручанням фінансово-промислових груп у політичний процес і спроби окремих із них створити власні воєнізовані формування, що посилює загрозу незаконного захоплення політичної влади шляхом здійснення державного перевороту;
- невдоволеністю суспільних груп у «буксуванні» реформ, які анонсувала влада після Революції гідності, що є наслідком порушення моральної рівноваги в населення країни та може виражатись у хронічних втомах, депресіях чи суїцидах, призводить до соціального виплеску накопиченої негативної енергії на інших.
- збільшенням рівня безробіття в Україні та зменшення рівня життя населення;
- поверненням із зони антитерористичної операції значної кількості молодих чоловіків із військовою підготовкою, які можуть стати об'єктами найму кримінальних і екстремістських структур;
- обігом незареєстрованої зброї в країні, особливо серед соціально невдоволених груп населення, що створює передумови незаконного придбання і застосування зброї.

Усі зазначені передумови є суттєвими загрозами громадській безпеці.

Різке загострення безпекової ситуації у сфері громадської безпеки потребує негайного вжиття заходів щодо реалізації безпекової політики в зазначеній сфері за напрямками:

1. Розроблення та прийняття нових редакцій Стратегії громадської безпеки.
2. Розроблення та внесення змін до законів України, якими урегульовано сферу громадської безпеки.
3. Запровадження в державі системи стратегічного планування та прогнозування з метою запобігання загрозам громадської безпеки, яка б об'єднала у єдиний комплекс заходи політичного, воєнного, економічного, інформаційного та іншого характеру.

4. Оптимізація структури правоохоронних органів, які забезпечують сферу громадської безпеки. Підвищення їхніх оперативних можливостей.

Система вітчизняних нормативно-правових актів у сфері громадської безпеки не відповідає сучасним вимогам. Передусім вона не є цілісною і нерівномірно регулює процес забезпечення різних, взаємопов'язаних видів громадської безпеки.

Пропонується розпочати розроблення цілісної системи нормативно-правового регулювання громадської безпеки. Це передбачає впровадження системи нормативно-правових актів.

По-перше, Закон «Про основи громадської безпеки України» – фундаментальні положення, відображення базових цінностей та національних інтересів.

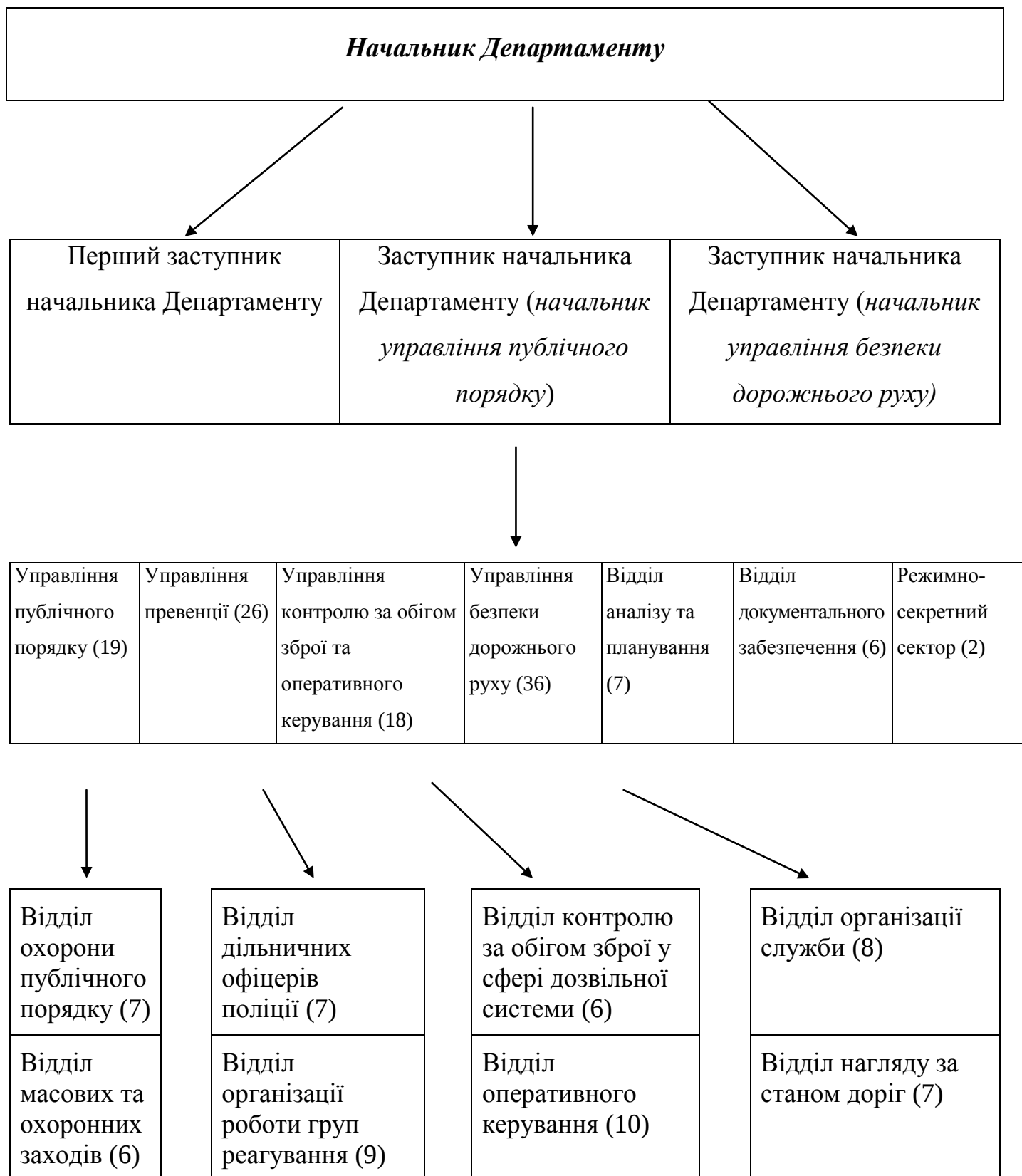
По-друге, на основі Закону розробляються галузеві доктрини політичної, екологічної, гуманітарної, соціальної (тощо) громадської безпеки. На цьому рівні конкретизується зміст інтересів, визначаються пріоритетні напрями політики громадської безпеки із забезпечення екологічних, гуманітарних, соціальних інтересів.

