

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На правах рукопису

КОБЗАР ОЛЕКСАНДР ФЕДОРОВИЧ



УДК 342.9(075.8)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 — адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Науковий консультант –

Петков Валерій Петрович

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Дніпропетровськ – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	4
Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	
	19
1.1. Поняття поліцейської діяльності	19
1.2. Співвідношення поліцейської діяльності та правоохоронної діяльності	48
1.3. Генезис поліцейської діяльності	65
Висновки до розділу 1	83
Розділ 2 ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	
	85
2.1. Зміст, система та види поліцейської діяльності	85
2.2. Суб'єкти поліцейської діяльності	102
2.3. Поліцейська діяльність як засіб забезпечення публічного порядку	119
Висновки до розділу 2	145
Розділ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ	
	147
3.1. Поняття, зміст та значення публічної безпеки	147
3.2. Реалізація управлінської функції в діяльності правоохоронних органів	174
3.3. Забезпечення прав і свобод громадян в діяльності правоохоронних органів у сфері публічної безпеки	182
3.4. Громадський і державний контроль за діяльністю правоохоронних органів у сфері забезпечення публічної безпеки	190
Висновки до розділу 3	204

Розділ 4. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ	207
4.1. Поняття, зміст та значення взаємодії	207
4.2. Правова регламентація взаємодії правоохоронних органів	219
4.3. Основні форми і методи взаємодії правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування	235
4.4. Основні форми і методи взаємодії правоохоронних органів з громадськістю та засобами масової інформації	266
Висновки до розділу 4	284
Розділ 5. КОМПАРАТИВІСТСЬКЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	287
5.1. Міжнародний досвід поліцейської діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки	287
5.2. Удосконалення поліцейської діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки	321
Висновки до розділу 5	339
ВИСНОВКИ	343
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	356
ДОДАТКИ	395

ВСТУП

Актуальність теми. Умови становлення України як демократичної правової держави закономірно викликають інтерес до проблематики організації й функціонування правоохоронних органів. Інтеграція України в Європейську спільноту ставить перед нашою державою обов'язок щодо гарантування повноцінного функціонування інститутів, основним завданням яких є забезпечення верховенства права, дотримання та захист основних прав і свобод людини і громадянина, а події, що відбуваються останнім часом у нашій державі, надзвичайно актуалізують пошуки та запровадження нових підходів щодо реформування правоохоронних органів України. Що ж до правоохоронних органів, то вітчизняному законодавству притаманна невизначеність їх системи та функціонального призначення. Така ситуація не сприяє ні подальшому зміцненню реформування, ні узгодженій їх діяльності, насамперед у сфері дотримання прав людини та забезпечення публічного порядку.

Сьогодні перед Україною постає нагальне завдання створення, відповідно до сучасних вимог, дієвої системи функціонування правоохоронних органів. Сфера регулювання поліцейської діяльності постійно перебуває у стані динамічної трансформації та удосконалення і певною мірою відображає напрями реалізації правової політики держави. Незважаючи на зміни, система правоохоронних органів залишається недостатньо ефективною та закритою від суспільства. Україна обрала свій шлях формування правопорядку, необхідність зміни якого обумовлюється інтересами держави та суспільства. Розуміння проблеми регулювання та забезпечення поліцейської діяльності обумовлює розробку нової, якісної й ефективної стратегії організації та діяльності поліцейських органів. Саме

тому процес забезпечення публічного порядку в Україні, що відповідатиме вимогам сьогодення, є одним з найважливіших завдань правової держави; у здійсненні вказаного процесу беруть участь всі державні органи, зокрема, правоохоронні.

Сьогодні наша країна продовжує формування сучасного, ефективного, якісного та дієвого механізму державних органів. Особливу роль в цьому механізмі відіграють органи правопорядку і, зокрема, поліція, на яку покладено обов'язок забезпечувати права і свободи громадян та охороняти встановлений порядок, не допускаючи протиправних посягань. У цілому ж поліція та здійснення нею діяльності нерозривно пов'язані з існуванням держави, які співвідносяться як частина і ціле. Під час функціонування механізму держави важливим є забезпечення реалізації норм права всіма членами суспільства, при цьому неабияку роль відіграють заходи примусу, тому в даному випадку взаємозв'язок держави та поліції є необхідним та логічним.

Діяльність поліції має велике значення не лише для суспільства в цілому, а й для окремої людини зокрема, адже впевненість у власній безпеці та відчуття захищеності з боку органів державної влади є головною вимогою, яку висуває сучасне суспільство до держави.

Реформування правоохоронних органів в Україні є невід'ємною частиною демократизації суспільного життя та побудови правової держави, а тому дотримання і реалізація основних засад діяльності Національної поліції України, закріплених у розділі II Закону України «Про Національну поліцію», прискорять процес формування та ефективного функціонування інституту поліції в Україні відповідно до міжнародних стандартів забезпечення прав і свобод у різних сферах життєдіяльності людини.

Актуальність дослідження базується, зокрема, на необхідності визначення підходів до розвитку та функціонування підрозділів поліції у

країнах світу, а також досвіду використання світових стандартів забезпечення прав та свобод людини. Також актуальність вбачається у необхідності визначення теоретико-методологічного, а також наукового обґрунтування реалізації нових підходів щодо поліпшення поліцейської діяльності в Україні.

Науково-теоретичною основою дисертаційного дослідження стали праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії держави і права та адміністративного права: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, М. І. Ануфрієва, К. С. Бельського, Д. М. Бахраха, А. І. Берлача, В. Т. Білоуса, Ю. П. Битяка, І. І. Веремеєнка, В. В. Галуцька, І. П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, С. Д. Гусарєва, Є. В. Додіна, М. М. Дорогих, М. І. Єропкина, В. Ф. Захарова, Р. А. Калюжного, А. П. Ключниченка, Т. О. Коломоєць, В. В. Конопльова, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Я. Ю. Кондратьєва, О. П. Коренева, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, В. М. Манохіна, О. Г. Мурашина, Н. Р. Нижник, В. І. Олефіра, О. І. Остапенка, В. П. Петкова, С. В. Петкова, Л. Л. Попова, Т. О. Проценка, Ю. І. Римаренка, О. П. Рябченко, Ю. П. Солов'я, С. Г. Стеценка, Ю. С. Шемшученка, О. П. Шергіна, О. М. Якуби, Х. П. Ярмачі та інших.

Окремі питання вивчення та використання світового досвіду організації діяльності поліції тією чи іншою мірою висвітлювалися у працях таких українських та іноземних учених як О. М. Бандурка, М. М. Биргеу, А. В. Губанов, В. О. Заросило, Д. П. Калаєнов, Б. С. Крилов, М. В. Лошицький, О. С. Проневич, А. В. Сергєєв, О. С. Юнін та інші.

Науковим розробкам щодо функціонування правоохоронних органів та відносин, які виникають при виконанні покладених на них обов'язків, присвятили роботи такі фахівці як О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, Є. О. Безсмертний, В. В. Богущкий, В. І. Варенко, І. І. Веремеєнко, В. Л. Грохольський, М. М. Дорогих, М. І. Єропкін, Д. В. Журавльов,

В. Ф. Захаров, А. П. Ключніченко, В. В. Ковальська, Ю. М. Козлов, О. Г. Комісаров, С. Ф. Константинов, О. П. Коренєв, М. В. Корнієнко, С. О. Кузніченко, В. В. Лазарєв, Т. П. Мінка, Р. В. Миронюк, В. І. Олефір, В. М. Плішкін, Л. Л. Попов, Д. В. Приймаченко, Ю. І. Римаренко, Л. М. Розін, О. В. Серьогін, О. Ю. Синявська, А. О. Собакарь, Г. А. Туманов, І. М. Шопіна та інші.

Важливі проблеми правового регулювання поліцейської діяльності в Україні досліджувались в роботах багатьох вчених. Однак, сьогодні у науковому середовищі немає єдності у загальному розумінні сутності та значення організаційно-правових засад поліцейської діяльності, низка основних питань є недостатньо дослідженою, а наявні наукові праці мають несистемний та поверхневий характер. Незважаючи на важливість і актуальність вивчення поліцейської діяльності та потребу наукового опрацювання при перебудові роботи правоохоронних органів України, комплексного підходу в цьому напрямі в наукових розробках в нашій державі ще не було.

Проте, незважаючи на проведені дослідження, сьогодні відсутній комплексний аналіз поліцейської діяльності, зокрема, у сфері забезпечення публічної безпеки. Не досліджено особливості взаємодії органів публічного адміністрування у сфері забезпечення публічної безпеки, не опрацьовано можливості запровадження міжнародного досвіду поліцейської діяльності в Україні, відсутній комплексний аналіз роботи поліції у сфері надання послуг, яка розповсюджується як на підрозділи, що забезпечують публічну безпеку, так і на інші підрозділи.

Таким чином, особливого значення набуває вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням адміністративно-правових засад поліцейської діяльності, особливо у сфері охорони публічного порядку.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до пп. 1.1, 1.2, 1.6 Додатку 1, пп. 8.1, 8.3, 8.10 Додатку 8 Пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років, затверджених наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275, а також в межах загальноуніверситетської теми наукових досліджень Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ на 2012–2017 рр. «Актуальні проблеми забезпечення безпеки та правопорядку в Україні» (номер державної реєстрації 0112U003548), затвердженої 28 травня 2012 року, та загальнокафедральної теми кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності «Адміністративно-правові засади удосконалення діяльності служб і підрозділів ОВС», затвердженої 12 лютого 2015 року.

Тему дисертації затверджено Вченою радою Державного науково-дослідного інституту МВС України від 29 грудня 2010 року (протокол № 6); уточнено Вченою радою Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 27 жовтня 2015 року (протокол № 2).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу існуючих наукових підходів, законодавства зарубіжних країн, а також чинного законодавства України й практики його реалізації визначити сутність та особливості адміністративно-правового регулювання поліцейської діяльності, а також надати ґрунтовні пропозиції та рекомендації щодо шляхів його подальшого вдосконалення.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації були поставлені такі основні *задачі*:

- розкрити сутність поліцейської діяльності та визначити її співвідношення з правоохоронною діяльністю;
- охарактеризувати етимологічно-історичні передумови виникнення та розвитку поліцейської діяльності;

- визначити сучасні підходи до визначення змісту, системи, видів та суб'єктів поліцейської діяльності;
- встановити особливості поліцейської діяльності як засобу забезпечення публічного порядку;
- надати характеристику основним напрямам забезпечення прав і свобод громадян у діяльності правоохоронних органів у сфері публічної безпеки;
- з'ясувати організаційні основи громадського і державного контролю за діяльністю правоохоронних органів у сфері забезпечення публічної безпеки;
- розкрити сутність взаємодії органів публічного адміністрування у сфері забезпечення публічної безпеки;
- окреслити основні форми і методи взаємодії правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування;
- узагальнити основні форми і методи взаємодії правоохоронних органів з громадськістю та засобами масової інформації;
- узагальнити міжнародний досвід поліцейської діяльності в сфері забезпечення публічної безпеки;
- визначити стандарти і критерії оцінки надання поліцейських послуг;
- визначити шляхи удосконалення поліцейської діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які формуються у сфері здійснення поліцейської діяльності.

Предмет дослідження становить адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційного дослідження становить сукупність методів та прийомів наукового пізнання,

які визначені згідно з метою, задачами, об'єктом та предметом дисертації. Загальнометодологічну основу дисертаційного дослідження становлять поєднання загальнонаукових, філософських, а також спеціальних методів, які в комплексному застосуванні дозволяють вирішити поставлені в дисертації задачі.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є *синергетичний підхід*, з використанням якого визначаються взаємопов'язаність певних процесів та явищ в сучасному суспільстві, а поліцейська діяльність розглядається як динамічний процес, що характеризується механізмами самоорганізації. *Діалектичний метод* дозволив дослідити теоретико-методологічний підхід до дослідження адміністративно-правового регулювання поліцейської діяльності через пізнання філософських, історичних, соціальних, управлінських явищ з урахуванням зв'язку теорії з практикою та обґрунтувати зв'язки адміністративного права із суміжними науками, а також тенденціями розвитку суспільних відносин у сфері забезпечення публічної безпеки. *Метод теоретико-правового моделювання* надав можливість сформулювати положення теоретико-методологічного підходу до адміністративно-правового регулювання поліцейської діяльності (розділ 1). У процесі роботи використано *методи теоретичного та емпіричного дослідження*. За допомогою *системного підходу* систематизовано емпіричну базу, виявлено особливості окремих елементів здійснення поліцейської діяльності, чітко окреслено та сформульовано понятійно-категорійний апарат дослідження (підрозділи 1.1, 3.1, 4.1). За допомогою *історичного методу* розкрито сутність і значення процесу виникнення, формування та розвитку поліцейської діяльності в Україні (підрозділ 1.3). *Метод прогнозування* використано у ході розробки та формулювання пропозицій, спрямованих на вдосконалення поліцейської діяльності в Україні (підрозділи 3.4, 4.3, 4.4, 5.2).

Порівняльно-правовий аналіз (підрозділи 3.1, 5.1, 5.2), *індукція, аналогія та абстрагування* (підрозділи 2.2, 2.3, 3.2, 5.2) використані для окреслення предмету дисертаційного дослідження, відшліфування термінологічного апарату та формулювання методологічних понять у сфері дослідження, обґрунтованого трактування основних функцій поліції та модернізації основних засад поліцейської діяльності, для формулювання поняття та видів прав і свобод людини як об'єкта поліцейської діяльності. *Методи аналізу, синтезу та моделювання* використовувалися при обґрунтуванні структури теоретико-методологічного підходу до адміністративно-правового регулювання поліцейської діяльності в Україні, а також при формулюванні висновків та пропозицій щодо вдосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення поліцейської діяльності з урахуванням міжнародних стандартів (підрозділи 2.3, 3.3, 3.4, 4.3, 4.4, 5.2). *Формально-юридичний метод* застосовувався при вивченні джерел адміністративного права щодо діяльності правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування, зокрема, у сфері забезпечення публічної безпеки (розділи 2, 3, 4). *Формально-логічний метод* дозволив обґрунтувати основоположні для даного дослідження судження, поняття та сформулювати відповідні висновки (підрозділи 1.1, 1.2, 3.1, 4.1). Із використанням *дедуктивного методу* було визначено структурно-логічну схему дослідження (підрозділ 1.2), яка відображає напрям пізнання поліцейської діяльності від загального (поліцейська діяльність як об'єкт правового регулювання) до конкретного. Також застосовувався *контент-аналіз* публікацій та Інтернет-ресурсів, пов'язаних з тематикою дисертаційного дослідження.

Нормативною основою роботи є Конституція України, чинні законодавчі акти України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради, акти Президента і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних

органів виконавчої влади, а також законодавство зарубіжних держав.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці фахівців у галузі філософії, політології, теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук, а також праці зарубіжних дослідників.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять дані Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки, Державної фіскальної служби та інших державних органів; аналіз політико-правової публіцистики, довідкових видань, статистичних матеріалів, фактологічних матеріалів щодо діяльності поліцейських органів в Україні та за кордоном; результати експертного опитування 153 працівників поліції та результати контент-аналізу 148 публікацій, пов'язаних з тематикою дисертаційного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є одним з перших комплексних монографічних досліджень, в якому з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень юридичної науки визначено сутність та особливості адміністративно-правового регулювання поліцейської діяльності в Україні та запропоновано авторське бачення шляхів його вдосконалення. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

уперше:

– обґрунтовано положення, що ознаки поліцейської діяльності притаманні не тільки органам державної влади, які виконують правоохоронну функцію, а і недержавним інституціям та громадянам;

– сформульовано авторське визначення поліцейської послуги, під якою розуміється діяльність уповноважених державою поліцейських органів

та недержавних інституцій, що спрямована на задоволення потреб суспільства, реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

– сформульовано концепцію надання поліцейських послуг населенню із забезпечення публічної безпеки та окреслено в ній систему принципів надання поліцейських послуг, до яких слід віднести: законність, доступність, дотримання стандартів, результативність, відкритість;

– вироблено стандарти надання поліцейських послуг, під якими слід розуміти вимоги щодо надання поліцейських послуг, виконання яких повинен забезпечити поліцейський орган. При цьому, слід враховувати критерії, за якими можна було б оцінити якість поліцейської послуги: оперативність, доступність, відкритість, зручність, результативність, професійність;

удосконалено:

– розуміння основних форм і методів взаємодії поліцейських органів з органами місцевого самоврядування, громадськістю та засобами масової інформації. Адже належним чином організована взаємодія, чіткий розподіл компетенції між суб'єктами взаємодії, кінцевою метою яких є досягнення загального визначеного результату, дозволяють виконати поставлене завдання швидше, ефективніше, результативніше, з меншою витратою зусиль;

– узагальнення підходів щодо забезпечення прав і свобод громадян у діяльності правоохоронних органів у сфері публічної безпеки, адже ефективна діяльність правоохоронних органів та довіра населення прямо залежить від механізму реалізації прав і свобод громадян та створення гарантованих умов їх реалізації;

– висновок про те, що організаційні засади поліцейської діяльності можуть бути регламентовані різними за своїм значенням нормативно-

правовими актами, тобто як тими, що видаються вищими чи центральними органами влади, так і тими, що приймаються відповідним поліцейським органом;

– підходи до здійснення громадського і державного контролю за діяльністю правоохоронних органів у сфері забезпечення публічної безпеки. Створення ефективного механізму громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів є необхідною передумовою перетворення суспільного життя відповідно до ідеалів і принципів демократії. Встановлення дієвого державного та громадського контролю над правоохоронними органами є надзвичайно важливим завданням для нинішнього етапу розвитку України;

– обґрунтування пропозицій щодо розуміння діяльності поліцейських підрозділів як сфери надання послуг з реалізацією при цьому найголовнішого чинника — довіри населення, переорієнтацією діяльності поліцейських органів з виконання правоохоронних функцій на надання послуг усім зацікавленим особам;

– класифікацію поліцейських послуг за наступними критеріями: функцією (оперативно-розшукові, адміністративні, кримінально-процесуальні, профілактичні, охоронні, комунікативні); оплатністю (платні та безоплатні); суб'єктом звернення (фізичні особи та юридичні особи); нормативним врегулюванням;

– узагальнення підходів до використання позитивного міжнародного досвіду навчання та професійної підготовки висококваліфікованих кадрів для поліцейських підрозділів. Серед основних досягнень в процесі підготовки працівників поліції в провідних країнах світу виділено його передову технічну забезпеченість, високу якість процесу навчання та практичну обґрунтованість наукових досліджень, спрямованість навчального процесу на отримання практичних навиків. Успішність роботи в цьому напрямку багато

в чому залежить від вміння враховувати зарубіжний досвід підготовки поліцейських та впроваджувати найбільш ефективні досягнення і перспективні напрямки роботи в підготовку вітчизняних правоохоронців;

дістали подальший розвиток:

– визначення такої категорії як «поліцейська діяльність», під якою слід розуміти особливу форму державно-владної діяльності управлінського характеру, що здійснюється уповноваженими органами державної влади із застосуванням поліцейських заходів, включаючи примус, з метою здійснення адміністративного нагляду в усіх сферах життєдіяльності суспільства, а також забезпечення реалізації та захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина;

– узагальнення ознак поліцейської діяльності, які формують зміст, систему і види поліцейської діяльності. Їх можна поділити на основні і додаткові. Серед основних слід виділити такі: нормативне врегулювання діяльності, управлінський характер, професійність, публічність та безперервність. Додаткові (факультативні) ж ознаки визначаються функціями поліцейської діяльності. Зокрема, додатковою є ознака, яка визначає поліцейську діяльність як оперативно-розшукову;

– розуміння принципів правового регулювання взаємодії поліцейських органів. Як базисні необхідно визначити наступні: система правоохоронних органів має бути координованою, стабільною та швидкою, спроможною відповідно та дієво відповідати на кожні зміни в оперативній обстановці; застрахованою від протиправного проникнення, орієнтованою на суспільство, економічною та еластичною. Серед основних принципів покращення взаємодії правоохоронних органів мають бути принципи надійності та ефективності адміністрування; раціональності розподілу повноважень; визначення пріоритетів оперативно-службової діяльності суб'єктів взаємодії; плановості та відкритості здійснення усіх функцій;

практичної вмотивованості прийнятих рішень;

– узагальнення підходів до визначення правоохоронної діяльності, під якою слід розуміти зумовлений потребами людини особливий вид соціальної діяльності держави, встановлений нормативно-правовими актами й визначений об'єктивною необхідністю впливу на суспільні відносини, який знаходить своє практичне втілення в процесі функціонування правоохоронних органів, що повинні попереджувати, запобігати правопорушенням і застосовувати державний примус або громадський вплив на осіб, які порушили встановлений законом порядок у суспільстві;

– теоретичні узагальнення щодо децентралізації поліцейських органів у процесі проведення реформ децентралізації влади та правоохоронної системи в Україні шляхом створення муніципальної поліції, а також підвищення звітності та підконтрольності поліцейських органів органам місцевого самоврядування. В компетенції місцевих громад повинні бути питання забезпечення публічної безпеки на відповідних територіях, з використанням при цьому позитивного досвіду організації поліцейської діяльності провідних країн світу;

– обґрунтування необхідності внесення змін до низки чинних нормативно-правових актів, що регулюють поліцейську діяльність в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері — як основа для подальшого дослідження проблем адміністративно-правового регулювання поліцейської діяльності в Україні (акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 16.12.2015 р.);

– у правотворчості — для вдосконалення і розробки проектів законодавчих та підзаконних актів, що буде сприяти поліпшенню правового регулювання поліцейської діяльності в Україні (акт впровадження Інституту

законодавства Верховної ради України від 25.12.2015 р.);

– у правозастосовчій діяльності — для удосконалення адміністративно-правового регулювання поліцейської діяльності та практичної діяльності правоохоронних органів, що забезпечують публічну безпеку (акти впровадження УМВС України в Кіровоградській області від 17.11.2014 р. та ГСУ НП МВС від 11.01.2016 р.);

– у навчальному процесі — під час підготовки підручників та навчальних посібників з дисциплін «Адміністративна діяльність ОВС», «Основи управління в ОВС», «Оперативно-розшукова діяльність», «Тактико-спеціальна підготовка»; вони вже використовуються в ході проведення занять із зазначених дисциплін у Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ. Їх враховано також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю автора (акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 16.12.2015 р.).

Апробація результатів дослідження. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, зокрема: «Прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування» (Кіровоград, 2007); «Сучасні проблеми розвитку державності та протидії злочинності» (Кіровоград, 2007); «Організаційно-правові засади управлінської діяльності ОВС в умовах євроінтеграції» (Одеса, 2007); «Національні інтереси та проблеми забезпечення безпеки України» (Кіровоград, 2009); ««Національні інтереси та проблеми забезпечення безпеки України» (Кіровоград, 2010); «Протидія злочинності неповнолітніх: досвід та сучасні проблеми» (Кіровоград, 2011); «Правові та економічні передумови участі суб'єктів публічного права в приватних відносинах: загальнодержавні та регіональні

аспекти» (Кіровоград, 2011); «Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави» (Одеса, 2012); «Проблеми правопорушень у транспортній сфері: науково-практичний аспект» (Одеса, 2013); «Актуальні правові та організаційні проблеми публічного управління та судочинства» (Кіровоград, 2013).

Публікації. Основні результати дослідження викладено в одноосібній монографії, двадцяти п'яти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, десяти тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1.1. Поняття поліцейської діяльності

Еволюційний розвиток держави обумовив виокремлення поліцейського аспекту її діяльності, що спричинено прагненням до упорядкування суспільних відносин з метою забезпечення правопорядку та безпеки громадян, створення належних умов для реалізації кожним суб'єктивних прав і свобод. Одним із найважливіших завдань держави донині залишається розбудова ефективної правоохоронної системи, суб'єкти якої наділені повноваженнями застосування легітимного примусу при охороні суспільного блага та протидії існуючим загрозам (небезпекам). «Поліцейська діяльність» є однією з основоположних категорій у поліцейському праві, яка, власне, і уособлює ті складові, що направлені на реалізацію мети сучасної держави в правоохоронній сфері життєдіяльності суспільства [295, с. 350].

Сама ж дефініція поліцейської діяльності є складним та багатогранним теоретико-правовим явищем, яке складалося історично разом із розвитком держави та інших державно-правових інститутів. Основні концептуальні засади дослідження сутності поліцейської діяльності були закладені впродовж другої пол. XVIII — поч. XX ст. у роботах низки зарубіжних і вітчизняних поліцейстів. Однак, на сьогоднішній час тематика поліцейської діяльності також складає чималий інтерес серед наукових досліджень та відображена у наукових працях таких відомих іноземних, російських та

українських вчених–поліцейстів сучасності і минулого — І. Є. Андрієвського, К. С. Бельського, Ж. Веделя, І. А. Горшеньової, В. М. Гессена, І. А. Губанова, В. Ф. Дерюжинського, Є. В. Додіна, В. В. Іванівського, Д. П. Калаянова, М. В. Лошицького, В. М. Лешкова, П. П. Михайленка, І. І. Мушкета, Ю. І. Римаренка, Ю. П. Соловея, Ю. Н. Старилова, І. Т. Тарасова, Г. А. Туманова, В. М. Шадріна, М. М. Шпилевського та ін.

Зокрема, для визначення поняття та змісту даної категорії вбачається доцільним в першу чергу розглянути поняття «поліції» як складову частину досліджуваної категорії. При цьому, особливу увагу слід приділити меті, засобам та предмету діяльності поліції, від яких залежить кінцевий результат визначення категоріального апарату. А також необхідно проаналізувати взаємозв'язок поліції з державою, визначивши при цьому місце та значення даного органу виконавчої влади в механізмі держави.

Звернемо увагу на те, що на сьогоднішній час системного дослідження становлення поняття «поліція» не здійснювалось, воно мало більш фрагментарний порядок в частині вивчення науковцями генези поліцейського права в цілому. Так, одними з перших дослідників, хто розпочав вивчення еволюції даного поняття у дореволюційний період Російської імперії в контексті організаційної специфіки адміністративно-правового регулювання забезпечення охорони громадського порядку та безпеки, стали такі вчені–поліцейсти: К. С. Бельський [35, 34], А. В. Губанов [77-79], Ю. П. Соловей та інші.

В історичному ж аспекті етимологічне коріння даного поняття бере свій початок з часів античності та має грецьке походження від слова «politeia» (в основі якого лежить інше слово «polis» — місто), що означало міську безпеку. Окрім того, в античні часи цивільна адміністрація позначалася латинським словом «politia». Загалом в даний період поняття «поліція» вживалося для визначення полісного устрою. На підтвердження

цього зазначимо, що Аристотель під терміном «*politia*» розумів в свій час полісне (державне) управління. В такому значенні даний термін широко використовувався в офіційній мові законодавства та адміністрації на території Стародавнього Риму, а пізніше Візантії [305, с. 3].

Із плином часу дана дефініція набула більш вузького значення та використовувалася політичними діячами та науковцями для характеристики окремого напрямку світського управління («*res politicae*»), який існував на теренах тієї або іншої держави протягом тривалого періоду часу. Наприклад, даним терміном позначалася діяльність уряду, яка була направлена на забезпечення громадського порядку або репресії в галузі безпеки, а також на організацію правового регулювання у сфері добробуту населення держави [269, с. 5-6].

Активного вжитку даний термін зазнав наприкінці XIV ст. в країнах Західної Європи, зокрема, у Франції та Німеччині [383, с.8]. Ним називали законодавчу, судову та адміністративну діяльність, а також урядові установи, уповноважені на забезпечення публічного порядку та безпеки (наприклад, контроль за виконанням приписів щодо торгівлі, санітарно-епідеміологічного стану, протипожежної безпеки, дотримання спокою в нічний час, тощо). Протягом XVI–XVII ст. в нормативних актах монархів Франції дефініцією «поліція» охоплювалися охорона громадського порядку та регламентація економіко-правових відносин (наприклад, порядок здійснення торгівлі, оцінка майна, відповідність стандартів мір та ваги, тощо) [121, с.17].

В свою чергу, в Німеччині термін «поліція» до XVII ст. охоплював порядок суспільного життя, тому загальноімперські накази, що стосувалися поліції, регулювали різні сфери життєдіяльності: спадкове право, становий поділ, загальну поведінку, трудову діяльність, договірні або економічні відносини, тощо [252, с.74].

Проте, на початку XVIII ст. в результаті системних перетворень, які

відбувались в державно-правовій площині в процесі державного будівництва на території країн Західної Європи, змінився й підхід до розуміння поняття «поліція». Так, в цей час дана правова категорія стала означати систему державних адміністративних органів, головними завданнями яких було визначено боротьбу з протиправними діями населення, контроль за додержанням законності та забезпечення громадського порядку та безпеки як на окремих адміністративно-територіальних одиницях, так і в країні в цілому. Власне з цього часу такі окремі інституції державної влади почали називати поліцією, що набуло свого поширення серед європейських країн та інших країн світу.

В результаті вказаних вище змін в науковій доктрині також відбулося переосмислення понятійного апарату у сфері поліцейстики, що базувалось на аналізі державної управлінської діяльності в контексті функціонування поліції. На основі чого, наприклад, німецький дослідник Г. фон Берг під поняттям «поліція» розумів, в першу чергу, державні примусові заходи, що були направлені на досягнення безпеки, а по-друге, спеціальні органи державного управління, метою функціонування яких є здійснення комплексу заходів, що спрямовані на боротьбу зі злочинністю та забезпечення громадського порядку, включаючи примус та нагляд [392]. Власне друге розуміння «поліції» набуло свого подальшого розвитку в працях інших вчених та державно-правовій практиці.

Враховуючи вказане вище, слід зазначити, що така дефініція як «поліція» має свою багатовікову історію, що вплинуло на розуміння її сутності та змісту. На сьогоднішній час під поліцією, як правило, розуміється апарат державної влади, який представляє собою універсальний інструмент примусу, що направлений на охорону громадського порядку, публічної безпеки, життя, здоров'я, майна громадян у всіх країнах світу. Також поняття «поліція» об'єднує в одну систему всі наглядово-примусові органи, як

мілітаризовані, так і цивільні, які застосовують адміністративний примус та адміністративну юрисдикцію з метою охорони громадського порядку, тобто здійснюють поліцейську діяльність. Окрім того, позитивним вбачається ще й те, що термін «поліція» достатньо чітко розмежовує управлінську та поліцейську діяльність як окремі напрямки функціонування державного апарату [252, с.77].

Також більшість європейських дослідників XIX ст., формуючи концепції, теорії, принципи та нормативно-правову основу організації та діяльності поліції, що стали фундаментом поліцейського права, звертали свою увагу на поєднання репресивного характеру та загальносоціального призначення функціонування поліції. В даному контексті є доречним висловлювання Р. фон Моля, зміст якого полягає в тому, що сфера діяльності поліції повинна включати надання допомоги населенню, захист окремих осіб від небезпеки, джерелом якої виступають як техногенні, так і антропогенні фактори, шляхом усунення таких факторів та визначення їх меж поширення [398]. На підтримку даної позиції науковця виступав також австрійський вчений Л. фон Штейн, який акцентував увагу на тому, що поліцейська діяльність повинна базуватись на основоположних принципах правої держави, а саме: принципах законності, гуманізму, верховенства права, забезпечення прав і свобод людини, тощо [378].

Слід звернути увагу на те, що в цілому формування та виокремлення особливої галузі поліцейського права ґрунтувалося на необхідності підвищення рівня правового регулювання сфери суспільних відносин, на які може поширюватися застосування державного примусу. А саме до предмета поліцейського права було віднесено: 1) поліцейську функцію держави; 2) поліцейську діяльність; 3) систему державних інституцій, які мають особливе завдання з реалізації поліцейської функції та діяльності; 4) нормативно-правову базу, яка стосується функціонування поліцейських

інституцій [226, с.15-16].

В більшості країн Європи збільшувалася роль поліції в системі центральних органів державного управління, що виникла в результаті поширення концепції «поліцейської держави». Така концепція передбачала можливість втручання держави в особисте життя людини, чітку регламентацію будь-якої сфери життєдіяльності населення, поширення набував всеосяжний контроль і нагляд, а поліцейський примус проявлявся у найжорсткішій формі. На основі таких положень значно розширювалася компетенція поліції, включаючи діяльність з реалізації адміністративної функції держави. Прихильники поліцейської держави, керуючись методологічним принципом евдемонізму (етичний напрям, що вважає своїм принципом або метою життя щастя [14; 271]), оголосили добробут індивіда і суспільства вищою та єдиною метою держави. Для її досягнення держава наділялася необмеженими повноваженнями. Заради суспільного благополуччя визнавалося можливим і необхідним порушення індивідуальних людських прав. Саме ж загальне благо визначалося відповідно до суб'єктивних поглядів носія владних повноважень. Евдемонізм, що запозичив від античності повагу до загального блага, виправдовував абсолютизм, вважаючи його надійним і єдиним засобом досягнення суспільного благополуччя [271, с. 155].

Так, наприклад, К. Є. Цахаріє, характеризуючи поліцію того часу, порівнював її з рослиною, яка проникала до кожної частини державного устрою. В свою чергу, К. Ронер наполягав на твердженні, що «діяльність поліції невичерпна, як саме життя» [36, с. 334]. Численні формально-казуїстичні правила та регламенти, по суті, стирали будь-яку межу між сферою індивідуальної свободи та компетенції влади [271].

Окрім того, зазначимо, що поліцейська держава характеризувалася також принципом колективної відповідальності за вчинки, думки, тощо

(моральний принцип, за якого колективні інтереси і мета превалюють над індивідуальними [14, с. 543]). Так, у збірнику законів, які регламентували діяльність поліції, наприклад, вказувалося на те, що будь-яка людина, котра помітила порушення закону, зобов'язувалася повідомити про це поліцію [178, с. 32]. Природно, що такі вимоги створювали у суспільстві обстановку загальної недовіри, підозр та страху.

Не виключенням була й Російська Імперія, яка виступала класичним прикладом поліцейської держави з усіма характерними їй ознаками. Поліція як поняття та центральний орган управління з'являється в Росії у 1718 р., коли Петром I була введена посада генерала-поліцмейстера. Це була посада начальника поліції, якому були підпорядковані всі місцеві поліцейські установи та їх посадові особи. Діяльність поліції характеризувалася тотальною присутністю у всіх сферах життя громадян. До того ж в Російській Імперії існував високий ступінь централізації виконавчої влади, що надавало можливість видавати зальнообов'язкові до виконання на місцях нормативно-правові акти, які встановлювали єдині для всієї території держави засади функціонування поліції [115, с. 16].

Однак, в цей період були і виключення. Зокрема, на території Англії відбувалась, навпаки, децентралізація діяльності поліцейських органів держави, що виникла в результаті розбудови самоврядування місцевих громад. На території даної держави місцеві муніципалітети формували шляхом виборчого процесу спеціальні спостережні комітети за діяльністю місцевої поліції, а також розробляли посадові інструкції поліцейських з визначенням конкретного кола їх прав та обов'язків [79, с.12]. Власне ж поліцейські функції покладалися до початку XIX ст. безпосередньо на громадян: кожен домовласник давав клятву сприяти розшуку і покаранню злочинців і зобов'язаний був відслужити рік констеблем (адміністративна посада, як правило, в правоохоронних органах англосовітських країн [184, с.

76].

Зазначимо, що в результаті буржуазних перетворень, які відбувалися на території Західної Європи, доктрина «поліцейської держави» втратила свою актуальність, що стало поштовхом в ХІХ — поч. ХХ ст. до наукових пошуків встановлення сфери діяльності поліції та оптимізації її інституцій. Основою для початку реформування поліції стали розробка та прийняття кримінальних кодексів поліції, які в своїх положеннях вперше відобразили сучасне розуміння функціонального призначення поліції, а саме визначили її як інституцію примусу, що здійснює свою діяльність з метою забезпечення охорони громадського порядку та захисту прав та свобод громадян [397].

В результаті таких змін щодо концепції місця та ролі поліції та інших соціально-політичних чинників поліцейська держава була змінена на якісно новий вид, який отримав назву «правової держави». При цьому, зауважимо, що правова держава не позбавлена існування поліцейської функції та їй притаманна система правоохоронних органів, до якої входить, зокрема, поліція, яка діє на засадах законності та в інтересах громадян. Окрім того, функціонування поліції направлено на забезпечення громадського порядку, схоронності власності громадян, захист прав та свобод населення. Виконання поліцією завдань, що поставлені перед нею державою, призводить до нових якісних змін в суспільних відносинах між державою та особистістю і в цілому між громадянами, що знайшло своє відображення у нормативно-правових актах, наприклад, у Французькому кримінальному кодексі 1810 р. [362, с. 372].

Також звернемо увагу на те, що саме в цей час остаточно сформулювалися два підходи до поліцейської діяльності — британський і континентально-європейський, в основу яких було покладено різне тлумачення обсягу повноважень поліції. У Великобританії обов'язки поліції обмежувалися такими завданнями: підтримкою порядку, розкриттям

злочинів, регулюванням вуличного руху у містах. Ці обов'язки були взаємозалежними і становили єдину поліцейську функцію — забезпечення громадської безпеки. В Австрії, Німеччині, Франції, Італії, Іспанії та інших країнах Європейського континенту завдання поліції були набагато різнобічними. На неї покладалося ще й запобігання правопорушенням у найширшому сенсі, тому важко було назвати будь-яку сферу соціальної діяльності, яка так чи інакше не підпадала під всеосяжний поліцейський контроль [271, с. 156].

Так, на початку ХХІ ст. поліція визначалась наступним чином: «...поліцейський апарат забезпечує громадянам внутрішню безпеку, що придушує і попереджує злочин проти особистості й власності, а також забезпечує правову поведінку представників держави та реалізацію розпоряджень її керівників чи органів управління» [396]. Беззаперечно, таке розуміння поліції та її призначення вказує на нерозривний зв'язок цього поняття із таким правовим явищем як громадський порядок, що є доцільним та логічним.

Також у розуміння поліції та її діяльності вченими того часу закладалась концепція соціального регулювання суспільних відносин [391, с. 179-180], під якою розумілось, що діяльність поліції представляє собою процес, який направлений на врегулювання суспільних відносин шляхом дотримання положень норм права, що в результаті покликаний забезпечити баланс між членами суспільства та усунути будь-які прояви непокори встановленим правилам поведінки [400]. Таке соціальне регулювання суспільних відносин в процесі поліцейської діяльності може мати або загальний характер, тобто поширювати свою сферу впливу на більшу або всю частину громадян, або ж може носити індивідуальний характер — направлене на корекцію поведінки конкретно визначеного суб'єкта правовідносин [350, с.65].

При цьому, поліція під час своєї діяльності може використовувати як «позитивні» методи соціального регулювання (наприклад, метод заохочення), так і «негативні» (наприклад, накладення адміністративних стягнень у вигляді штрафних санкцій). Відзначимо, що поліцією більш широко використовується саме другий метод, що обумовлюється специфікою поліцейської діяльності.

Звернемо увагу й на те, що поліція під час застосування санкцій здійснює правозастосовчу діяльність через внутрішню та зовнішню форми соціального регулювання. Так, «негативний» метод соціального регулювання, що виражається у внутрішній формі, полягає у самовихованні громадян, у рівні їх правової культури та правосвідомості, фундаментом яких виступає на підсвідомому рівні переконання діяти відповідно до встановлених норм. Така розумова діяльність впливає на внутрішній контроль та дисципліну індивіда, що стимулює правомірну поведінку та виключає вчинення правопорушення, а в разі вчинення останнього особа піддає себе самокритиці та самоосуду.

На відміну від внутрішньої форми регулювання, зовнішнє соціальне регулювання передбачає застосування нагляду та контролю за виконанням нормативних приписів інших учасників суспільства як фактор зовнішнього соціального тиску [114, с. 215].

Слід зауважити, що зовнішня форма «негативного» соціального регулювання може бути реалізована миттєво в процесі спостереження однієї частини населення за іншою, тобто час її реалізації настає спонтанно та чітко не регламентований. В даному випадку можуть застосовуватися як заходи впливу громадський осуд, критика, вигнання та інші заходи, що не мають офіційного примусового характеру та поширюються на обмежене коло осіб відповідної території. Враховуючи обмеження простором, члени такої суспільної групи перебувають під постійним наглядом, контролюючи один

одного [132, с.122-134].

Вказана вище форма відрізняється від іншої форми «негативного» соціального регулювання, яка також має місце в правовій дійсності. Тут йде мова про санкціоновані державою та закріплені на законодавчому рівні заходи впливу та контролю, які здійснюються не самими членами суспільства, а спеціальними вповноваженими на те державними органами. І саме в даному випадку відбувається реалізація поліцейської діяльності, при цьому, на відміну від першої форми, буде реалізовуватись непряма (опосередкована) форма тиску зі сторони суспільства. Така організаційно-визначена форма соціального регулювання виникає в тому випадку, коли заходи суспільного контролю виявляються неефективними і забезпечення правопорядку неможливе без залучення спеціального уповноваженого органу державного примусу, який на професійному рівні виконує функції із забезпечення законності, безпеки та громадського порядку. В даному випадку, на нашу думку, для більш точної характеристики поліцейської діяльності слід зупинитися на розгляді її засобів, що виступають формами зовнішнього непрямого (опосередкованого) контролю.

Так, органи поліції, діючи від імені суспільства, під час реалізації своїх правозахисних функцій можуть використовувати заходи примусового характеру. Проте, не слід обмежувати поліцейську діяльність виключно застосуванням сили, так як поліція може використовувати й інші заходи впливу. Хоча застосування примусу є тією характерною рисою, що відрізняє поліцейську діяльність від інших видів діяльності, які можуть здійснюватися іншими органами державної влади. При цьому, слід відмітити, що заходи примусу, які використовуються поліцією, мають свою специфіку, визначення якої допомагає відрізнити поліцейську діяльність від діяльності органів державної влади, що також можуть використовувати примус (наприклад, збройні сили країни можуть застосовувати силу задля відвернення

зовнішнього втручання). Зокрема, така специфіка полягає у тому, що метою застосування примусу органами поліції є реалізацією внутрішніх функцій держави стосовно правого регулювання, які направлені на додержання членами суспільства встановлених нормативних приписів, відвернення вчинення протиправних дій та відновлення громадського спокою та безпеки [73, с. 42].

Зауважимо, що поліцейська діяльність направлена на задоволення потреб суспільства, які полягають у дотриманні законності та правовій охороні суспільних відносин. А також даний вид державної діяльності доповнює інші сфери державного впливу. Це пов'язано з тим, що поліція виникла в межах функціонування держави як суспільної організації людей, де всі сфери життєдіяльності забезпечуються органами державної влади, що діють від імені та в інтересах суспільства та здійснюють свій вплив на правове регулювання суспільних відносин. Таке соціальне регулювання може бути здійснено в разі крайньої необхідності шляхом застосування примусу, про що вказувалося раніше. В даному контексті доречною видається думка Ж. В. Лар'єра, який зазначав, що тандем легітимної влади із застосуванням заходів примусу дає можливість управляти суспільством та втілювати в життя нормативні приписи [272, с.45].

В цілому ж існування поліції та здійснення нею діяльності нерозривно пов'язане з існування держави, які співвідносяться як частина і ціле. Обґрунтовуючи дане положення, варто відмітити, що під час функціонування механізму держави важливим є забезпечення реалізації норм права всіма членами суспільства, при цьому неабияку роль відіграють заходи примусу, тому в даному випадку взаємозв'язок держави та поліції є необхідним та логічним. Тут застосування примусу розглядається як правова форма публічної влади, що направлена на захист встановленого та санкціонованого державою правопорядку. Звернемо увагу, що власне в межах даної форми

відбувається реалізація поліцейської діяльності. Тому можна стверджувати, що поліцейська функція не може існувати поза межами держави, в результаті чого поліцейські органи та політична система суспільства є єдиним цілим та не можуть існувати один без одного [268, с. 479].

Враховуючи вказане вище, слід зазначити, що органи поліції є частиною механізму держави, у зв'язку з чим держава наділяє дані органи можливістю застосовувати примус в межах, визначених законом [34, с. 96]. Це дає можливість поліції застосовувати законні заходи впливу з метою виконання громадянами рішень влади та положень нормативно-правових актів, що сприяє закріпленню та втіленню принципу верховенства права в країні.

Таким чином, регулятивний вплив держави на соціальні процеси здійснюється також у межах реалізації поліцейської функції, що є напрямом державної діяльності, в межах якої відбувається захист законних прав та інтересів громадян від протиправних діянь. Така діяльність пов'язана із забезпеченням правопорядку всередині держави, що покладається на спеціально уповноважені озброєні органи державної виконавчої влади (наприклад, поліцію), які мають у своєму розпорядженні санкціоновані державою заходи державного примусу. Сферою застосування таких заходів може бути свідомість, воля, поведінка суб'єктів суспільних відносин з метою приведення соціальної поведінки у відповідність до державної волі. Такі органи представляють собою елемент державного механізму, функціонування яких направлене на реалізацію державою регулятивно-охоронної діяльності [295, с. 352].

Визначаючи місце поліції в механізмі держави, слід розмежовувати поняття «поліцейська функція держави» і «функції поліції». Адже поліцейська функція держави включає в себе здійснення сукупності взаємопов'язаних заходів впливу держави, які впливають на правове

регулювання суспільних відносин. На противагу цьому під функціями поліції слід розуміти систему напрямів діяльності поліцейських органів, реалізація яких направлена на досягнення цілей та завдань, що покладаються на дану спеціалізовану інституцію виконавчо-розпорядчої влади [228, с. 6–7].

Зауважимо, що реалізація поліцейської функції держави здійснюється в межах адміністративної діяльності держави, у зв'язку з чим поліцейська діяльність може бути визначена одним із її видів.

Слушною видається думка російського поліцейста К. С. Бельського, який у широкому розумінні визначає поліцейську діяльність як особливий вид державно-управлінської діяльності, яка направлена на забезпечення громадської безпеки та охорону громадського порядку, спираючись на використання заходів державного примусу. При цьому, науковець звертає увагу на те, що поліцейську діяльність слід відрізнити від правоохоронної діяльності, так як остання є ширшим поняттям, що поглинає в себе діяльність поліції, та на підставі цього виключається їх ототожнення [33, с. 34, 43].

Під час розмежування вказаних вище понять, наприклад, В. П. Сальніков вказує на багатоманіття суб'єктів правоохоронної діяльності та наявність серед них недержавних інституцій. В свою чергу, поліцейська діяльність здійснюється від імені держави вповноваженими на те спеціальними органами влади. Іншим аргументом стосовно різниці цих двох понять науковець називає те, що поліцейська діяльність обов'язково знаходить свою реалізацію через правозастосування, де можливе використання спеціальних заходів впливу, а саме: застосування фізичної сили, спеціальних засобів впливу, в тому числі вогнепальної зброї, електрошокерів, гумових кийків, тощо. Метою застосування таких спеціальних засобів є обмеження діяльності суб'єкта задля забезпечення законних прав та інтересів конкретного індивіда, групи населення або ж суспільства в цілому. На противагу правоохоронна діяльність може бути

втілена в життя й через безпосередні форми реалізації нормативних приписів [317, с. 67].

Підтримуючи позицію К. С. Бельського, В. М. Шандрін вважає, що «поліцейська діяльність є особливим видом соціальної, державно-управлінської діяльності, який здійснюється на основі закону і в інтересах суспільства та спрямований на охорону і забезпечення громадського порядку та безпеки всіма можливими засобами аж до примусу» [372, с. 112].

Лаконічним видається визначення дефініції поліцейської діяльності, яке пропонує Б. П. Єлисеєв, під якою вчений розуміє наглядово-примусову діяльність, що направлена на встановлення безпеки громадян та контролю у сфері громадського порядку [99].

В той же час існує підхід до тлумачення «поліцейської діяльності» як особливої форми реалізації поліцейської функції держави, що представляє собою цілеспрямований вплив спеціальних державних органів на правовідносини [295].

Враховуючи такий плюралізм до визначення категорії «поліцейська діяльність», на думку О. С. Проневича, доречно визначити наступні ознаки поліцейської діяльності:

- належність до видів соціальної діяльності;
- реалізація у вигляді усвідомленого і цілеспрямованого впливу суб'єкта на об'єкт, не пов'язаний з ним відносинами підпорядкування (субординації);
- основоположне значення категорії «охорона», що передбачає захист суспільства від загроз (небезпек);
- наглядово-примусова спрямованість, що зумовлює можливість застосування специфічних методів (засобів) адміністративного нагляду та адміністративного примусу;
- професійна природа і публічний характер;

– формальна визначеність і неприпустимість порушення законних процедур [295].

Узагальнюючи зазначені вище ознаки, науковець дає своє визначення дефініції поліцейської діяльності, а саме, що це «один з видів державно-управлінської (адміністративної) діяльності, що реалізується наділеними спеціальною компетенцією застосування державного примусу озброєними органами державної виконавчої влади (формаціями), уповноваженими здійснювати охорону правопорядку, забезпечувати внутрішню безпеку, особисті та майнові права громадян» [394, с. 14].

Є й такі вчені, що виділяють загальну поліцейську діяльність, під якою розуміють правоохоронну діяльність уповноважених державою суб'єктів публічної адміністрації, спрямовану на встановлення та забезпечення правопорядку, з можливістю застосування заходів адміністративного примусу в передбачених законом випадках, та спеціальну поліцейська діяльність, яка визначається як діяльність уповноважених державою спеціальних суб'єктів поліцейської діяльності щодо здійснення оперативно-розшукової, кримінальної процесуальної та виконавчої діяльності, передбаченої нормами права, що визначають специфічний порядок її здійснення [154, с. 176].

В свою чергу, М. В. Лошицький у своїй монографічній праці «Теоретико-правові засади адміністративно-поліцейської діяльності держави» поліцейську діяльність визначає як «охоронну діяльність держави, яка має своїм предметом охорони громадський порядок, а також існуючі блага, особисті та майнові права. Поліцейська діяльність має за мету охорону всіх форм громадського порядку і направлена, в першу чергу, проти ексцесів в громадських місцях» [203, с. 82].

Виходячи зі змісту наведених визначень, слід зазначити, що пріоритетним змістом поліцейської діяльності є контроль за додержанням

правопорядку та вжиття превентивних заходів для зниження показників злочинності. В свою чергу, такий зміст знаходить своє відображення в основних завданнях, що стоять перед поліцією, яким притаманні такі риси: визначення напрямків діяльності членами соціуму, направленість на виконання нормативних актів органів як державної, так і місцевої влади, вдосконалення правової та організаційної основи функціонування структурних підрозділів поліції, направленість на досягнення загальносоціального блага.

Для кожної держави притаманні свої особливості взаємодії з поліцією, однак, є й загальні риси, що визначають основний вектор розвитку поліцейських систем світу сучасності, серед яких, на нашу думку, можна виділити такі:

- поліція виступає сервісною службою, що надає низку послуг населенню;
- тісний взаємозв'язок з громадськістю;
- підвищення соціальної місії поліцейських структур, яка полягає насамперед у «служінні населенню»;
- направленість на забезпечення реалізації та захисту основних прав та свобод людини і громадянина.

Характеризуючи поліцейську діяльність, необхідно, окрім її засобів, визначити також мету, об'єкт і суб'єкт такої діяльності. Так, метою поліцейської діяльності є реалізація поліцейської функції держави з метою охорони правопорядку і забезпечення внутрішньої безпеки. Суб'єктами поліцейської діяльності виступають наділені особливою компетенцією спеціальні органи, уповноважені державою застосовувати заходи примусу. Так, на думку М. В. Лошицького, поліцейську діяльність здійснюють органи, які утворюють систему, що складається із трьох підсистем: 1) загальної поліції (органи внутрішніх справ); 2) спеціалізованої поліції (фіскальні

органи, виконавча служба, держпродспоживслужба); 3) спеціальних служб (СБУ, зовнішня розвідка) [204, с. 82].

Об'єктом поліцейської діяльності у вузькому розумінні є поведінка суб'єктів суспільних відносин, на які спрямовані заходи державного примусу [226, с. 16-19]. У широкому ж аспекті до об'єкта поліцейської діяльності відносять нормативно врегульовані суспільні відносини, до складу яких входять правовідносини, що направлені на реалізацію суб'єктами конституційних політичних прав та свобод, а також правовідносини, що відновлюють вказані права та свободи в разі їх порушення [121, с. 39-40]. Таким чином, об'єктом поліцейської діяльності виступає специфічна сфера суспільних відносин, що врегульована нормами поліцейського права. Саме поліцейські правовідносини свідчать про перетворення повинності в акт конкретної поведінки. У цих правовідносинах правила і принципи поліцейського права отримують своє реальне відображення в поведінці громадян, діяльності організацій, органів держави і посадових осіб. Поліцейські правовідносини є різновидом адміністративно-правових (управлінських) відносин [33].

Поліцейські правовідносини — це двосторонній зв'язок. Якщо норма поліцейського права надає одному суб'єкту правовідносин певне суб'єктивне право, то на іншого суб'єкта покладає юридичний обов'язок. Цей обов'язок відповідає суб'єктивному праву іншого суб'єкта, і навпаки, кожному юридичному обов'язку кореспондується суб'єктивне право іншого суб'єкта. У поліцейських правовідносинах, як і в будь-яких інших, уповноваженій завжди протистоїть особа зобов'язана, наприклад, громадянин, організація, підприємство, державний орган, тощо. Ці права і обов'язки утворюють у поліцейських правовідносинах єдність [154, с. 175].

Окрім того, відзначимо, що поліцейська діяльність будується на основі принципів. Принцип є однією з основних категорій, яка використовується

для характеристики діяльності у будь-якій сфері. Не є виключенням і сфера діяльності поліції.

Під загальним поняттям «принцип» слід розуміти об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які висуваються до учасників суспільних відносин з метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. У принципах зосереджено світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації [329, с. 221].

Зауважимо, що під правовими принципами поліцейської діяльності слід розуміти не лише офіційно закріплені у законодавстві основоположні ідеї (правові норми), але й об'єктивно існуючі закономірності, суспільно визнані керівні ідеї правосвідомості, традиції та етичні правила, які сформувалися у сфері поліцейської діяльності та сприяють підвищенню ефективності функціонування інституту поліції [294, с. 14]. Так, до основоположних засад поліцейської діяльності слід віднести такі: справедливість і непідкупність, сміливість і мужність у складних і небезпечних ситуаціях, професіоналізм, виховна поліцейська діяльність, відповідальність, гуманізм, оперативність, повага людської гідності, законність [204, с. 59]. Даний перелік принципів не є вичерпним та може доповнюватися в залежності від часу та місця здійснення поліцейської діяльності. На нашу думку, в умовах реформування органів внутрішніх справ України вбачається за доцільне проаналізувати фундаментальні засади функціонування новоствореної української поліції, що визначають вектор розвитку поліцейської діяльності нашої країни.

Так, відповідно до Розділу II Закону України «Про Національну поліцію», поліцейські під час здійснення своєї діяльності повинні неухильно дотримуватися принципів верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства та безперервності [288,

ст.ст. 6–12]. Тож більш детально зупинимося на характеристиці цих принципів.

Принцип верховенства права. Відповідно до статті 6 Закону України «Про Національну поліцію» (далі — Закону), поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Слід відзначити, що поява самого поняття «верховенство права» у внутрішньому законодавстві України обумовлена ратифікацією Україною Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року, в результаті якої наша держава взяла на себе зобов'язання привести своє внутрішнє законодавство у відповідність до цієї конвенції. У результаті цього Конституція України 1996 року стала першим нормативно-правовим актом, що прямо закріплює принцип верховенства права в нашій державі.

Відповідно до ч. I ст. 8 Основного Закону, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовчу діяльність, зокрема, в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості свободи, рівності, тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема, норми моралі, традиції, звичаї, тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи [375, с. 27].

Принцип верховенства права визначає умови життєдіяльності всього соціального організму, тобто утворення, існування та функціонування державних органів і громадських організацій, соціальних спільностей, ставлення до них, а також взаємовідносини окремих громадян. Саме завдяки цьому він модифікується у різних сферах функціонування держави та права, наприклад, у правоутворенні, правореалізації, правоохороні [161, с. 123].

Зміст принципу верховенства права розкритий також у офіційних джерелах права: в рішеннях Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини (наприклад, у рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України положень статті 69 Кримінального кодексу України) [308]. Крім того, ч. 2 ст. 6 Закону прямо прописує положення, відповідно до якого принцип верховенства права застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Змістовне наповнення конституційного принципу верховенства права в аспекті діяльності Національної поліції України фактично враховує: 1) досягнення національної правової доктрини; 2) здобутки юридичної науки тих держав, які відстоюють ідею панування права та визнання людини найвищою соціальною цінністю; 3) практику Європейського суду з прав людини.

Внаслідок реформування системи МВС України поліція повинна стати якісно новим органом, основною метою якого є захист прав і свобод громадян, правопорядку та законності. Поліцейський, керуючись у своїй діяльності принципом верховенства права, не повинен асоціюватися у громадян з представником карального апарату. Виконуючи у суспільстві сервісну функцію, поліція повинна сприймати громадян як клієнтів і партнерів, водночас, працівник поліції повинен асоціюватися у громадянина з помічником і захисником [183, с. 11].

Принцип дотримання прав і свобод людини встановлено у статті 7 Закону. Відповідно до ч. 1 цієї норми, поліція під час виконання своїх завдань забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації.

Ч. 2 ст. 3 Конституції України закріплює положення про те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [168]. Проте, Основний Закон закріплює лише основні права і свободи людини, а також фундаментальні засади діяльності органів держави, які мають створювати гарантії таких прав і свобод. У зв'язку з цим, права і свободи людини та гарантії їх дотримання при здійсненні правоохоронної діяльності отримують більш детальний виклад в законах України та в міжнародних нормативно-правових актах. Серед основних міжнародних нормативно-правових актів, які застосовуються у діяльності Національної поліції України, слід відзначити такі: Загальну декларацію прав людини ООН від 10 грудня 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., Декларацію основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживань владою (прийнята на сороковій сесії Генеральної Асамблеї ООН 29 листопада 1985 р.), Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (ратифікована Указом Президії ВР № 3484-XI від 26 січня 1987 р.), Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку 1990 р.

Стаття 7 Закону містить окреме положення і щодо обмеження прав і свобод людини. Відповідно до частини 2 цієї статті, обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених

Конституцією і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції; а частина 3 встановлює положення, відповідно до якого здійснення заходів, що обмежують права та свободи людини, має бути негайно припинене, якщо мета застосування таких заходів досягнута або немає необхідності подальшого їх застосування.

Частина 4 статті 7 Закону встановлює заборону поліцейським за будь-яких обставин сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. У разі виявлення таких дій кожен поліцейський зобов'язаний негайно вжити всіх можливих заходів щодо їх припинення та обов'язково доповісти безпосередньому керівництву про факти катування та наміри їх застосування, а у разі приховування фактів катування або інших видів неналежного поводження поліцейськими керівник органу протягом доби з моменту отримання відомостей про такі факти зобов'язаний ініціювати проведення службового розслідування та притягнення винних до відповідальності.

Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (далі — Конвенція), яка ратифікована Україною, містить низку важливих положень, якими повинні керуватися поліцейські у своїй діяльності [165, ст.ст. 2, 3, 10].

Останнім положенням принципу дотримання прав і свобод людини, закріпленим у частині 5 статті 7 Закону, є заборона будь-яких привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками під час здійснення поліцейської діяльності.

Під час виконання своїх професійних обов'язків поліцейські змушені піддавати правомірному обмеженню окремі особисті права і свободи людини

і громадянина (наприклад, право на недоторканність особи, житла, приватного життя, тощо). Проте, не повинно бути жодного втручання з боку державних органів у користування цим правом, за винятком втручання, передбаченого законом, та необхідності у демократичному суспільстві в інтересах державної та суспільної безпеки чи економічного добробуту країни, для охорони здоров'я чи моралі населення або захисту прав та свобод інших осіб [86, ст. 15].

Принцип законності. У сучасній юридичній науці законність розглядається як комплексне соціально-правове явище (принцип, метод, режим), що характеризує організацію та функціонування суспільства і держави на правових началах [329, с. 446]. В аспекті існування Національної поліції законність необхідно розглядати як режим правомірної поведінки суб'єктів правових відносин, що знаходить свій вияв у прийнятті законів і підзаконних нормативно-правових актів, ратифікації міжнародних договорів з питань утворення та функціонування цих органів публічної влади, офіційному роз'ясненні та правильному застосуванні правових норм уповноваженими органами публічної влади (їх посадовими і службовими особами), а також безпосередній реалізації закріплених у джерелах права правових норм у формі використання суб'єктивних прав, виконання суб'єктивних юридичних обов'язків та дотримання заборон тими суб'єктами права, які не мають державно-владних повноважень та виступають контрагентами стосовно працівників поліції.

Законність є необхідною передумовою правопорядку і, відповідно до статті 8 Закону, діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази. Принцип законності означає, що поліція виконує свої завдання у точній відповідності до чинного законодавства, ніякі накази, розпорядження та 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 [288, ст. 8]. Як зауважує О. М. Бандурка, без дотримання законності діяльність правоохоронних органів буде незаконною, недійсною, її результати не будуть визнаватися ні суспільством, ні державою [26, с. 89]. Оцінюючи діяльність Національної поліції України, громадяни самі можуть визначити, наскільки держава забезпечує їх законні права та свободи, адже чим менше буде зафіксовано порушень чинного законодавства під час здійснення поліцейськими своїх функцій, тим ефективнішою буде сама поліцейська діяльність.

Принцип відкритості та прозорості. Створення системи соціального партнерства між Національною поліцією та громадськістю передбачає функціонування органів поліції на засадах принципів відкритості та прозорості. Відповідно до цього принципу, поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України. Поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку [288, ст. 9]. Законодавче закріплення цього принципу в Законі стало важливою гарантією відкритості та прозорості діяльності поліції, які, в свою чергу, є основними складовими механізму становлення інституту демократії.

Оскільки відкритість та прозорість є стратегічним елементом формування якісної взаємодії між громадськістю та Національною поліцією, принциповим питанням у контексті тлумачення ст. 9 Закону є чітке розуміння понять «відкритості» та «прозорості». Міжнародний досвід свідчить, що відкритість держави передбачає прозорість функціонування поліції, можливість суспільства контролювати виконання нею важливих

рішень [230]. Відкритість діяльності Національної поліції дозволяє громадянам отримати адекватне уявлення та сформувані критичні судження про її функціонування на засадах демократичності. Прозорість діяльності передбачає можливість взаємодії громадян, їхніх об'єднань, юридичних осіб з поліцією при реалізації державної політики, впливу на рішення та діяльність цих органів, доступ до повної, об'єктивної, достовірної інформації про їх діяльність.

Відповідно до європейських стандартів, прозорість у діяльності поліції насамперед передбачає можливість будь-якої зацікавленої особи отримати у визначеному законодавством порядку від поліції (або окремого її представника) інформацію про її діяльність та рішення, за винятком інформації, доступ до якої відповідно до закону є обмеженим. У рамках цього принципу поліцейському забороняється обмежувати доступ осіб до інформації, яка не є таємною чи конфіденційною, з метою приховування певних дій чи відомостей, що підривають його службовий авторитет і можуть зашкодити репутації Національної поліції загалом, а також подавати завідомо неповну або недостовірну інформацію. Відповідно до частини 4 статті 9 Закону, поліція може оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом [288, ст. 9].

На сьогоднішній день в Україні існує необхідність формування системи забезпечення повного, достовірного і постійного інформування органів державної влади, органів місцевого самоврядування та населення про роботу поліції. Предметом інформування є відомості про ті чи інші аспекти правозастосовчої діяльності поліції, нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України, тощо [330]. Публічна інформаційна діяльність поліції спрямована на створення між ними та громадянами довірчих відносин і формування об'єктивної оцінки її діяльності за допомогою повного й

достовірного інформування про результати правоохоронної роботи.

Принцип політичної нейтральності поліції є одним з найпоширеніших у країнах Європи, його реалізація в Україні сприятиме комплексному реформуванню правоохоронної системи та створенню у державі професійної та ефективної Національної поліції. Відповідно до цього принципу, поліція забезпечує захист прав та свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності, у своїй діяльності є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань і має керуватися виключно законодавством України. В органах і підрозділах поліції заборонено провадити політичну діяльність. Також поліцейським заборонено висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження у політичних цілях [288, ст. 10].

Поліцейські не можуть діяти в інтересах окремих осіб чи політичної партії. Національна поліція має бути аполітичною, оскільки її функцією є надання поліцейських послуг населенню на професійній основі, незалежно від особистого ставлення до політичної еліти, яка перебуває при владі.

Політична нейтральність поліцейських є необхідною передумовою для гарантування того, що громадяни незалежно від їх політичних поглядів та переконань отримають якісні поліцейські послуги. Політизація Національної поліції перешкоджає створенню високопрофесійного кадрового потенціалу.

Принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства є чи не основним в діяльності поліції, тому що для ефективної діяльності поліції її зв'язок з населенням повинен бути двостороннім: населення повинно довіряти поліції та бути впевненим, що може покластися на неї в будь-який момент, а поліція, в свою чергу, безперешкодно взаємодіє та співпрацює з населенням в тих випадках, коли вона не в стані вирішити те чи інше завдання самостійно.

Відповідно до цього принципу, діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Принцип безперервності закріплено у статті 12 Закону. Відповідно до цього принципу, поліція забезпечує безперервне та цілодобове виконання своїх завдань, кожен має право в будь-який час звернутися за допомогою до поліції або поліцейського. Поліція не має права відмовити в розгляді або відкласти розгляд звернень стосовно забезпечення прав і свобод людини, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань з посиленням на вихідний, святковий чи неробочий день або закінчення робочого дня [288, ст. 12].

Принцип безперервного та цілодобового виконання своїх завдань спрямовує діяльність поліції на вжиття комплексу передбачених заходів для постійної і системної роботи з попередження та розкриття злочинів, охорони суспільства і громадян від будь-яких протиправних посягань.

Таким чином, враховуючи різні точки зору щодо визначення принципів правоохоронної діяльності, ми вважаємо, що під принципами діяльності поліції слід розуміти закріплені в Конституції та інших нормативно-правових актах України основоположні, керівні засади (відправні начала), на яких ґрунтується діяльність підрозділів поліції.

Діяльність поліції має велике значення не лише для суспільства в цілому, а й для окремої людини зокрема, адже впевненість у власній безпеці та відчуття захищеності з боку органів державної влади є головною вимогою,

яку висуває сучасне суспільство до держави.

Реформування органів внутрішніх справ в Україні є невід'ємною частиною демократизації суспільного життя та побудови правової держави [31], а тому дотримання та реалізація основних засад діяльності Національної поліції України, закріплених у розділі II Закону України «Про Національну поліцію», прискорить процес формування та ефективного функціонування інституту поліції в Україні відповідно до міжнародних стандартів забезпечення прав і свобод у різних сферах життєдіяльності людини.

Підсумовуючи, слід зазначити, що поліцейська діяльність як правова категорія та власне діяльність спеціалізованих органів виконавчої влади пройшла довгу історію та увібрала в себе найкращі здобутки людства в правоохоронній сфері життєдіяльності суспільства. На сьогоднішній час тяжко уявити будь-яку державу без органів поліції, які не здійснюють свій вплив на забезпечення громадського порядку та безпеки, застосовуючи притаманні їй специфічні засоби та методи діяльності. Варто відмітити, що в сучасних умовах поліцейська діяльність виступає тим інструментом державного апарату, який направлений на забезпечення реалізації та захисту законних прав та свобод людини і громадянина. Шляхом здійснення поліцейської діяльності відбувається реалізація «людиноцентристського принципу» побудови взаємовідносин між державою та людиною, за якого остання виступає найбільшою цінністю та вся діяльність держави направлена на задоволення її потреб та інтересів. Саме такий підхід покладений в основу сучасної соціалізації поліції, діяльність якої полягає у служінні своїм громадянам, а не навпаки.

В теорії поліцейського права склався плюралізм підходів до визначення дефініції «поліцейська діяльність», проте, можна виокремити такі два основні: по-перше, поліцейська діяльність розглядається як вид державно-управлінської діяльності спеціалізованих органів виконавчої влади; по-друге,

поліцейська діяльність уявляється однією із форм реалізації поліцейської функції держави, при здійсненні якої може бути використаний метод примусу. Ці підходи є обґрунтованими, оскільки, дійсно, така специфічна діяльність як поліцейська може здійснюватись виключно вповноваженими на те спеціальними державними інституціями, зокрема, поліцією, при цьому використовуючи всі можливі заходи впливу, включаючи примус як метод соціального управління, з метою забезпечення законності, правопорядку та безпеки в суспільстві.

У зв'язку з тим, що в галузі поліцейстики відсутнє уніфіковане визначення поняття «поліцейська діяльність», ми вважаємо за доцільне надати своє авторське визначення даної категорії. А саме: під *поліцейською діяльністю* слід розуміти особливу форму державно-владної діяльності управлінського характеру, яка здійснюється уповноваженими органами державної влади, із застосуванням поліцейських заходів, включаючи примус, з метою здійснення адміністративного нагляду у всіх сферах життєдіяльності суспільства, а також забезпечення реалізації та захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина.

1.2. Співвідношення поліцейської діяльності та правоохоронної діяльності

Державно-правова організація та регулювання суспільного життя становлять предмет дослідження розробки теоретико-прикладних проблем, пов'язаних з визначенням місця та ролі державно-правових інститутів у розвитку сучасного суспільства. При цьому, однією із важливих сфер дослідження є визначення засобів досягнення законності та правопорядку відповідно до положень міжнародно-правових документів, що забезпечує

нормальне функціонування як окремої держави, так і світового співтовариства в цілому. Це пов'язане з тим, що втілення принципів законності, верховенства права впливає на правопорядок в суспільстві, який виступає фундаментом та невід'ємною частиною сучасної демократичної, правової держави. Головним засобом реалізації вказаних правових явищ є правоохоронна діяльність, яку здійснює низка спеціальних державних органів влади. Тому на сьогодні одним з провідних завдань, які стоять перед Українською державою, є реформування правоохоронної системи, виведення діяльності державного апарату щодо виконання правоохоронної функції держави на якісно новий рівень [59, с. 4].

Такий вектор реформування пов'язаний ще й з тим, що правоохоронна діяльність є тим основним напрямком державної діяльності, який направлений на зменшення або ліквідацію правопорушень у сфері реалізації громадянами свої законних прав, свобод та інтересів, а також інтересів суспільства і держави загалом, при цьому забезпечуючи стабільність і надійність державного ладу та розвиток суспільства зокрема. Адже саме за допомогою правоохоронної діяльності як певної системи інституцій та засобів можливо надати суспільним відносинам ознак розвитку, динаміки, стабільності та послідовності [338, с. 69].

Враховуючи таку роль у правовому регулюванні та загальне значення правоохоронної діяльності в ефективному функціонуванні держави, особливо актуальним видається дослідження сутності та процесу реалізації даного правового явища на сучасному етапі української державної дійсності в умовах сьогоднішніх соціально-політичних перетворень.

Правоохоронна діяльність як явище правової дійсності виникла досить давно. З розвитком суспільства зміст правоохоронної діяльності змінювався та удосконалювався, а разом з тим формувались різні підходи до її дослідження. Останнім часом науковці пропонують різноманітні підходи до

визначення правоохоронної діяльності, називають різні ознаки, що її характеризують, визначають відмінний зміст та суб'єктивний склад [192, с. 68].

Преш за все слід зазначити, що потреба у визначенні правоохоронної діяльності виникла внаслідок того, що в ст. 1 Конституції України проголошено: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава», серед органів якої дедалі більше виникають функції та завдання з контролю, захисту й охорони прав людини, інтересів громадянського суспільства та самої держави. Держава взяла на себе обов'язок охороняти людину і суспільство від негативних виявів, соціальних відхилень. Людину, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку визнано найвищою соціальною цінністю [239, с. 98].

Власне через таку ключову роль людини у побудові правової держави й визначається основна ідея досліджень правоохоронної діяльності під кутом зору її місця і ролі в забезпеченні основних прав та свобод людини і громадянина та встановлення правопорядку. При цьому, людина виступає як об'єктом правоохоронної діяльності, так і її суб'єктом [359, с. 3].

Саме поняття правоохоронної діяльності набуло свого значного поширення в різних галузях наукового пізнання, зокрема, політології, соціології та юриспруденції. Однак, остаточного свого формулювання та дослідження воно не набуло, незважаючи на те, що законодавчо питання організаційно-правового функціонування правоохоронних органів достатньо регламентоване. В результаті цього в юридичній літературі відсутній чіткий перелік ознак правоохоронної діяльності, не конкретизована відмінність між загальною правоохоронною діяльністю та спеціальною, відбувається ототожнення правоохоронної діяльності з іншими видами державно-владної діяльності (наприклад, судовою), що, в свою чергу, негативно впливає на правове регулювання правоохоронної сфери, адже досліджуваний вид

діяльності держави займає центральне місце в механізмі забезпечення прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та безпеки, а також виступає об'єктом постійної уваги зі сторони не тільки компетентних органів державної влади, а й суспільства. Це пов'язано з тим, що правоохоронна діяльність є багатогранною та включає різні аспекти соціального регулювання, зокрема, прийняття рішень, виконання певних дій та їх правові наслідки [118]. Беручи до уваги таку різноплановість правоохоронної діяльності та дискусійність її змісту, в сучасній юридичній науці сформувався достатньо великий обсяг цікавих підходів щодо визначення того, що саме являє собою правоохоронна діяльність. На слушну думку К.Г. Кравчука, для отримання об'єктивного уявлення про правоохоронну діяльність необхідно проаналізувати вже існуючі наукові розробки [180].