По-третє, Стратегія громадської безпеки розробляється і корегується з урахуванням змісту галузевих доктрин громадської безпеки. Стратегія громадської безпеки може коригуватись щорічно відповідно до сучасних умов.

По-четверте, на основі Стратегії громадської безпеки повинні розроблятись відповідні галузеві щорічні державні програми з визначенням правоохоронних органів, відповідальних за їх реалізацію.

Таким чином формується цілісна система взаємопов'язаних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність державних та недержавних суб'єктів забезпечення громадської безпеки.

Структура Департаменту превентивної діяльності



Відділ масових та охоронних заходів (4)	Відділ ювенальної превенції (7)		Відділ спеціальних заходів (6)
			Відділ профілактики дорожньо- транспортного травматизму (5)
			Сектор автомобільно- технічної інспекції (4)
			Сектор упровадження систем автоматичної фіксації порушень (4)

Анкета
для проведення опитування фахівців у сфері забезпечення
громадської безпеки

Шановний колего!

Вам пропонується відповісти на низку запитань, які стосуються актуальних питань адміністративно-правового регулювання громадської безпеки. Від Вашого особистого ставлення, сумлінності та щирості залежатиме якість усього опитування. Запитання стосуються різних складових проблематики громадської безпеки, а також спрямовані на покращення ситуації з поінформованістю про громадську безпеку на різних рівнях державного управління.

Прізвище вказувати не потрібно. Результати буде використано лише в узагальненому вигляді в науково-практичних цілях.

Уважно прочитайте запитання і оберіть альтернативу, яку обведіть колом.

Будемо вдячні за точні та правдиві відповіді!

1. НА ЯКУ ОЦІНКУ, НА ВАШУ ДУМКУ, ЗАСЛУГОВУЮТЬ
ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ У
СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ?

1. Відмінно.
2. Добре.
3. Посередньо.
4. Незадовільно.
5. Важко відповісти.

2. НА ЯКУ ОЦІНКУ, НА ВАШУ ДУМКУ, ЗАСЛУГОВУЮТЬ ДІЇ
СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ?

	ДОБРЕ	ЗАДОВІЛЬНО	НЕЗАДОВІЛЬНО	НЕ МОЖУ ВІДПОВІСТИ
У сфері охорони громадського порядку	1	2	3	4
У сфері забезпечення громадського спокою	1	2	3	4
У сфері захисту прав і свобод людини	1	2	3	4
У сфері діяльності Національної поліції з поліпшення криміногенної ситуації	1	2	3	4

3. ЗА ДОПОМОГОЮ ЯКИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ МОЖУТЬ БУТИ КОМПЛЕКСНО ВРЕГУЛЬОВАНІ СУСПІЛЬНІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ?

1. Закон України «Про громадську безпеку» як систематизуючий нормативно-правовий акт, у якому були б об'єднані всі правові норми різних галузей права щодо реалізації державної політики громадської безпеки (безумовно, крім кримінального, оскільки саме цією галуззю і передбачаються серед інших покарання за порушення громадської безпеки).

2. Закон України «Про Національну поліцію».

3. Стратегія національної безпеки України.

4. Немає потреби в наявності окремих нормативно-правових актів.

4. ЯКІ НАПРЯМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ, НА ВАШУ ДУМКУ, Є ПРІОРИТЕТНИМИ ДЛЯ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ?

1. Визначення окремих напрямів забезпечення громадської безпеки в окремих законах.

2. Формування безпекового законодавства, у тому числі законодавства про громадську безпеку.

3. Формування змісту громадської безпеки через аналіз заборонювальних норм.

4. Формування змісту громадської безпеки через аналіз норм, порушення державою яких може призвести до зниження рівня громадської безпеки через страйки, мітинги, революції, групові порушення громадського порядку тощо.

5. Важко відповісти.

5. ЯКОЮ МІРОЮ, НА ВАШУ ДУМКУ, РІВЕНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ЗАЛЕЖИТЬ ВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦІЄЇ СФЕРИ?

1. Цілком залежить.

2. Залежить значною мірою.

3. Залежить, але дуже мало.

4. Взагалі не залежить.

5. Не можу відповісти.

6. ЯКІ ПОЛОЖЕННЯ ЦЬОГО ЗАКОНУ, НА ВАШУ ДУМКУ, НЕОБХІДНО ДООПРАЦЮВАТИ?

1. Стосовно засад державної політики громадської безпеки.

2. Щодо компетенції суб'єктів забезпечення громадської безпеки.

3. У зазначеному Законі не мають розглядатися питання громадської безпеки, оскільки правові відносини в аналізованій сфері є окремим предметом правового регулювання.

4. Цей Закон не потребує жодних доопрацювань, оскільки національна безпека охоплює громадську безпеку.

**7. ЧИ ВІДПОВІДАЮТЬ ФУНКЦІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ
ЗАСАДАМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ?**

1. Так, цілком.
2. Так, значною мірою.
3. Ні, суттєво не відповідають.
4. Взагалі не відповідають.
5. Не можу відповісти.

**8. НА ВАШУ ДУМКУ, У МЕЖАХ ЯКОЇ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ
СЛІД ВИВЧАТИ ПРОБЛЕМИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ?**

1. Громадська безпека України.
2. Адміністративне право.
3. Адміністративна діяльність.
4. Теорія держави та права.
5. Теорія управління.
6. Поліцейське право.
7. Інше (вкажіть) _____

**9. ЧИ ВВАЖАЄТЕ ВИ ВИПРАВДАНОЮ ЛІКВІДАЦІЮ ОДНОГО ЗІ
СТРУКТУРНИХ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ –
ДЕПАРТАМЕНТУ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ**

1. Так, цілком.
2. Так, значною мірою.
3. Ні, значною мірою не згоден.
4. Категорично не згоден.

10. ЯК ВИ РОЗУМІСТЕ ГРОМАДСЬКУ БЕЗПЕКУ?

1. Стан захищеності від внутрішніх та зовнішніх загроз.
2. Система суспільних відносин, урегульованих нормами права, які спрямовані на забезпечення безпеки особи, громадянського спокою, сприятливих умов для праці і відпочинку громадян, нормального функціонування державних установ, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій.
3. Комплекс заходів, спрямованих на створення умов для реалізації національних цінностей.
4. Скоординована діяльність із забезпечення та охорони громадського порядку державними органами та громадськими формуваннями.
5. Інше _____

**11. ЯКІ ЗАГРОЗИ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ, НА ВАШУ
ДУМКУ, Є НАЙБІЛЬШ НЕБЕЗПЕЧНИМИ ДЛЯ УКРАЇНИ?**

1. Гібридна війна.
2. Неефективність і популізм української влади.
3. Розбалансованість макросистеми національної безпеки загалом.
4. Люстрація, через яку відбулося знищення найбільш кваліфікованих працівників.

5. Низький рівень безпекової культури.
6. Не можу відповісти.

12. ЯКИЙ, НА ВАШУ ДУМКУ, ХАРАКТЕР ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ МАЄ БУТИ ЗАСТОСОВАНИЙ ЩОДО ЗАГРОЗ?

1. Проактивний – учинення комплексу активних заходів щодо унеможливлення появи чинників, що можуть за певних умов негативно вплинути на рівень громадської безпеки
2. Реактивний – учинення заходів реагування, адекватних загрозам у сфері громадської безпеки.
3. Загрози майже не піддаються впливу, тому державна політика громадської безпеки має ґрунтуватися на створенні умов для реалізації національних цінностей, а не запобіганні загроз.
4. Не можу відповісти.

13. ЯКУ РОЛЬ МАЮТЬ ВІДІГРАВАТИ ДОБРОВОЛЬЧІ БАТАЛЬЙОНИ, НЕДЕРЖАВНІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ОКРЕМІ ГРОМАДЯНИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ?

1. Брати безпосередньо участь, наприклад через створення приватних військових корпорацій, детективних та охоронних організацій тощо.
2. Бути самостійною складовою системи громадської безпеки, самостійно формувати та реалізовувати політику громадської безпеки, слугувати паралельною структурою щодо державних органів.
3. Надавати посильну допомогу органам державної влади, але самим не здійснювати активних дій.
4. Брати участь у демократичному цивільному контролі над воєнною організацією та правоохоронними органами.
5. Не брати участі взагалі.

14. НА ЯКИЙ ОРГАН ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ МАЄ БУТИ ПОКЛАДЕНО ОBOB'ЯЗОК З ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ?

1. Президент України.
2. РНБОУ.
3. Уряд України.
4. Верховна Рада України.
5. МВС України.
6. Не можу відповісти.

ВКАЖІТЬ, БУДЬ ЛАСКА, ВІДОМОСТІ ПРО СЕБЕ

Вік:

1. До 30 років.
2. 31–35 років.

3. 36–40 років.
4. 41–45 років.
5. 46–55 років.
6. Понад 55 років.

Освіта:

1. Вища неюридична.
2. Вища юридична.
3. Вища юридична та неюридична.
4. Наявність наукового ступеня або вченого звання.

Посада: _____

Стаж роботи у сфері громадської безпеки:

1. Від 1 до 5 років.
2. Від 6 до 10 років.
3. Від 11 до 15 років.
4. Від 16 до 25 років.
5. Понад 25 років.

**Результати анкетування студентів магістратури
денної форми навчання юридичного факультету Київського національного
університету імені Тараса Шевченка
з питань забезпечення громадської безпеки**

Всього участь у опитуванні взяло 50 магістрів денної форми навчання II року підготовки.

Відповіді на запитання анкети були надані наступним чином (у числовому та відсотковому вимірах).

1. НА ЯКУ ОЦІНКУ, НА ВАШУ ДУМКУ, ЗАСЛУГОВУЮТЬ ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ?

№ з/п	Оцінка	Кількість студентів	% відношення
1.	Відмінно	0	0
2.	Добре	10	20%
3.	Посередньо	26	50,2%
4.	Незадовільно	8	16%
5.	Важко відповісти	6	13%

Це надає можливість зробити висновок про те, що студенти здебільшого оцінюють роботу таких органів держави посередньо. Значна кількість студентів (20 %) оцінили цю роботу на «добре», а незначна – «задовільно».

2. НА ЯКУ ОЦІНКУ, НА ВАШУ ДУМКУ, ЗАСЛУГОВУЮТЬ ДІЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ?

№ з/п	Сфера	Добре		Задовільно		Незадовільно		Не має	
		К-ть	%	К-ть	%	К-ть	%	К-ть	%
1.	Сфера охорони громадського порядку	12	24	24	48	4	8	10	20
2.	Сфера забезпечення громадського спокою	8	16	18	36	16	32	8	16
3.	Сфера захисту прав і свобод людини	21	42	17	34	8	16	4	8

4.	Сфера діяльності Нацполіції з покращення криміногенної ситуації	10	20	22	44	12	24	6	12
----	---	----	----	----	----	----	----	---	----

Це засвідчує те, що найвищої оцінки респонденти надали сферам охорони громадського порядку та захисту прав і свобод людини. Значне невдоволення пов'язується із сферами діяльності Нацполіції з покращення кримінологічної ситуації та забезпечення громадського спокою

3. ЗА ДОПОМОГОЮ ЯКИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ МОЖУТЬ БУТИ КОМПЛЕКСНО ВРЕГУЛЬОВАНІ СУСПІЛЬНІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ?

№ з/п	Назва нормативного акта	Його роль	
		Кількість осіб	% відношення
1.	Закон України «Про громадську безпеку»	34	68
2.	Закон України «Про національну поліцію»	12	24
3.	Стратегія національної безпеки України	4	8
4.	Відсутня потреба в нормативному акті	0	0

Вочевидь, перевагу надають респондентами спеціальному закону про громадську безпеку і всі без виключення опитані визнають необхідність нормативного забезпечення досліджуваної сфери, віддаючи при цьому перевагу діяльності Нацполіції перед службою безпеки.