Так, одні вчені пов'язують правоохоронну діяльність з формами діяльності держави та, відповідно, визначають її як одну з правових форм діяльності держави, що має на меті захист суспільних відносин від протиправних посягань, відновлення порушеного правопорядку, притягнення винних у правопорушенні суб'єктів до передбаченої законом відповідальності. Згідно з таким визначенням, правоохоронна діяльність включає в себе профілактичну, ресоціалізаційну, захисну, охоронну, оперативно-розшукову діяльність, а також виконання актів застосування нормативних приписів судів та правоохоронних органів [40, с. 24].

Друга група науковців має спільну точку зору стосовно того, що правоохоронна діяльність є певним різновидом правозастосовчої, яка є однією із специфічних форм реалізації норм права. Так, Ю. А. Ведерніков, В. К. Шкарупа, В. П. Карпунчев вважають, що під правоохоронною діяльністю «слід розуміти правозастосовчу діяльність з охорони права спеціально уповноважених на те органів за встановленою в законі процедурою, що полягає в розгляді юридично значущих справ, виявленні

правопорушень та обвинуваченні осіб, винних у їх вчиненні, у застосуванні до правопорушників примусових заходів, встановлених державою та регламентованих законом, а також у представництві й захисті прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб» [60, с. 111].

В юридичній доктрині є й інші погляди науковців, які в переважній більшості зміст дефініції правоохоронної діяльності розкривають насамперед через визначення суб'єктів, які вповноважені її здійснювати. Враховуючи такий підхід, наприклад, А. М. Кучук під правоохоронною діяльністю розуміє професійну діяльність спеціально уповноважених державою органів та організацій, що здійснюється на підставі та відповідно до закону, а у випадках встановлених законом — у відповідній процесуальній формі, із застосуванням правових засобів й спрямована на охорону прав та свобод людини і громадянина, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин [40, с. 12].

На думку В. Г. Фатхутдінова, правоохоронну діяльність слід визначити як здійснювану на основі Конституції та в межах наданих повноважень нормативно та процесуально регламентовану діяльність спеціальних органів держави та посадових осіб, спрямовану на забезпечення виконання нормативно-правових актів, зміцнення законності та правопорядку, гарантування і забезпечення конституційних прав та інтересів громадян [359, с. 9].

Цікавою є позиція В. М. Дубінчака, який вважає, що правоохоронна діяльність являє собою активну форму поведінки уповноважених суб'єктів з можливістю застосування встановлених законом примусових засобів, що націлена на охорону та захист (відновлення, профілактику порушень) прав, свобод і законних інтересів осіб та реалізує правоохоронну функцію держави [95, с. 15].

В свою чергу, С. Ф. Денисюк вважає, що під правоохоронною

діяльністю в широкому її розумінні розглядаються не тільки цілеспрямовані дії компетентних державних органів щодо захисту порушених прав, профілактики правопорушень, але і діяльність недержавних організацій, а також самих громадян з метою протидії протиправним посяганням і відновлення порушеного права. На думку науковця, таке тлумачення правоохоронної діяльності більшою мірою відображає існуючий порядок реалізації охоронної функції права і правоохоронної функції держави.

На основі такого розуміння правоохоронної діяльності вчений називає її суб'єктів, зокрема, правоохоронні (державні) органи, для яких правоохоронна діяльність є основною, саме для здійснення цієї діяльності вони були створені і функціонують; державні органи, для яких правоохоронна діяльність не є основною. Саме останні інститути можуть бути віднесені до непостійних суб'єктів правоохоронної системи, якими вони стають лише тоді, коли виникли обставини, що спричинили необхідність здійснити правову охорону певного кола правових відносин [89, с. 18].

Окрім того, узагальнюючи вказані вище підходи щодо розуміння правоохоронної діяльності, можна визначити її об'єкти як один з елементів її змісту. Відповідно, об'єктами правоохоронної діяльності в сучасній державі виступають: 1) невід'ємні (природні) права і свободи людини та права людини у позитивістському розумінні (суб'єктивне право і законні інтереси); 2) основи конституційного ладу, в тому числі основи суспільного і державного ладу, визначені конституційними нормами, та основи місцевого самоврядування; 3) режим законності у суспільстві; 4) правопорядок як стан суспільних відносин; 5) питання безпеки особи, суспільства і держави; 6) стан правосвідомості і правової культури в суспільстві [73, с. 8].

Як ми вже зазначали раніше, правоохоронна діяльність є багатоманітною та проявляється через різні напрямки функціонування вповноважених на те органів державної влади, що мають відповідну

компетенцію. Тому ми підтримуємо думку науковців, які вважають, що до системи правоохоронної діяльності окрім суб'єктів та об'єктів слід включати ще й напрямки її здійснення. При цьому, звернемо увагу на те, що напрямки реалізації правоохоронної діяльності комплексно містять у собі завдання, функції її суб'єктів, а також форми, засоби та методи її практичної реалізації [73, с. 8].

Так, до основних напрямків правоохоронної діяльності відносять: попередження правопорушень, виявлення правопорушень, припинення правопорушень, розкриття правопорушень, розслідування правопорушень, притягнення до юридичної відповідальності правопорушників, виконання заходів юридичної відповідальності. У правоохоронній діяльності за функціональним критерієм виділяються попереджувальний, охоронний (захисний), регулятивний і контроль-наглядовий напрямки [338].

В свою чергу, правоохоронна діяльність за суб'єктно-об'єктним критерієм складається з таких напрямків: попередження правопорушення, охорона громадського порядку, громадської безпеки і власності, оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність, контроль-наглядова діяльність, досудове розслідування в кримінальних справах та адміністративне провадження, правосуддя, виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів розслідування і прокурорів, надання правової допомоги [338, с. 72].

Кожний з цих напрямків має за мету досягнення конкретних результатів, а саме: 1) усунення порушень норм Конституції України; 2) справедливий розгляд цивільних і кримінальних справ, справ про адміністративні правопорушення; 3) виявлення і усунення порушень закону засобами прокурорського реагування; 4) розкриття злочинів і викриття осіб, винних в їх вчиненні; 5) підготовка матеріалів для розгляду конкретних справ у суді; 6) надання всім, кому це необхідно, кваліфікованої юридичної

допомоги, особливо тим особам, що притягуються до кримінальної відповідальності, а також надання інших юридичних послуг; 7) створення умов для нормальної діяльності судів та інших органів [253].

Сутність правоохоронної діяльності також визначається її метою, яка полягає в охороні прав і свобод людини та громадянина, громадського порядку, забезпеченні громадської безпеки, підтриманні правопорядку, втіленні в життя принципу верховенства права. Ця мета досягається при реалізації завдань і функцій, що покладаються суспільством і державою на цей вид діяльності [191, с. 12].

До завдань правоохоронної діяльності відносять наступні: профілактика правопорушень у сфері реалізації норм права, а також виявлення та припинення таких протиправних діянь; здійснення превентивної діяльності, яка направлена на відвернення вчинення правопорушень проти безпеки громадян; в разі наявності факту вчинення правопорушення — здійснення оперативної діяльності, направленої на розкриття злочину, встановлення винних у вчиненні протиправного діяння та застосування до них відповідного виду юридичної відповідальності; недопущення незаконного притягнення невинної особи до відповідальності; нагляд за процесом правозастосування; неупереджене виконання рішень, передбачених законом; надання кваліфікованої юридичної допомоги населенню [306, с. 43].

Функціями правоохоронної діяльності є: функція охорони, профілактична функція, функція нагляду (контролю), регулятивна функція, каральна функція, виховна функція [191, с. 16].

Зазначимо, що сутність правоохоронної діяльності також проявляється через сукупність притаманних їй характеристик, а саме: наявність систематичної роботи по охороні правопорядку, що здійснюється у певних формах та видах, що є нормативно визначеними та регламентованими

(гносеологічна сутність); здійснення роботи по охороні інтересів певної частини суспільства (соціального класу) за допомогою різноманітних, у тому числі і силових, засобів (класова сутність); реалізація заходів із забезпечення національного розвитку, національної єдності та охорони національних інтересів і самобутності пануючого національного соціуму (національна сутність); втілення засобів гарантування рівних можливостей суб'єктів права та охорони загальнолюдських цінностей (загальносоціальна сутність) [95, с. 15].

Окрім того, правоохоронна діяльність здійснюється за допомогою застосування правових заходів впливу державного примусу (позбавлення волі за вчинення злочину, накладання адміністративного стягнення, стягнення майнової шкоди, тощо). Серед заходів правового впливу важливе значення мають профілактичні, попереджувальні дії правоохоронних органів. Важливими рисами правоохоронної діяльності є те, що вона здійснюється у встановленому законом порядку та з дотриманням певних процедур, а також те, що заходи впливу повинні відповідати вимогам законів та іншим нормативно-правовим актам [27, с. 17–18].

Такий стан речей вдало обґрунтовує В. М. Дубінчак, який пояснює, що «процес правоохорони можна конкретизувати як сукупність нормативно регламентованих діянь уповноважених органів, що реалізуються у чітко визначеній послідовності та формі, результатом чого є досягнення відповідного юридично значущого соціального ефекту, націленого на забезпечення законності і правопорядку в суспільстві та державі. Стадійність правоохорони має не лише теоретичне, а й практичне значення. Теоретичне дослідження послідовності правоохоронної діяльності дає змогу виробити практичну модель етапного процесу охорони права, прав і свобод громадян, законних інтересів осіб, попередження, протидії, розкриття правопорушень. Саме за допомогою моделювання черговості проведення тих або інших

правоохоронних дій, а також специфіки їх проведення можна надати процесові правоохоронної діяльності рис наукової обґрунтованості та системного характеру» [95, с. 16].

Тому, виходячи з того, що однією з ознак правоохоронної діяльності є те, що вона реалізується на підставі та відповідно до закону і переважно у відповідній процесуальній формі, важливим є саме адміністративно-правове регулювання правоохоронної діяльності. В цьому контексті ми підтримуємо погляди М. В. Корнієнка, який, досліджуючи зміст сучасної парадигми правоохоронної діяльності, доходить таких висновків: по-перше, правоохоронна діяльність є основним напрямом діяльності органів державної влади, в межах якого реалізується правоохоронна функція держави; по-друге, суб'єкти правоохоронної діяльності в переважній більшості є органами, на які покладаються передусім завдання організації та виконання приписів чинних законів (при цьому надається право видання відповідних організаційно-розпорядчих та правових актів), правоохоронна діяльність має розглядатись як управлінська. А тому дослідження даного правового явища повинно здійснюватись через адміністративно-правову призму [175, с. 36], що, в свою чергу, потребує нових теоретичних розробок та вдосконалення чинного законодавства.

Таким чином, узагальнюючи підходи до визначення *правоохоронної діяльності*, на нашу думку, вона являє собою зумовлений потребами людини особливий вид соціальної діяльності держави, що встановлена нормативно-правовими актами, визначена об'єктивною необхідністю впливу на суспільні відносини та знаходить своє практичне втілення в процесі функціонування правоохоронних органів, які повинні попереджувати, запобігати правопорушенням і застосовувати державний примус або громадський вплив на осіб, які порушили встановлений законом порядок в суспільстві.

Стосовно проведення аналізу співвідношення поліцейської діяльності

та правоохоронної діяльності, як вже зазначалось в попередньому підрозділі даного дисертаційного дослідження, зазначимо, що перший вид діяльності входить до складу другого — ширшого поняття, вони співвідносяться як частина та ціле. В першу чергу це обумовлено їх суб'єктивною складовою. Тому визначимо в першу чергу, на які ж органи покладаються функції із здійснення правоохоронної діяльності. Розпочнемо саме з визначення, що являють собою правоохоронні органи, при цьому зазначимо, що в юридичній науці склалися різні підходи до визначення даної дефініції.

Так, відомий вчений—адміністративіст О. М. Бандурка під правоохоронними органами розуміє функціонуючі у суспільстві і державі установи й організації, основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями [25, с. 8].

Заслуговує на увагу й позиція Ю. О. Загуменної, яка вважає, що правоохоронні органи являють собою спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку із додержанням встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції [108].

Продовжуючи, назвемо наступне визначення правоохоронних органів, яке полягає в тому, що під ними розуміють певним чином відособлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави, що мають свої чітко визначені завдання (наприклад, відновлення порушеного права, притягнення винного до юридичної відповідальності, тощо) [45, с. 17; 84, с. 14].

Також існує підхід у визначенні даної дефініції, за якого її можна розглядати в широкому розумінні — це всі державні органи, які наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності і правопорядку; та вузькому розумінні — це державні органи, які функціонують з метою забезпечення законності і правопорядку, боротьби зі

злочинністю, при цьому вони наділені повноваженнями застосовувати передбачені законом заходи примусу та перевиховання суб'єктів правопорушень [349, с. 53].

Окрім того, є такі науковці, які під правоохоронними органами розуміють не тільки державні органи, але й громадські організації, які у встановлених законом формах повинні забезпечувати законність і правопорядок, захист прав та інтересів громадян та інших суб'єктів суспільних відносин, включаючи державу, яким дозволяється застосовувати державний примус до правопорушників [232, с. 28].

З вказаних підходів стає зрозуміло, що під час надання визначення правоохоронних органів автори враховували їх функціональне призначення та природу суб'єктів, що мають відповідну компетенцію, а також методи та засоби діяльності цих суб'єктів. При цьому, слід відмітити, що спільною в даних визначеннях є мета функціонування правоохоронних органів, а саме забезпечення законності, правопорядку, законних прав та інтересів громадян та притягнення винних до відповідальності. [140]

Зауважимо, що, крім наукового обґрунтування правоохоронної діяльності та її суб'єктів, нині існує достатня нормативно-правова основа її регламентації. Так, згідно з чинним законодавством України, зокрема, Законом України від 23 грудня 1993 р. «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», до органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, належать: органи прокуратури, органи внутрішніх справ, органи служби безпеки, органи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори; органи державного фінансового контролю; органи рибоохорони, органи державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовчі або правоохоронні функції [280].

До даного законодавчо визначеного переліку правоохоронних органів, як вірно відмічає О. Л. Соколенко, слід також віднести суди. Це пов'язано з тим, що серед напрямків правоохоронної діяльності окремо слід виділяти правосуддя, що має безпосереднє відношення до захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, держави, територіальних громад й суспільства в цілому від протиправних посягань. Здійснення правосуддя може виступати як послідовним продовженням передуючих стадій досудового розслідування злочинів, так і цілком самостійним юридичним правоохоронним процесом [335, с. 702].

Також, на думку вченої, в результаті узагальнень проведеного дослідження суб'єктивної складової правоохоронної діяльності її суб'єктами можна назвати, по-перше, спеціально сформовані державою для здійснення правоохоронної діяльності на професійній основі; по-друге, усі інші не правоохоронні державні та муніципальні органи, що наділені окремими повноваженнями у сфері правоохоронної діяльності, а також громадські формування, уповноважені державою відповідно до законодавства на виконання окремих правоохоронних повноважень щодо реалізації правоохоронної функції держави по охороні й захисту конституційного ладу (включаючи права, свободи і законні інтереси особи), законності та правопорядку. Але основним суб'єктом правоохоронної діяльності О. Л. Соколенко визначає правоохоронні органи — як органи, які спеціально формуються державою для реалізації на професійній основі правоохоронної функції шляхом застосування у правовий спосіб відповідних державно-владних засобів впливу [337, с. 253].

З даного переліку суб'єктів правоохоронної діяльності видно, що це діяльність уповноважених державою органів щодо охорони права, відновлення порушеного права, припинення порушень права або розгляду порушень процедур такої діяльності. Поліцейська діяльність в теорії права

розглядається ж як складова частина правоохоронної діяльності. [142] Тому суб'єктами правоохоронної діяльності виступають органи юстиції, прокуратура, які, у свою чергу, не є суб'єктами поліцейських правовідносин, так як не всі правоохоронні органи можна визначити поліцейськими, адже вони використовують різні засоби та методи діяльності.

Не заглиблюючись знову в історію виникнення поняття «поліція», нагадаємо, що вчення про державний устрій, яке походило від Аристотеля, трансформувалось в управління державними справами, а згодом в стан безпеки чи діяльність з охорони публічного порядку. Отже, ця діяльність, яку ми іменуємо «поліцейською», по своїй суті здійснюється широким колом суб'єктів. Відповідальними за стан безпеки є насамперед владні органи держави, які мають за обов'язок створити відповідні структури, що займатимуться на належному рівні поліцейською діяльністю.

У Загальній частині підручника «Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ» поліцейська діяльність визначена як правоохоронна діяльність, що здійснюється органами виконавчої влади й, що досить важливо, органами, які мають у своєму розпорядженні власний апарат для застосування державного примусу [6]. Підтримуючи позицію авторів щодо такого визначення, хотілося б відзначити те, що у зв'язку з ним виникає низка питань щодо суб'єктного складу такої діяльності. Зокрема, чи можемо ми говорити про органи місцевого самоврядування, про громадські формування з охорони публічного порядку та державного кордону та деякі інші суб'єкти, що не відносяться до категорії «органи виконавчої влади», як про суб'єкти поліцейської діяльності? Адже враховуючи тенденції та підходи щодо особливостей функціонування системи управління публічної влади в Україні, статус та місце вище вказаних суб'єктів в поліцейських правовідносинах, а відтак, і у здійсненні поліцейської діяльності, чітко не сформовані та залишаються не визначеними. На сьогоднішній час головна

роль органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань полягає у здійсненні контрольної функції в процесі правоохоронної діяльності під час їх взаємодії з відповідними органами задля забезпечення публічного порядку.

В даному контексті вірною є думка В. М. Білика, який зауважує, що «в результаті здійснення поліцейської діяльності виникають поліцейські правовідносини, які, у свою чергу, прийнято вважати такими, що виникають з приводу охорони публічного порядку. Одним із суб'єктів таких правовідносин виступає наглядовий (поліцейський) орган виконавчої влади. Іншим суб'єктом можуть виступати органи виконавчої влади, громадяни, підприємства, установи та організації будь-якої форми власності, громадські об'єднання. Тобто поліцейська діяльність здійснюється різними суб'єктами: органами поліцейської влади, громадськими організаціями, приватними підприємствами, окремими громадянами. У сукупності вони утворюють систему суб'єктів поліцейської діяльності, головне місце в якій займають поліцейські органи як особливі органи виконавчої влади. Сутність виконавчої гілки державної влади простежується насамперед в існуванні самостійних органів, які виконують її функції. Поліцейську функцію виконавчої влади здійснюють поліцейські органи. Запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, їх профілактика, можливість використовувати заходи адміністративного примусу й оперативно-розшукові заходи — можливі за наявності у держави системи органів виконавчої влади, що здійснюють поліцейську діяльність» [41, с. 112].

Також зазначимо, що, на думку М. В. Лошицького, існують певні специфічні ознаки, які дають змогу виділити поліцейські органи із загальної сукупності правоохоронних (наприклад, суду, прокуратури, нотаріату, тощо). До таких ознак, на думку науковця, слід віднести: 1) поліція (наприклад, органи МВС, СБУ та ін.) є елементом системи органів виконавчої влади, що передбачає наявність певного інструментарію, який можна використовувати

з метою досягнення поставлених завдань та цілей, під час свого функціонування вповноваженими на те службовими особами. Так, наприклад, поліція задля забезпечення громадського порядку, прав і свобод громадян здійснює різні напрямки діяльності, зокрема, адміністративну, виконавчу, використовуючи при цьому специфічні методи, коли, в той же час, суд здійснює правосуддя виключно шляхом призначення покарання за вчинений злочин для досягнення тієї ж мети; 2) поліції притаманний особливий метод діяльності у вигляді адміністративного примусу, що дозволяє їй в межах передбачених законом використовувати зброю. При цьому, поліція не потребує одержання дозволу або прийняття додаткового рішення на застосування зброї або сили, вона цей примус зобов'язана здійснити і прямо його реалізовує, знову ж таки у відповідності до положень чинного законодавства. В свою чергу, наприклад, нотаріат, як правоохоронний орган, не може застосувати безпосередній примус, так як для врегулювання певної ситуації може лише прийняти державно-владне рішення. У зв'язку із зазначеним, ознака примусовості, як сутнісна ознака поліцейських органів, доповнюється ознакою «озброєння», що виступає головною відмінною рисою і дає підстави виділити поліцейські органи серед інших органів, що здійснюють правоохоронну діяльність; 3) здійснення адміністративно-наглядової діяльності органами поліції (як гласної, так і негласної, що попереджає правопорушення) є не менш важливою відмінною рисою поліції, ніж прямий примус, що дозволяє виокремити даний орган в системі правоохоронних органів [204, с. 70].

Також, на нашу думку, однією з відмінних ознак слід назвати професіоналізм поліцейської діяльності, а саме дана ознака полягає в тому, що поліцейську діяльність може здійснювати компетентний суб'єкт, який створюється державою з метою реалізації поліцейських повноважень на постійній основі, а також фінансування такої діяльності відбувається за

рахунок державного бюджету. Суб'єктам правоохоронної діяльності (в їх широкому розумінні) не завжди притаманна ознака професійності, так як, наприклад, громадські організації здійснюють правоохоронну діяльність, як правило, не професійно, без спеціальної підготовки й на рівні з виконанням інших громадських функцій.

Окрім вказаних аргументів, на співвідношення правоохоронної та поліцейської діяльності як частини і цілого вказують внутрішній зміст такої діяльності та їх структура. Так, структуру та сутність поліцейської діяльності можна визначити через характеристику напрямів (функцій) такої діяльності. Наприклад, вважають, що напрямами поліцейської діяльності є такі: 1) охорона громадського порядку і забезпечення громадської безпеки; 2) боротьба зі злочинністю; 3) охорона власності; 4) профілактика правопорушень [6].

Натомість, як зазначає А. Т. Комзюк, складну систему правоохоронної діяльності реалізують у різних видах правозастосовчих дій, а саме: правовстановлюючих, правозабезпечувальних, правопримушувальних і правовідновлювальних. Тому структурно, на думку вченого, до системи правоохоронної діяльності належать такі напрями: а) діяльність із забезпечення охорони учасників кримінального судочинства; б) діяльність органів прокуратури; в) діяльність із виявлення, запобігання та розслідування злочинів; г) діяльність із захисту державної (національної) безпеки, державного кордону й охорони правопорядку [164]. Як ми бачимо, структурно поліцейська діяльність входить до складу правоохоронної і виступає її складовою, що ще раз вказує на нетотожність цих двох категорій.

Таким чином, виходячи з вказаного, можна дійти висновку, що поліцейська діяльність та правоохоронна діяльність є досить близькими категоріями за своєю функціональною складовою, але все ж ототожнювати їх не слід. Поліцейська діяльність природно виступає складовою частиною

правоохоронної діяльності у її широкому розумінні, в результаті чого їх співвідношення можна визначити як частини та цілого. Категорія «правоохоронна діяльність» включає в себе широкий спектр заходів та напрямків діяльності, метою яких є забезпечення публічного порядку, прав і свобод людини і громадянина, державної безпеки, притягнення винних до покарання, контроль за реалізацією принципу законності, тощо. В свою чергу, напрямки поліцейської діяльності є більш вузькими та походять від правоохоронної. Окрім того, в розмежуванні цих двох понять провідну роль відіграє суб'єктивна складова та зміст діяльності цих суб'єктів, що полягає, в першу чергу, у можливості використання примусу, включаючи силові методи, аж до застосування зброї. Тому «поліцейська діяльність» і «правоохоронна діяльність» повинні розглядатися як різні правові явища та підлягати розмежуванню, у зв'язку з чим взаємозаміна цих двох категорій, на нашу думку, в галузі юридичної науки недопустима.

1.3. Генезис поліцейської діяльності

Правоохоронні органи, і поліція зокрема, з давніх часів виступали елементом механізму забезпечення безпеки держави, основою державної системи. Вони постійно перебували в процесі реформування та вдосконалення. Поліція та її діяльність є доволі складним, історично-мінливим державним і соціальним інститутом. Сама ж сутність поліцейської діяльності визначається формою устрою державної влади та завданнями, що стоять перед державою в цілому та конкретним політичним режимом [73].

Правоохоронна діяльність у Стародавньому Китаї здійснювалась префектами. Поняття «префект» у Китаї існує вже протягом багатьох сторіч. Префектурна система розвивалась як в Чу, так і в Інь царствах періодів Весни

та Осені. В Інь кожен префект мав обмежену владу та період існування.

У Стародавньому Китаї префектами були урядові службовці, призначені місцевими магістратами, які, в свою чергу, були підзвітні вищій владі — уряду, що призначався, як правило, імператором. Префекти здійснювали нагляд за цивільною адміністрацією своїх префектур, тобто юрисдикцією. Зазвичай префекти були підзвітні місцевим магістратам, натомість, сучасні поліцейські підзвітні суддям. За кожним префектом були закріплені субпрефекти, які допомагали їм здійснювати правоохоронну діяльність. Деякі префекти відповідали за розслідування злочинів, як і сучасні поліцейські слідчі (детективи) [77, с. 42].

Концепція «префектурної системи» поширилась і на культуру інших країн — Кореї та Японії. Правоохоронна діяльність у Стародавньому Китаї була достатньо прогресивною і припускала існування префектів–жінок, таким чином, можна стверджувати, що ще в той час було закладено основи гендерної рівності.

Стосовно Римської імперії можна зазначити, що концепція поліцейських сил як органу, що забезпечує захист правопорядку та дотримання законів, впливає з використання формувань для охорони миру та спокою, наприклад, Преторіанська Гвардія у Стародавньому Римі. Римська імперія, до речі, досягла значних успіхів у способах розвитку законності. Ця система існувала до розпаду імперії, а її вплив відчувався ще протягом Середніх віків.

Майже в усій імперії, безперечно, більше армія, аніж поліція, забезпечувала безпеку. Міські наглядачі наймалися місцевими жителями для забезпечення безпеки. Безпосередньо у Римі місцеві відповідали за правопорядок і діяли як визнана поліцейська сила. Магістрати, як прокуратор із судових виконань і квестори, розслідували злочини. Не було єдиної концепції публічного обвинувачення. Так, постраждали від злочину сім'ї самі

організували процес обвинувачення й керували ним [119, с. 124].

Римська імперія мала досить ефективну правоохоронну систему. За правління Августа, коли держава налічувала 1 млн. жителів, було створено 14 палат, які захищались сімома групами з тисячі чоловік і звалились черговими. Вони охороняли від пожежі та виконували обов'язки нічних наглядачів. Якщо виникала потреба, чергові могли викликати на допомогу преторіанців. На початку V ст. здійснення поліцейських завдань стало функцією голів роду та держави [273, с. 5–7].

Середньовічна Англія, яка належала до англосаксонської системи забезпечення публічного порядку з часів нормандського завоювання, була приватною системою з оплати церковної десятини на чолі з констеблем, яка базувалась на соціальному обов'язку добропорядної поведінки всіх; більш загальним було те, що міські лорди та панство відповідали за забезпечення порядку на їх землях і призначали констебля, зазвичай безоплатно, для реалізації політики виконання та дотримання законів.

Констебль мав обов'язки заарештовувати злочинців і тримати їх під вартою. Тривалий час посада констебля була неоплачуваною, громадяни виконували ці обов'язки по черзі. Через це посада констебля не мала популярності, до середини XVI ст. заможні громадяни наймали собі заступників, аби самим не виконувати цю роботу. Цей факт можна вважати першим зародком формування поліцейського апарату. З часом ця практика значно поширилась, проте, якість поліцейської роботи погіршилась.

В Англії система шерифів, головних магістратів, присяжних, що розслідували злочини, існувала для підтримання безпеки й правопорядку [187, с. 20–23].

Після нормандського завоювання ці інституції залишились, хоч їхня роль і змінилась. Шерифи в основному відповідали за підтримання правопорядку, хоча й захищали короля та його інтереси.

В Об'єднаному Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії розвиток поліції відбувався значно повільніше, аніж в усій Європі. Функція британської поліції історично була замінена приватними наглядачами (які існували з 1500 р. та брали безпосередню участь у затриманні злочинців). Перші фінансувалися приватними особами та установами, а другі отримували приватні нагороди за затримання злочинців, які були змушені повернути вкрадену власність або сплатити реституції, що і можна вважати першими спробами надання послуг населенню в сфері правоохоронної діяльності у такий спосіб [220, с. 14].

У 1737 році король Джордж II почав сплачувати наглядачам Лондону з податків, започаткувавши зміни в урядовому контролі, а у 1750 році Генрі Філдінг створив структуру з квазіпрофесійних констеблів. Справа Мак Деніел стала стимулом для поліції, яка не залежала б від приватних винагород, а мала державне фінансування. А згодом, у 1828 році, існували поліцейські об'єднання з 45 парафіян у радіусі 10 миль навколо Лондона, які фінансувалися з приватних джерел [316, с. 83–84]. Слово «поліція» було запозичене Англією з французької у XVIII ст., тривалий час воно вживалося до поліцейських континентальної Європи, зокрема, у Франції. До XIX ст. слово «поліція» офіційно згадувалося у Великій Британії при призначенні Комісара поліції у Шотландії 1714 року та створенні морської поліції 1798 року (створена для захисту торговельних суден у портах Лондона).

30 червня 1800 року актом уряду Шотландії було створено поліцію Глазго. Це був перший професійний поліцейський орган у країні, який відрізнявся від попередніх правоохоронних утворень тим, що був поліцейським органом. Інші шотландські міста почали переймати цей досвід і створювали власні поліцейські органи згідно з актами Парламенту.

Перший організований поліцейський орган в Ірландії було створено відповідно до Акту 1814 року. Ірландський акт 1822 року став початком

створення Королівського Ірландського Констебля. Першим його завданням стала силова конфіскація церковної десятини протягом війни, яку підтримали англійські священики, майже все католицьке населення і протеріанські меншини. Згідно з цим актом, у кожній адміністративній одиниці створювався поліцейський орган на чолі з керівним констеблем та інспекторами, які були підконтрольні цивільній адміністрації замку Дубліна. До 1841 року такий орган налічував понад 8600 осіб. Проте, у 1836 році відбулися його раціоналізація та реорганізація, а наступного року було опубліковано перший кодекс норм констебля. Дисципліна була суворою, а оплата невисокою. На тлі ірландської злиденності поліція виглядала не ліпше. Вона захищала лордів та їхню власність від злочинних нападів [221, с. 12–13].

У Лондоні нічні наглядачі були першими оплачуваними правоохоронними органами в країні. З 1663 року їм доручалось охороняти вулиці. 29 вересня 1829 року Актом столичної поліції, прийнятим Парламентом, серу Роберту Пілу дозволялося створити Столичну поліцію Лондона. Даним актом проголошувалась превентивна роль поліції як органу залякування [273, с. 7–10].

Основною концепцією діяльності столичної поліції були попередження злочинів і контроль над злочинністю. Її діяльність відбувалась за принципами співробітництва з населенням і народним судом. Поліція була добре організованим органом із суворою дисципліною. Ідея створення Столичної поліції, швидко переживши скептичне ставлення громадян до цієї організації, поширилась на все королівство.

Поліцію часто іменували як Боббіс, або Пілерс, на честь сера Роберта (Боббі) Піла, який реалізовував Акт поліції. Вона стала взірцем для поліцейських органів багатьох країн, таких як США та більшої частини Британії. Боббіс можна досі знайти у багатьох країнах–членах Співдружності

націй.

У Британській Північній Америці поліцейські обов'язки виконували обрані офіційні особи. Наприклад, шерифський офіс Нью-Йорка було створено у 1626 році. За колоніальних часів правоохоронні функції покладались на обраних шерифів. У Канаді Королівську поліцію було створено у 1729 році, у 1834 року — Торонтську поліцію, а у 1838 року — поліцію у Монреалі та Квебеку. Національний орган, Поліція домініону, був створений у 1868 році. Спершу Поліція домініону забезпечувала безпеку парламенту, проте, з часом її обов'язки розширились. Відома Північно-західна кінна поліція була створена у 1873 році. В Австралії, із прийняттям Поліцейського регулятивного акта 1862 року, була сформована Новопівденноуельська поліція, яка охопила всі поліцейські організації, які діяли у колонії Нового Південного Уельсу [109, с. 12].

Сучасна поліція Європи має прецедент, відомий як братства, що були мирними зібраннями озброєних людей, характерними для міст середньовічної Іспанії, особливо Кастилії. Оскільки іспанські королі часто не могли забезпечити захист, у XII ст. муніципальні захисні ліги почали об'єднуватись проти бандитів і місцевих злочинців, а також проти незаконних дій знаті.

Ці об'єднання створювалися як тимчасові, але згодом стали довготривалими. Перша письмова згадка про формування братства з'явилась, коли городяни та селяни півночі об'єднались для захисту палігримів від грабінників на дорогах.

Упродовж Середньовіччя міста часто об'єднували власні сили для захисту шляхів, що їх зв'язували, таким чином розширюючи і політичні цілі. Серед найбільш міцних була ліга Північної Кастилії та басків. Однією з перших дій після успішної війни було створене Фердінандом та Ізабеллою Кастильською централізоване та ефективне «Святе братство» —

національний поліцейський орган. Вони залучили існуюче братство до цілей генеральної поліції, яка була підвітною посадовцям і мала широкі повноваження й невід’ємну юрисдикцію навіть у справах столиці. Первинні братства існували як міська поліція до 1835 року [23, с. 127].

Стосовно Франції слід зазначити, що жандармерія прямо походить від Маршалу, стародавнього режиму, більш відомого своєю французькою назвою Марешозе. За часів Середньовіччя у Франції існувало дві високі посади з поліцейськими повноваженнями: Маршал Франції і Констебль Франції. Військові поліцейські повноваження Маршала Франції були делеговані Маршалу, влада якого була відома як Маршалія, оскільки повноваження безпосередньо надходять від Маршала. Маршалія датується кінцем Столітньої війни, проте, деякі історики знаходять її слід ще на початку XII ст. Інша організація поліції підпорядковувалась Констеблю Франції. Поліція функціонувала як військовий орган до 1337 року. За часів короля Франциска I (часи правління 1515–1547 рр.) Марешозе були об’єднані з поліцією на чолі з Констеблем. Таким чином, це об’єднання було відоме як Марешозе або, формально, Констебль і Маршал Франції. Протягом революційного періоду керівники Марешозе перебували під місцевою конституційною владою. Як наслідок, Марешозе, назва якого була певним чином пов’язана з королем, не було розпущено, а перейменовано у 1741 році в Національну жандармерію. Склад і цілі залишилися майже незмінними, однак, жандармерія, на противагу Маршалії, була повністю військовою силою [384, с. 144].

Перший поліцейський орган в сучасному розумінні було створено урядом короля Людовіка XIV у 1667 році для охорони Парижа — на той час найбільшого міста Європи. Королівський указ, виданий парламентом Парижа 1 березня 1667 року, створював посаду генерал-лейтенанта поліції, який мав очолити новий поліцейський орган і визначити завдання поліції, тобто

забезпечити мир і спокій приватного та громадського життя, захищаючи місто від того, що може викликати занепокоєність і тривогу, а також поводити себе в житті відповідно до свого статусу та обов'язків.

Цей орган уперше очолив Габріель Ніколас де ля Рейні, який мав під своїм керівництвом 44 комісарів поліції. З 1709 року ці комісари почали допомагати інспекторам поліції. Місто Париж було поділено на 16 районів, які охоронялись комісарами, кожен належав до відповідного району й сприяв зміцненню бюрократії. Схема поліції Парижа була розповсюджена по всій Франції королівським указом у жовтні 1699 року, результатом якого було створення посади генерал-лейтенанта поліції в найбільших містах Франції [357, с. 144].

Після Великої французької революції Наполеон I своїм указом від 17 лютого 1800 року реорганізував поліцію в Парижі та інших містах з чисельністю понад 5 тис. осіб. 12 березня 1829 року декретом уряду було створено першу формену поліцію, яка згадується як перша поліція у світі у форменому одязі.

Досить цікавою є правоохоронна система США. Так, вони мають правоохоронну систему, створену на зразок правоохоронної системи сучасної Англії.

В 1789 році було створено службу Маршала в США, слідом за утвореною Парковою поліцією. Перші міські поліцейські організації було створено у Філадельфії в 1750 році, Річмонді та Вірджинії — у 1807 році, Бостоні — у 1838 році. Американську секретну службу, яка протягом певного часу була головним органом федерального уряду і проводила розслідування, було створено у 1865 році [188, с. 25].