4. ЯКІ НАПРЯМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ, НА ВАШУ ДУМКУ, Є ПРІОРИТЕТНИМИ ДЛЯ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ?

№ з/п	Напрямок	Оцінка	
		Кількість	%
1.	Визначення напрямів в окремих законах	2	4
2.	Формування безпекового законодавства	41	82

3.	Формування змісту громадської безпеки	0	0
4.	Формування змісту громадської безпеки через норми, що можуть бути порушені державою	6	12
5.	Важко відповісти	1	2

Отже, переважна більшість респондентів віддають перевагу необхідності формування законодавства про громадську безпеку, а найменше голосів отримало формування змісту формальної безпеки через аналіз заборонних норм.

5. ЯКОЮ МІРОЮ, НА ВАШУ ДУМКУ, РІВЕНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ЗАЛЕЖИТЬ ВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦЬОЇ СФЕРИ?

№ з/п	Ступінь залежності	Оцінка	
		К-ть	%
1.	Цілком залежить	22	44
2.	Залежить значною мірою	24	48
3.	Залежить, але дуже мало	4	8
4.	Взагалі не залежить	0	0
5.	Не зможу відповісти	0	0

Це підтверджує належність сфери громадської безпеки до сфери державно-правового регулювання та значну роль держави у її гарантуванні.

6. ЯКІ ПОЛОЖЕННЯ ЦЬОГО ЗАКОНУ, НА ВАШУ ДУМКУ, НЕОБХІДНО ДООПРАЦЮВАТИ?

№ п/п	Напрямок	Оцінка	
		К-ть	%
1.	Засади державної політики	31	62
2.	Компетенція суб'єктів забезпечення громадської безпеки	16	32
3.	Належність громадської безпеки до окремого предмета правового регулювання	3	6
4.	Закон не потребує доопрацювання	0	0

Політико-правовий характер сфери громадської безпеки підтверджує необхідність доопрацювання правового регулювання засад державної політики та компетенції суб'єктів забезпечення громадської безпеки.

7. ЧИ ВІДПОВІДАЮТЬ ФУНКЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЗАСАДАМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ?

№ з/п	Варіанти відповіді	Оцінка	
		Кількість	%
1.	Так, цілком	4	8
2.	Так, значною мірою	34	68
3.	Ні, суттєво не відповідають	8	16
4.	Взагалі не відповідають	2	4
5.	Не можу відповісти	2	4

Респонденти здебільшого вважають, що значною мірою функції Нацполіції відповідають засадам державної політики громадської безпеки. На інші питання студенти відповідали приблизно однаково.

8. НА ВАШУ ДУМКУ, У МЕЖАХ ЯКОЇ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ СЛІД ВИВЧАТИ ПРОБЛЕМИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ?

№ з/п	Дисципліна	Оцінка	
		К-ть	%
1.	Громадська безпека України	16	32
2.	Адміністративне право	14	28
3.	Адміністративна діяльність	4	8
4.	Теорія держави та права	8	16
5.	Теорія управління	2	4
6.	Поліцейське право	0	0
7.	Інше: конституційне право	6	12

Як висновок можливо стверджувати, що студенти висловились за формування спеціалізованої галузі права – громадська безпека України, хоча і важливим залишається адміністративне право. Необхідно підтвердити і важливість загальнотеоретичної науки в цьому процесі.

9. ЧИ ВВАЖАЄТЕ ВИ ВИПРАВДАНОЮ ЛІКВІДАЦІЮ ОДНОГО ЗІ СТРУКТУРНИХ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ – ДЕПАРТАМЕНТУ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ?

№ п/п	Варіанти відповіді	Оцінка	
		К-ть	%
1.	Так, цілком	0	0
2.	Так, значною мірою	3	6
3.	Ні, значною мірою не згоден	21	42
4.	Категорично не згоден	26	52

Більшість респондентів категорично не згодні з такою ліквідацією, трошки менше половини – значною мірою не згодні з ліквідацією такого структурного підрозділу і жоден не підтримав такого рішення.

10. ЯК ВИ РОЗУМІЄТЕ ГРОМАДСЬКУ БЕЗПЕКУ?

№ з/п	Зміст категорії	Оцінка	
		Кількість	%
1.	Стан захищеності	16	32
2.	Система суспільних відносин	24	48
3.	Комплекс заходів	2	4
4.	Скоординована діяльність	8	16
5.	Інше	0	0

Зазначене підтверджує значну роль громадської безпеки в забезпеченні прав і свобод особи, верховенство яких проголошено Конституцією, та громадського суспільства.

11. ЯКІ ЗАГРОЗИ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ, НА ВАШУ ДУМКУ, Є НАЙБІЛЬШ НЕБЕЗПЕЧНИМИ ДЛЯ УКРАЇНИ?

№ з/п	Загроза	Оцінка	
		Кількість	%
1.	Гібридна війна	16	32
2.	Неефективність і популізм української влади	14	28
3.	Розбалансованість макросистеми національної безпеки загалом	2	4
4.	Люстрація	11	22
5.	Низький рівень безпекової культури	7	14

6.	Не зможу відповісти	0	0
----	---------------------	---	---

Відповіді зрозумілі і виправдані з огляду на наявну військову агресію та не завжди продумані люстраційні процеси. Хоча респонденти і не згодні із розбалансованістю макросистеми національної безпеки загалом.

12. ЯКИЙ, НА ВАШУ ДУМКУ, ХАРАКТЕР ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ МАЄ БУТИ ЗАСТОСОВАНИЙ ЩОДО ЗАГРОЗ?

№ з/п	Характер державної політики	Оцінка	
		К-ть	%
1.	Проактивний	23	46
2.	Реактивний	23	46
3.	Створення умов для реалізації національної цінності	1	2
4.	Не можу відповісти	3	6

Досить цікавим є тотожна кількість голосів, поданих за проактивну та реактивну політику держави у сфері громадської безпеки

13. ЯКУ РОЛЬ МАЮТЬ ВІДІГРАВАТИ ДОБРОВОЛЬЧІ БАТАЛЬЙОНИ, НЕДЕРЖАВНІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ОКРЕМІ ГРОМАДЯНИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ?

№ з/п	Зміст діяльності	Оцінка	
		К-ть	%
1.	Брати безпосередньо участь	8	16
2.	Бути самостійною складовою	6	12
3.	Надавати посильну допомогу	34	68
4.	Брати участь у демократичному контролі	2	4
5.	Не брати участі взагалі	0	0

Цей тест підтверджує провідну роль держави у забезпеченні громадської безпеки та важливість допомоги інститутів громадянського суспільства у цій сфері.

14. НА ЯКИЙ ОРГАН ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ МАЄ БУТИ ПОКЛАДЕНО ОBOB'ЯЗОК З ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ?

№ з/п	Орган держави	Оцінка	
		К-ть	%
1.	Президент України	7	14
2.	РНБОУ	12	24
3.	Уряд України	11	22
4.	Верховна Рада України	1	2
5.	МВС України	19	38
6.	Не зможу відповісти	0	0

Перевагу респонденти надали органам МВС та РНБОУ, до повноважень яких належить сфера громадської безпеки.

ВИСНОВКИ

Проведення опитування забезпечило правомірність таких висновків:

1. Діяльність державних органів, що здійснюють державну політику у сфері громадської безпеки оцінена на посередньо.

2. Найвищу оцінку отримали сфера охорони громадського порядку та сфера захисту прав і свобод людини.

3. Перевага надається спеціальному закону про громадську безпеку.

4. Респонденти висловились за необхідність формування законодавства про громадську безпеку.

5. Рівень громадської безпеки залежить повністю та значною мірою від ефективної системи правового регулювання цієї сфери.

6. Доопрацювання потребують положення Закону про громадську безпеку, що регулюють засади державної політики та компетенцію її суб'єктів.

7. Функції Нацполіції значною мірою відповідають засадам державної політики громадської безпеки. Вони повинні бути предметом вивчення спеціальної дисципліни – громадська безпека України та адміністративного права.

8. Респонденти категорично не згодні з ліквідацією департаменту громадської безпеки як підрозділу Національної поліції.

9. Громадська безпека постає як система суспільних відносин, урегульованих нормами права, що мають особливе спрямування.

10. Основними загрозами громадської безпеки визначено гібридну війну, неефективність влади та люстрацію.

11. Державна політика у сфері громадської безпеки повинна бути проактивною та реактивною.

12. Недержавні організації мають надавати допомогу державі в забезпеченні громадської безпеки.

13. Обов'язок формування та реалізації державної політики громадської безпеки пропонується покласти на МВС та РНБОУ.

**Пропозиції щодо вдосконалення законодавства
(ст. 260 Кодексу України про адміністративні правопорушення)**

Вважаємо за доцільне підстави, передбачені п.п. 1 та 9 ч. 1 ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» із закону виключити. Водночас, викласти *ст. 260 Кодексу України про адміністративні правопорушення* «Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення» у такій редакції, що *може бути подано елементом наукової новизни*: «У випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення допускаються адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу, *зупинка транспортного засобу*, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Порядок адміністративного затримання, особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, *зупинки транспортного засобу*, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо вживання лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, з метою, передбаченою цією статтею, визначається цим Кодексом та іншими законами України.

Працівник уповноваженого підрозділу може зупиняти транспортні засоби у разі, якщо водій або особа, яка керує транспортним засобом, порушили Правила дорожнього руху, порядок визначення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв. Працівник уповноваженого підрозділу зобов'язаний поінформувати водія про конкретну причину зупинення ним транспортного засобу з детальним описом підстави зупинки.

Відшкодування шкоди, заподіяної громадянину незаконним застосуванням заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, проводиться в порядку, встановленому законом».

**Пропозиції щодо вдосконалення законодавства
(ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію»)**

Доречно викласти ч. 5 ст. 34 Закону в такій редакції: «Поверхнева перевірка речі або транспортного засобу здійснюється шляхом візуального огляду речі та/або транспортного засобу або візуального огляду салону, багажника або кузову транспортного засобу. Поліцейський при здійсненні поверхневої перевірки має право вимагати відкрити кришку багажника та/або двері салону, кузову транспортного засобу».

Структура теорії громадської безпеки за трихотомічним поділом

У першій частині – загальній – мають розглядатися:

- 1) теоретико-методологічні та концептуальні засади громадської безпеки;
- 2) категорійно-понятійна система;
- 3) предмет і метод цієї теорії;
- 4) місце в системі наук про безпеку, а також міждисциплінарні зв'язки з галузевими дисциплінами: юридичними, політологічними соціологічними, інформаціологічними тощо;
- 5) поняття, зміст і структура національних інтересів у сфері громадської безпеки, механізми їхньої пріоритезації;
- 6) система громадської безпеки;
- 7) загрози громадській безпеці;
- 8) система забезпечення громадської безпеки;
- 9) засади державної політики у сфері громадської безпеки;
- 10) контроль (державний і громадський) у сфері громадської безпеки.

У другій частині – особливій – доцільно розглядати особливості забезпечення громадської безпеки відповідно до визначених національних інтересів і з обов'язковим розподілом повноважень між державними та недержавними суб'єктами. Окремим елементом мають виступати блок забезпечення громадської безпеки: у тому числі й інформаційного, який за нинішніх умов висувається на перший план. Важливими виступають питання організації взаємодії державних і недержавних суб'єктів забезпечення громадської безпеки.