Після Громадянської війни правоохоронна діяльність стала більш воєнізованою, збільшилось використання військових рангів і форменого одягу. Слід зазначити, що шерифські округи не мали уніформи й не

додержувались військової ієрархії.

На Старому заході Америки поліція була недорозвиненою. Армія часто забезпечувала правоохоронну діяльність за допомогою шерифа з обмеженими ресурсами та тимчасово створеними об'єднаннями місцевих жителів, такий порядок і досі існує у Південних Штатах. Громадські установи доповнювалися приватними контрактниками на зразок Національного детективного агентства Пінкертон, яке наймало на роботу громадян, бізнесменів, місцевих і федеральних чиновників. Чисельність цього агентства перевищувала чисельність армії США [315, с. 46].

Останніми роками, як додаток до основних федеральних сил, створювались допоміжні поліцейські організації для захисту визначених територій. Ці райони відомі як райони попередження злочинів, райони безпеки [273, с. 18].

Початок ХХ ст. ознаменувався періодом поширення країнами світу тоталітаризму, який виник на основі авторитарної ідеології (обмеженої правоохоронної функції). Зокрема, до країн, де було запроваджено тоталітарний режим, слід віднести Італію, Німеччину, Іспанію, Португалію, Японію, Китай, тощо [234, с. 341].

В основу політичного режиму зазначених вище країн було покладено наступний принцип: «все в державі, нічого зовні держави, нічого проти держави». Такі засади абсолютно нівелювали будь-які прояви демократизму, так як втілення такого принципу в правову дійсність країни передбачало встановлення жорсткої та непорушної ідеології, тотального контролю у всіх сферах життєдіяльності населення, зосередження влади єдиноначально в руках «вождя» країни, ігнорування потреб громадян, направленість на задоволення групових інтересів правлячої партії, обмеження прав та функцій місцевого самоврядування, придушення та недопущення існування опозиції [77, с. 63].

Необхідно погодитися з думкою А. В. Губанова, який зазначає, що утиски та переслідування стають головними методами побудови авторитарної державності, внаслідок цього виникає обмеженість здійснюваної правоохоронної функції, а поліція, в свою чергу, стає основою даної структури. При цьому, поліція виступає каральним інструментом держави з достатньо жорсткими методами діяльності [77, с. 64].

В часи загострення криміногенної обстановки більшість населення підтримує силові варіанти вирішення даної проблеми, оскільки значна частина населення країни хоче існувати в безпечному суспільстві для себе та власних нащадків. В той же час необхідно відмітити, що завжди відповідальність за забезпечення власної безпеки населення покладає на державу. Якщо органи влади не в змозі забезпечити це, то виникає невдоволення населення, яке згодом може перерости в масові протести, наслідки яких досить складно передбачити. Але необхідно відмітити, що в умовах загостреної криміногенної обстановки, високого рівня злочинності, невдоволеності владними рішеннями, масових заворушень жорсткі каральні заходи виправдовують своє застосування, тобто в даному випадку кінцева мета виправдовує заходи. Зауважимо, що в аспекті боротьби з кримінальною злочинністю державам з обмеженою правоохоронною функцією вдавалося досягти значних успіхів, чому сприяли, на нашу думку, наступні умови. Перша — це вкрай негативне відношення представників органів влади в країнах з обмеженою правоохоронною функцією до проявів криміналітету, що пояснювалося неприязню до правопорушників, які вчиняли злочини в тяжкі для країни часи. Наступна умова — це жорстоке переслідування представників (або можливих представників) криміналітету і всіх елементів, які могли б поповнювати злочинне середовище.

Відзначимо, що, наприклад, Гітлер вважав за необхідне знищувати злочинців за умови, що останні будуть вчасно затримані та направлені для

ув'язнення до в'язниці або концтаборів. Він же наказував у разі виникнення хвилювань в рейху протягом трьох днів розстріляти всіх учасників незалежно від того, знаходяться вони у в'язницях чи на свободі. Втілення поліцейськими органами таких вказівок в різних країнах мало й правове підґрунтя. Так, зокрема, в Німеччині діяла «Ухвала проти шкідників народу» від 5 вересня 1939 р., а в Китаї — Закон про боротьбу з ворогами Китайської Народної Республіки від 20 жовтня 1952 р. Вказані акти виступали основою для створення і функціонування надзвичайних судів, які практикували швидкий судовий процес, використання поліцейської інформації як основних доказів у справі, безкомпромісне втілення покарання, як правило, у вигляді смертної кари [78, с. 23–24].

Необхідно відмітити, що в процесі протистояння криміногенним проявам країнам з обмеженою правоохоронною функцією вдавалося досягти значного прогресу. Так, в період з 1933 по 1938 рр. рівень кримінальних проявів в Німецькій республіці знизився майже на 30%, були фактично знищені кримінальні угруповання, що мали раніше світову популярність, в Гамбурзі, Берліні, Кенігсберзі та інших містах [316, с. 84–86].

Звернемо увагу, що в сучасних умовах можна відмітити країни з авторитарним режимом, де також відбувається оперативна ліквідація організованої злочинності. Так, наприклад, в Туркменістані указ про боротьбу із «злочинцями в законі» став одним із перших нормативно-правових актів. Протягом доби в країні було затримано близько десяти керівників кримінальних угруповань. Відео страти одного з них транслювали місяць на каналах національного телебачення. З того часу в Туркменії відсутні будь-які прояви кримінальних угруповань.

Але необхідно відмітити і той факт, що поліцейські органи країн з обмеженою правоохоронною функцією широко використовують не лише репресивні, але й профілактичні заходи для боротьби з криміналітетом. Суть

попередження протиправної поведінки (правопорушень), мабуть, достатньо універсальна, тому багато в чому однакова для держав як з розвиненою, так і з обмеженою правоохоронною функцією.

Що ж відбувається з поліцією в умовах обмеженої правоохоронної функції? В першу чергу, відмітимо системні перетворення, які відбуваються в її організації та управлінні, що походить від бажання керівників держави утворити ефективний інструмент для реалізації каральної функції. На підтримку таких тенденцій виступав в 40-х роках ХХІ ст. німецький діяч А. Шведер, який вважав, що поліція, будучи інструментом державної влади, відображає природу і сутність держави, втілюючи її завдання на певному етапі. В свою чергу, головним завданням поліції Гітлер визначав «контроль за злочинцями та подальшу їх ліквідацію». У відповідності до даної позиції, декрет від 17 червня 1934 р. наступним чином охарактеризував націонал-соціалістичну концепцію поліцейської служби: «...ставши націонал-соціалістичною, поліція вже не має єдиного завдання забезпечення порядку, встановленого парламентським і конституційним ладом. Вона покликана: по-перше, виконати волю єдиного керівника; по-друге, оберігати німецький народ від усіх спроб його знищення з боку внутрішніх і зовнішніх ворогів. Щоб досягти цієї мети, поліція повинна бути всемогутньою». До внутрішніх ворогів режиму необхідно віднести: «...по-перше, осіб, які у зв'язку із своєю фізичною або моральною потворністю відрізували себе від народної общини і в своїх особистих інтересах ішли на порушення правил, встановлених для захисту загального інтересу; по-друге, осіб, які, будучи політичними ворогами націонал-соціалістичного німецького народу, хотіли зруйнувати національну єдність і підірвати потужність держави» [124, с. 35].

Так, до системних перетворень в процесі реформування поліції періоду тоталітарного режиму слід віднести, перш за все, зрівняння за статусом озброєних сил партії з поліцейськими органами (наприклад, формування СС

(Німеччина), «робочої міліції» (Угорщина, НДР, Польща), тощо). Такими діями керівництво тоталітарних держав об'єднало діяльність партії з державним функціонуванням, з'єднавши їх в одне ціле [92, с. 53–55].

Поряд з такими процесами відбувався процес кадрових змін, а саме відбувалася заміна старих поліцейських кадрів на представників правлячої партії. Так, тільки за рік після військового перевороту в Аргентині в лютому 1976 р., згідно із прийнятим Законом «Про поліцейську службу», з поліції було звільнено майже 3000 рядових, 1500 унтер-офіцерів і більше 2000 офіцерів. На зміну їм прийшли представники армії і партії «Громадянський радикальний союз». Обґрунтування таким подіям можна відшукати, наприклад, в Законі «Про поліцію» франкістської Іспанії, в якому йдеться: «Щоб додати новим поліцейським органам дух, який надихає нашу націонал-синдикалістську революцію, необхідно влити в них новий цілющий сік, формувати їх з тих, хто... підтвердив свою непорушну вірність ідеям «хрестового походу» проти комунізму... Тільки така поліція, укомплектована вірними нам людьми, зможе здійснювати постійний і тотальний нагляд за всіма ненадійними особами, що зараз життєво необхідно для блага нації...» [77, с. 64].

Зазначимо, що в процесі кадрового оновлення відбувалася й зміна управління поліцією, а саме здійснювалася його централізація: в нацистській Німеччині, фашистській Італії, франкістській Іспанії, комуністичному Китаї, Північній Кореї, на Кубі поліцейські служби максимум через рік після приходу до влади тоталітаристів були поставлені під повну юрисдикцію центральної адміністрації, а управління ними було реорганізовано за принципом «фюрерства», тобто вищі партійні і державні повноваження у сфері забезпечення встановленого правопорядку були цілком зосереджені в руках єдиної людини — або самого диктатора, або одного з його довірених найнаближеніших, таких, скажімо, як рейхсфюрер СС Г. Гімлер. Щодо

нижчих ланок, то там відбувалося те ж саме [96].

Також одним із напрямків реформування системи поліції слід назвати формування нової структури, яка займалася політичним розшуком. Завдання такої політичної поліції в будь-якій тоталітарній державі полягало у здійсненні терору відносно будь-яких проявів опозиції режиму і офіційній ідеології у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Це пов'язано з тим, що при тоталітарному режимі тотальний контроль є основним напрямком державної політики, де органи політичної поліції ставали провідними серед інших поліцейських органів, що очолювалися найближчими прибічниками правителя (вождя) країни. При цьому, слід звернути увагу на те, що така поліцейська структура була єдиним цілим з партією, яка здійснювала керівництво країною та втілювала свої рішення в життя за допомогою зброї. Найяскравіший приклад — «Geheime Feldpolizei», таємна жандармерія, — особливе поліцейське управління в структурі абверу Гітлерівської Німеччини. Ця служба, створена Г. Герінгом 26 квітня 1933 р., що підкорялася спочатку особисто йому, а потім (з 1934 р.) [56, с. 57—62] Г. Гімmlеру, комплектувалася, враховуючи переваги членів націонал-соціалістичної партії, що мали досвід конспіративної діяльності або раніше працювали в поліції чи розвідці. Так, згідно із ст. 1 наказу рейху від 10 лютого 1936 р., гестапо виконувало ряд функцій, зокрема, здійснювало переслідування інакодумців, невдоволених або противників влади Гітлера, виявляло їх та піддавало арешту або іншому покаранню, уникаючи судового розгляду справи, також гестапо займалось розслідуванням діяльності всіх ворожих сил та закордонної розвідки, вело справи з посягання на «безпеку імперії» та здійснювало жорсткі каральні заходи. Окрім того, при виявленні фактів вказаної ворожої діяльності співробітники гестапо повинні були інформувати керівництво країни та надавати поради уряду щодо усунення такої діяльності та дій в державі загалом [293, с. 336]. Зазначимо, що

діяльність даного карального органу абсолютно ніким не контролювалась і всі безчинства, що здійснювались гестапо не знаходили свого належного покарання. Таким чином, гестапо перетворилось в основний засіб боротьби з політичними противниками фашизму та головний контррозвідальний орган Німеччини.

Фашистська влада орієнтувала гестапо на створення масової, тотальної агентури. По всій Німеччині та окупованих нею територіях створювалася широка агентурна мережа з осіб, котрих вдалося зламати за допомогою фізичного та психічного тиску, різних форм шантажу та погроз. Як правило, агентура формувалася з представників активного життя громадськості (наприклад, обслуговуючого персоналу кафе, ресторанів, готелів, магазинів). Значну частину агентів складали особи жіночої статі. Загальна ж чисельність інформаторів, за даними картотеки таємної поліції, становила більш ніж на 500 тис. чол. Коментуючи таку ситуацію в країні, у Нюрнбергі генерал-фельдмаршал авіації Е. Мільх заявив: «Ми були впевнені, що знаходимося під постійним наглядом, всі, незалежно від звання. На кожного з нас в таємній поліції було досє, і багато німців потрапили згодом під суд на основі існуючих там матеріалів. Такі незручності торкалися всіх — від дрібного чиновника до самого рейхсмаршала» [79, с. 29–31].

В країнах так званого «соціалістичного табору» також існував широкомасштабний контроль за життям громадян з боку агентів політичної поліції. Так, наприклад, в НДР з чисельністю населення 16,5 млн. чоловік агентів існувало приблизно 180 тис. осіб; у Чехословачії з населенням у 15,5 млн. інформатори складали 140 тис. осіб. Тобто і в тому, і в іншому випадку — приблизно 1% населення [92, с. 54–55].

Особливу увагу надавали молоді. Наприклад, в Румунії в кожній групі навчального закладу було по 2–3 інформатори, що звітували органам поліції.

Але, незважаючи на таку всеохоплюючу агентурну діяльність в

тоталітарних державах, все ж і в ній можна знайти низку недоліків. Так, у свій час гестапо в Німеччині не змогло, як відомо, вчасно запобігти жодному із понад 40 замахів, вчинених на Гітлера, у тому числі і липневій змові 1944 р. А в ній брали участь до 200 чоловік, одними з яких були представники політичної еліти Німеччини (наприклад, глава абверу В. Канаріс, начальник Берлінської поліції В. фон Гелльдорф, фельдмаршал шеф кримінальної поліції рейху А. Небе та інші). До того ж цей зговір фактично почався з 1938 р., коли готувалися і декілька разів були спроби реалізувати замах на життя Гітлера. При цьому, відбувалося обговорення перерозподілу території Німеччини, зміни державного правління та персонального складу уряду, тощо в разі вдалого замаху. Саме в цей час тотальний контроль політичної поліції за елітою керівного складу країни виявився недієвим та неефективним [223, с. 631–640].

Така ж ситуація склалась і в Італії, де ОВРА не змогла зупинити опір диктаторському режиму Муссоліні, що призвів восени 1943 р. до арешту керівника країни. Таким чином, поліцейські структури проявили свою недосконалість в розвідувальній діяльності, які стали доленосними для подальшої історії країни.

Однією з основних для розвитку поліцій держав з обмеженою правоохоронною функцією була тенденція їх активної ідеологізації і політизування. Такі засади у визначенні внутрішньої організації поліції полягали перш за все у створенні підвладного правоохоронного органу держави в особі поліцейських, який би цілком підтримував встановлений режим з масштабним застосуванням примусових та каральних засобів. Втілюючи таке завдання, влада вдавалась до проведення в поліцейських рядах пропаганди та широкої агітаційної роботи. Прикладом втілення таких заходів на законодавчому рівні можна назвати Закон КНР «Про політичну роботу в органах суспільної безпеки» від 10 травня 1973 р., ст. 4 якого

говорить, що співробітники відповідних органів «повинні неухильно керуватися в своїй повсякденній роботі передовими світовими ідеями чучхе і вказівками великого вождя Кім Ір Сена», а з офіцерами-керівниками — ще і директивних документів трудової партії Кореї.

В свою чергу, Інструкція «Про партійну роботу в міліції Болгарії» від 20 жовтня 1979 р. встановлювала обов'язкове проведення не рідше 2 разів на місяць у міських, районних управліннях і відділах міліції лекцій, тематикою яких була пропаганда політики комуністичної партії. Цією ж інструкцією також встановлювалася перевірка засвоєного матеріалу серед особового складу міліції не рідше одного разу на місяць. Для кращого проведення пропаганди в управліннях міліції різних рівнів створювалася спеціальна агітаційна кімната, де знаходились матеріали класиків марксизму-ленінізму, Т. Жівкова, матеріали з'їздів і пленумів партії, а також різноманітні засоби наочної агітації [77; 6; 7].

Окрім того, в європейських країнах «соціалістичного табору» функціонували спеціальні відділи партійних комітетів, завданням яких було здійснення загального ідеологічного керівництва роботою міліції [79, с. 34–35]. Поряд із цим, відбувалось включення співробітників поліції (міліції) до членів провладної партії, у зв'язку з чим політичні структури ставали частиною системи поліцейських органів, що сприяло покращенню проведення агітаційної роботи серед поліцейських.

В результаті цього співробітники поліції стали цілком залежними від правлячої партії та її ідеології. Адже, по-перше, поліцейський повинен був захищати встановлений режим правлячої партії шляхом виконання рішень, що приймалися на з'їздах партії, як член партії та державний службовець, а по-друге, щоб мати змогу піднятися по кар'єрній драбині, обов'язковою умовою була наявність партійного квитка. Тому співробітники поліції були міцним фундаментом для захисту тоталітарного режиму, використовуючи всі

можливі заходи, включаючи репресії, в боротьбі із противниками правлячої партії. При цьому, каральні заходи тільки підтримувались керівництвом країни, органи поліції наділялися широким колом повноважень для їх реалізації. Вважалося, що приналежність до кола народної міліції є почесною справою, це відносило її співробітників до домінуючої правлячої частини суспільства [56, с. 94–101]. Особливістю є те, що «бійцям передового загону» надавалися значні матеріальні та інші пільги, що було важливо в умовах властивого соціалізму дефіциту на все. В Румунії, наприклад, місячний заробітна плата рядового співробітника поліції складала до 9 тис. лей, а середньомісячний заробіток в країні — 2700 лей. Працівники поліції користувалися закритими розподільниками продовольства, їм поза чергою надавалося житло та ін. Румунське МВС прямо вказувало, що «одним із завдань партійного і військового керівництва органів безпеки є забезпечення співробітників високоякісним харчуванням, якнайкращими матеріальними і побутовими умовами, які повинні забезпечити успішне виконання поставлених перед ними завдань» [79, с. 68].

Підсумовуючи сказане, необхідно відмітити: поліцейські органи виконують одну з найважливіших функцій в країнах з обмеженою правоохоронною функцією. Оскільки насильство та сильна поліція є головним засобом для підтримки владних повноважень правлячих кіл, завдання поліції і способи її застосування мали лише каральну направленість. Такими ж є і тенденції розвитку поліцейських формувань.

Як бачимо, органи поліції держав з обмеженою правоохоронною функцією інтегруються в систему органів державної влади та не можуть використовуватися в умовах демократії, відповідно, як і правові підстави, організаційні та управлінські моделі їх роботи.

Висновки до розділу 1

1. Поліцейська діяльність має свою багатовікову історію, що вплинуло на розуміння її сутності та змісту. Результатом цього стало формування плюралізму підходів до визначення самої дефініції «поліцейська діяльність». Однак, на сучасному етапі можна виділити такі два основні: по-перше, поліцейська діяльність розглядається як вид державно-управлінської діяльності спеціалізованих органів виконавчої влади; по-друге, поліцейська діяльність уявляється однією із форм реалізації поліцейської функції держави, при здійсненні якої може бути використаний метод примусу.

2. Поліцейська діяльність доповнює інші сфери державного впливу. Пріоритетним змістом поліцейської діяльності є контроль за додержанням правопорядку та вжиття превентивних заходів для зниження показників злочинності, а також вона направлена на задоволення потреб суспільства, які полягають у дотриманні законності та правовій охороні суспільних відносин. При цьому, такий вид державної діяльності повинен базуватись на фундаментальних принципах правої держави, а саме: принципах законності, гуманізму, верховенства права, забезпечення прав і свобод людини, тощо.

3. Під поліцейською діяльністю слід розуміти особливу форму державно-владної діяльності управлінського характеру, яка здійснюється підрозділами поліції, що вповноважені державою застосовувати поліцейські заходи, включаючи примус, з метою здійснення адміністративного контролю та нагляду у всіх сферах життєдіяльності суспільства, а також забезпечення реалізації та захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина.

4. Правоохоронну діяльність можна визначити як зумовлений потребами людини особливий вид соціальної діяльності держави, що встановлена нормативно-правовими актами, визначена об'єктивною

необхідністю впливу на суспільні відносини та знаходить своє практичне втілення в процесі функціонування правоохоронних органів, які повинні попереджувати, запобігати правопорушенням і застосовувати державний примус або громадський вплив на осіб, які порушили встановлений законом порядок в суспільстві.

5. Поліцейська діяльність та правоохоронна діяльність є досить близькими категоріями за своєю функціональною складовою, але все ж ототожнювати їх не слід. Поліцейська діяльність природно виступає складовою частиною правоохоронної діяльності у її широкому розумінні, в результаті чого їх співвідношення можна визначити як частини та цілого.

6. Теоретико-правові підходи щодо організації діяльності поліцейських органів постійно змінювались в ході еволюції суспільства. В результаті дослідження генези поліцейської діяльності слід відмітити, що форми, методи та засоби такої діяльності в першу чергу залежать від національних особливостей визначення основних завдань держави в той чи інший історичний період її розвитку. Можна стверджувати, що поліцейська діяльність залежала від діючого політичного режиму на певному історичному проміжку часу, адже органи поліції завжди виступали силовим органом державного примусу, на який спиралось правляче коло задля задоволення власних потреб та інтересів. Тому зміна будь-якого політичного режиму призводила до системних організаційно-правових змін поліцейських органів та напрямів її функціонування.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

2.1. Зміст, система та види поліцейської діяльності

Процес розвитку держави зумовив виділення поліцейського аспекту її діяльності, саме цим було викликано прагнення до впорядкування суспільних відносин, основна мета полягала в забезпеченні правопорядку та безпеки громадян, створенні належних умов для реалізації кожним з них суб'єктивних прав і свобод. На сьогоднішній день одним із найважливіших завдань держави залишається процес розбудови ефективної правоохоронної системи, суб'єкти якої наділені повноваженнями застосування правомірною примусу при охороні суспільного блага та протидії небезпекам [295].

Поліцейську діяльність у загальному значенні слід розглядати як особливий вид державно-управлінської діяльності, який передбачає сувору юридичну заданість, лінгвістичну чіткість і формально-документальну виразність, орієнтовану на охорону публічного порядку, забезпечення публічної (і будь-якої іншої) безпеки, пов'язаної із застосуванням державного примусу. Розглядаючи поліцейську діяльність, слід зупинитися на властивих їй ознаках. В першу чергу поліцейська діяльність спрямована на управління спеціальними структурами виконавчої влади (ОВС, митні органи, тощо), діяльність яких спрямована на охорону публічного порядку, забезпечення публічної, державної, економічної і будь-якої іншої безпеки. В цьому контексті наголос ставиться на організації поведінки громадян у громадських місцях (вулиці, проспекти, сквери, парки, вокзали, стадіони, інші місця скупчення людей, тощо), де ця поведінка безсумнівно повинна

бути організованою. Так, поведінка пішоходів і водіїв автотранспорту має бути підпорядкована правилам дорожнього руху й не може не піддаватися організуючим впливам з боку працівників що забезпечують безпеку дорожнього руху [35].

Виходячи з вищезазначеного, поліцейській діяльності притаманні в основному всі риси управлінської діяльності, а саме організуюча, контролююча, державно-владна, безперервна (цілодобова) діяльність, яка, в свою чергу, відповідає перед компетентними органами.

З іншої сторони, поліцейську діяльність слід відносити до особливого виду державного управління, такої точки зору дотримуються вчені–поліцейсти XIX ст., зокрема, було використано поняття «поліцейське управління» [35, с. 35]. Розкриваючи специфічний характер поліцейської діяльності, необхідно зупинитися на двох моментах.

По-перше, у сфері поліцейської діяльності основні сторони, що беруть участь у ній (органи поліції — громадяни, організації), не зв'язані службовим підпорядкуванням і, як у всіх горизонтальних правовідносинах, однаково підпорядковані закону. Підпорядкованість (вертикальність) та застосування адміністративного примусу органом поліції настають тоді, коли громадянин скоює правопорушення чи виникає ситуація загрози публічній безпеці (аварія, природне нещастя, епідемія, тощо) [33, с. 35].

По-друге, через поняття «охорона» розкривається особливий характер поліцейської діяльності, що входить у її зміст і становить основу цієї діяльності. «Охорона» означає обмеження, захист кого-небудь або чого-небудь від нападів, посягань, захист від небезпеки соціального, природного, біологічного або техногенного характеру [205, с. 58].

Цікавою є думка криміналіста М. І. Ковальова, який зазначає, що «охороняти» — це не лише захищати об'єкт, що охороняється, у разі нападу на нього, а й попереджати можливі напади як фактом самої охорони, так і

фактом активного відображення посягань у разі нападу [148, с. 24].

Важливим елементом охорони виступає об'єкт охорони. Об'єкт охорони — гнучке поняття, що має різні форми і масштаби. До об'єктів можуть належати: будинок, кордон, публічний порядок, публічна безпека, економічна (фінансова) безпека, тощо. Розглядаючи об'єкт охорони, поза увагою не можна залишати суб'єкт, від якого охороняється об'єкт. Суб'єкти можуть нападати або створювати загрози. До таких суб'єктів можна віднести людей, звірів, сили природи, інфекційні захворювання, техногенні загрози. У зв'язку з цим, постає питання охорони об'єктів від посягань. Охорону здійснюють суб'єкти владних повноважень, тобто особи, на яких покладено завдання забезпечувати охорону, захист об'єктів від посягань та загроз, тощо [33, с.35].

Якість, ефективність та результативність виконання покладених завдань залежать від способів (методів), які використовуються при охороні об'єктів, а саме спеціальних методів поліцейської діяльності. Серед основних методів важливе місце посідають такі: адміністративний нагляд, адміністративний примус, державна реєстрація, ліцензування, збір поліцейської інформації, тощо [33, с.36].

Враховуючи вищесказане, під поліцейською діяльністю слід розуміти державну правомірну діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку вповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушення права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням установлених у законі процедур для цієї діяльності, а саме які мають у своєму розпорядженні власний апарат для застосування державного примусу. Відповідно до пункту 1 Декларації про поліцію, прийнятої Парламентською Асамблеєю Ради Європи 8 травня 1979 р.: «Поліцейський повинен виконувати покладені на нього законом обов'язки щодо захисту

своїх співгромадян і суспільства від насильства, пограбувань й інших суспільно небезпечних дій, як це встановлено законом» [84, с. 88]. Виходячи саме з цього визначення, і прослідковується правоохоронний характер поліцейської діяльності [211].

Характеризуючи поліцейську діяльність, слід зазначити, що адміністративний нагляд та адміністративний примус є більш вагомими із способів охорони. В сукупності ці способи створюють одну з найхарактерніших рис, оскільки поліцейську діяльність можна розглядати як наглядово-примусову діяльність.

Російський вчений–поліцейст В. Н. Лешков говорив: «Поліція не судить, а зупиняє бродягу, навіть на шляху до крадіжки» [195, с. 97]. Аналіз цього виразу свідчить про те, що у процесі здійснення наглядової діяльності органи поліції можуть здійснювати спостереження за людьми, організаціями, органами держави, але тільки з погляду закону, не втручаючись у їхню галузеву діяльність і не керуючи ними з цього боку. У загальному вигляді адміністративний нагляд є гласним або негласним спостереженням органів поліції за ким-небудь або чим-небудь. Слід зазначити, що за допомогою нагляду, як способу охорони, органи поліції (поліція, пожежні та митні органи) попереджають величезну кількість адміністративних і кримінальних правопорушень [33, с.36].

Органи поліції наділені примусовими повноваженнями, які застосовуються за необхідності негайного припинення протиправних дій, ліквідації природної або техногенної небезпеки, попередження поведінки громадян, що порушують публічний порядок. Наприклад, працівники поліції після футбольного матчу силою стримують уболівальників, які намагаються у стані ейфорії вийти на футбольне поле і привітати з перемогою улюблених гравців. За наявності зазначених законом обставин поліцейські органи вживають примусових дій безпосередньо, не очікуючи ні прохання, ні участі

або згоди зацікавленої особи, ні рішення суду [205, с. 130]. Наприклад, в Україні, згідно з Розділом V Закону України від 2 липня 2015 р. «Про Національну поліцію», поліція має право застосовувати поліцейські заходи, передбачені цим законом [287]. Таким чином, державний примус при здійсненні поліцейської діяльності в більшості випадків носить жорсткий характер, в деяких випадках поєднаний із застосуванням зброї та спеціальних засобів.

Розглядаючи поліцейську діяльність як професію, необхідно звернути увагу на основну ознаку цієї діяльності, а саме професійність. Професійність полягає в тому, що людина, яка володіє спеціальними знаннями й навичками в будь-якій галузі, що має спеціальність, а також людина, що добре знає будь-що, — майстер своєї справи. Виходячи з витоків вітчизняної історії, у радянський час, в 20-30-х роках, відбувалися спроби перейти від професійного принципу побудови поліції на міліцейську систему із залученням громадян із робітників і селян до роботи в міліції, згідно із громадського обов'язку, але ці спроби не увінчалися успіхом.

Працівники поліції, застосовуючи примусові засоби, повинні добре знати свою справу, застосовувати примус лише у встановлених законодавством випадках, оскільки нелегалізоване використання примусових заходів може розглядатися як зловживання владою. Відповідно, правоохоронну професійну діяльність здійснюють спеціально підготовлені працівники, які працюють в поліцейських органах. Отже, зазначені структури покликані ефективно забезпечувати безпеку громадян, їхні права і свободи, інтереси держави. Декларація про поліцію, відзначаючи професійний характер поліцейської діяльності, зазначає: «Поліцейський повинен пройти в повному обсязі загальну, професійну і службову підготовку, а також одержати відповідний інструктаж із соціальних проблем, демократичних свобод, прав людини і, зокрема, з Європейської конвенції про права людини»

[84].

Наступною ознакою поліцейської діяльності є публічність, це виражається в тому що вона здійснюється всезагально та безособово, що означає звернення до всіх громадян від імені всього суспільства за допомогою права, тобто в інтересах «усіх і кожного».

Отже, органи поліції при здійсненні охорони публічного порядку, забезпеченні публічної, державної, екологічної й економічної безпеки діють задля інтересів і потреб суспільства.

На наш погляд, слід більш детально зупинитися саме на публічному порядку. Публічний порядок являє собою об'єкт охорони, охорона якого передбачає, з одного боку, захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі, з іншого — певне обмеження у правах осіб, які скоюють правопорушення [2; 3]. Виходячи з зазначеного, варто погодитись із судженням французького правознавця Ф. Люшера, який зазначає: «Здійснення свобод має поєднуватися з охороною публічного порядку, що власне, передбачає деяке обмеження у користуванні цими правами» [210, с. 309].

Загалом поліцейська діяльність покликана захищати суспільство та діяти в інтересах громадян. Таким чином, на органи поліції покладається обов'язок надавати допомогу громадянам у забезпеченні особистої безпеки та у вільному користуванні своїми правами і свободами. Згідно із Законом України «Про Національну поліцію», працівник поліції зобов'язаний у разі звернення до нього громадянина із заявою про загрозу його особистій безпеці вжити відповідних заходів, що запобігають або попереджають цю загрозу [287].

Діяльність поліції регламентується нормативно-правовими актами, а саме Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та іншими законами

України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативними актами, більшість яких складають норми адміністративного права. Залежно від предмета регулювання норми адміністративного права поділяються на матеріальні і процесуальні. В діяльності поліції важливу роль відіграють саме процесуальні норми, у зв'язку з чим діяльність поліції характеризується процедурно-процесуальною регламентацією.

Як відомо, матеріально-правові та адміністративно-процесуальні норми визначають обов'язки, права і відповідальність органів поліції, їхні взаємини з громадянами, містять вичерпний перелік адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати, ретельно регулюють порядок застосування заходів прямого примусу, а також порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, і в сукупності утворюють поліцейське право. Чинне в Україні поліцейське право [202, с.22] — зібрання правових норм, що містяться у різних нормативних актах, найважливіше місце серед яких належить органічним законам та підзаконним процедурним нормативним актам [33, с.113].

Загалом ознаки поділяються на обов'язкові (основні) і факультативні (додаткові). Зазначені вище ознаки поліцейської діяльності слід віднести до обов'язкових, в той же час необхідно звернути увагу і на факультативні. Факультативною є ознака, яка визначає поліцейську діяльність як оперативно-розшукову, тобто це система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів.

Сучасний процес управління поліцейської діяльності ґрунтується на основних принципах: законності; справедливості і непідкупності;

оперативності; професіоналізмі; повазі до людської гідності; відповідальності; сміливості і мужності у складних і небезпечних ситуаціях; виховної поліцейської діяльності (за моделлю виховного навчання) [33, с. 138–139].

Принципи права являють собою певні ідеї, закономірності, положення, тенденції, які закріплені в нормах права, відображають зміст права, його суттєві положення та взаємодію з іншими суспільними явищами (мораль, політика, культура, економіка) [297].

Отже, принципи поліцейської діяльності — це основоположні загально визнані норми, що виражають головний зміст поліцейської діяльності, якими керуються відповідні органи, посадові особи при забезпеченні виконання значного обсягу роботи, яка пов'язана з охороною, захистом і виконанням функцій, покладених на них.

Формування сучасної правової системи України у відповідності з міжнародними, зокрема, європейськими правовими стандартами, є процесом складним та багатофункціональним, а тому потребує як глибокого наукового аналізу правової дійсності, так і виявлення основних тенденцій її розвитку. Система права України нині перебуває на стадії еволюційної трансформації: відбувається вдосконалення існуючих та формування нових галузей та інститутів права, кожна з них має свій предмет та методологію правового регулювання. Це говорить про інтенсивний розвиток правових наук в Україні. Варто зауважити, що на сьогодні в умовах побудови системи права і законодавства незалежної України набувають особливої актуальності суспільні відносини, які не є в сукупності певною галуззю права та не вивчаються всебічно, до цих відносин слід віднести поліцейські відносини [351, с. 319].

З огляду на вказане, необхідно наголосити, що саме ці відносини створюються в процесі реалізації органами державної виконавчої влади

певних завдань. Сукупність таких завдань становить поліцейську діяльність.

Поліцейська діяльність держави з'явилась з необхідності постійно охороняти публічний порядок. Про цей порядок держава зобов'язана постійно турбуватися під страхом втрати свого авторитету в очах населення і навіть під загрозою власної ліквідації [201].

На думку деяких вчених, «необхідно забороняти або обмежувати ті... дії, наслідки яких завдають шкоду правам інших осіб, зменшують їх свободу або статки, а також дії, які можуть з високою ймовірністю мати такі наслідки» [81]. На наш погляд, саме цей вислів характеризує функцію забезпечення внутрішньої безпеки та виділяє такий вид державної діяльності як поліцейська.

Поліцейська діяльність орієнтована на громаду, а саме публічний порядок та особисті немайнові та майнові права. Мета поліцейської діяльності полягає в охороні публічного порядку, спрямована на протидію правопорушенням в громадських місцях.

Юридична наука повинна сприяти розвитку нових, заснованих на гуманістичних принципах, суспільних відносин; виробленню чітких правових механізмів переходу від командно-адміністративної моделі керівництва соціально-економічними та політичними процесами до демократичної; становленню ринкової саморегульованої економіки. Дуже важливим кроком по визначеному шляху стало прийняття демократичної за змістом Конституції України [205, с. 59].

Загальновідомо, що наукова сфера є головним джерелом інноваційного розвитку економіки суспільства, а також це сфера людської діяльності, спрямована на вироблення нових знань, саме в даний час спостерігається десинкретизація галузей науки. З цією метою постає необхідність в неприривному зростанні наукових знань шляхом поглибленого дослідження. Натомість, на теперішній час постає необхідність закріплення терміну

«поліцейська діяльність». Цей термін повинен згрупувати всі види діяльності органів виконавчої влади та громадських організацій, які покликані забезпечувати публічну безпеку [200].

Державний апарат є центральною частиною механізму держави, юридично оформленою системою всіх державних органів, які здійснюють управління суспільством, виконують завдання та функції держави, направлені на охорону публічного порядку, в більшості країн світу його називають «поліцією». Саме поліція є тим органом виконавчої влади, який охороняє публічний порядок, публічну безпеку. Поліція складається з наглядово-контрольних органів, які здійснюють поліцейську діяльність, а саме здійснюють адміністративну юрисдикцію та застосовують адміністративний примус. Поліцейська діяльність виступає однією із форм управлінської діяльності, тобто виконавча влада реалізується не тільки у формі державного управління, а й в різноманітних інших формах державної діяльності, які також підлягають регулюванню адміністративним правом [2], а саме діяльність органів виконавчої влади щодо застосування до громадян заходів адміністративного примусу, в тому числі адміністративних стягнень, так звана «поліцейська» діяльність.