У третій частині – спеціальній – доцільно розглядати нові асиметричні (нелінійні) загрози та механізми протидії їм:

– сепаратизм із використанням найманців та підбурюванням місцевого населення, попереднім обробленням правоохоронних органів щодо їхньої не протидії злочинній діяльності сепаратистів;

– тероризм як крайня форма порушення громадського порядку, що буде спрямовано проти органів державної влади з метою демонстрації їхньої неспроможності забезпечити громадську безпеку всередині країни, а також можливості виходу тероризму за кордони України, фактичного перетворення України на жевріюче терористичне вогнище;

– екстремізм, використання незаконними збройними формування зброї для вирішення власних питань, реалізації власних інтересів, та в разі незгоди з діями діючої влади, нехтуючи загальноприйнятими механізми розв'язання таких конфліктів, зокрема за допомогою норм права;

– гібридні війни;

– участь найманців і недержавних організацій інших країн у дестабілізації громадської безпеки всередині України;

– псування іміджу країни через захоплення на території України міжнародних спостерігачів;

– формування іміджу України як поширювача злочинності та джерела дестабілізації безпекової ситуації в європейському регіоні;

– залучення недержавних військових формувань України до виконання завдань із забезпечення громадської безпеки;

– формування гнучких механізмів алгоритмів корекції державної політики у сфері громадської безпеки на випадок динамічних змін у стані та рівні громадської безпеки, широкомасштабних порушеннях громадського порядку, захопленні адміністративних будівель, а також переходу окремих державних чи недержавних формувань на бік правопорушників та злочинців.

Головна мета теорії громадської безпеки – формування методології дослідження громадської безпеки.

Завданням теорії громадської безпеки є формування достатньої та узгодженої між собою системи знань про громадську безпеку з метою реалізації національних інтересів у сфері громадської безпеки, формування надійних механізмів захисту законних прав і свобод людини та громадянина, суспільства й держави від внутрішніх та зовнішніх, потенційних і реальних загроз і небезпек.

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА

за результатами опитування працівників поліції охорони

Національної поліції України з питань забезпечення громадської безпеки в Україні

Опитування проводилось методом анонімного анкетування протягом 2015–2016 років на базі практичних підрозділів Національної поліції України міста Києва, Львівської, Дніпропетровської, Одеської та Харківської областей. Загальна кількість респондентів становила 200 осіб.

За віковими характеристиками опитані респонденти розподілилися таким чином: до 30 років – 30 осіб (15 %); 31-35 років – 74 особи (37 %); 36-40 років – 50 осіб (25 %)

41-45 років – 32 особи (16 %) та 46-55 років – 12 осіб (6 %). Більшість з них мали вищу неюридичну освіту (82 особи – 41 %), а 70 працівників (35 %) – вищу юридичну. Понад половини з них займали посаду інспекторів (52 %), старших інспекторів – 30 %, начальників відділу 2 %.

Діяльність державних органів, що здійснюють державну політику у сфері громадської безпеки оцінили як посередню 102 особи (51 %), на відмінно лише 6 осіб, тобто 3 % від опитаних. Оцінка діяльності державних органів за сферами розподілилася таким чином: а) у сфері охорони громадського порядку: «добре» – 14 осіб (7 %); «задовільно» – 30 осіб (15 %); «незадовільно» – 4 особи (2 %); б) у сфері забезпечення громадського спокою: «добре» – 12 осіб (6 %); «задовільно» – 28 осіб (14 %); «незадовільно» – 10 осіб (5 %); в) у сфері захисту прав і свобод людини: «добре» – 12 осіб (6 %); «задовільно» – 28 осіб (14 %); «незадовільно» – 10 осіб (5 %); д) у сфері діяльності Національної поліції України з покращення криміногенної ситуації: «добре» – 10 осіб (5 %); «задовільно» – 22 особи (11 %); в) «незадовільно» – 14 осіб (7 %).

Близько половини опитаних (42 %) зазначили, що суспільні відносини у сфері громадської безпеки можуть бути врегульовані за допомогою Закону України «Про громадську безпеку», а 28 % – Законом України

«Про Національну поліцію», Стратегією національної безпеки – 40 осіб (20 %), і тільки 10 % наголосили на неефективності такого врегулювання.

Серед пріоритетних напрямів законодавчого забезпечення громадської безпеки працівники поліції виділили розроблені автором положення «безпекового законодавства» – 66 осіб (33 %), окремі закони – 24 особи (12 %), а норми заборони – 30 осіб (15 %). Значну залежність (118 осіб – 59%) рівня громадської безпеки від функціонування ефективної системи правового регулювання визначили 118 осіб, що становить більше половини опитаних.

На сьогодні потребують доопрацювання положення Закону України «Про основи національної безпеки України» у частині засад державної політики (36 %); компетенції суб'єктів забезпечення громадської безпеки – 44 %. І тільки 16 осіб (8 %) зазначили, що такого доопрацювання не потрібно.

На думку 44 % функції Національної поліції відповідають засадам державної політики у сфері громадської безпеки, водночас 72 особи, а це 36 % вважають що напрями діяльності Національної поліції України у сфері забезпечення громадської безпеки потребують доопрацювання. Тому про необхідність введення навчальної дисципліни «Громадська безпека» у вищих навчальних закладах підготовки поліцейських у сфері громадської безпеки висловились 106 осіб (53 %), інші зауважили на спеціальному курсі у межах таких навчальних дисциплін: адміністративне право – 26 осіб (13 %); адміністративна діяльність – 18 осіб (9 %); теорія держави і права – 26 осіб (13 %); теорія управління – 4 особи (2 %); поліцейське право – 20 осіб (10 %); кримінальне право – 2 особи (1 %).

Не згодні з ліквідацією Департаменту громадської безпеки 36 %, а підтримали таку реорганізацію лише 12 %. Громадська безпеку як категорію респонденти визначили як: стан захищеності – 16 поліцейських, суспільні відносини – 76, комплекс заходів – 72, діяльність держави та громадських формувань – 30.

На думку 24 % опитаних неефективність влади є найбільш небезпечною формою для громадської безпеки, а 22 % вважають люстрацію та розбалансованість макросистем такими факторами, і лише 14 % – низький рівень безпекової культури.

Таким чином, до існуючих загроз національної безпеки повинен бути застосований наступний характер державної політики: проактивний – 80 осіб (40 %); активний – 88 осіб (44 %); реалізація національних цінностей – 28 осіб (14 %).