Здійснення адміністративних правопорушень та злочинів є негативним явищем, у деяких випадках вони сприяють масштабним, кризовим та навіть революційним ситуаціям. Так, наприклад, спровоковані влітку 1978 року в великих кінотеатрах Ірану пожежі з сотнями і тисячами загиблих людей, призвели до масових заворушень в громадських місцях і сприяли виникненню глибокої кризи режиму шаха Реза Пехлеви, який закінчився перемогою ісламських фундаменталістів. Поліцейська діяльність держави з'явилась з необхідності постійно охороняти публічний порядок. «Общество нуждается прежде всего в безопасности, зная о том, что прочие его цели не могут быть достигнуты, пока эта первая, необходимая цель не будет

осуществлена» [200; 350, с. 5–6].

В кожній державі світу поліцейська діяльність є важливою, так як виконує наглядову та примусову функцію, а також спрямована на наведення правопорядку в громадських місцях. В XVIII–XIX та XX століттях цієї позиції дотримувалися політеїсти та адміністративісти. «В настоящее время мы понимаем не только в России, но и в Германии, под полицейской деятельностью не административную деятельность вообще, а только определённый вид, определённый род государственной деятельности, деятельность, направленную на поддержание безопасности и порядка, связанную с применением принудительной власти» [69, с. 20]. Беручи до уваги сучасний розгляд цього питання, слід зазначити, що французький адміністративіст Ж. Ведель також дотримується аналогічної думки і розглядає поліцейську діяльність як адміністративну діяльність по застосуванню заходів примусу до окремих громадян для підтримання публічного порядку [57, с. 468]. Тобто держава, незалежно від своєї форми правління, релігійної направленості, постає як наглядово-примусова організація, її поліцейські органи виконавчої влади зобов'язані охороняти публічний порядок та в цілому здійснювати захист кожного громадянина окремо від хуліганів, грабіжників, насильників та інших правопорушників [206].

Роблячи історичні порівняння, необхідно зауважити, що поліцейська діяльність, яким би наглядовим органом вона не здійснювалася, має три складові:

- адміністративний нагляд;
- адміністративний примус;
- адміністративна юрисдикція.

Норми адміністративного нагляду знайшли своє відображення ще в найстародавніші часи. Враховуючи це, цікавою є точка зору видатного

російського політеїста середини XIX ст. І. В. Платонова, який зазначає «Благочиние состоит в надзоре за гражданским порядком» [264, с. 56].

В нинішній час адміністративний нагляд поділяється на загальний і спеціальний.

Загальний адміністративний нагляд містить нагляд за дотриманням загальнообов'язкових та інших правил. До них належать: правила перебування іноземців, правила дозвільної системи; правила паспортної системи, тощо [163].

Адміністративний нагляд — це здійснення спеціальними компетентними органами виконавчої влади цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами і організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами. Його суб'єктами є спеціально створені з цією метою державні структури: а) інспекції; б) поліція [163].

Іншими словами, адміністративний нагляд є поліцейським наглядом, сутність якого полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, а також своєчасному вжитті заходів щодо запобігання й усунення порушень законності. Таким чином, огляд, що полягає в перевірці ручної поклажі, багажу, а також в перевірці пасажирів цивільних повітряних суден внутрішніх і міжнародних ліній, який здійснюють посадові особи цивільної авіації, поліція, фіскальні органи та службовці Державної прикордонної служби, є стандартним заходом, який в своїй сутності поєднує нагляд з примусом [33, с. 602].

Далі слід відзначити, що серед органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративний нагляд, основне навантаження покладається на органи внутрішніх справ. Слушною є думка Г. А. Туманова стосовно адміністративного нагляду як основного завдання органів внутрішніх справ у забезпеченні публічного порядку [156, с. 47].

Адміністративний нагляд необхідно віднести до спеціального виду державного управління, якому притаманні свої особливості.

По-перше, у відносинах, які виникають при реалізації наглядово-контрольних повноважень між поліцейським органом і піднаглядним об'єктом, відсутні відносини субординації між вищими і нижчими ланками системи управління. В цьому випадку характерні відносини між суб'єктом і об'єктом управління, які знаходяться в різних галузях управлінської системи, тобто відбувається спостереження за невіддільним по службовій лінії громадянином (установою) та застосування до нього в передбачених законом випадках заходів адміністративного примусу. Таким чином, такі відносини є діагональними, а не вертикальними.

По-друге, поліцейським органам притаманні функції державного управління, такі як наглядова і контрольна. Поліцейський нагляд здійснюється, безпосередньо не втручаючись в оперативну діяльність піднаглядного органу, лише ставить перед останнім питання про усунення порушень законності, а також вимогу повідомити про результати виправлення зазначених недоліків. Поліцейський нагляд відрізняється від контролю в державному управлінні тим, що в ньому відсутні елементи поспішного застосування примусових засобів. Примусові засоби застосовуються в тому випадку, коли об'єкт спостереження порушує правові норми або своїми діями створює загрозу для публічного порядку.

По-третє, органи поліції, на відміну від контрольних структур, функціонуючих в системі державного управління, розповсюджують своє спостереження (нагляд) не тільки на діяльність міністерств, відомств, установ та організацій, але й на громадян як суб'єктів правовідносин в сфері публічного порядку [199].

Важливе значення під час характеристики будь-якої діяльності має означення методів правового регулювання, які притаманні виключно

конкретній галузі. Виключенням не є і адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, до її методів належать здійснення адміністративного нагляду та вжиття заходів адміністративного примусу. Згідно із Законом України «Про Національну поліцію», право поліції полягає вжитті заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення; вжитті заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; вжитті заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях [287].

Адміністративний нагляд поліції — це систематичне спостереження за точним виконанням посадовими особами і громадянами правил, які регулюють суспільні відносини в сфері публічного порядку, з метою попередження їх порушення, виявлення і притягнення порушників до відповідальності чи вжиття до них заходів громадського впливу [205, с. 131]. Розглядаючи норми і правила, яких дотримуються органи поліції при здійсненні адміністративного нагляду, необхідно зупинитися на їх класифікації, а саме їх можна поділити за видами адміністративної діяльності та конкретними суб'єктами:

1. Правила, відповідно до яких відбувається правове регулювання поведінки громадян в громадських місцях, а також здійснення юридично значущих дій і матеріально-технічних дій на підтримку публічного порядку [205].

2. Правила, які складають паспортну систему, встановлюють порядок обліку та регулюють пересування громадян введенням єдиного документа (паспорта), що посвідчує особу, її прописку, реєстрацію та виписку. Цими самими правилами регулюється адресно-довідкова робота. Адміністративно-

реєстраційна система є засобом обліку населення, регулятором процесів внутрішньої міграції, сприяє виконанню громадянами своїх прав і обов'язків перед державою, а також зміцненню законності та правопорядку.

3. Правила, що регламентують режим проживання в Україні іноземців та осіб без громадянства.

4. Правила, які забезпечують безпеку руху транспорту та пішоходів, а також технічні вимоги, визначені до транспортних засобів для забезпечення безпеки дорожнього руху [205].

5. Правила, що складають дозвільну систему, регулюючи порядок придбання, зберігання, обліку, перевезення, використання та знищення предметів і речовин, на які встановлений особливий режим користування.

6. Правила нагляду за особами, звільненими від відбування покарання [205].

Зважаючи на вищезазначене, органам поліції притаманні такі основні способи здійснення адміністративного нагляду:

- безпосереднє повсякденне спостереження в публічних місцях силами патрульної служби, дільничними інспекторами і т.д. за дотриманням громадянами і посадовими особами встановлених правил;

- періодичні планові перевірки на підприємствах, в установах, організаціях та на інших об'єктах дотримання посадовими особами і громадянами встановлених норм і правил;

- виявлення в ході перевірки повідомлень, скарг і заяв допущених порушень та вжиття відповідних заходів [206, с. 75].

При здійсненні основних засад адміністративного нагляду працівники поліції, згідно з чинним законодавством, наділені правом:

- а) спостерігати за точним виконанням посадовими особами і громадянами відповідних норм і правил;

- б) попереджати та припиняти виявлені порушення суспільних відносин

у сфері публічного порядку;

в) вживати до правопорушників заходи адміністративного стягнення [206, с. 77].

Відтак, за логікою речей адміністративний нагляд полягає не лише в пасивному спостереженні, але й в здійсненні активних дій поліції, направлених на організацію та здійснення охорони публічного порядку, забезпечення публічної безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень.

Такий виклад свідчить про те, що відповідне здійснення адміністративного нагляду в сукупності заходів по забезпеченню публічного порядку відіграє важливе значення, а також є необхідним засобом. Тому в Україні дедалі більшої популярності набуває механізм наглядової діяльності поліції. У повсякденному житті органами поліції застосовується велика кількість заходів, спрямованих на належне здійснення наглядової діяльності, а саме створення мобільних поліцейських груп, організація патрулювання поліцією в нічний час, організація служби по єдиній дислокації по патрульних дільницях, зміна організації діяльності чергових служб, створення громадських пунктів охорони порядку, тощо [202].

Загальновідомо, що будь-яка діяльність, в тому числі і поліцейська, має не лише права, а й обов'язки, які встановлені законодавством. Враховуючи це, державою надано органам поліції встановлені для підрозділів і служб необхідні повноваження стосовно застосування заходів примусу.

Не менш важливим елементом при характеристиці особливостей поліцейської діяльності, як наглядово-контрольного органу, є застосування адміністративного примусу. Адміністративне затримання громадянина працівником поліції з метою припинення протиправних дій, заборона інспектором патрульної поліції експлуатації несправного транспорту,

призупинення роботи кафе санітарним лікарем, накладення штрафу залізничним контролером на громадянина за безквитковий проїзд в електричці являють собою заходи адміністративного примусу, які доповнюють адміністративне спостереження у випадках, передбачених законом [205, с. 220]. Таким чином, поліцейським заходом є здійснення примусових дій по відношенню до не підлеглого по службовій лінії.

На думку професора М. В. Лошицького, очевидним є факт, що складовою частиною виконавчої влади є поліція, на яку покладенні такі повноваження як здійснення охорони публічного порядку, забезпечення публічної безпеки шляхом адміністративного нагляду [206]. Він із посилкою на інших вчених у своїх роботах висвітлює, що Л. Штейн, досліджуючи правові питання стосовно специфічного характеру поліцейських органів назвав їх «органами кримінального управління» [378, с. 113]. В. Н. Лешков дійшов висновку про їх розподіл на адміністрацію, поліцію та суд. У своєму дослідженні він зазначав, що органи державного управління (адміністрація) втручаються у всі справи нижчих по службовій вертикалі органів, в тому числі й в технологію справи. Поліція ж, на його думку, здійснює нагляд за відповідністю поведінки громадян та діяльності установ закону [194, с. 38]. В. Л. Кобалевський [135, с. 187] розглядає охорону публічного порядку як сферу діяльності органів виконавчої влади, яка відрізняється від сфери державного управління. Цієї ж думки дотримується М. І. Єропкін, який зазначає, що відносини, які складаються в сфері публічного порядку, — це не «відносини, що складаються в процесі управління» [102, с. 10].

Безумовно, ці вчені зробили вагомий внесок в сучасну науку, а їх праці мають важливе значення для подальших досліджень.

2.2. Суб'єкти поліцейської діяльності

Поліцейські правові відносини є одним з видів правовідносин. Винесення їх у окрему групу спричинюється наявністю у них певних особливостей, яких не мають інші види правовідносин. Особливістю поліцейських правовідносин є характер їх виникнення, який полягає в охороні публічного порядку. Учасником таких правовідносин є орган виконавчої влади, на який покладено наглядову функцію, іншими словами поліцейський орган. Також до учасників поліцейських правовідносин належать громадяни, підприємства, установи та організації будь-якої форми власності, громадські об'єднання. Тобто поліцейська діяльність здійснюється різними суб'єктами, які в сукупності здійснюють її систему. В системі суб'єктів поліцейської діяльності основне місце посідають поліцейські органи. Система органів виконавчої влади, що здійснює поліцейську діяльність, має можливість використовувати заходи адміністративного впливу й оперативно-розшукові заходи для запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, а також їх профілактики.

Відновленню досліджень в адміністративно-правовій науці понять «органи поліції», «поліцейська діяльність», «суб'єкти поліцейської діяльності» сприяв указ Президента України від 30 жовтня 1996 р. щодо «Питання державних податкових адміністрацій» [9], хоча і був визнаний малоефективним. У світовій практиці поряд з терміном «органи поліції» використовуються також інші поняття: «органи поліцейської влади», «поліцейські органи», «поліція». Звертаючи свою увагу на зарубіжну правову доктрину, необхідно підкреслити, що французькі вчені-адміністративісти застосовували термін «загальна адміністративна поліція» і «спеціальна адміністративна поліція» [175, с. 466–467]. Як і в більшості країн світу,

українські адміністративісти використовують поняття щодо розуміння органів поліції у процесі поліцейської діяльності. Як відзначає М. В. Лошицький у своїй дисертації «Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку», під такими органами він розуміє спеціальні органи виконавчої влади [289, с. 125]. На наш погляд, у вищезазначених випадках прослідковується єдиний зміст цих понять, а тому при їх вживанні вони можуть розглядатися як тотожні.

Система органів виконавчої влади складається з сукупності самостійних груп, вагому ланку серед яких займають саме поліцейські органи, що реалізують наглядово-контрольні і примусові функції. В юридичній літературі у системі виконавчої влади прийнято відмежовувати поліцейську діяльність, а відповідно, і її органи, від державно-управлінських. Подібне відмежування знаходило місце у працях царських учених–адміністративістів, воно визнається у сучасній західноєвропейській і американській юридичній літературі. Тільки у радянському правознавстві таке відмежування зникло, поступившись місцем єдиному поняттю «органи державного управління», причому ця інерція зберігається у працях нинішніх вітчизняних учених–адміністративістів, про що свідчать як підручники з адміністративного права, так і монографічні праці, видані за роки незалежності нашої держави [178, 280].

Система суб'єктів поліцейської діяльності виявляється значно ширшою, адже до неї входять різні структури влади. Досліджуючи органи поліції, необхідно відзначити, що для них характерні всі ознаки виконавчої влади.

Органи поліції входять в структуру органів виконавчої влади, і тим самим є: автономною частиною державного апарату, що реалізує завдання та функції виконавчої влади; організованим колективом державних службовців, причому кожний службовець здійснює певну частину компетенції органу;

наділений відповідним обсягом державно-владних повноважень; має майно, необхідне для виконання своїх завдань та функцій; має територіальний масштаб діяльності; є підзвітним і підконтрольним органом виконавчої влади [33, с.384].

Крім того, орган поліції як суб'єкт поліцейської діяльності характеризується наявністю певних особливих рис.

Найхарактернішою рисою поліцейської діяльності є мета, яка полягає в охороні публічного порядку. Отже, орган поліції — це правоохоронний орган, що здійснює охорону об'єктів, які відіграють важливу роль в безпеці суспільства і державі.

Слід у цьому контексті зазначити, що правоохоронні органи своїм найменуванням розкривають сутність покладених на них функцій, а саме охороняти певні об'єкти від яких-небудь посягань шляхом тих або інших реагувань [33, с. 384]. Процес створення системи реагування включає в себе наглядову діяльність. Одне із перших і постійних реагувань виражається у формі наглядової діяльності. Таким чином, органи поліції є правоохоронними наглядово-контрольними органами.

Наступною характерною особливістю органів поліції є їх специфічні повноваження. Як було зазначено раніше, органи поліції наділенні державно-владними повноваженнями, які можна характеризувати як надвідомчі. Тобто поліцейська влада внутрішньо реалізується субординаційними зв'язками, які передбачають виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом, відповідно, підпорядкування, підконтрольність, підзвітність, а зовні розповсюджується на організаційно не підлеглих суб'єктів: громадян і юридичних осіб. Це впливає з обов'язковості до виконання всіма іншими відомствами рішень, що приймаються органами поліції з питань своєї компетенції; у праві нагляду за всіма об'єктами з питань, віднесених до компетенції поліції; у праві

вимагати від інших відомств, щоб останні погоджували свої дії з органами поліції з питань їх компетенції [126, с. 51–52].

В своєму дослідженні В. М. Гессен зазначав, що «органи адміністративної влади, що здійснюють примусову владу, мають технічну назву поліцейських органів» [69, с. 48]. Аналізуючи цей вислів, наступною особливою рисою органу поліції є застосування заходів примусу. Органи поліції мають право за необхідності застосовувати примус у поєднанні із застосуванням зброї як крайнім засобом. Поліцейські органи займають особливе місце в системі правоохоронних органів, і цьому сприяє саме можливість негайного застосування засобів примусу. Органи поліції — це право-примусові органи держави, що входять у систему виконавчої влади [339, с. 157–158].

Ознака безперервності знаходить своє відображення і в діяльності поліції. Слушно, на наш погляд, підходить до даного питання Д. Локк, який зазначав у тракті про уряд, що «абсолютно необхідно для виконавчої влади... діяти безперервно» [197, с. 88], в цьому контексті слід звернути увагу на те, що виконавча влада відрізняється від влади законодавчих і судових органів. Різниця між ними полягає в наступному: законодавчі органи працюють під час сесій, тобто функціонують періодично, а органи виконавчої влади — постійно. На органи поліції покладається обов'язок безперервно та цілодобово здійснювати встановленні законодавством завдання. Тобто принцип безперервності є основним в поліцейській діяльності. Безперервно працюють органи внутрішніх справ (поліція), органи Державної прикордонної служби України, органи Державної пенітенціарної служби, органи Державної інспекції техногенної безпеки та інші служби Державної служби надзвичайних ситуацій, Служби безпеки України, тощо.

В той же час органи поліції підпорядковуються вищому керівництву по відомчій вертикалі органів, при цьому погоджуючи свої дії по горизонталі з

регіональними і місцевими органами влади. Підлеглість органу поліції має особливий характер: у ній переважає відомча підзвітність. Водночас, щодо системи органів МВС України орган поліції на місцевому рівні (міський районний відділ поліції) становить частину місцевої адміністрації і діє на основі принципу подвійної підлеглості [41, с. 65].

Розглянувши особливості поліцейської діяльності, на наш погляд, потрібно зупинитися та відобразити вже згруповані та систематизовані позиції вчених до класифікації цих органів.

Так, у відповідності до класифікаційного критерію — юридичної природи, суб'єкти поліцейської діяльності поділяються на державні і недержавні. Державні поліцейські органи наділені широким спектром державно-владних повноважень, які вони здійснюють від імені держави. До них належать: Міністерство внутрішніх справ України, органи Державної служби з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Державна фіскальна служба України, тощо. Нам імпонує вислів Ю. П. Соловєя, який зазначає, що повноваження починаються з «фізичного дотику до громадянина і завершуються правом застосувати до нього вогнепальну зброю». Також невід'ємною рисою державних поліцейських органів є професіоналізм, який проявляється у висококваліфікованих кадрах.

Недержавні суб'єкти поліцейської діяльності займають важливе місце в суспільстві, а саме в його охороні. Справа в тому, що держава позбавлена можливості в повній мірі забезпечувати всі місця громадського значення нарядами і постами поліції, це сприяє несвоєчасному реагуванню на зміни оперативної обстановки на території обслуговування. Саме в таких випадках держава закликає до співпраці громадян, суспільні об'єднання й охоронні підприємства, які і називають недержавними суб'єктами поліцейської діяльності. У дореволюційній теорії права вчені–поліцейсти В. Н. Лешков і М. М. Шпілевський розглядали охорону публічного порядку не лише

справою спеціальних державних органів, а й справою всього суспільства. У своєму дослідженні, присвяченому поліцейській діяльності, М. М. Шпілевський писав: «Прагнення розширити коло суб'єктів... поліцейської діяльності може призвести до найкращих висновків, між іншим — до визнання поліцейської діяльності у широкому значенні слова соціальною діяльністю народу» [377, с. 104].

Наступним кваліфікаційним критерієм є поділ суб'єктів поліцейської діяльності за характером компетенції — на загальну поліцію і поліцію спеціалізовану. Французький словник адміністративного права поділяє адміністративну поліцію на поліцію загального призначення і спеціальну поліцію [395]. Звертаючи свою увагу на зарубіжну правову доктрину, необхідно підкреслити, що такий розподіл характерний багатьом країнам світу, виключенням не є і Україна.

В Україні до загальної поліції належать органи внутрішніх справ і їх служби: департамент превентивної діяльності, органи досудового розслідування, служба безпеки дорожнього руху, служба дільничних інспекторів поліції, спеціальна поліція, діючі під керівництвом органів МВС України [41, с. 70]. Структурні підрозділи органів внутрішніх справ у своїй діяльності є універсальними, їх діяльність охоплює різноманітні сфери, але в першу чергу направлена на охорону публічного порядку і забезпечення публічної безпеки.

До спеціалізованих суб'єктів поліцейської діяльності належать: Служба безпеки України, Державна фіскальна служба України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба), органи, установи та заклади, діяльність яких має галузеву спрямованість. Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що основна увага підрозділів, які відносять до загальної поліції, концентрується саме на охороні публічного порядку і забезпеченні публічної

безпеки, що стосується спеціалізованої поліції, то їх діяльність зосереджується лише у відведеній законом сфері. Наприклад, працівник має право реагувати на порушення санітарних правил, проте, санітарний інспектор не має повноважень здійснювати поліцейський нагляд у місцях, що мають громадське значення, і давати з цієї сторони спеціальні вказівки [177, с. 45]. В цьому випадку органи поліції наділенні наглядовою спеціалізацією в санітарно-епідемічній сфері.

На думку видатного вченого–адміністративіста ХХ ст. М. Д. Загряцкова, «поліція як організаційна сила примусу необхідна у всіх галузях управління, де може ітися про примусові заходи» [382]. Таким чином, спеціалізовані поліцейські підрозділи є необхідними, вони забезпечують механізм здійснення нагляду за об'єктами з урахуванням їх специфіки.

В свою чергу, спеціалізовані органи поліції поділяються на загальнодержавні і відомчі. Загальнодержавні спеціалізовані органи виступають від імені держави і на її користь. Завдання і функції, покладені на них при здійсненні нагляду, набувають загальнодержавного значення. Відповідно, їх повноваження розповсюджуються на всі об'єкти і на всіх громадян. До таких органів відносяться: Служба безпеки України, Державна фіскальна служба України, органи Державної фінансової інспекції України, органи Державної інспекції ядерного регулювання України, тощо.

Відомчі органи поліції реалізують свою діяльність, а саме нагляд, в певній спеціалізованій галузі, наприклад, промисловій, сільськогосподарській галузях, тощо. До відомчих спеціалізованих поліцейських структур належать: органи ветеринарного контролю, які структурно входять до складу Міністерства аграрної політики та продовольства України; органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України, що входять до складу Міністерства екології та природних ресурсів України;

Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті, що входить до складу Міністерства інфраструктури України; органи Держенергонагляду, що є складовою частиною Міністерства енергетики та вугільної промисловості України. Законодавством України передбачено створення і функціонування низки органів (інспекції, служби, агентства, департаменти), які мають спільні риси — контролюють окремі ділянки, що є їх призначенням, організаційно і функціонально пов'язані з міністерством, очолюються Головними державними інспекторами у відповідній галузі і мають повноваження щодо притягнення правопорушників у відповідній галузі до адміністративної відповідальності [4].

Досліджуючи проблематику співвідношення компетенції поліції і спеціалізованих наглядово-контрольних органів, С. І. Котюргін зазначає, що їх «можна представити у вигляді співвідношення загального і одиничного. Поліція покликана охороняти публічний порядок і його систему в цілому, тоді як інспекція тільки у своїй, відведеній їй законом сфері» [177, с. 56].

При здійсненні класифікації одним із важливих критеріїв поділу органів поліції є обсяг державно-владних повноважень, згідно з яким вони поділені на повновладні та обмежено-владні. Ю. П. Соловей вказував, що повновладні органи поліції — це «собственно полиция, полицейские органы, представленные, кроме милиции, федеральными органами государственной безопасности, федеральными органами государственной охраны, налоговой полиции, органами пограничной охраны, персоналом мест лишения свободы, таможенными и некоторыми другими органами» [339, с. 189]. Таким чином, до повновладних органів поліції відносяться ті органи, які вправі вживати заходи реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним процесуальним кодексом України, на підставі та в порядку, визначених законом, а також застосовувати

в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу, визначені цим законом.

Суб'єкти поліцейської діяльності, які наділенні обмежено-владними повноваженнями, позбавлені права затримувати та застосовувати спеціальні засоби і вогнепальну зброю. До обмежено-владних суб'єктів поліцейської діяльності необхідно віднести органи, установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби, органи нагляду техногенної безпеки, тощо.

В систему органів виконавчої влади входять суб'єкти, які здійснюють державне управління фінансами, освітою, охороною здоров'я, економікою, тощо. Ці суб'єкти в деякій мірі наділені окремими повноваженнями, які за своєю природою носять поліцейський характер. Наприклад, право здійснювати у межах своєї компетенції ліцензійно-дозвільну і реєстраційно-дозвільну діяльність. Таким чином, Міністерство охорони здоров'я України проводить ліцензування певних видів діяльності (наприклад, з виробництва й оптової реалізації лікарських засобів) і державну реєстрацію потенційно небезпечних з медичної точки зору речовин [283]. До таких суб'єктів державного управління також належить Національний банк України, який згідно із своєю компетенцією здійснює банківський (адміністративний) нагляд за роботою кредитних організацій, накладає штрафи, вводить заборони на здійснення кредитною організацією окремих банківських операцій, відкликає ліцензію, тощо [286]. Відповідно, у ст. 234-4 КУпАП зазначено, що Національний банк України розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України або здійсненням ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку (ст. 166-5), порушенням порядку подання фінансової звітності та ведення бухгалтерського обліку при ліквідації юридичної особи

(ст. 166-6) [156].

Не менш важливим є поділ органів поліції за характером субординації і видами дисциплінарної відповідальності їх працівників. У відповідності з цим їх можна поділити на цивільні і воєнізовані. До цивільних відносяться органи, установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби й органи Антимонопольного комітету, а до воєнізованих — органи Міністерства внутрішніх справ та Служби безпеки України.

Також можна зазначити, що саме воєнізовані органи наділені можливістю застосувати адміністративний і кримінально-процесуальний примус, спеціальні засоби і вогнепальну зброю.

Аналогічної думки дотримується Б. Н. Чичерін, який писав: «Из обязанности охранять общую безопасность и уничтожать всякое сопротивление следует, что полиция должна быть снабжена достаточной силой.... Отсюда необходимость полицейской стражи с военным устройством» [370, с. 456].

Розкриваючи сутність воєнізованих органів поліції, необхідно зупинитися на притаманним їм рисах, які є характерними лише для їх підрозділів, а саме:

– для воєнізованих органів встановлено обов'язкове прийняття присяги, передбачені звання, атестування, єдина форма одягу та знаки відрізнєння. К. С. Бельський у своїй роботі звертає увагу не те, що формений одяг працівників воєнізованих органів поліції є не тільки «засобом контролю суспільства за її діями» [33, с. 391], але також і внутрішнім регулятором, що підсвідомо примушує їх діяти бездоганно;

– воєнізованим органам характерний принцип субординації;

– воєнізовані органи поліції відрізняються суворим дотриманням дисципліни, правила якої закріплені в дисциплінарних статутах. Відповідно, чинним законодавством передбачена дисциплінарна відповідальність

державних службовців на підставі статутів про дисципліну або спеціальних положень, чинних у низці галузей управління і в деяких сферах державної діяльності;

– діяльність працівників воєнізованих органів поліції містить в собі постійний і підвищений фактор ризику. Це стосується працівників поліції, Служби безпеки України, Державної фіскальної служби України, Державної прикордонної служби України, органів і установ Державної пенсіарної служби України, тощо [29, с. 129–130].

Далі слід відзначити як суб'єктів поліцейської діяльності громадян. На наш погляд, слід погодитися з англійським політиком А. Сміт, який у своєму науковому дослідженні «О природе и причинах богатства народов» зауважив, що «кожна людина живе обміном і є начебто купцем». Цей вислів відповідає дійсності, адже в повсякденному житті кожного дня відбувається обмін між людьми товарами, послугами, тощо.

На наш погляд, слід звернути увагу на те, що в соціальній дійсності має місце пасивна та активна правомірна поведінка громадянина як суб'єкта поліцейської діяльності. Наприклад, заходячи пізно ввечері у порожній вагон електропотягу, громадянин полегшено зітхає, побачивши групу інших пасажирів, оскільки одна їх присутність виконує певною мірою поліцейську функцію і деяким чином забезпечує безпеку громадянина [41, с. 123]. Аналізуючи цей приклад, безумовно прослідковується саме пасивна поведінка громадян, що виконує для третіх осіб поліцейську функцію. У зазначеному випадку охоронне значення для третіх осіб полягає саме у поведінці громадян, які виконують свої правові обов'язки, здійснюючи ті або інші юридично значущі дії, при цьому активність яких знаходиться в межах норми. Проте, у соціальній дійсності має місце також «активна» правомірна поведінка громадянина як суб'єкта поліцейської діяльності. Наприклад, громадянин допомагає працівникові поліції затримати і доставити у

найближчий територіальний підрозділ поліції правопорушника. Наступний приклад: громадянин дає згоду на співпрацю з оперативними підрозділами кримінальної поліції для своєчасного припинення, запобігання та виявлення фактів здійснення злочинів і порушень у різних сферах. Отже, в даних випадках ми можемо простежувати цілеспрямовану ініціативну законну діяльність громадян, пов'язану з додатковими витратами часу, енергії, а іноді й матеріальних засобів [41, с. 125].

Говорячи про поняття активного громадянства, неможливо залишити поза увагою дослідження А. І. Єлістратова, саме його ідеї були запроваджені у законодавстві деяких штатів США. На його думку, «публічно-правова ідея громадянства залишається нездійсненою у всій своїй повноті там, де немає активного громадянства, де індивід не може проявляти свою діяльність у публічних функціях, виконання яких є обов'язковим» [100, с. 87].

Наприклад, у штаті Делавер відмова громадянина прийти на допомогу поліцейському карається шістьма місяцями тюремного ув'язнення або штрафом у розмірі 500 дол. [339, с. 468]

В українському законодавстві теорія активного виконання громадянином поліцейських функцій знайшла своє відображення у Кодексі *України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі*. Відповідно до положень статті 18 КУпАП, у разі вчинення особою діяння у стані крайньої необхідності така особа не лише звільняється від адміністративної відповідальності, такі дії взагалі не розглядаються як адміністративне правопорушення, оскільки в діянні немає ознаки вини. Схожа норма міститься у Кримінальному кодексі України, відповідно до ч. 1 ст. 39 якого не є злочином заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам у стані крайньої необхідності, 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 цій обстановці не можна було усунути іншими засобами і якщо не було допущено перевищення меж крайньої необхідності. Положення ст. 19 КУпАП та 36 КК є розвитком та конкретизацією конституційних приписів у станах необхідної оборони, а також ця функція знайшла своє відображення в ст. 38 КК «Затримання особи, що вчинила злочин» [157].

Римське право — величезний спадок античної цивілізації, що увійшов до правового життя сучасного світу. Винятком не є і ідея виконання громадянином поліцейських функцій, яка була закладена в законодавство того часу. Неетичний напис на стіні громадської будівлі у Стародавньому Римі, зроблений римським громадянином з хуліганських спонукань, давав мотив іншому громадянину зажадати від першого видалення напису, а в разі відмови — право звернутися з позовом до хулігана, оскільки подібний напис, за законами Стародавнього Риму, ображав «усіх і кожного», зокрема, персонально позивача [41, с. 70].

Роблячи історичні порівняння, необхідно зауважити, що в Стародавніх Афінах, Стародавньому Римі, Англії охорона публічного порядку була досить розвинена, відносини між громадянами, які мали поліцейсько-правовий характер, визнавалися непорушними.

В науковій літературі ми можемо знайти тлумачення форм поліцейської діяльності вищезгаданих суб'єктів, зокрема, таку як організаційні дії. Так, відомий вчений-адміністративіст Г. І. Петров вважає, що організація — необхідна умова діяльності будь-якого державного або громадського органу. Будь-яке спілкування людей передбачає координацію їх дії для досягнення загальних цілей [259, с. 45]. Ці дії, будучи формою поліцейської діяльності, поділяються на внутрішньоорганізаційні і зовнішньоорганізаційні.

Форма управлінської діяльності — це зовнішній вияв певних дій, а не самі дії суб'єктів управління. Багато науковців стверджують, що метод управління обов'язково знаходить вираження у формі управління, такої ж

думки дотримуємося і ми. Отже, у зв'язку з цим, до форми внутрішньоорганізаційних дій входить загальний метод, що полягає у прямій і систематичній дії на керовані об'єкти, у здійсненні повсякденних дій оперативного характеру. Внутрішньоорганізаційні дії полягають в проведеннях службових засідань і нарад, дій, пов'язаних з виданням нормативних та індивідуальних актів, укладенням адміністративних і цивільно-правових договорів, службових вказівок співробітникам і технічним працівникам, обговореннях, перевірках, застосуваннях дисциплінарних стягнень, розробках прогнозів скоєння правопорушень і злочинів, програмах, здійсненні бухгалтерського і статистичного обліку, керівництві структурними підрозділами, зокрема, діловодством, архівними справами, канцелярією, тощо [33; 34].

Відмітимо, що внутрішньоорганізаційна діяльність включає в себе дії з трьох видів.

До першого виду належать дії, направлені на створення і підтримку власної організації і вирішення організаційно-штатних питань (створення організаційної структури, визначення компетенції кожного структурного підрозділу, посадової особи, державного службовця).

До другого виду слід віднести дії, які визначають процес управління підлеглими об'єктами та процес координації їх діяльності з іншими об'єктами, а також з підлеглими органами (вирішення питань прийняття і виконання управлінських рішень, субординації, встановлення горизонтальних зв'язків, консультування й інструктажі, тощо).

Третій вид дій, покликаний запобігати збоєм у системі управління органу поліції, забезпечувати дисципліну працівників органу поліції і створювати умови для нормального функціонування органу. За допомогою цих дій застосовуються заходи дисциплінарного примусу, забезпечуються порядок і службова дисципліна як всередині органу, так і за його межами [41,

с. 127].

Отже, якщо говорити про внутрішньоорганізаційні дії, то слід зазначити, що їх мета полягає у вирішенні індивідуальних, конкретизованих управлінських справ і питань організаційного характеру. Таким чином, внутрішньоорганізаційні дії носять нормотворчий, правозастосовчий, регулятивний і правоохоронний характер. Всі ці дії набувають легального значення і є публічно-правовою формою поліцейської діяльності.

Наступною досліджуваною дією є зовнішньоорганізаційна, яка полягає в реалізації функцій та завдань, покладених на органи поліції. Під зовнішньоорганізаційними діями органів поліції необхідно розуміти нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних адміністративних дій та прийнятих рішень щодо розгляду, розв'язання і вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері поліцейського управління, спрямованих на реалізацію та забезпечення охорони публічного порядку та публічної безпеки [209].

Відповідно до зовнішньоорганізаційних дій працівники поліції виступають як представники влади і правомочні вступати у відносини з особами, які не перебувають з ними в їхньому службовому підпорядкуванні. Зовнішньоорганізаційні дії прийнято поділяти на регулятивні повсякденні і правопримусові, які направлені на припинення протиправних дій, у випадках та ситуаціях, передбачених законом [34].

Участь поліції у здійсненні практичних заходів щодо охорони публічного порядку та публічної безпеки, захист прав, свобод, законних інтересів і забезпечення безпеки громадян [33], запобігання правопорушенням та їх припинення проводяться у формі зовнішньоорганізаційних регулятивних дій. Тобто це дії, при здійсненні яких в більшості випадків не застосовуються індивідуальні поліцейські акти. До цих дій можна віднести: запис громадянина на прийом до начальника органу

поліції, надання патрульним поліцейським в усній формі адресної довідки громадянину, наглядові дії працівника поліції за дорожнім рухом, тощо.

Також до зовнішньоорганізаційних дій належать: видача громадянам довідок, які офіційно підтверджують які-небудь факти або події; проведення працівниками служби безпеки дорожнього руху технічного огляду транспортних засобів; співпраця органів поліції з громадянами, що надають поліцейську інформацію; бесіди з громадянами, давання їм вказівок, застережень; усна погроза несприятливими наслідками громадянину у разі протиправної поведінки, тощо. Іншими словами, вони здійснюються без застосування примусових заходів.

На думку Ю. М. Козлова та ін., зовнішньоорганізаційні регулятивні дії «позбавлені юридичної оболонки» [334, с. 35], ми не поділяємо цієї думки, адже частина цих дій закріплена в нормах поліцейського права.

Окремої уваги потребують зовнішньоорганізаційні примусові дії, які полягають у застосуванні уповноваженим суб'єктом до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх, заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру, передбачених адміністративно-правовими нормами, з метою охорони суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання винних у їх вчиненні. Органи поліції реалізують зовнішньоорганізаційні примусові дії, таким чином здійснюючи систематичні перевірки дотримання організаціями та громадянами санітарних, протипожежних, митних, автодорожніх правил; застосування запобіжних заходів для припинення неправомірних і злочинних дій, а також вживання заходів щодо попередження і припинення пожеж, епідемій, несприятливого впливу навколишнього природного середовища; введення карантину, заходів з евакуації людей, заборони, обмеження на певні дії; призупинення діяльності підприємств (кафе, ресторанів), заборону окремих

видів робіт; призупинення дії ліцензії, відсторонення від робіт. Також органами поліції застосовуються дії, пов'язані із залученням винних осіб до адміністративної відповідальності.

Підсумовуючи, можемо стверджувати, що до форми організаційних дій входять метод прямого адміністративного примусу і метод адміністративної юрисдикції. Але слід враховувати ту обставину, що для методу адміністративної юрисдикції основною формою є поліцейський акт у вигляді постанови у справі про адміністративне правопорушення, а організаційні дії забезпечують здійснення цієї форми поліцейської діяльності. Аналізуючи зазначене, можна стверджувати, що організаційні дії взаємопов'язані з поліцейськими актами, а саме сприяють виконанню постанов у справі про адміністративне правопорушення. Тобто здійснення зовнішньо організаційних примусових дій адміністративно-юрисдикційними органами є своєрідним гарантом матеріалізації негативної оцінки, що міститься у постанові. Відповідно, примусове виконання акта поліції є прямим продовженням припису, що міститься в цьому акті. У 60-х роках ХХ ст. В. М. Безденежних у своєму дослідженні писав, що «примусове виконання не слід змішувати із самим актом» [30, с. 47]. Цієї ж думки дотримувалися багато вчених–адміністративістів, що згадували у своїх працях про форми адміністративної діяльності. Примусові дії такого роду мають самостійний характер, належать до «сфери фактичного», хоча виникають з акта поліції. Самостійний характер зовнішньоорганізаційних примусових дій зумовлений також тим, що вони можуть застосовуватися органами поліції не за кожним поліцейським актом і без попереднього видання такого акта [41, с. 135].

Історико-правовий екскурс свідчить про те, що вивченням питання примусової діяльності, як форми адміністративної діяльності, займалися багато відомих учених–адміністративістів ХХ ст.: В. В. Івановський, В. Л. Кобалевський, І. І. Євтіхєв [98, с. 108–111]. Згідно з їх точкою зору, ця

форма діяльності органів виконавчої влади є найвиразнішою і найбільш відчутною для громадян. Належне виконання цієї форми органами поліції впливає на ставлення громадян до самої держави.

На наш погляд, необхідно зауважити, що в радянські часи більшістю вчених–адміністративістів ця форма адміністративної діяльності заперечувалася. Є. О. Агеєва, виражаючи подібну позицію і заперечуючи І. І. Євтіхієву, писала: «Адміністративний примус ні за своєю питомою вагою серед інших форм державного управління, ні за ступенем вираженої сутності державного управління не є формою здійснення управлінської діяльності» [3, с. 7–8]. Відповідно, ця теорія може знайти своє відображення у випадках, де важливість державного примусу дійсно досить незначна, тобто в регулюванні економікою, фінансами, освітою і наукою, культурою і соціальним забезпеченням. Але при охороні публічного порядку та забезпеченні публічної безпеки саме цій формі відведене провідне місце.

2.3. Поліцейська діяльність як засіб забезпечення публічної безпеки

Особливе місце в реформуванні українського публічного права відводиться формуванню принципово нових механізмів, спрямованих на забезпечення публічного порядку та публічної безпеки. На сьогоднішній день Україна отримала унікальний історичний шанс — шляхом докорінної перебудови системи правоохоронних органів перетворити міліцію на орган, пріоритетним напрямом діяльності якого є захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань [47], а також приведення законодавства у відповідність із міжнародними стандартами. Одним із аспектів досліджуваної проблеми є чіткий аналіз підрозділів поліції як суб'єктів забезпечення публічного порядку та публічної безпеки.

Історично так склалося, що безпека і порядок відіграють важливу роль в цивілізованому суспільстві і визначаються найвищими цінностями людства. Таким чином, слід зазначити, що безпека і порядок являють собою складову соціальної структури суспільства.

Публічний порядок — це упорядкованість усіх норм, а саме норм права, норм моралі, норм громадських організацій, норм неправових звичаїв, традицій і ритуалів, тобто це суспільні відносини, що врегульовані усіма соціальними нормами.

В той же час під публічним порядком розуміють стан урегульованості та організованості правових та соціальних норм, які складаються в місцях спілкування людей при задоволенні їхніх матеріальних, духовних потреб, під час відпочинку (тобто в громадських місцях).

Відповідно до загальної теорії права, публічний порядок є соціальною категорією, що охоплює систему (стан) вольових, ідеологічних суспільних відносин, зумовлюється економічним базисом і характеризується відповідністю поведінки усіх учасників пануючим у суспільстві соціальним нормам (правовим і неправовим) [54].

У своїй фундаментальній праці А. В. Серьогін доречно визначав публічний порядок як «врегульовану нормами права та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, встановлення, розвиток і охорона яких забезпечують підтримку стану громадського та особистого спокою громадян, повагу їх честі, людської гідності і суспільної моралі» [324].

В Україні за сучасних умов найважливішим завданням суспільства є забезпечення публічного порядку, публічної безпеки та спокою. Також при здійсненні та забезпеченні належної охорони публічного порядку важливу роль відіграють публічні адміністрації, Президент України як гарант державного суверенітету та додержання прав людини і громадянина, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування. Отже, на державні і

громадські установи покладаються завдання підтримання, охорони і зміцнення публічного порядку, публічної безпеки. Що стосується органів внутрішніх справ, їхня сутність зводиться до того, що основним призначенням поліції є профілактика і припинення правопорушень, притягнення до відповідальності винних у порушенні встановлених законом правил, захист прав і свобод людини і громадянина, інтересів держави і суспільства від злочинних та інших антигромадських посягань. Публічний порядок — це сукупність встановлених у державі правил поведінки у громадських місцях, які регулюються правовими, моральними та іншими соціальними нормами [160].

Порівнюючи різні визначення публічного порядку, слід зазначити, що його охорона здійснюється трьома способами: кримінально-правовим, цивільно-правовим та адміністративно-правовим.

З цього випливає, що сутність публічного порядку можна розглядати у відповідності до зазначених галузевих напрямлень. На наш погляд, необхідно приділити увагу саме адміністративно-правовій науці, в якій публічний порядок розглядається в широкому та вузькому розумінні.

Таким чином, публічний порядок у широкому розумінні — це зумовлена закономірностями соціального розвитку система правил та інститутів, тобто вся система суспільних відносин, що склалася в даному суспільстві, яка забезпечує упорядкованість суспільних відносин і надає їм певну організаційну форму, таким чином складає режим життєдіяльності державі, забезпечує недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності та умов, що склалися для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян.

Відповідно, необхідність створення зазначеного режиму життєдіяльності обумовила виникнення держави, а це, у свою чергу, викликало те, що важливим елементом публічного порядку в широкому

розумінні виступає публічний порядок у політико-правовому розумінні, без якого неможливе упорядковане та системне життя людей в державі [206, с. 31].

Існування публічного порядку в широкому розумінні, як всієї сукупності суспільних відносин, що склалися в нашій незалежній державі, напевно, не викликає особливих заперечень. Тому деякі представники юридичної науки, щоб виключити цю складну несталу термінологію, пропонують публічний порядок в широкому розумінні називати державним порядком, маючи на увазі державний та суспільний устрій, який склався, що є цілком закономірним [326, с. 52].

Разом з тим, публічний порядок у вузькому розумінні можна визначити як морально-правовий стан суспільства, при якому компетентні органи виконавчої влади шляхом поліцейського нагляду забезпечують безпеку і правомірну поведінку громадян в громадських місцях, вільне використання ними своїх прав і свобод, а також упорядження громадських місць, яке сприяє трудовій діяльності та відпочинку громадян. Це не звужене поняття, а таке, що має об'ємний зміст і виступає у різних формах [246].

Під поняттями «публічна безпека» і «публічний порядок» слід розуміти певну сукупність суспільних відносин, які охороняються державою, мають загальні ознаки, що дозволяють співвідносити їх один з одним, тобто являють собою органічно взаємопов'язані між собою соціальні явища, які обумовлюють єдність комплексу здійснюваних заходів щодо їх забезпечення та охорони [94]. Цінності, яким загрожує небезпека, є досить різноманітними.

Якщо звернути свою увагу саме на публічну безпеку, слід зазначити, що її основна мета — захист життя, здоров'я, честі, гідності громадян, їх законних інтересів, забезпечення суспільного спокою, охорона майна, створення реальних умов для нормального функціонування держави та її органів, об'єднань громадян, трудових колективів, тобто гарантована

конституційними, законодавчими і практичними заходами захищеність і забезпеченість життєво важливих інтересів об'єкта від зовнішніх і внутрішніх загроз.

У ширшому розумінні публічну безпеку можна визначити як стан, в якому громадянам не загрожує жодна небезпека, а також не існує загрози порушення щоденного життя суспільства і нормального функціонування державних і недержавних організацій [236].

Національна поліція України є структурним підрозділом, а також провідним у структурі ОВС, який створюється з відповідних поліцейських підрозділів, відділів. Безпосереднє управління в галузі забезпечення публічного порядку та публічної безпеки здійснюють МВС України та його органи на місцях. Функції органів внутрішніх справ визначені як в законах України, так і в підзаконних актах, серед яких важливе місце посідає Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 28 жовтня 2015 р. № 878.

Відповідно до головних завдань, МВС України здійснює і основні напрями своєї діяльності, а саме: забезпечує державну політику щодо запобігання та протидії злочинності; організує роботу органів внутрішніх справ щодо здійснення практичних заходів у сфері захисту прав і свобод громадян, охорони публічного порядку та забезпечення публічної безпеки; організує здійснення органами внутрішніх справ заходів щодо протидії правопорушенням, їх профілактики; безпосередньо здійснює забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства, охорони затриманих і взятих під варту осіб; забезпечує здійснення ліцензування певних видів господарської діяльності; дозвільної системи та державного охоронного нагляду; веде роботу по виявленню, припиненню, розкриттю і розслідуванню злочинів, що мають міжрегіональний та міжнародний характер, тощо.

Завдання та напрями діяльності МВС України визначають

функціональну структуру його органів, яка складається із Національної поліції, Національної Гвардії тощо

Міністерство внутрішніх справ є провідним органом, який здійснює державне управління в галузі внутрішніх справ шляхом централізованого керівництва, що полягає в керівній діяльності щодо найважливіших питань роботи органів внутрішніх справ, визначенні головних її напрямів; вдосконаленні системи управління і організації праці; виданні відомчих нормативних актів; веденні обліку та розподілу людських і матеріально-технічних ресурсів; здійсненні координуючих, контролюючих функцій, а також в інспектуванні; вивченні, узагальненні та розповсюдженні позитивного досвіду організації охорони публічного порядку і боротьби із злочинністю; установленні на основі законодавства України порядку та методики оперативно-службової і організаційної діяльності органів внутрішніх справ.

Аналізуючи досвід розвинених зарубіжних країн, варто зазначити, що діяльність поліції виходить за рамки забезпечення правопорядку. Діяльність поліції включає попередження і розслідування злочинів, забезпечення публічного порядку і надання допомоги населенню. Вважається, що саме ці три функції створюють умови для забезпечення безпеки громадян, що проживають на території держави. Значна частина дослідників основною функцією поліції, з якою найчастіше асоціюють діяльність поліцейських органів, вважає забезпечення публічного порядку [78], і з цим слід погодитись, адже всі інші функції поліції започатковані саме в ній.

Між тим, поліція — не єдиний орган, що відповідає за забезпечення публічного порядку. В забезпеченні публічного порядку бере участь цілий ряд партнерів, що виконують певні ролі, мають чітко окреслене коло обов'язків і наділені конкретними повноваженнями [15].

На сьогоднішній день особливу увагу слід приділяти удосконаленню охорони публічного порядку і забезпеченню публічної безпеки, яка повинна

здійснюватися шляхом реалізації таких принципів: верховенства закону, провадження діяльності відповідних підрозділів поліції виключно з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань; єдності системи органів внутрішніх справ України, її максимальної економічності і гнучкості структурної побудови; першочергового забезпечення діяльності й розвитку низових ланок органів внутрішніх справ як основи МВС України; пріоритетності орієнтації служби і підрозділу на вирішення завдань боротьби зі злочинністю та підтримання публічної безпеки; тісної співпраці з місцевими органами державної виконавчої влади щодо забезпечення правопорядку на їхніх територіях; участі у наданні соціальної та правової допомоги громадянам; сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [17, с. 4].

Основне призначення служб МВС України — організація та забезпечення охорони публічного порядку і публічної безпеки, тобто в цілому полягає у внутрішньодержавному забезпеченні правопорядку, яке здійснюється за допомогою виконання головних правоохоронних функцій:

- охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;
- захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;
- цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

– міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. [212, с. 64].

Держава делегує органам внутрішніх справ певні повноваження із забезпечення органами внутрішніх справ охорони публічного порядку на вулицях, площах та в інших громадських місцях, на наш погляд, важливий принцип цієї роботи повинен полягати в підвищенні якості та оперативності реагування на всі повідомлення громадян кримінального характеру та правопорушення шляхом визначення оптимальної кількості працівників поліції на обслугованих територіях для досягнення максимальної мобільності. Адже вчасне реагування — запорука високого рівня довіри громадян.

Одним з основних напрямів підвищення ефективності забезпечення охорони публічного порядку є систематичне залучення слухачів і курсантів навчальних закладів системи МВС України у позанавчальний час до участі в роботі практичних органів по охороні публічного порядку, слідчих дій, що таким чином вони отримували практичні навички щоденної роботи.

Важливу роль у виконанні завдань по охороні публічного порядку повинна відігравати патрульна поліція, її працівники перебувають у максимально тісних повсякденних контактах з населенням, які являють собою увесь спектр соціальних, освітянських і професійних категорій, політичних переконань і релігійних світоглядів [368]. Патрульні виконуватимуть різні поліцейські функції: своєчасне викриття та припинення злочинів та запобігання їм, аналіз і прогнозування криміногенних процесів та своєчасне інформування, виявлення та припинення фактів порушення публічного порядку, виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню цих правопорушень, та вжиття заходів до їх усунення, профілактика соціальної

напруги та попередження злочинів засобами вирішення проблем громадян, реалізація програм самообслуговування у сфері забезпечення безпеки, тощо.

Також до основних напрямків розвитку поліції превентивної діяльності слід віднести підвищення результативності управління та удосконалення організаційно-структурної побудови її системи, при цьому залишаючи незмінними принципи та основні функції.

Діяльність управлінь превентивної діяльності в сфері охорони публічного порядку регулюється законодавством України. На даний час законодавче регулювання охорони публічного порядку здійснюється законами і підзаконними актами, до них належать насамперед Конституція України, кодифіковане законодавство, спеціальне законодавство, інші закони України, а також багато нормативно-правових підзаконних актів, в яких закріплені організація превентивної діяльності, структура, функції, види, тактика функціонування та система організації, повноваження.

Основу публічної безпеки складають підрозділи превентивної діяльності, які, в свою чергу, здійснюють адміністративно-правовий захист тих чи інших відносин від злочинних та інших протиправних посягань для забезпечення надійної публічної безпеки.

Відповідно, управління превентивної діяльності є галузевою службою поліції, іншими словами, структурним підрозділом Національної поліції України, який об'єднує ряд поліцейських формувань та апаратів управління ними. Служба превентивної діяльності є комплексною і має складну структуру.

Аналіз основних завдань Департаменту превентивної діяльності свідчить про його участь у вирішенні практично усіх завдань поліції, таким чином відрізняючи від інших галузевих служб (кримінальна поліція, поліція охорони і т.ін.), які здійснюють обмежене коло спеціальних функцій.

Разом із тим, слід зазначити, що термін «служба превентивної

діяльності» обіймає сукупність структурних підрозділів поліції, її особовий склад, який здійснює охорону публічного порядку і боротьбу із злочинністю, шляхом адміністративно-правових форм.

Загалом апарати управлінь превентивної діяльності виконують здебільшого функції управління, здійснюючи керівництво підрозділами охорони публічного порядку, що знаходяться в їх оперативному підпорядкуванні: підрозділами дозвільної системи, стройовими частинами і підрозділами патрульної поліції, ізоляторами тимчасового тримання, конвойними підрозділами поліції, спецприймальниками та іншими службами і підрозділами [205, с.220].

Законодавчі акти та нормативні акти, які здійснюють регулювання охорони публічного порядку, визначають організацію, встановлюють обов'язки, права, форми і методи діяльності органів внутрішніх справ по охороні публічного порядку. Тобто, відповідно до чинного законодавства, встановленими наказами і нормативними актами МВС України, регламентуються завдання, функції і організаційна побудова даної служби, конкретні форми і методи діяльності вхідних в її склад апаратів і підрозділів.

Основними завданнями служби превентивної діяльності є: забезпечення особистої безпеки громадян; охорона публічного порядку і забезпечення публічної безпеки; попередження і припинення злочинів і адміністративних правопорушень; розкриття злочинів у справах, по яких провадження досудового слідства не обов'язкове; надання в межах компетенції поліції допомоги громадянам, посадовцям, підприємствам, установам, організаціям і суспільним об'єднанням; забезпечення адміністративно-правової боротьби з пияцтвом і алкоголізмом, сприяння охороні природи; контроль за дотриманням правил паспортно-візової і ліцензійно-дозвільної систем, правил перебування в Україні іноземних громадян і осіб без громадянства і т.ін [205, с.223].

Беручи до уваги основні завдання служби превентивної діяльності, перед нами постає питання визначити ті функції, які за своєю природою являють собою сукупність організаційних і правоохоронних дій, спрямованих на організацію і безпосереднє здійснення охорони публічного порядку, боротьбу із злочинами та іншими правопорушеннями.

Таким чином, здійснюючи організаційну і адміністративно-виконавську діяльність, центральні та місцеві апарати служби превентивної діяльності реалізують свої функції. Реалізація функцій управлінського характеру в комплексі складає організаційну діяльність. До таких функцій слід віднести: визначення об'єктивно необхідних і науково обґрунтованих цілей по охороні публічного порядку і боротьбі із злочинністю; розробка структури апаратів і підрозділів превентивної діяльності, функціональних обов'язків їх працівників; управління діяльністю підлеглих апаратів і підрозділів по виконанню поставлених завдань; їх кадрове і матеріально-технічне забезпечення і т.ін [205, с.236]. В той же час організаційна діяльність поділяється на зовнішньоорганізаційну і внутрішньоорганізаційну. Зовнішньоорганізаційна діяльність, в свою чергу, ґрунтується на здійсненні взаємодії і координації діяльності управлінь превентивної діяльності з іншими державними органами, громадськими організаціями і трудовими колективами. Відповідно, внутрішньоорганізаційна діяльність є об'єктом взаємодії адміністративно-виконавської діяльності апаратів і підрозділів превентивної діяльності. Ця дія здійснюється шляхом: забезпечення виконання особовим складом функціональних обов'язків; управління його службовою діяльністю; підбору, розстановки, навчання і виховання кадрів; планування роботи; вироблення і ухвалення рішень по розстановці сил і засобів; контролю і перевірки виконання; узагальнення і розповсюдження передового досвіду і т.ін [205, с.238].

Реалізація функцій превентивної діяльності стосовно забезпечення

охорони публічного порядку, публічної безпеки, попередження й припинення злочинів та правопорушень, а також виконання інших функцій, покладених на їх підрозділи, становить зміст та сутність адміністративно-виконавської діяльності служби. Отже, функції даної служби направлені саме на виконання основного завдання — забезпечення особистої безпеки громадян.

Служби, які виконують завдання по охороні публічного порядку і забезпечення публічної безпеки, також задіяні в підтримці належного стану публічного порядку на вулицях, площах, транспортних магістралях, вокзалах, пристанях, в аеропортах і інших громадських місцях, а також при проведенні масових заходів і заходів цивільної оборони. Виходячи з наведеного вище, слід акцентувати увагу на тому, що охоронні органи при реалізації своїх завдань здійснюють нагляд за дотриманням посадовцями і громадянами рішень органів державної влади і управління з питань охорони публічного порядку і забезпечення публічної безпеки, також їх діяльність спрямована на забезпечення адміністративно-правового захисту від злочинних посягань і інших антигромадських дій прав і законних інтересів громадян, посадовців, підприємств, установ, організацій і громадських об'єднань; вживають всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема, долікарської і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок різних видів правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я [174]; забезпечують охорону від розкрадання майна та інших цінностей з об'єктів, прийнятих під охорону, вживають заходів щодо охорони природних багатств, припиняють браконьєрство, порушення правил полювання та рибальства, а також уживають заходи до забезпечення збереження знайдених і зданих в поліцію документів, речей, цінностей і іншого майна, до повернення їх законним власникам. Діяльність працівників даної служби в умовах стихійного лиха та інших надзвичайних обставин характеризується їх

готовністю до виконання додаткових спеціальних завдань, до роботи з великими моральними і фізичними навантаженнями, яка полягає в порятунку людей і майна, залучаючи населення, а також транспортні і інші засоби, для проведення рятувальних і аварійно-відновлювальних робіт, а також організують охорону державного, громадського і особистого майна громадян, що залишилося без нагляду [174].

Для виконання обов'язків по боротьбі зі злочинністю, а також функцій з її запобігання, структурно у поліції і при ній створені відповідні управління і підрозділи, таким чином, служба превентивної діяльності при попередженні, припиненні та розкритті злочинів взаємодіє з оперативно-розшуковим апаратом шляхом вживання заходів щодо припинення вчинюваних злочинів, а саме: поліцейські беруть активну участь в їх розкритті і затриманні злочинців; здійснюють розкриття злочинів; забезпечують охорону і конвоювання затриманих і взятих під варту осіб; охороняють місця події і уживають заходи до затримання злочинців по «гарячих слідах»; виявляють причини і умови, що сприяють скоєнню злочинів, і уживають необхідні заходи до їх усунення [174].

На службу превентивної діяльності покладено безпосереднє виконання завдань попередження і припинення порушень антиалкогольного законодавства, у зв'язку з тим, що реалізація законодавства про боротьбу з пияцтвом та алкоголізмом становить один із напрямів адміністративно-юрисдикційної діяльності всіх служб та підрозділів органів внутрішніх справ. Так, робота по профілактиці, попередженню і припиненню пияцтва і алкоголізму здійснюється у процесі організації та безпосереднього керівництва ходом проведення спеціальних операцій по виявленню порушників антиалкогольного законодавства, розробки рекомендацій і відповідних вказівок щодо розстановки сил і засобів, при формуванні, впровадженні та розповсюдженні передового досвіду адміністративно-

юрисдикційної діяльності різних апаратів, підрозділів і служб органів внутрішніх справ щодо попередження та припинення порушень, вчинених на ґрунті пияцтва і алкоголізму [174].

Діяльність структурних підрозділів превентивної діяльності територіальних органів Національної поліції відіграє важливу роль при вжитті заходів, спрямованих на попередження, припинення і розкриття правопорушень, що здійснюються в публічних місцях, і притягнення до відповідальності осіб, винних в їх вчиненні. При цьому, відбувається концентрація саме на профілактиці правопорушень, тобто їх діяльність направлена на виявлення причин і умов, що сприяють здійсненню порушень публічного порядку, і вжиття необхідних заходів щодо їх усунення; виховній, роз'яснювальній роботі серед населення; правовій пропаганді і т.ін.

Під час охорони публічного порядку і публічної безпеки в різних умовах для досягнення успіху працівник поліції зобов'язаний бути пильним і об'єктивним при припиненні незаконних дій, зокрема, звертати увагу на правильність розстановки і ефективності використання сил і засобів, які має в своєму розпорядженні.

Поняття «сили превентивної діяльності» охоплює особовий склад апаратів і підрозділів даної служби, інших служб і підрозділів Національної поліції, а також осіб, які в установленому порядку співпрацюють з ними в діяльності по охороні правопорядку і боротьбі із злочинністю [205, с.239].

В той же час сили превентивної діяльності наділені рядом притаманних їм рис: по-перше, вони є найбільш чисельними силами Національної поліції, які в процесі реалізації своїх функцій безпосередньо вступають у відносини з громадянами; по-друге, є озброєним загоном, що здійснює свою діяльність на основі чинного законодавства, спеціальних статутів і положень; по-третє, володіють різноманітними тактичними можливостями для вирішення завдань по охороні публічного порядку і боротьбі із злочинністю; по-четверте,

здійснюють свою діяльність у тісній взаємодії з громадськими формуваннями, що беруть участь в охороні правопорядку [174].

Взагалі, сили, що беруть участь в охороні публічного порядку, прийнято розділяти на власні і придані. До власних сил служби превентивної діяльності відносять: керівників і інспекторів апаратів цієї служби Національної поліції, Головних управлінь Національної поліції, територіальних підрозділів; рядовий і начальницький склад стройових частин і підрозділів патрульної поліції; рядовий і начальницький склад ізоляторів тимчасового тримання затриманих і взятих під варту осіб, підрозділи поліції особливого призначення [174].

Придані сили служби превентивної діяльності включають: особовий склад спеціальних частин поліції; працівників інших служб Національної поліції, слухачів і курсантів навчальних закладів МВС, особовий склад Національної Гвардії України; представників громадських формувань, організацій і громадян. Відмінність їх в тому, що придані сили, на відміну від власних сил служби превентивної діяльності, залучаються для виконання окремих завдань по охороні правопорядку або забезпечення його у випадках ускладнення оперативної обстановки [237].

При охороні публічного порядку здійснюється комплекс заходів, в тому числі і технічних, застосування яких сприяє підвищенню мобільності, маневреності і наступальності підрозділів поліції. А також за допомогою технічних засобів забезпечується управління підрозділами при здійсненні відповідних завдань, тим самим підвищуючи ефективність їх виконання. Вони розподіляються за такою схемою: а) транспортні засоби (патрульні автомашини, мотоцикли, катери, велосипеди, спеціальні автомобілі і вертольоти, автотранспорт для перевезення особового складу і ін.); б) засоби радіо, телебачення, дротового зв'язку і сигналізації (радіопередачі і звукопосилючі пристрої, телекамери і телемонітори, телефони, сигналізація

різного призначення і т.ін.); в) табельне озброєння, спорядження, спеціальні засоби і апаратура (вогнепальна зброя, засоби особистого захисту, спостереження і т.ін.) [205, с. 228]. Службові тварини складають своєрідну групу засобів посилення, на сьогоднішній день вони активно використовуються у діяльності по забезпеченню публічного порядку.

Результативність та ефективність діяльності служби охорони публічного порядку пов'язані з комплексним використанням правових, організаційно-тактичних принципів, форм і методів, які мають спільну спрямованість, тобто налагодженою організаційною роботою.

Важливим моментом в з'ясуванні тієї ролі, яку відіграє служба превентивної діяльності, є визначені управлінські функції, відповідно, їх сукупність становить зміст організації публічного порядку, дії якої направлені на забезпечення ефективної, узгодженої і цілеспрямованої діяльності апаратів і підрозділів органів внутрішніх справ по безпосередній охороні правопорядку і боротьбі із злочинністю. Безперечно, застосування силами служби охорони публічного порядку форм і методів своєчасного попередження і припинення правопорушень, впливу на осіб, що їх скоїли, надійного захисту державних, суспільних і особистих інтересів громадян від злочинних посягань і інших антигромадських дій, заснованих на законі, вироблених наукою, являє собою комплекс організаційних заходів, які поєднані в одному цілому з тактикою публічного порядку [174].

Аналізуючи вищезазначені положення, необхідно відзначити, що визначення завдань, принципів та основних напрямків розвитку тактики включає в себе організацію публічного порядку і, у свою чергу, робить певний вплив на її організацією [174].

Існує дві стадії здійснення організації публічного порядку. Перша стадія полягає в підготовці та ухваленні управлінських рішень, друга — в їх організації та виконанні. Отже, ці стадії, які послідовно змінюють одна одну,

утворюють управлінський цикл, у ході якого досягається бажаний результат.

Наукова обґрунтованість передбачає розробку рішень з врахуванням об'єктивних закономірностей розвитку, у більшості випадків вона реалізовується на стадіях підготовки і прийняття управлінських рішень, а саме знаходить своє відображення в процесі з'ясування проблем, визначення завдань, при здійснюванні збору, обробки і аналізі інформації, необхідної для їх вирішення, а також при визначенні можливих варіантів дій, спрямованих на досягнення поставленої мети, обранні оптимального варіанту дій стосовно конкретних умов, а також при їх оформленні у вигляді відповідного рішення, що надає їм юридичної сили [174].

В свою чергу, управлінські рішення, які приймаються у зв'язку з охороною публічного порядку, поділяються на три основні групи. Першу групу становлять основні акти управління, що видаються у вигляді наказів, інструкцій, вказівок і т.ін., найбільш важливими серед яких є накази МВС, ГУНП з питань організації публічного порядку на території областей. На рівні територіальних підрозділів поліції видаються накази і інші акти управління з конкретних питань зміцнення правопорядку і боротьби із злочинністю на відповідній території. Структурні підрозділи управлінь превентивної діяльності беруть безпосередню участь при їх підготовці [174].

До другої відносяться управлінські рішення, які розробляються в МВС, ГУНП, територіальних підрозділах Національної поліції, різні види планів роботи [174]. На основі планів, що складаються на півріччя і містять розділи за основними напрямками діяльності даної служби, апарати і підрозділи складають відповідні квартальні плани роботи.

Також розробляються спеціальні плани на усіх рівнях системи і мають досить різноманітний характер. До них відносяться плани виконання специфічних завдань, що потребують скоординованих дій різних служб та підрозділів, міжвідомчі плани діяльності всіх державних органів та

громадських організацій, які беруть участь у боротьбі зі злочинністю, комплексні плани, спрямовані на розв'язання окремих складних проблем зміцнення законності, правопорядку [174], та типові плани дій органів внутрішніх справ при проведенні заходів цивільної оборони, при стихійних лихах і інших надзвичайних обставинах.

Наступна, третя група складає управлінські рішення, які полягають в розробці на основі всебічного аналізу і оцінки оперативної обстановки планів дислокації, постові відомості і т.ін., що передбачають комплексне використання на території району, району міста або мікрорайону власних і приданих сил для забезпечення належного правопорядку і боротьби з правопорушеннями [205].

Таким чином, вбачається за необхідне наголосити, що планування є найважливішою функцією управління, а план є вагомим видом, згідно з яким приймаються і реалізуються рішення в системі управління діяльності служби охорони публічного порядку. Призначення планів полягає в обґрунтуванні цілей і шляхів їх досягнення на основі визначення комплексу завдань і робіт, а також ефективних методів, способів і ресурсів усіх видів, необхідних для охорони публічного порядку.

Крім цього, планування є найважливішим мобілізуючим елементом, який дозволяє зосередити увагу і зусилля на найбільш актуальних проблемах громадського порядку, раціонально, збалансовано, адекватно розподілити наявні сили і засоби у вирішенні поставлених завдань, при скоординованій роботі забезпечити ритмічність і інтенсивність [174], відповідно, таким чином здійснюючи ефективне реагування.

Отже, на підставі викладеного можна стверджувати, що стадія підготовки і ухвалення управлінських рішень є вагомою при управлінні охороною публічного порядку, але в той же час основне місце належить практичному виконанню, тобто організації.

Проаналізувавши основні стадії управлінського процесу діяльності підрозділів превентивної діяльності, слід зазначити, що їх ефективність залежить від взаємодії підрозділів превентивної діяльності з іншими службами Національної поліції, державними органами і громадськими організаціями.

Патрульна поліція — це діяльність спеціальних нарядів поліції по охороні публічного порядку, боротьбі з правопорушеннями на вулицях, площах, в парках, на транспортних магістралях, в портах, аеропортах та інших публічних місцях, а також під час проведення масових заходів і в особливих умовах, викликаних явищами криміногенного, некриміногенного, природного, біологічного характеру, введенням правового режиму надзвичайного чи воєнного стану [205, с. 172].

Діяльність патрульної поліції регулюється законодавством України, а саме: Конституцією України, Законом України «Про Національну поліцію» та іншими законодавчими актами, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України.

Патрульна поліція є однією з головних ланок поліції в сфері охорони публічного порядку в містах, інших населених пунктах, на транспорті. Саме від її діяльності залежить належний стан охорони публічного порядку та боротьби із злочинністю.

На сучасному етапі постійно відбувається вдосконалення організаційної структури патрульної поліції, її діяльність привертає постійну увагу як законодавчої, так і виконавчої влади. Реформа в структурі МВС відбувається, створено нову патрульну поліцію в Україні. Головним завданням патрульної поліції є співпраця з людьми і вирішення проблем на місцях за можливості. Форма й принцип роботи у всіх патрулів залишаться одні й ті ж. Але, виходячи з різних завдань, вони будуть використовувати різні транспортні засоби або забезпечуватимуть порядок у пішому порядку [365].

Відповідно, кожна діяльність базується на принципах, виключенням не є і діяльність патрульної поліції, якій характерні принципи законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з іншими державними органами, трудовими колективами, громадськими об'єднаннями і населенням [8]. В свою чергу, патрульна поліція наділена такими функціями:

1) цілодобове патрулювання території обслуговування з метою забезпечення належної охорони публічного порядку, публічної безпеки та контролю за дотриманням правил дорожнього руху, забезпечення його безпеки. У разі необхідності здійснює регулювання дорожнього руху;

2) перше реагування на повідомлення про правопорушення, надання невідкладної допомоги; своєчасне реагування на повідомлення про вчинення правопорушень, а також з метою надання допомоги громадянам. Надає невідкладну допомогу потерпілим від нещасних випадків, правопорушень, аварій, пожеж та інших надзвичайних ситуацій до прибуття на місце компетентних служб;

3) самостійне виявлення правопорушень: під час патрулювання та в інших випадках, передбачених законодавством, звертає увагу на правопорушення з метою їх запобігання, припинення, документування і притягнення до відповідальності;

4) припинення правопорушень: припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення, застосовуючи для цього передбачені законодавством права і повноваження; у випадках та в спосіб, передбачені законодавством, розглядає справи про адміністративні правопорушення і застосовує заходи адміністративного впливу до правопорушників;

5) затримання правопорушників та доставлення їх до підрозділів поліції.

У випадках, визначених законодавством, здійснює затримання особи та її доставлення, а також застосовує інші заходи забезпечення провадження

відповідно до законодавства;

6) охорону місця події. З метою забезпечення подальшого розслідування вживає заходів щодо охорони та збереження місця події в первинному, незміненому стані до прибуття уповноважених осіб, зокрема слідчих оперативних груп;

7) співпрацю з іншими структурними підрозділами Національної поліції. З метою виявлення, припинення та попередження кримінальних, адміністративних правопорушень, забезпечення комплексного підходу в забезпеченні законності та правопорядку, налагоджує та здійснює співпрацю з іншими структурними підрозділами поліції;

8) спілкування і співпрацю із суспільством: реалізуючи підхід «поліція та громада», постійно співпрацює з населенням та громадськими організаціями з метою підвищення рівня публічної безпеки, запобігання вчиненню правопорушень та встановлення довірливих відносин між поліцією та населенням;

9) виконання інших повноважень, передбачених нормативно-правовими актами МВС та Національної поліції. У випадках та в межах, передбачених нормативно-правовими актами МВС, виконує інші функції, спрямовані на реалізацію своїх завдань. [276].

В цьому контексті необхідно зазначити, що патрульна поліція здійснює загальний адміністративний нагляд за виконанням громадянами, іноземцями, особами без громадянства та посадовими особами законів та підзаконних актів з питань охорони публічного порядку.

При виконанні поставлених перед патрульною поліцією завдань патрульні наряди зобов'язані в межах можливого надавати невідкладну, в тому числі медичну, допомогу особам, які потерпіли від правопорушень і нещасних випадків, перебувають у безпорадному або небезпечному для життя і здоров'я стані, а також неповнолітнім, які залишились без нагляду

батьків, своєчасно інформувати чергових територіальних органів про всі випадки виникнення загрози публічній безпеці, про необхідність залучення технічної допомоги та аварійних служб.