Половина опитаних (100 осіб – 50 %) наголосила на тому, що діяльність добровольчих батальйонів та недержавних організацій у реалізації державної політики у сфері громадської безпеки повинна полягати у взаємодії з державою та допомозі їй. Обов'язок із формування та реалізації такої політики має бути покладено на: Президента України –19 %; РНБОУ – 21 %; Уряд України –11 %; Верховну Раду України – 10 %; МВС України – 38 %.

Аналіз підготовлено В. Г. Фатхутдіновим

**Акти впровадження наукових здобутків
за дисертацією**

**МІНІСТЕРСТВО
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
УКРАЇНИ**

**Департамент
персоналу, організації освітньої
та наукової діяльності**

Докторанту кафедри
адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх
справ України
Фатхутдінову В.Г.

вул. Богомольця, 10, м. Київ, 01601,
тел. 254-14-57, www.mvs.gov.ua

21 листопада 2016 року № 22/2-3344
На № від

АКТ

впровадження результатів дисертації здобувача наукового ступеня доктора
юридичних наук Фатхутдінова Василя Гайнуловича «Адміністративно-правове
забезпечення громадської безпеки в Україні» у наукову діяльність

Матеріали дисертації Фатхутдінова Василя Гайнуловича «Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні» (на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальностями 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) опрацьовані в Міністерстві внутрішніх справ.

Розв'язання проблеми ефективного правового забезпечення громадської безпеки в Україні перебуває в площині не лише вдосконалення безпекового законодавства, а й у формуванні відповідної теоретико-методологічної бази, визначення науково обґрунтованих шляхів правового регулювання даних процесів. Одним із завдань виступає розроблення відповідних нормативних актів.

У зв'язку з цим, особливої уваги набувають положення дисертації Фатхутдінова В.Г., які стосуються докладного аналізу методології громадської безпеки. Автором здійснено не лише історіософський, а й передусім методологічний аналіз проблеми, через акцентування на аксіологічному підході.

Вивчення зарубіжного досвіду організації та діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки дозволить сформулювати практичні рекомендації щодо формування дієвих механізмів взаємодії інститутів громадського суспільства з інституціональною складовою державного механізму протидії корупції.

Здійснені кандидатом юридичних наук, доцентом Фатхутдіновим В.Г. науково-прикладні дослідження за темою дисертації мають як наукову, так і прикладну цінність і сприятимуть системній реалізації державної політики у сфері забезпечення громадської безпеки в Україні.

Директор Департаменту,
кандидат юридичних наук

В.Р. Слівінський

2017-08-14 20:54

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ
результатів дисертаційного дослідження
докторанта кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ України
Фатхутдінова Василя Гайнуловича

Комісією у складі: Слівінського Віктора Романовича, кандидата юридичних наук, директора Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС України; Воробйова Руслана Анатолійовича, кандидата юридичних наук, заступника директора Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС України та Ботнаренка Олексія Миколайовича, кандидата юридичних наук, доцента, начальника відділу професійної підготовки управління професійної освіти та науки Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС України розглянуто результати дисертаційного дослідження Фатхутдінова Василя Гайнуловича на тему «Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право та зроблено висновок, що положення дисертаційної дослідження в частині визначення місця та ролі Національної поліції в системі забезпечення громадської безпеки; ефективності діяльності Національної поліції, як суб'єкта забезпечення громадської безпеки; розширення повноважень та компетенції Міністерства внутрішніх справ України мають необхідний теоретичний та методологічний рівні, практичну значимість та при можливості будуть враховані у ході подальшого реформування Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України.

Директор Департаменту персоналу,
організації освітньої та наукової діяльності
МВС України

24. 11 .2016



В.Р. Слівінський

Заступник директора Департаменту персоналу,
організації освітньої та наукової діяльності
МВС України

 .2016

Р.А. Воробйов

Начальник відділу професійної підготовки
управління професійної освіти та науки
Департаменту персоналу, організації освітньої та
наукової діяльності МВС України

 .2016

О.М. Ботнаренко

2017-08-14 20:54



СЛУЖБА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

вул. Володимирська, 33, м. Київ, 01601, тел./факс: (044) 226-34-31, тел. 256-99-05
www.sbu.gov.ua, e-mail: sbu_cu@ssu.gov.ua Код ЄДРПОУ 00034074

23.04.17 № 10/94/1-10

На № _____ від _____

Прим. № 1

Докторанту кафедри адміністративного
права і процесу Національної академії
внутрішніх справ України
Фатхутдінову В.Г.

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Служба безпеки України розглянувши результати дисертаційного дослідження Фатхутдінова Василя Гайнуловича на тему "Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні" на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, вважає, що положення дисертаційної роботи в частині визначення ролі, завдань, повноважень Служби безпеки України як суб'єкта загальної компетенції, який бере участь у визначенні засад зовнішньої політики держави, визначенні стратегії державного управління у сфері внутрішньої безпеки, зокрема, громадської безпеки як у звичайних умовах життєдіяльності, так і в умовах виникнення різноманітних надзвичайних ситуацій, а також реалізації державної політики щодо забезпечення внутрішньої безпеки та захисту населення і територій від протиправних посягань з боку іноземних спецслужб, організацій, груп і окремих осіб на державну безпеку, яка невідривно пов'язана з громадською безпекою, мають необхідний теоретичний, методологічний рівень та практичну значимість та при можливості будуть використані під час практичної діяльності Служби безпеки України.