Виходячи із здобутків юридичної науки і практики, попередження злочинів і правопорушень є першочерговим завданням у боротьбі зі злочинністю. Патрульні поліції, в силу визначених законодавством завдань, зобов'язані виявляти причини та умови, які сприяють вчиненню злочинів та інших правопорушень, вживати заходів до їх усунення, брати участь у правовому вихованні населення та проводити профілактичну роботу серед осіб, схильних до вчинення правопорушень. Таким чином, поява наряду поліції у форменому одязі на вулиці стримує можливих правопорушників від скоєння злочину чи іншого правопорушення, отже, сама присутність патрульних нарядів вже є фактором попередження. Також наряди поліції в межах маршруту зобов'язані забезпечувати спостереження за місцями найбільш вірогідного їх вчинення, можливої появи і переховування злочинців, а також проживання осіб, умовно засуджених і умовно звільнених з місць позбавлення волі [8].

Патрульні наряди при боротьбі з правопорушеннями вживають заходи щодо припинення і розкриття злочинів, надають допомогу оперативним підрозділам поліції, які безпосередньо ведуть боротьбу із злочинністю.

Таким чином, отримання повідомлення про злочин є сигналом швидкого реагування нарядів патрульної поліції, які в короткий термін повідомляють про це черговому, прибувають до місця події, уживають заходів до виявлення і затримання осіб, які вчинили злочин, надають допомогу потерпілим, встановлюють свідків (очевидців) і до прибуття слідчо-оперативної групи забезпечують охорону місця події, недоторканість обстановки, слідів, знарядь злочинів та інших речових доказів [8].

Очевидним є і те, що при виявленні незаконних операцій з валютними

цінностями, квитками на видовищні і спортивні заходи та іншими речами, а також торгівлею з рук у невстановлених місцях або без відповідного дозволу виробами індивідуальної трудової діяльності й іншими товарами, наряди поліції повинні вжити всіх необхідних заходів щодо їх припинення, а також за необхідності доставляти цих осіб разом з предметами в територіальний орган поліції [8].

Однією з основних функцій нарядів патрульної поліції є запобігання правопорушенням і злочинам серед неповнолітніх. Наслідком бездоглядності і безпритульності є дитяча злочинність. Тому наряди патрульної поліції зобов'язані, в першу чергу, припиняти злочини, дрібне хуліганство, розпивання спиртних напоїв у публічних місцях, вчинені неповнолітніми, у зв'язку з тим, що найбільшу криміногенну небезпеку становить формування у сучасних підлітків потреби в алкоголі, що спонукає їх до пошуків будь-яких шляхів отримання коштів для його купівлі, призводить до зняття соціального контролю, імпульсивної, неконтрольованої свідомістю поведінки; в другу чергу — виявляти осіб, які своїми діями змушують неповнолітніх здійснювати злочинну діяльність, пияцтво, наркоманію, проституцію, азартні ігри, інші антигромадські дії; в третю чергу — надавати у межах можливостей невідкладну, в тому числі медичну, допомогу неповнолітнім, які потерпіли від правопорушень і нещасних випадків, перебувають у безпорадному або небезпечному для життя і здоров'я стані [8].

При скоєнні неповнолітнім правопорушення наряди поліції повинні належним чином розібратися і прийняти рішення доставити його в поліцію чи обмежитися застереженням на місці, при прийнятті відповідного рішення слід враховувати характер правопорушення. Таким чином, наряди патрульної поліції при використанні сил і засобів охорони публічного порядку повинні знати розташування в районі маршруту (поста) промислових, торговельних та інших підприємств, організацій, порядок їх роботи і охорони, не

допускати, щоб сторонні особи проникали до вантажних станцій, контейнерних майданчиків, на причали, в порти, надавати необхідну допомогу працівникам транспорту і поліції охорони в запобіганні крадіжкам вантажів [8].

У разі виникнення підозри, а також відсутності відповідних документів при перевірці транспортного засобу, який вивозить з організацій, підприємств і установ вантажі, особливо в неурочний час, а також виявлення розкрадачів патрульні і постові наряди зобов'язані відреагувати та доповісти про це оперативному черговому і доставити водіїв, транспорт і осіб, які його супроводжують, для з'ясування обставин в територіальний орган поліції.

Наступним обов'язком патрульних нарядів є охорона державного майна, який вони здійснюють повсякденно під час несення служби, захищаючи власність і громадян від злочинних посягань та забезпечуючи додержання режиму охорони.

Відповідно, працівники підрозділів патрульної поліції у разі виявлення під час несення служби злочинних посягань (зломів дверей, вікон, заборів, зірваних пломб і печаток, тощо) на об'єкти та майно приватної, колективної і державної власності негайно доповідають оперативному черговому про це, а також про вжиті на місці заходи щодо затримання злочинців і охорони місця події до прибуття оперативної групи територіального органу або підрозділу поліції охорони [8].

Однією з важливих функцій нарядів патрульної поліції є забезпечення безпеки дорожнього руху транспорту та пішоходів, яке здійснюється шляхом нагляду за дотриманням правил дорожнього руху, зовнішнім виглядом транспортних засобів, у випадку порушень правил вони перевіряють у водіїв наявність і дійсність документів на право керування транспортом і шляхові листи, допомагають дітям, особам похилого віку та інвалідам при переході вулиць. У випадках, коли водії здійснюють керування транспортними

засобами в стані алкогольного і наркотичного сп'яніння, без посвідчення на право керування автотранспортом, патрульні наряди зобов'язані припинити правопорушення [8].

У разі порушення правил дорожнього руху іноземними громадянами або особами без громадянства заходи до них уживаються на загальних підставах, за винятком осіб, на яких поширюється дипломатичний імунітет. Якщо водій, який має дипломатичний імунітет, керує транспортним засобом у нетверезому стані, то наряд відстороняє його від керування, доповідає оперативному черговому і діє відповідно до одержаних вказівок. При дорожньо-транспортній події патрульні наряди терміново доповідають оперативному черговому і до прибуття слідчо-оперативної групи уживають заходи щодо надання допомоги потерпілим, затримання учасників події, вилучення у них посвідчень водія, збереження обстановки місця події і слідів транспортних засобів, виявляють свідків, записують їх прізвища, адреси, в необхідних випадках встановлюють нові напрямки руху (об'їзди місця події). Про одержані дані наряди патрульної служби інформують працівників слідчо-оперативних груп, які прибули для огляду місця події, і викладають їх у рапорті [8].

Основною передумовою успішності у боротьбі із правопорушеннями є побудова позитивного іміджу органів виконавчої влади, що повинні працювати в нових умовах становлення громадянського суспільства в Україні, а саме перебудова діяльності органів внутрішніх справ у такий спосіб, щоб повернути довіру населення до поліції, зміцнити втрачені взаємозв'язки з населенням [47]. Таким чином, патрульні наряди зобов'язані підтримувати та взаємодіяти з населенням, об'єднаннями громадян, які надають їм всебічну допомогу у виконанні покладених на них завдань, саме від рівня довіри населення залежить їх ефективність.

Важливою основною формою здійснення охорони публічного порядку,

як було зазначено вище, є комплексне застосування сил і засобів по охороні публічного порядку, іншими словами, єдина дислокація. Розробка дислокації маршрутів патрулів і постів відбувається у весняно-літній та осінньо-зимовий періоди шляхом аналізу оперативної обстановки, враховуючи при цьому пропозиції керівників служб територіальних органів поліції в межах території обслуговування. Єдина дислокація складається із схеми міста, району, транспортної дільниці, оцінки оперативної обстановки, обов'язкових норм виставлення особового складу, переліку постів і маршрутів патрулювання, в тому числі допоміжних, які підлягають закриттю в період посилення охорони публічного порядку та при здійсненні маневру, видів нарядів та порядку взаємодії і зв'язку між ними, також включає в себе організацію охорони публічного порядку в місцях розташування підрозділів поліції охорони, патрульної поліції, учбових закладів МВС України та спеціальних установ поліції із залученням до патрулювання їхнього особового складу. Відповідно, зі зміною стану оперативної обстановки можуть вноситися зміни і до дислокації.

Охорона публічного порядку по зонах та патрульних дільницях; виставлення постійних піших постів; патрулювання спеціальних мобільних груп; використання кінних нарядів в лісопаркових зонах; пункти поліції у віддалених від міських, районних відділів (управлінь) ГУНП мікрорайонах є самостійними організаційними формами охорони публічного порядку.

Отже, патрульна поліція є діяльністю спеціальних нарядів, до яких віднесено патрулі, пересувні поліцейські групи, патрульні групи, спеціалізовані патрульні групи, пости охорони порядку, пости охорони об'єктів, пости регулювання дорожнього руху, патрулі для нагляду за дорожнім рухом і контрольно-пропускні пункти, резерви, тобто наряди, які створені для досягнення єдиної мети, охорони публічного порядку та безпеки, боротьби з правопорушеннями на вулицях, площах, в парках, на

транспортних магістралях, в портах, аеропортах та інших публічних місцях, а також при проведенні масових заходів, ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійних лих.

Висновки до розділу 2

1. Поліцейська діяльність доповнює інші сфери державного впливу. Пріоритетним змістом поліцейської діяльності є контроль за додержанням правопорядку та вжиття превентивних заходів для зниження показників злочинності, а також вона направлена на задоволення потреб суспільства, які полягають у дотриманні законності та правовій охороні суспільних відносин. При цьому, такий вид державної діяльності повинен базуватись на фундаментальних принципах правої держави, а саме: принципах законності, гуманізму, верховенства права, забезпечення прав і свобод людини, тощо.

2. Визначено систему суб'єктів поліцейської діяльності, які можна класифікувати за: юридичною природою (державні і недержавні); характером компетенцій (загальні та спеціалізовані: загальнодержавні і відомчі); обсягом державно-владних повноважень (повновладні та обмежено-владні); характером субординації і видами дисциплінарної відповідальності їх працівників (цивільні та військові) [33]; формою управлінської діяльності (зовнішньоорганізаційні та внутрішньоорганізаційні); громадяни.

3. Важливою основною формою здійснення охорони публічного порядку, як було зазначено вище, є комплексне застосування сил і засобів по охороні публічного порядку, іншими словами, єдина дислокація. Розробка дислокації маршрутів патрулів і постів відбувається у весняно-літній та осінньо-зимовий періоди шляхом аналізу оперативної обстановки, враховуючи при цьому пропозиції керівників служб територіального органу

поліції в межах території обслуговування. Єдина дислокація складається із схеми міста, району, транспортної дільниці, оцінки оперативної обстановки, обов'язкових норм виставлення особового складу, переліку постів і маршрутів патрулювання, в тому числі допоміжних, які підлягають закриттю в період посилення охорони публічного порядку та при здійсненні маневру, видів нарядів та порядку взаємодії і зв'язку між ними, також включає в себе організацію охорони публічного порядку в місцях розташування підрозділів поліції охорони, патрульної поліції, учбових закладів МВС України та спеціальних установ поліції із залученням до патрулювання їхнього особового складу. Відповідно, зі зміною стану оперативної обстановки можуть вноситися зміни і до дислокації.

4. На підставі викладеного можна стверджувати, що стадія підготовки і ухвалення управлінських рішень є вагомою при управлінні превентивною діяльністю, але в той же час основне місце належить практичному виконанню, тобто організації. Проаналізувавши основні стадії управлінського процесу превентивної діяльності, слід зазначити, що їх ефективність залежить від взаємодії підрозділів превентивної діяльності з іншими апаратами поліції, державними органами і громадськими організаціями.

РОЗДІЛ 3

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ

3.1. Поняття, зміст та значення публічного порядку

В Україні триває процес оптимізації та перебудови органів внутрішніх справ, головною функцією яких є забезпечення в країні належного публічного порядку відповідно до вимог сьогодення.

У той же час, беручи до уваги ієрархію цивілізації, вагому ланку займає саме безпека і порядок, як найважливіша цінність людської діяльності суспільства в цілому. Відповідно, кожна соціальна структура суспільства зацікавлена в безпеці і порядку.

Публічний порядок включає в себе суспільні відносини, які упорядковують соціальні норми: норми права, норми моралі, норми громадських організацій, норми неправових звичаїв, традицій і ритуалів [71, с. 20].

Таким чином, завдання поліції направлені на забезпечення публічного порядку, у відповідності з визначенням їх шляхів, засобів і методів постає питання сутності порядку.

В даний час ще не досить сформоване поняття публічного порядку. Так, деякі вчені співвідносять його з порядком суспільних відносин та взагалі з правопорядком [88, с.7; 219, с.8-12; 112, с.40-44], інші розуміють під громадським порядком певну поведінку людей в громадських місцях [189, с.9; 128, с.7], треті пов'язують це поняття з громадськими відносинами, які забезпечують створення нормальних умов для діяльності громадян,

підприємств, установ, організацій [173].

Розглядаючи конституційні норми, слід зазначити, що вони чітко не відображають зміст публічного порядку та на кому лежить обов'язок його охорони.

Конституція України закріплює спектр прав громадян. Розділ II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» визначає рівні конституційні права і свободи, а також надає кожному громадянину право на вільний розвиток своєї особистості. У той же час процес забезпечення публічного порядку є основною умовою для реалізації цих прав. Звернемо увагу на те, що в Конституції прямо не визначено забезпечення публічного порядку як основну функцію держави.

Глава X Кримінального кодексу України об'єднує склади злочинів, родовим об'єктом яких, як вказано в самому кодексі, є публічний порядок. Коло цих злочинів досить широке та визначає, які діяння мають об'єктом посягання публічний порядок.

На відміну від Конституції України та Кримінального кодексу, в Кодексі України про адміністративні правопорушення чітко визначена глава 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку» [156], яка, в свою чергу, теж об'єднує склади адміністративних правопорушень, об'єктом посягань яких є громадський порядок.

Узагальнюючи викладені положення, очевидно, що в сучасній юридичній літературі та в чинному законодавстві України не міститься єдиного змісту. Взагалі публічний порядок охоплює як теоретичне так і практичне значення. [146]

Акцентуємо, що місце та значення публічного порядку відіграють важливу роль при вирішенні проблем, які пов'язані з регулюванням суспільних відносин, а також при визначенні ступеня суспільної небезпеки

посягання на громадський порядок та їх правової кваліфікації. Яскравим прикладом є застосування виду відповідальності при порушенні публічного порядку.

І по-третє, правильне і єдине визначення поняття публічного порядку має важливе значення при вирішенні питань про розподіл компетенції державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій в сфері охорони публічного порядку [205, с. 198].

Аналізуючи публічний порядок в науковій літературі, чинному законодавстві, в сфері правоохоронної діяльності державних органів, на наш погляд, постає необхідність, враховуючи всі значення публічного порядку, узагальнити, тобто розкрити його зміст ширше. В Україні, як незалежній державі, існує публічний порядок, що в широкому розумінні складає сукупність суспільних відносин, які сформувалися в державі. Відповідно, в юридичній науці існує думка про те, що в широкому розумінні публічний порядок слід розуміти як державний і суспільний устрій, тобто він є державним порядком.

Одним із ключових питань, яке потребує вивчення та удосконалення, є розгляд публічного порядку в вузькому та спеціальному значенні.

В даному випадку постає необхідність враховувати умови соціального життя та особливості досліджуваного явища, адже вони є невід'ємними при дослідженні сутності публічного порядку. З цієї точки до публічного порядку у вузькому розумінні відносять суспільні відносини, що складаються, головним чином, в громадських місцях, а також деякі суспільні відносини, що складаються поза громадськими місцями [101, с.7].

Отже, підводячи висновки стосовно вищевикладеного, можливо відзначити, що публічний порядок — певна частина суспільних відносин, які складають режим життєдіяльності у відповідних регіонах, забезпечують недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності та умов, що

склалися для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян, і, у свою чергу, урегульовані правовими та іншими соціальними нормами. Таке визначення публічного порядку не суперечить сутності цього поняття, офіційно визнаній вченими–адміністративістами ще за радянських часів [333, с.348].

Досліджуючи публічний порядок на глибшому рівні, слід зазначити, що його результат полягає в дотриманні та неухильному виконанні кожним із суб'єктів своїх прав та обов'язків, які безперечно впливають із суспільних відносин, зміст яких забезпечує недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності, умов нормальної діяльності установ, підприємств, посадових осіб і громадян. Відповідно, будь-які відхилення від виконання своїх обов'язків однією із сторін тягнуть за собою результат порушення публічного порядку, якщо це стосується відносин, які складають його суть, тобто, іншими словами, це є недотримання встановленого режиму [144].

Таким чином, саме моральний, психологічний, економічний та організаційний фактор є підставою для неможливості реалізації тих чи інших прав та обов'язків. Оцінюючи це, слід зазначити, що прояв суспільних відносин базується не лише на обставинах і умовах, що створюються самими суб'єктами відносин, але і тих, які, в свою чергу, не залежать від їх волі. Тож складовими публічного порядку є сукупність систем суспільних відносин, сприятливі умови та обставини, які впливають на забезпечення їх безперешкодного прояву.

У зв'язку з цим, постає питання: які ж складові все-таки становлять публічний порядок? На наш погляд, основні складові елементи публічного порядку становлять собою три групи:

- зміст публічного порядку;
- засоби його регулювання;
- цілі встановлення публічного порядку [206].

Розкриваючи зміст публічного порядку, ми ще раз наголошуємо, що він складається з певної частини суспільних відносин, а також супутніх їх прояву умов та обставин. Поза всяким сумнівом, визначення публічного порядку потребує чіткого обмеження цієї групи суспільних відносин поміж інших, які виникають в сфері суспільства. На сьогоднішній час це є невирішеною проблемою у зв'язку з тим, що в правовій літературі ця проблематика майже не досліджувалася. Загальноприйнято розуміти публічний порядок як складне соціальне явище, одним з основних завдань нашої держави є саме його забезпечення, зміст публічного порядку залежить від відповідних суб'єктів управління, які здійснюють правове регулювання певними суспільними відносинами. Отже, беручи до уваги практику правоохоронних органів та чинне на сьогоднішній день законодавство, можна зазначити, що публічний порядок, а саме його зміст, складають системи суспільних відносин, до яких слід віднести такі:

- система суспільних відносин, що забезпечують життя, здоров'я, честь і гідність громадян;
- система суспільних відносин, що забезпечують збереження власності; [206, с.35]
- система суспільних відносин, що забезпечують нормальну діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян.

Крім того, варто відмітити, що зміст публічного порядку деяким чином перетинається зі змістом публічної безпеки, яка являє собою відносини, пов'язані з відверненням або ліквідацією шкідливих для життя і здоров'я людини наслідків, які викликані небезпечною для оточуючих поведінкою людей або дією стихійних сил природи [206, с.36]. Отже, від обставин і причин залежить виконання або невиконання взаємних обов'язків учасників. Прикладом є стихійні лиха: пожежі, паводки, землетруси, епідемії та ін., саме ці обставини не залежать від волі учасників і призводять до порушення

нормального порядку суспільного життя, суспільних відносин, що склалися, та створюють загрозу безпеці громадян, майна, порушують нормальну діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян. Також до обставин, які є чинниками шкідливих наслідків, відносять непередумані організації вуличного руху, проведення масових заходів і т.ін. Враховуючи ці обставини, слід зазначити, що обов'язковою умовою реального прояву відносин у сфері публічного порядку є здійснення суспільних відносин у сфері безпеки, в свою чергу, цим підтверджуючи їх взаємозв'язок. Підсумовуючи наведене, ми дійшли висновку, що публічна безпека є одним із елементів публічного порядку, її завдання полягають у виконанні вимог, встановлених для учасників цих відносин, а також спрямованих на попередження та ліквідацію шкідливих наслідків.

Обов'язковим елементом публічного порядку є засоби регулювання суспільних відносин, які складають зміст публічного порядку: правові, а також інші соціальні норми — норми моралі, звичаї, релігійні норми, правила громадського співжиття [243, с.147]. Зазначені норми відіграють важливе значення при встановленні прав та обов'язків учасників суспільних відносин, за їх допомогою визначаються заборони та порядок застосування санкцій. У той же час засоби регулювання передбачають процес формування відповідних установ, які за своєю природою забезпечують безперешкодну реалізацію суспільних відносин та сприяють визначенню їх компетенції.

Правові норми являють собою визначений метод впливу на врегульовані найбільш складні та важливі суспільні відносини. Багатогранність процесів та явищ суспільного життя не надає можливості урегулювати правовими засобами всі суспільні відносини. Багаточисельні суспільні відносини мають нескладний характер і в результаті повсякденного прояву не вимагають правового регулювання та застосування інших заходів державного забезпечення, а підтримуються громадською правосвідомістю, правилами

громадського співжиття, що склалися, моральними нормами, звичаями [158].

З розвитком та становленням громадського суспільства правила співжиття, а саме його сутність, займають вагому сходинку в системі засобів регулювання суспільних відносин у сфері публічного порядку. В нашій державі правила громадського співжиття формуються правосвідомістю громадян, а також їх регулювання спрямоване на зовнішні взаємовідносини суспільства.

Крім того, необхідно зважати, що суспільні відносини, які регулюються правилами громадського співжиття, застосовуються неодноразово в усіх сферах суспільства. У ряді випадків при сукупності певних умов суспільні відносини, які регулюються правилами громадського співжиття, при їх недотриманні вимагають застосування норм права [133, с.116-117].

Водночас, при дослідженні публічного порядку ми вважаємо за необхідне визначити основні цілі суспільних відносин, а саме:

- забезпечення недоторканності життя, здоров'я, гідності та прав людини і громадянина;
- забезпечення недоторканності власності;
- підтримання необхідних умов нормальної діяльності підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян [206, с.45].

Досліджуючи публічний порядок, доцільно розглянути його співвідношення з правопорядком. Правопорядок можна визначити як особливий стан суспільних відносин, упорядкованих за допомогою закону [75, с.14]. Правопорядок відрізняється від публічного порядку тим, що суспільні відносини, які його складають, є правовими і регулюються лише правовими нормами, а публічний порядок включає в себе різноманітні норми, такі як норми права, моралі, релігійні норми та ін.

Отже, поняття публічного порядку охоплює ширше коло суспільних відносин за способом їх регулювання, ніж поняття правопорядку, адже

публічний порядок є всеохоплюючим, тобто, іншими словами, є державним. Враховуючи наведене, ми можемо з упевненістю сказати, що для широти всього об'єму змісту публічного порядку необхідно розглянути цю категорію масштабніше. [141]

Висвітлюючи понятійну категорію сутності публічного порядку, ми підтримуємо думку адміністративістів 60–80-х років М. І. Єропкина, А. В. Серьогіна та І. І. Веремєєнка, які охарактеризували сферу публічного порядку як особливу сферу суспільних відносин, яка є різновидом сфери державно-управлінських відносин, але разом з тим автономною [102, с.37; 325, с.48; 62, с.16-19]. Однак, категорія публічного порядку не була осмислена в адміністративно-правовій науці з філософських позицій, їй давалось більшістю адміністративістів обмежене трактування. Така недооцінка найважливішої категорії адміністративного права знайшла своє відображення фактично у всіх підручниках адміністративного права радянської епохи, в тому числі виданих професорами вищих шкіл і Академії МВС [206].

Щоправда, в законодавчій практиці 60-х років, зокрема, в Указі Президії Верховної Ради СРСР від 15 лютого 1962 року «Про посилення відповідальності за посягання на життя, здоров'я та гідність працівників міліції та народних дружинників» і в Указі Президії Верховної Ради СРСР від 26 липня 1966 року «Про посилення відповідальності за хуліганство», намітився підхід до категорії публічного порядку як до достатньо широкої та багатогранної, але Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 року знову відвів їй скромне місце, надзвичайно звузив межі публічного порядку в главі 14 [205, с. 220].

А Закон України «Про національну поліцію» від 2 липня 2015 року ввів таку категорію як публічний порядок [287].

З точки зору адміністративно-правової доктрини, публічний порядок є

великомасштабною складовою відповідно до повсякденного життя кожного громадянина. Більша частина філософів життя окремого громадянина розглядають в трьох сферах: в сім'ї; на роботі; на вулиці.

Варто відмітити, що між цими вимірами розподіл часу є рівнозначним. Доцільно звернути увагу на те, що до основ існування людини відноситься саме їх перебування в публічних місцях, тому що кожна людина в повсякденному житті здійснює прогулянки, проїзд на роботу в громадському транспорті, відвідання магазинів. В межах сфери публічного порядку кожний громадянин повсякденно виступає суб'єктом адміністративно-правових відносин. Загалом до публічних місць відносяться місця тимчасової концентрації людей, де і виникає по своїй природі публічний порядок. Такими є берег річки, де у вихідний день відпочивають громадяни, галявина лісу, на якій розташувались туристи, маршові сходи багатопверхового будинку, куди виходять палити жителі сусідніх квартир. Експеси в таких місцях можуть розглядатися як посягання на громадський порядок [205, с. 199]. Можна цілком погодитись з М. І. Єропкіном який зазначав, що до сфери публічного порядку належать також відносини, що виникають поза межами громадських місць, але за своїм характером мають пряме відношення до публічних місць [102, с.10].

Масштабність поняття публічного порядку полягає в тому, що він є особливим об'єктом протиправних посягань в кримінально-правовій сфері. Відповідно, правопорушення, які скоюються в публічних місцях, посягають не лише на життя, здоров'я, честь та гідність громадян, а й безпосередньо на публічний порядок.

На наше переконання, аналогічність впливає в сфері адміністративного простору. Фактично публічний порядок є значним об'єктом протиправних посягань. Опрацьовуючи КУпАП, слід наголосити на тому, що публічний порядок виступає об'єктом в багатьох главах, однак, прямо представлений

лише в 14 главі. Наприклад, дрібне хуліганство, розпиття спиртних напоїв у громадських місцях, азартні ігри прямо передбачають порушення публічного порядку.

На наш погляд, ще в 60-х роках слушно писав В. І. Ігітов: «Ведь любое преступление и административный проступок нарушают общественный порядок, если они угрожают интересам государства или правам и здоровью граждан...» [112]. Загалом в більшості правопорушень та злочинних посягань публічний порядок, відповідно до об'єкта посягань, займає перше чи друге місце. Розвиток уявлень про масштабність сфери публічного порядку пов'язаний з різними сферами суспільних відносин, а саме: сімейні, трудові відносини та ін. Низька трудова і службова дисципліни, аморальна атмосфера в сім'ї негативно впливають на публічний порядок, нерідко є першопричиною скоєння правопорушень в громадських місцях. З іншого боку, адміністративні правопорушення, що посягають на публічний порядок (наприклад, розпиття спиртних напоїв у публічних місцях, хуліганство), сприяють росту конфліктних ситуацій в сім'ї, дезорганізують трудові відносини [205, с.201].

Поняття громадського (публічного) порядку у вузькому розумінні вперше науково обґрунтував «батько» науки поліції француз Деламар, який займав при Людовіку XIV посаду градоначальника Парижу. В «Трактаті про поліцію» (1707 р.) він охарактеризував поліцейську діяльність як найважливішу область компетенції держави, покликану охороняти порядок в громадських місцях і знищувати елементи «кулачного права», заснованого на насиллі сильнішого над більш слабким [378, с.331]. Звертаючи увагу на поняття «благочиння», «благоустрій», «добробут», «благополуччя» та інші, відомі поліцейсти XVIII — першої половини XIX століть (І. Юсті, І. Зоннельфельс, Р. Моль) продовжили розробку категорії громадського порядку та підкреслили необхідність його регламентації юридичними

нормами, що складають поліцейське право. Поліцейсти постійно підкреслювали важливість поліцейського права, вказуючи на те, що ця галузь права забезпечує корінні умови для життєдіяльності людини, а саме її безпеку і благополуччя. На їх думку, будь-яка держава в першу чергу зобов'язана за допомогою системи спеціальних органів («поліції») захищати населення від злочинів, епідемій та природних лих. В урядовій діяльності XVIII ст. на перший план висувається поліція безпеки — система установ виконавчої влади, які здійснюють охорону публічного порядку шляхом спостереження за публічними місцями (вулиці, видовищні місця, базари), попередження та припинення протиправних дій. Пруське загальне земське право так визначало функції поліції: ціль поліції — створювати необхідні установи для збереження публічного спокою, безпеки і порядку та для усунення небезпеки, яка загрожує публіці або її окремим членам [67, с.93; 337].

На той час органи поліції безпеки здійснювали спостереження за зборищами народу, за подорожуючими, здійснювали протипожежний нагляд, втручалися в сімейне життя, при цьому припиняючи конфлікти та значні скандали, примушуючи людей дотримуватися релігійних норм. В Статуті благочиння, прийнятому в Росії при Катерині II (1772 р.), читаємо: «Квартальный надзиратель в его квартале имеет попечение, чтобы молодые и младшие почитали старых и старших» [274, с.115; 337].

Наука про поліцію є відносно новою галуззю, виникнення цієї науки припадає на XVIII ст., її діяльність направлена на охорону публічного права, загальну та особисту безпеку. Відповідно, на державу та державні органи, а саме поліцейські, покладений обов'язок захищати, забезпечувати всіма можливими засобами внутрішню безпеку країни, здійснювати різноманітні види впорядкування міст, селищ і сіл, що створюють зручні, здорові й культурні умови для життя населення. В одній з перших в Росії робіт з

поліцейського права «Основы градской и земской полиции», виданій в 1824 році, професор П. Гуляєв стверджував, що безпечне та вільне користування правами особистими і по власності є головною підставою діяльності добре працюючої поліції [82, с.75; 42].

Виходячи з витоків історії, видно, що термін «публічний порядок» виник на початку XIX ст, в період правління Наполеона у Франції. На той час відмежовувалася судова (кримінальна) поліція від адміністративної поліції, на яку був покладений обов'язок «охороняти публічний порядок в кожній місцевості» [303, с.5]. В російському нормативно-правовому словнику поняття громадський порядок вперше з'являється в епоху Миколи I, в Статуті про попередження та припинення злочинів 1832 року. Потім воно зустрічається в актах, прийнятих за Олександра III: в Положенні про заходи по охороні державного порядку від 14 серпня 1881 року і в наказі Урядового сенату, підписаному царем 12 липня 1889 року. Наказом встановлювалась в сільській місцевості посада земського начальника, а її введення пояснювалось «відсутністю близької народові твердої урядової влади, яка поєднувала б в собі опіку над сільськими обивателями з турботами про завершення селянського питання та з обов'язками по охороні благочиння, публічного порядку, безпеки і прав приватних осіб в сільських місцевостях» [275; 42].

З часом замість поняття «публічний порядок» починають вживати терміни, близькі за змістом і значенням, а саме: «благочиння» — правомірна поведінка громадян в громадських місцях; «благоустрій» — раціональний устрій та чистота вулиць, площ, подвір'їв та під'їздів будинків; «благополуччя» — нормальний продовольчий, медичний та економічний стан населення, цей період охоплює XIX–XX століття [42].

В нормативно-правових актах ранньої радянської держави своєрідною субстанцією публічного порядку виступає революційний порядок, але не

надовго. Конституція 1936 року закріпила поняття «громадський порядок» і «державний порядок», підкреслила їх особливу актуальність і створила основу для законодавчого застосування та наукового дослідження [367, с. 24; 42].

Широке застосування поняття «громадський порядок» отримує в 50–60-х роках в ряді законодавчих актів, з яких необхідно виділити Указ Президії Верховної Ради СРСР від 26 липня 1966 року «Про посилення відповідальності за хуліганство». В ньому дане поняття змальовувалось досить виразно, зазначались його окремі елементи (громадські місця). Не зайвим буде сказати, що в ці роки Міністерство внутрішніх справ СРСР та відповідні міністерства союзних республік були перетворені в Міністерства охорони громадського порядку. Це, звичайно, формально звужувало функції та завдання даних відомств, але разом з тим вказувало головний напрямок в їх діяльності [41, с. 15; 40].

Категорія громадський порядок у 50–80-х роках з погляду видатних адміністративістів і криміналістів здобуває більш чіткого визначення, в цей період визначаються основні структурні елементи та приділяється увага аналізу правовідносин цієї категорії. Висвітлюючи категорію публічного порядку, слід зазначити й те, що досі не існує єдиної думки стосовно змісту публічного порядку, тобто ні в юридичній, ні в практичній діяльності не визначено чітких його форм. В той же час слід наголосити на тому, що місце публічного порядку не визначене в системі адміністративного права. Загалом, з точки зору теоретичних досліджень, публічний порядок характеризується з поліцейського погляду. Важливим моментом є те, що сфера публічного порядку розглядалася як периферійна частина державного управління. [146]

З цього приводу у своїх дослідженнях адміністративісти В. Г. Розенфельд та Ю. М. Старілов зазначили: «Административное право

изучает административное законодательство, регулирующие отношения в сфере государственного управления (организация и система действий, обеспечение правопорядка и т.д.) и устанавливающее ответственность за различные правонарушения, часто сопутствующие управленческой деятельности» [309, с.4].

Таким чином, розвиток публічного порядку започаткувався ще в XVII–XIX ст., на той час саме ця проблематика поставала перед політеїстами. В наш час, незважаючи на її важливе місце в адміністративному законодавстві та постійну практичну актуальність, опинилася відсунутою на периферію адміністративно-правових знань. Правові норми, які регулюють відносини в сфері публічного порядку, розглядалися як малозначуща частина управлінського права. Терміни «поліція», «поліцейське право», «поліцейська діяльність», з погляду одіозної лівої інтелігенції ще з 60-х років XIX ст., були викреслені більшовиками з адміністративно-правового словника. В радянській адміністративно-правовій науці монопольне становище зайняли адміністративно-правові інститути (органи, служби, акти), які склали по суті управлінське право. Це право і стало синонімом радянського адміністративного права взагалі [205, с.138].

Між тим, реабілітація поліцейського права та його відновлення в системі адміністративного права зобов'язують до об'єктивного розгляду категорії громадського порядку і єдиного його розуміння. Правильне й єдине розуміння даної категорії необхідне як законодавчим та правоохоронним органам, так і громадянам, постійним суб'єктам правовідносин, що складаються в сфері публічного порядку [206].

У межах законодавства охорона публічного порядку розглядається в Конституції України в Розділі I «Загальні засади», Розділі II «Права, свободи та обов'язки людини та громадянина» та ст. 143, перераховуючи основні функції органів місцевого самоврядування [168]. Закон України «Про

Національну поліцію» від 2 липня 2015 року у ст. 2 визначає одним із завдань поліції забезпечення публічної безпеки і порядку [287]. Крім того, неможливо не відзначити пряму вказівку Конституції України в п. 7 ст. 116, який зазначає, що Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо забезпечення громадського порядку.

Також публічний порядок, а саме його поняття, закріплено в нормативних актах, які регулюють правовий статус органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, постає питання, що собою являє поняття публічного порядку та його ознаки, з точки зору адміністративно-правової категорії?

У вузькому значенні публічний порядок, з точки зору поліцейської діяльності, представляє собою соціальне утворення, якому притаманні особливі ознаки та форми.

Аналізуючи дані точки зору, зазначимо, що у загальному вигляді під публічним порядком розуміють встановлене відповідно до моральних, правових, естетичних норм розташування людей, речей, які знаходяться в громадських місцях, шляхом встановлення їх правового статусу. В повсякденному житті порядок є невід'ємною частиною, адже його повинні дотримуватися в побуті, в управлінні підприємством, у військових підрозділах, а також і в навчальних закладах і т. д. Ми погоджуємося з думкою французького спеціаліста по науковому управлінню А. Файоля, який дав наступну формулу порядку: «Всякая вещь на своём месте, каждое лицо на своём месте» [358, с.41].

Таким чином, публічний порядок має свої просторові межі, тобто вулиці, проспекти, площі, вокзали, стадіони, базари, магазини, видовищні заклади і т.ін. Як відзначає Ю. М. Козлов «Общественный порядок — установленный государством порядок поведения в общественных местах, т.е. на улицах, площадях, в парках, на стадионах, во время уличных шествий, демонстраций

и т.п.» [18, с.197]. Отож, до основної характерної риси місць публічного значення належить саме концентрація людей, яких не поєднують між собою сімейні, дружні, трудові відносини, тобто це незнайомі між собою особи. Соціальні психологи Г. Тард, Г. Лебон зазначають, що під концентрацією слід розуміти масу або натовп нічим не пов'язаних один з одним людей, які складають «якусь єдність» з притаманною натовпу імпульсивністю, нетерпимістю та, за певних обставин, із схильністю до насилля. Якщо в сім'ї людина знаходиться в постійному щоденному спілкуванні з близькими і рідними людьми, на роботі пов'язана з колегами трудовою корпоративністю і навіть дружбою, то на стадіоні під час футбольного матчу чи в багаточасовій черзі на вулиці вона опиняється в потоці якісно іншого існування, яке створює ситуація нездатності володіти собою та виникнення різних ексцесів. Тому дуже важливо, щоб у публічних місцях поведінка громадян відповідала вимогам закону та етики. Запізнення державного службовця на роботу складає дисциплінарний проступок і не відноситься до порушень публічного порядку. Образливі викрики даного службовця на стадіоні під час футбольного матчу в адресу судді порушують публічний порядок [33, с.89-90].