Кандидат юридичних наук,
перший заступник Голови Служби-
керівник Антитерористичного центру при СБ України
генерал-полковник

В.Маліков

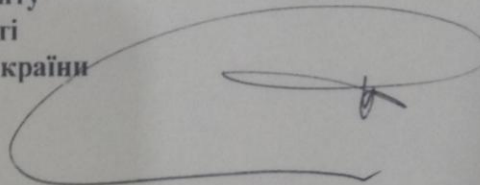
2017-08-14 20:55

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

результатів дисертаційного дослідження
докторанта кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ України
Фатхутдінова Василя Гайнуловича

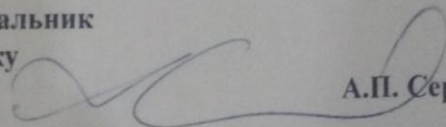
Комісією у складі полковника поліції Бабича Ігоря Сергійовича, начальника Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України; полковника поліції Серединського Анатолія Петровича, заступника начальника Департаменту превентивної діяльності – начальника управління публічного порядку та полковника поліції Прохоренка Івана Михайловича, заступника начальника Департаменту превентивної діяльності – начальника управління безпеки дорожнього руху розглянуто результати дисертаційного дослідження Фатхутдінова Василя Гайнуловича на тему «Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право та зроблено висновок, що положення дисертаційної роботи в частині визначення місця та ролі Національної поліції в системі забезпечення громадської безпеки; ефективності діяльності Національної поліції, як суб'єкта забезпечення громадської безпеки; розширення повноважень та компетенції Міністерства внутрішніх справ України мають необхідний теоретичний та методологічний рівні, практичну значимість та при можливості будуть використані під час практичної діяльності.

Начальник Департаменту
превентивної діяльності
Національної поліції України
полковник поліції
_____.2016



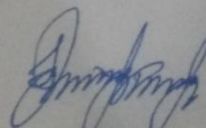
І.С. Бабич

Заступник начальника Департаменту
превентивної діяльності – начальник
управління публічного порядку
полковник поліції
_____.2016



А.П. Серединський

Заступник начальника Департаменту
превентивної діяльності – начальник
управління безпеки дорожнього руху
полковник поліції
_____.2016



І.М. Прохоренко

2017-08-14 20:55



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань науки і освіти

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-31-55, факс: 255-33-04, e-mail: kno@rada.gov.ua

№ 04-23/15 - 1281

"08" вересня 2016 р.

Докторанту кафедри адміністративного
права і процесу Національної академії
внутрішніх справ України
Фатхутдінову В.Г.

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

В Комітеті Верховної Ради України з питань науки та освіти розглянуто результати дисертаційного дослідження Фатхутдінова Василя Гайнуловича на тему «Адміністративно-правове регулювання у сфері громадської безпеки в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, у вигляді пропозицій до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про основи національної безпеки України» та встановлено, що надані пропозиції, отримані за результатами проведеного дисертаційного дослідження, мають в першу чергу глибоку наукову основу, необхідний теоретичний, методологічний рівень та практичну значимість.

Після захисту запропонованих досліджень Комітет порекомендує профільним комітетам Верховної Ради, що опікуються даною темою, звернути увагу на обґрунтовані в роботі пропозиції та використати їх в законодавчій роботі.

З повагою,
Заступник Голови Комітету

2017-08-14 21:01

І.Кириленко



КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ТУРИЗМУ, ЕКОНОМІКИ І ПРАВА

KYIV UNIVERSITY OF TOURISM,
ECONOMICS AND LAW

вул. Жмаченка, 26, м. Київ-192, 02192, Україна

26 Zhmachenko St., Kyiv-192, 02192, Ukraine

Tel./тел. (044) 543-86-31, 543-86-58, 543-86-19, Fax/факс (044) 543-87-66, 543-93-52; E-mail: info@kutep.ua

24.11.2016 р. № Б/Н

Ref/На: _____ від _____

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження

Фатхутдінова Василя Гайнуловича за темою:

«Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні»

у навчальний процес

Київського університету туризму, економіки і права

Комісія у складі завідувача кафедри д.ю.н, доцента Федорченко Н.В.; к.ю.н, доцента Максимової Л.В.; к.ю.н., доцента Зінченко О.В. засвідчують, що матеріали дисертаційного дослідження докторанта кафедри адміністративного права та процесу НАВС України Фатхутдінова В.Г. на тему: «Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні» за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право впроваджені в навчальному процесі Київського університету туризму, економіки і права під час проведення та удосконалення навчальних занять при вивченні таких дисциплін:

– «Адміністративне судочинство» з наступних тем: «Юрисдикція адміністративних судів», «Адміністративна юстиція та судово-правова реформа», «Підсудність адміністративних справ», «Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання».

– «Адміністративне право» з наступних тем: «Забезпечення законності в державному управлінні»; «Адміністративний примус і адміністративна відповідальність»; «Адміністративно-правове регулювання та державне управління у сфері соціального захисту населення».

– «Права людини та їх захист» з наступних тем: «Стан дотримання та реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина на сучасному етапі розвитку української державності»; «Правові засади захисту конституційних права та свобод людини та громадянина в Україні».

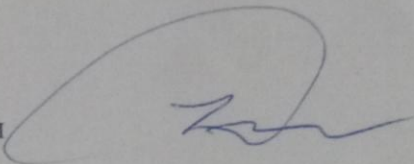
– «Судові та правоохоронні органи України» з наступних тем: «Органи внутрішніх справ України»; «Органи досудового слідства».

У ході впровадження результатів дисертаційного дослідження Фатхутдінова В.Г. було зроблено висновок, що положення дослідження в частині визначення місця та ролі Національної поліції в системі забезпечення

2017-08-14 21:02

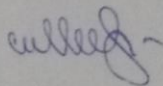
громадської безпеки; ефективності діяльності Національної поліції, як суб'єкта громадської безпеки; розширення повноважень та компетенції Міністерства внутрішніх справ України мають необхідний теоретичний, методологічний та науковий рівні, а також практичну значимість.

Завідувач кафедри



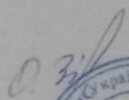
Н.В. Федорченко

к.ю.н., доцент

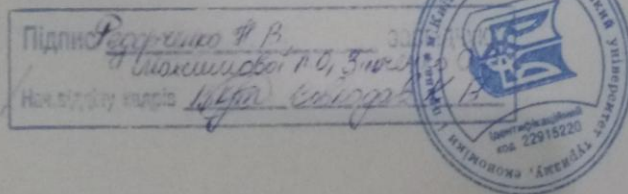


Л.О. Максимова

к.ю.н., доцент



О.В. Зінченко



2017-08-14 21:02