Таким чином, очевидно, що мета держави полягає в розташуванні людей в публічних місцях відповідно до їх статусу, враховуючи при цьому норми Кодексу про адміністративні правопорушення, Закону України про Національну поліцію, Правил дорожнього руху і т.ін. У довідкових виданнях поняття «розташування», «розміщення» означає правомірну поведінку в місцях громадського значення таким чином, щоб кожний з них, з одного боку, самостійно вибирав лінію правової поведінки, а з іншого — не перешкоджав користуватися суб'єктивними правами і свободами. Специфіка деяких із таких прав, таких як право на свободу та особисту недоторканність, право вільного пересування, право на мітинги і демонстрації, полягає в тому

що вони реалізуються переважно в місцях, які мають публічне значення [238, с.33-34].

З погляду на вищезазначене, публічний порядок — це правомірна поведінка, дія в публічних місцях, охорона якої здійснюється наглядовими органами виконавчої влади, тобто поліцейськими підрозділами, які слідкують та протидіють насиллю одних громадян над іншими. Відповідно, в забезпеченні публічного порядку важливе місце відводиться структурним підрозділам поліції, правовий статус яких закріплений в Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року.

У той же час для правильного і раціонального розташування речей місця публічного значення повинні бути упоряджені, а також відповідати таким умовам як зручність, комфорт, безпечність. Упорядженість являє собою комплексну оцінку та відповідність забудови та застосованого обладнання місць публічного значення, з урахуванням безпеки громадян, збереження державного і приватного майна, а також надання благоустрою території. Органи, які здійснюють охорону публічного порядку, займаються і упорядженням. Таким чином, на службу безпеки дорожнього руху покладенні обов'язки не лише нагляду за рухом транспорту, але і застосування заходів щодо покращання утримання доріг, а також надавання висновків відносно проектів дорожніх споруд.

На наш погляд, слід наголосити на тому факті, що упорядження відноситься до основних ознак публічного порядку, адже нераціональне планування жилих комплексів, недостатнє освітлення їх сприяє підвищенню рівня публічної безпеки і призводить до порушення публічного порядку.

Діяльність наглядових органів виконавчої влади поєднується з публічним порядком, але в той же час він залежить від правомірної поведінки громадян. Правомірна поведінка являє собою шанобливе ставлення громадян один до одного, що, в свою чергу, полягає в дотриманні

норм права, які гарантує та охороняє держава. Слушною є точка зору І. І. Веремєєнко, який вважає, що правомірна поведінка створює стан громадського спокою [62, с.10]. Майже цієї ж думки дотримується і видатний теоретик права В. К. Бабаєв, який зазначає, що правомірна поведінка складає суть правопорядку [242, с.429].

На основі аналізу зазначених тверджень вкажемо, що правомірна поведінка обов'язково поєднується з моральною. Зважаючи на те, що кожен громадянин, знаходячись в будь-якому публічному місці — в черзі в магазині або в театрі на виставі, на стадіоні під час матчу, громадському транспорті — зобов'язаний поводитись належним чином, тобто дотримуватися норм моралі. Дисгармонія в публічному порядку виникає при порушенні правових та моральних норм в місцях публічного значення, які безпосередньо торкаються інтересів і прав інших громадян.

Отже, враховуючи зазначене вище, слід наголосити ще на одній важливій рисі публічного порядку, а саме нормативному регулюванні.

Слід у цьому контексті зазначити, що на сьогоднішній день право регулює важливі суспільні відносини, які виникають у сфері публічного порядку, а саме між громадянами, наглядовими органами і ними. В той же час основне навантаження, яке виникає при урегулюванні відносин, а також при встановленні правового статусу в сфері публічного порядку, відводиться нормам кримінального права і адміністративного. Що стосується злочинів, які за характером представляють собою більшу небезпеку, яка загрожує публічному порядку і публічній безпеці, покарання за їх скоєння регламентується Кримінальним кодексом України. З іншого боку, існують менш небезпечні правопорушення, за які Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність. Таким чином, норми адміністративного права і кримінального відіграють важливу роль в забезпеченні порядку в місцях

публічного значення. Також у сфері публічного порядку існують відносини, які врегульовані нормами моралі. Право не може завадити людям бути грубими, черствими по відношенню до старших. Основним типом норм в регламентації цих відносин в сфері публічного порядку залишаються християнські заповіді: «чти старших, не убий, не укради...» [206, с. 89].

Відповідно, термін «порядок» спрямований на дещо міцне і непорушне, а саме дотримання моральних норм сприяє стабільності та міцності публічного порядку. Звертаючись до етимології терміна «публічний порядок», слід зазначити, що він органічно утворюється зі стовбура і гілок, має невидиму систему коренів, які становлять психологічну, правову структуру людей, які, в свою чергу, забезпечують стабільність [203]. Деякі вчені вважають, що публічний порядок становить морально-правовий стан суспільства, який є необхідним для кожного, в тому числі і для держави. Поза всяким сумнівом, кожен громадянин має право на стабільність, захищеність і впевненість у вільному користуванні своїми правами [203].

У той же час, перед державою постає основне завдання ефективно здійснювати управління економікою, соціальним забезпеченням, фінансами, освітою, обороною, і це, відповідно, залежить від стабільного публічного порядку. З цього випливає, що стабільність є однією з найважливіших ознак публічного порядку. У зв'язку з цим, слушною є думкою вчених, які розглядають публічний порядок як певний підсумок правового регулювання [24, с.48].

Відтак, публічний порядок проявляється в різних формах і є багатосторонньою категорією. У XVIII–XIX століттях політеїсти виокремлювали публічний порядок як багатогранну категорію, яка складалася з різних форм, видів. Наприклад, виділяли різні види «поліції»: публічної безпеки, моралі, медичну, санітарну, продовольчу і т.ін.

Порівнюючи різні визначення публічного порядку, можна дійти

висновку, що публічний порядок є суцільним соціальним явищем, яке проявляється в правових формах, що зумовлює його охорону органами виконавчої влади.

Однією з основних форм публічного порядку є прокриміналістична, базою для якої є активні дії громадян і діяльність поліції по забезпеченню припинення правопорушень, таких як дрібне хуліганство та злісне хуліганство, крадіжки в публічних місцях та ін. Як бачимо, зазначені вище правопорушення посягають як на суб'єктивні права громадян, так і на публічний порядок, відносяться до антисуспільних. Беручи до уваги структуру системи забезпечення публічного порядку, бачимо, що першочергову допомогу потерпілим від злочинних посягань надають працівники патрульної поліції. На ці підрозділи також покладається забезпечення безпеки дорожнього руху.

Зауважимо, що на сьогоднішній день відбувається стрімкий розвиток дорожнього будівництва, збільшується кількість автотранспорту, це безумовно сприяє збільшенню дорожньо-транспортних пригод, а також призводить до збільшення загибелі людей в публічних місцях. Все це вимагає особливого ставлення до проблем адміністративного нагляду саме за дорожнім рухом в місцях громадського значення, тобто кожен громадянин — водій чи пішохід — зобов'язані дотримуватися Правил дорожнього руху. Тому в сучасних умовах цей нагляд здійснює саме патрульна поліція (Державна автомобільна інспекція (ДАІ) здійснювала його до 2016 року).

Далі слід відзначити, що важливою формою публічного порядку є пожежна безпека в публічних місцях. Дійсно, зацікавленість у зниженні вірогідності виникнення пожеж і зменшенні шкоди від них є головною метою та соціально-економічним завданням підрозділів Держтехногенбезпеки. Забезпечення пожежної та техногенної безпеки, обмеження розповсюдження пожеж та мінімізація наслідків здійснюються системою заходів по

попередженню та припиненню порушень правил протипожежної безпеки. Основною ця форма публічного порядку виступає також при проектуванні споруд, при розробці комплексу технічних і організаційних рішень щодо забезпечення потрібного рівня пожежної безпеки.

До наступної форми публічного порядку відноситься санітарно-епідеміологічне благополуччя громадян в місцях публічного значення. В умовах сьогодення розпущеність, розбещеність та неохайність громадян призвели до погіршення показників довкілля і здоров'я населення. Таким чином, чистота — запорука здоров'я та порядку в місцях публічного значення. На наш погляд, Файоль частково має рацію, говорячи: «чистота — завершення порядку» [358, с.42]. Таким чином, чистота — початок порядку.

Передусім зазначена форма публічного порядку відіграє важливе значення у сфері торгівлі громадського харчування, на підприємствах, на ринках, в шкільних та дошкільних закладах. Основною функцією санітарно-епідеміологічного нагляду є охорона здоров'я населення, його захист та контроль за дотриманням санітарних правил і гігієнічних нормативів.

Однією із важливих та невід'ємних форм публічного порядку виступає екологічна безпека громадян. В середині ХХ століття забрудненість атмосфери за рахунок господарської діяльності підвищилася на 20%. Не переробляючись, речовини у вигляді відходів, викидів виробничо-господарської та комунально-побутової діяльності поступово концентруються в оточуючому людину середовищі та перш за все в публічних місцях міст, які відкриті для пилового, радіаційного забруднення [205, с. 224].

Діяльність органів державної влади в сфері екологічної охорони публічного порядку регулюється законодавством України. До основних нормативно-правих актів належать Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року зі змінами

та доповненнями [289] та Закон України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 року зі змінами та доповненнями [290]. Відповідно, екологічний нагляд покладений на спеціально уповноважені державні органи в сфері охорони навколишнього природного середовища, за участю міністерств і відомств. Згідно із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» перед екологічною політикою постають наступні завдання: Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захист життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів. На наш погляд, таке бачення завдань є занадто вузьким, оскільки недостатньо зосереджено увагу на безпеці в місцях громадського значення. Використання природних ресурсів в ХХІ столітті породило проблеми, які стосуються не лише окремих держав чи регіонів, а й людства у цілому. Найбільшого загострення набули стосунки людини та природи. Людська цивілізація впродовж усієї своєї історії користувалася природою інтенсивно, з часом усе більше впливаючи на довкілля. Використання природних ресурсів значною мірою позначилося на якості життя людей, отруєне повітря, вода, сміття, особливо в публічних місцях, характеризують нинішню екологічну ситуацію як кризову [292].

Як уже зауважувалося. публічний порядок є всеохоплюючою, багатогранною категорією, яка проявляється також у формі технічної безпеки. Технічна безпека включає в себе нагляд за безпечним використанням енергетичного, газового, промислового господарства, а також бере участь при забезпеченні безпеки в умовах стихійних лих і т.ін.

Отже, з огляду на викладене, форми публічного порядку, здійснення

яких покладено на компетентні органи виконавчої влади шляхом поліцейського нагляду, за своєю природою направлені на забезпечення безпеки та правомірної поведінки громадян в публічних місцях, при цьому не порушуючи їх права та свободи. У той же час слід виокремити основні елементи публічного порядку, до яких відносять: безпеку, правомірну поведінку громадян в місцях публічного значення, громадський благоустрій, охорону публічного порядку, які в сукупності становлять цілісну систему.

Основним завданням органів виконавчої влади, Президента України, як гаранта державного суверенітету та додержання прав людини і громадянина, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є належне забезпечення публічного порядку, публічної безпеки та спокою. Таким чином, необхідно пам'ятати, що серед завдань державних і недержавних організацій, незважаючи на ситуації, які можуть скластися, забезпечення публічного порядку, публічної безпеки та спокою громадян входить до першочергових. В межах даного питання слід враховувати те, що в процесі управління в сфері внутрішніх справ не лише здійснюється охорона прав і свобод людини, а й безперечно забезпечуються публічний порядок та публічна безпека, в цілому це становить сутність цього управління. Публічний порядок, з однієї сторони, є належним, тобто являє собою упорядковану систему суспільних відносин, які відповідають та діють відповідно до інтересів держави і її громадян. Це сукупність встановлених у державі правил поведінки у громадських місцях, які регулюються правовими, моральними та іншими соціальними нормами [160, с. 82].

Чинниками порушень публічного порядку та публічної безпеки можуть бути різного роду явища, які відносять до джерел підвищеної небезпеки, а також становлять загрозу для населення, наприклад, стихійні лиха, епідемії, неправомірні дії, що посягають на такі цінності як життя, здоров'я, власність, неконтрольоване використання механізмів і машин. Безпосереднє управління

в галузі забезпечення публічного порядку та публічної безпеки здійснюють МВС України та його органи на місцях. Існує велика кількість нормативних та підзаконних актів, які регулюють діяльність органів внутрішніх справ, серед них важливе місце посідає Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 28.10.2015 № 878 [281], в якому закріплені їхні функції.

Відповідно до головних завдань, МВС України здійснює і основні напрями своєї діяльності, а саме: забезпечує державну політику боротьби зі злочинністю; організовує роботу органів внутрішніх справ щодо охорони публічного порядку на вулицях та в інших публічних місцях, запобігає адміністративним правопорушенням та припиняє їх; організовує здійснення органами внутрішніх справ профілактичних та оперативно-розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, провадження дізнання і попереднього слідства; безпосередньо здійснює роботу з виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів, що мають міжрегіональний та міжнародний характер, веде боротьбу з організованою злочинністю і наркобізнесом, зі злочинами у сфері економіки, забезпечує профілактику правопорушень; бере участь у наукових, кримінологічних і соціологічних дослідженнях, розробках на їх основі державних програм боротьби зі злочинністю та охорони правопорядку; вживає разом з іншими державними органами заходи щодо запобігання дитячій бездоглядності та правопорушенням серед неповнолітніх; забезпечує здійснення державного пожежного нагляду, пожежну охорону населених пунктів; організовує на договірних засадах охорону майна різних власників; бере участь у розробці проектів міжнародних договорів (угод) України з питань боротьби зі злочинністю, забезпечує в межах своїх повноважень виконання укладених Україною договорів (угод) та ін. [196, с. 136]. Завдання та напрями діяльності МВС та Національної поліції України визначають функціональну структуру його органів. МВС України здійснює державне

управління в галузі внутрішніх справ шляхом централізованого керівництва через відповідні нижчі органи внутрішніх справ, а також безпосередньо [9].

Таким чином, враховуючи наукові підходи, у загальному розумінні під публічним порядком розуміють урегульовану правовими та іншими соціальними нормами певну частину суспільних відносин, які складають режим життєдіяльності у відповідних сферах, забезпечують недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності та умов, що склалися, для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян [217, с. 420; 251; 203].

Висвітлюючи понятійно-категоріальну сутність публічного порядку, необхідно зазначити, що вона складається з трьох основних елементів:

- змісту публічного порядку;
- засобів його регулювання;
- мети встановлення публічного порядку.

Відповідно до юридичних джерел, зміст публічного порядку складається з певної частини суспільних відносин, що утворилися в суспільстві, а також супутніх їм проявів умов та обставин [214, с. 267-269].

В умовах сьогодення постає необхідність чіткого відмежування суспільних відносин, які складають публічний порядок, від інших. Відтак, публічний порядок вимагає комплексного підходу та є складним соціальним явищем. Виходячи із норм чинного законодавства та практики діяльності правоохоронних органів, можна зробити висновок, що зміст публічного порядку складають наступні системи суспільних відносин [134, с. 125]:

- система суспільних відносин, що забезпечує життя, здоров'я, честь і гідність громадян;
- система суспільних відносин, що забезпечує збереження власності;
- система суспільних відносин, що забезпечує нормальну діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян [206, с. 136].

Аналізуючи публічний порядок, необхідно наголосити на тому, що істотною ознакою або важливим елементом є саме регулювання суспільних відносин, які складають його зміст: правові, а також інші соціальні норми — норми моралі, звичаї, релігійні норми, правила громадського співжиття [388, с. 128]. Відповідно, зазначені норми відіграють важливу роль при встановленні прав та обов'язків учасників суспільних відносин, за допомогою їх визначаються заборони на вчинення протиправних дій, а також застосування відповідальності. Водночас, за допомогою засобів регулювання формуються відповідні установи, покликані забезпечувати безперешкодну реалізацію суспільних відносин, що склалися, а також визначається їх компетенція, сфера впливу [329, с. 86].

Зокрема, регулювання через правові норми охоплює суспільні відносини, які за своїм характером є складними. Однак, варто зауважити, що суспільні відносини є багатогранними і у повсякденному житті не можуть врегульовуватись лише правовими нормами, беручи до уваги, що деякі правовідносини мають нескладний характер і в результаті повсякденного прояву не вимагають правового регулювання та застосування інших заходів державного забезпечення, а підтримуються громадською правосвідомістю, високою правовою культурою, правилами громадського співжиття, що склалися, моральними нормами, звичаями [323, с. 34].

Наступним не менш важливим елементом публічного порядку є цілі суспільних відносин та їх правове регулювання. Відтак, до загальних цілей публічного порядку слід віднести:

- забезпечення недоторканності життя, здоров'я, гідності та прав людини і громадянина;
- забезпечення недоторканності власності;
- підтримання необхідних умов нормальної діяльності підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян [206, с. 42].

В адміністративно-правовому аспекті публічний порядок розглядається в широкому та вузькому розумінні [213].

Отже, розглядаючи публічний порядок у широкому розумінні, необхідно враховувати коротку теоретико-правову характеристику. Таким чином, публічний порядок становить систему урегульованих правовими та соціальними нормами суспільних відносин, які забезпечують недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності та умов, що склалися, для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян, а також в цілісності встановлюють режим життєдіяльності в державі.

Узагальнюючи наведене, постає необхідність зазначити, що процес удосконалення охорони публічного порядку і публічної безпеки безсумнівно повинен спиратися на такі основні принципи: верховенства закону, провадження діяльності відповідних підрозділів поліції виключно з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань; єдності системи органів внутрішніх справ України, її максимальної економічності і гнучкості структурної побудови; першочергового забезпечення діяльності й розвитку низових ланок органів поліції як основи МВС України; пріоритетності орієнтації служби і підрозділу на вирішення завдань боротьби зі злочинністю та підтримання публічної безпеки; тісної співпраці з місцевими органами державної виконавчої влади щодо забезпечення правопорядку на їхніх територіях; участі у наданні соціальної та правової допомоги громадянам; сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [17, с. 3-4].

3.2. Реалізація управлінської функції в діяльності правоохоронних органів

Управлінська діяльність являє собою сукупність скоординованих дій та заходів, направлених на забезпечення порядку та організованості, необхідних для функціонування і розвитку будь-якої організації, тобто є необхідним процесом, пов'язаним з виконанням основних і спеціальних управлінських функцій у відповідних сферах суспільного життя. Це свідчить про те, що управління займає пріоритетне місце в діяльності по забезпеченню нормального функціонування суспільних інститутів.

В адміністративно-правовій науці під управлінням розуміють діяльність суб'єкта управління, що виявляється у цілеспрямованому, організуючому впливі на об'єкт управління, здійснюваному з метою приведення його у бажаний для суб'єкта стан [120, с. 8]; організовану належним чином діяльність людей у соціальній, біологічній та технічній сферах, що спрямована на задоволення відповідних потреб людини [313, с. 90].

Наведемо основні точки зору. З точки зору О. М. Бандурки, «управління — це комплекс необхідних засобів впливу на групу, суспільство або його окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення і розвитку» [20, с.10].

Інше визначення управління пропонує Наумкин Ю.В, який вказує, що управління є функцією організованих систем, які забезпечують цілісність їх структури, підтримання режиму функціонування згідно із закладеною програмою. З цього випливає, що управління слугує приналежністю для певного класу систем (під системою розуміються безліч структурно розчленованих взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, які виконують певні функції і створюють деяку цілісну єдність, що володіє новими,

інтегративними властивостями, котрі не зводяться до суми властивостей окремих елементів) [229, с. 12].

Ю. П. Битяк розглядає управління як функції організованих систем, створених для забезпечення взаємодії елементів, що їх складають, які підтримують необхідний режим роботи з метою досягнення поставлених цілей та завдань внутрішнього й міжсистемного характеру [206, с.6].

Слід у цьому контексті зупинитися на основних ознаках управління, до яких відносять управлінську систему, суб'єкт і об'єкт управління, керуючий вплив суб'єкта на об'єкт і зворотній зв'язок [161]. Таким чином, під управлінською системою слід розуміти суцільність елементів управління, що в сукупності складають єдине ціле і при взаємодії утворюють нові якості, не характерні для їх складових при відокремленні.

Управління являє собою серію взаємопов'язаних дій між сторонами, при цьому одна сторона діє методом впливу, інша сприймає та спрямовує свою поведінку відповідним чином. Процес управління важаться результативним, якщо одна сторона (суб'єкт) встановлює мету взаємодії, а інша сторона (об'єкт) має можливість для її реалізації. Таким чином, при управлінні об'єкт виконує поставлені завдання суб'єкта, і це є головною умовою його існування. Для проходження управлінського процесу необхідною є, з одного боку, наявність у суб'єкта управління потреби й можливості керувати об'єктом, а з іншого — наявність у об'єкта управління бажання й здатності виконувати ці команди, так щоб у цій взаємодії був обопільний інтерес [20, с.13-14].

В сфері правоохоронної діяльності здійснюється державне управління.

Державне управління займає ключову роль в системі соціального управління в суспільстві та державі. Як зазначає у своєму дослідженні видатний німецький соціолог Макс Вебер, однією з головних якостей державного управління є те, що воно спирається на закладену в ньому владну

силу. «Держава... є відносини панування людей над людьми, що спираються на легітимне насильство як засіб» [55, с. 646]. Державне управління є самостійним видом державної діяльності і розповсюджується на все суспільство. Державна влада — цілеспрямована управлінська діяльність усіх органів держави, які реалізують функції держави та спираються на державний примус.

Так, від об'єкта управлінських відносин, який становить предмет правового регулювання, залежать вибір форм та чіткий зміст, який, в свою чергу, встановлюється за допомогою правових засобів.

На сьогоднішній день держава реалізує велику кількість функцій, які поділяються на внутрішні і зовнішні, основні і додаткові, постійні і тимчасові, а також економічні, соціальні, культурні, інформаційні, які становлять єдність змісту, форм і методів здійснення державної влади в певній сфері діяльності [106, с. 73-74; 328, с. 51-54]. Наступною важливою функцією держави є правоохоронна, яка спрямована на захист і правопорядок, забезпечення охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, а також забезпечення соціальної злагоди та гарантування соціальної безпеки. Правоохоронна функція здійснюється органами, що одержали назву правоохоронних, до яких належать і органи внутрішніх справ [386, с.16].

Правовий статус органів внутрішніх справ визначається на рівні наказів, нормативно-правових актів і насамперед залежить від місця в структурі державних органів. Ця особливість відіграє важливу роль при створенні відповідної моделі правового регулювання їх діяльності.

В. М.Безденежних наголошує на тому, що органи внутрішніх справ входять до системи органів державного управління, оскільки адміністративна діяльність є домінуючою в їх роботі.

Ю. П. Соловей у своїй праці зазначає, що функції поліції лежать за

межами законодавчої і судової діяльності, оскільки вона є органом державного управління, тому, користуючись категоріями правової держави, вона є інститутом виконавчої влади [314, с.116].

Поліція України є єдиною системою органів, яка входить до структури органів внутрішніх справ та є центральним, озброєним органом виконавчої влади, який здатний надавати якісний правоохоронний сервіс у відповідності з вимогами суспільства.

В. З. Веселий у своїй фундаментальній праці відзначає особливості діяльності правоохоронних органів, вдало підкреслює, що однією з найважливіших особливостей правоохоронної діяльності є її надзвичайно висока соціальна значимість [63, с.145]. Таким чином, ефективність цієї діяльності досягається шляхом взаємодії правоохоронних органів, дія яких направлена на забезпечення прав, свобод і гарантій людини і громадянина.

Досліджуючи взаємодію як основну функцію управління в правоохоронній діяльності поліції, важливим та необхідним моментом є з'ясування поняття «правоохоронна діяльність».

В науковій літературі правоохоронна діяльність розглядається як різновид правозастосування, особливістю якого є виявлення правопорушень, розгляд відповідних юридичних справ та прийняття рішень щодо застосування заходів юридичної відповідальності [255, с.12-22]. Звісно, існують і інші тлумачення цього виду діяльності.

Управління в правоохоронній діяльності — різновид державного управління і повинно забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері правоохоронної діяльності держави [20, с.10].

Управління в правоохоронній діяльності передбачає процеси взаємодії, в тому числі підрозділів органів внутрішніх справ.

Поняття «взаємодія» становить складний вид діяльності, правильне визначення якого має не тільки теоретичне, але й практичне значення, оскільки дає змогу правильно класифікувати різні форми (з лат. forma — образ, тобто спосіб організації чогось) взаємодії, які мають місце між слідчими і оперативними підрозділами при розслідуванні кримінальних справ [261].

З філософської точки зору, взаємодія — це процес безпосереднього або опосередкованого впливу об'єктів (суб'єктів) один на одного, тобто є діалектичною єдністю боротьби і сприяння. Також важливим моментом є те, що взаємодія забезпечує перетворення сукупності індивідуальних дій на єдину систему. Взаємодія — це універсальна форма руху, становлення, розвитку процесу, визначає існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи [21, с.199]. Сучасне сприйняття багатофункціональних систем і підсистем у єдності та взаємозв'язку всіх утворюючих елементів цієї системи завдячує саме взаємодії. Це і посприяло вживанню термінів «взаємодія» та «організація взаємодії» в нормативно-правових актах та науковій літературі.

В науці управління під взаємодією розуміють систематичне, стійке виконання дій, котрі спрямовані на те, щоб викликати відповідну реакцію партнера. Викликана реакція, в свою чергу, породжує реакцію того, хто впливає на партнера [229, с.5].

Відповідно до військової термінології, необхідно підкреслити, що взаємодія, а саме її суть, розглядається як досягнення мети шляхом спільних завдань, місця, часу і узгоджених способів виконання дій. Характерно, що у військових науках взаємодія трактується як об'єднання в одне ціле процесів планування, прийняття рішення і ведення військових дій [65, с.213].

Існують різні теоретичні конструкції, які пояснюють, чому деякі групи людей вступають в контакти, а інші — ні. Наприклад, М. Вебер в своїй теорії

розуміння відповідає на це запитання таким чином. Людина завжди при виборі способу поведінки орієнтується на окремі цілі й засоби їх досягнення [55, с.511]. Але реалізація мети може бути здійснена, якщо вона зрозуміла та сприйнята іншою особою або іншими особами. Інакше соціальна взаємодія не відбудеться.

У практичному сенсі важливо розглядати взаємодію як процес взаємовпливу та взаємодоповнення діяльності суб'єктів, зокрема, в правоохоронній діяльності. Обов'язковою ознакою взаємодії є наявність у суб'єктів спільної мети, адже лише за такої умови може відбуватися перетинання їх діяльності та саме в такому випадку спільною метою є боротьба з правопорушеннями. Але спільність мети не означає однаковості функцій та завдань, а навпаки, передбачає їх диференціацію [361, с.80]. Таким чином, кожний учасник відповідно до свого профілю та компетенції здійснює діяльність характерними методами: слідчий, маючи визначені законом завдання, що в обов'язковому порядку підлягають встановленню в кримінальній справі, як суб'єкт взаємодії вступає в правовідносини з дільничним інспектором міліції, який, у свою чергу, надає необхідну допомогу слідчому для встановлення об'єктивної істини в кримінальній справі.

Управління в галузі правоохоронної діяльності забезпечується виконанням ряду функцій — конкретних напрямків діяльності, серії безпосередніх дій, які в науці про управління і на практиці дістали назву «функції управління» [20, с.16-17].

В. Л. Грохольский надає таке визначення функції — це окремі періоди (стадії), напрямки управлінської діяльності, пов'язані між собою єдиною кінцевою метою, заради досягнення якої й здійснюється процес управління [65, с.54].

Кожна функція управління має свою внутрішню структуру, яка

обумовлюється призначенням та змістом функціональної діяльності та має певну специфіку.

Суб'єкт управління здійснює відповідні функції при реалізації завдань як усієї системи в цілому, так і окремих її елементів. Категорія управління охоплює собою, з однієї сторони, єдність, узгодженість, взаємозв'язок усіх груп системи, а іншої — розвиток, зміни, вдосконалення кожної структури, яка входить до складу такої системи. В рішенні цих завдань виявляється двоєдина природа функцій управління [20, с.11].

Цілепокладання, тобто визначення мети, є вихідним пунктом всієї управлінської діяльності. Мета — це кінцевий бажаний результат процесу управління. У той же час під метою управління розуміють запрограмований наперед процес із заздалегідь визначеним результатом, який направлений на вирішення проблем. Уточнюють ту чи іншу мету конкретні завдання, оскільки процес досягнення цілей передбачає послідовне виконання низки завдань. Під завданнями слід розуміти реальні, конкретні питання, які потрібно вирішити для досягнення мети [20, с.13-14].

Отже, цілі і завдання діяльності управлінського апарату характеризують як свідоме розуміння напрямку та очікуваних результатів цієї діяльності.

Наприклад, мета — попередження правопорушень. Окремі завдання: усунення умов та причин, які сприяють вчиненню правопорушень, профілактична робота з населенням та ін.

Функція управління — це найбільш стійка та стала категорія, котра, як правило, закріплюється в нормативних актах. Головні орієнтири функції проявляються у вигляді цілей та завдань управління, за допомогою яких впливають на об'єкт управління.

Через систему органів та їх структуру функції державного управління реалізуються державою. Як зазначалося вище, визначення завдань, які стоять перед державою в галузі державного управління у найважливіших сферах

суспільного життя, в тому числі й в боротьбі зі злочинністю, в певній мірі характеризують функції. Для органів державного управління характерний державно-владний характер. [145]

О. П. Рябченко функцію державного управління визначає як провідний напрямок діяльності відповідних органів, в ній виражене цільове навантаження, з нею безпосередньо пов'язаний обсяг державно-владних повноважень. Тобто функція — це основний напрямок діяльності органів державної влади та правові засоби (обов'язки та повноваження), що застосовуються для досягнення мети функціонування органів — побудови незалежної держави. При цьому, кожна функція, як певний вид діяльності органів державної влади, характеризується самостійністю, однорідністю, повторністю [312, с. 40].

Отже, особливе місце серед функцій державного управління посідає функція взаємодії. Взаємодія, як функція державного управління, розглядається як категорія, котра пов'язана із конкретними суб'єктами управлінської діяльності (державні органи, посадові особи, громадяни, громадські формування та ін). Щодо ролі функції взаємодії в управлінні правоохоронної діяльності, то вона досить велика, оскільки має на меті за допомогою узгодженості дій створити необхідні умови для ефективного функціонування правоохоронних органів держави, зокрема, органів внутрішніх справ.

Взаємодія в правоохоронній діяльності — це форма прояву цілеспрямованого впливу, що передбачає забезпечення необхідної узгодженості дій відповідних суб'єктів, елемент процесу реалізації поставлених цілей по захисту прав та свобод громадян, охорони публічного порядку та публічної безпеки, попередження і припинення правопорушень, усунення умов, які сприяють їх вчиненню.

3.3. Забезпечення прав і свобод громадян в діяльності правоохоронних органів у сфері громадського порядку

Сучасний період розвитку України як демократичної, правової, соціальної держави характеризується глибоким реформуванням політичних, економічних, духовних та інших основ суспільного та державного життя. Конституція України містить положення про найвищу соціальну цінність людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканість і безпеку. З огляду на це, курс на зміцнення та формування нових підходів до захисту та охорони прав, свобод і законних інтересів громадян залишається одним із головних напрямів. Формування основ механізму захисту прав громадян окремим індивідом в будь-якій державі забезпечується юридичними важелями. Забезпечення прав і свобод громадян — це створення умов, необхідних для здійснення прав людини, а напрями державної діяльності — сприяння реалізації прав людини, охорона та захист прав і свобод громадян [265]. Система правового забезпечення прав і свобод громадян шляхом застосування засобів правового захисту покладається на державу.

Окремим блоком забезпечення прав і свобод громадян є гарантування, при якому здійснюються необхідні засоби, за допомогою яких кожен громадянин має можливість в повному обсязі, безперешкодно, неухильно здійснювати свої права і обов'язки та безпосередньо охороняти і захищати їх.

Інтенсивність набуття державою демократичності та гуманності суспільства прямо залежить від відношення органів державної влади та влади в цілому до прав та свобод громадян. Міжнародно-правові та європейські стандарти у галузі прав людини різноманітні. Враховуючи, що Україна є учасницею основних міжнародних конвенцій у цій галузі, ці стандарти покладені в основу діяльності правоохоронних органів щодо захисту прав

громадян та закріплені у відповідних принципах верховенства права; законності; визнання людини найвищою соціальною цінністю; пріоритетності її природних прав; забезпечення прав і свобод людини як основного обов'язку правової демократичної держави, її правоохоронних органів зокрема; права громадян на захист своїх прав; відновлення прав потерпілого від злочину, підвищення ролі громадських правозахисних організацій та участі їх у формуванні державної правової політики; забезпечення через демократичні процедури контролю за здійсненням державними органами своїх повноважень; відповідності законодавства з прав людини міжнародним нормам і стандартам та ін. [336].

На шляху до побудови правової держави, формування громадського суспільства у якісно новому стані, утвердження загальнолюдських цінностей при постійних економічних та соціально-політичних змінах гостро відчувається потреба у належному забезпеченні охорони публічного порядку, особистої безпеки громадян, всіх форм власності та пріоритетних інтересів суспільства і держави. Саме тому місце правоохоронних органів в Україні визначається їх функціональною спрямованістю на: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; запобігання порушенням прав та свобод людини і громадянина та сприяння їх поновленню; здійснення оперативно-службової діяльності відповідно до Конституції України, законодавства, міжнародних стандартів у цій галузі; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; забезпечення рівності всіх перед законом та запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовій поінформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [7, с. 5].

Державне управління як специфічний різновид діяльності органів

держави безпосередньо або опосередковано спрямовує свої функції на гарантування прав громадян шляхом забезпечення, реалізації та вдосконалення. У відповідності з цим, певні державні органи та інші владні суб'єкти держави у процесі здійснення ними своєї діяльності зобов'язані більш конкретно і предметно реалізовувати положення, що містяться у нормах Конституції України [11, с. 59]. Особливе місце в системі забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян займають правоохоронні органи. Правоохоронні органи складають собою систему державних органів, які на підставі законодавства держави здійснюють правозастосовчу і правозахисну діяльність шляхом реалізації функцій, направлених на боротьбу зі злочинністю та правопорушеннями. До правоохоронних органів належать прокуратура, органи Міністерства юстиції, органи Міністерства внутрішніх справ, служба безпеки, фіскальна служба, різні державні інспекції та служби, що здійснюють правозастосовчу або правоохоронну діяльність [223, с. 4].

Структура діяльності правоохоронних органів є багатоплановою та складною, до неї відносяться відповідні суспільні відносини, які обов'язково взаємопов'язані із захистом особи і держави від злочинних та інших протиправних посягань; із забезпеченням публічного порядку та публічної безпеки; із захистом об'єктів незалежно від форм власності; з розкриттям і розслідуванням злочинів; із забезпеченням дотримання правил перебування в Україні іноземців і осіб без громадянства, тощо. Враховуючи зазначене вище, необхідно наголосити, що ці суспільні відносини не рівнозначні і відрізняються один від одного специфічними ознаками. Отже, правоохоронну діяльність можна поділити за напрямками на: адміністративну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконання покарань. Правозахисна орієнтація більшості функцій правоохоронних органів зумовлена пріоритетністю охоронних завдань [17]. На правоохоронні органи

також покладені обов'язки реалізації функцій, які не пов'язані з охоронною діяльністю окремих прав та свобод громадян, але, в свою чергу, передбачають надання відповідних послуг. Діяльність правоохоронних органів направлена на припинення та попередження правопорушень, які у відповідній мірі посягають на блага в економічному, політичному, соціальному, духовному та особистому житті, тобто посягають на права і свободи громадян. Відповідно, від результативності боротьби з такими правопорушеннями залежить в першу чергу можливість особи використовувати ці здобутки, а також реальність її прав і свобод, тобто те, що впливає на рівень демократизму, благополуччя та стабільності в державі, на законність і правопорядок.

Розвиненість у суспільному житті свобод та демократії не лише характеризується офіційним визнанням владою прав та свобод громадян, регламентування яких здійснюється і на міжнародному рівні, але й спирається на інші не менш важливі фактори. На нашу думку, до найважливіших факторів належить механізм реалізації прав і свобод громадян, який є дієвим, соціально-юридично спрямованим та містить гарантії і, відповідно, їх забезпечення та захист. Очевидно, що правоохоронні органи відповідно до своєї специфіки посідають вищу ланку в цьому механізмі. Таким чином, слід зазначити, що органи внутрішніх справ, зокрема, — це особливий, цілком конкретний соціальний інститут, призначення якого практично завжди залишається незмінним — захищати права і свободи людини, забезпечувати її майнову безпеку, бути сприйнятим суспільством та опорою влади у державі [235, с. 25].

За нинішніх умов доводиться констатувати, що особливої актуальності набувають проблеми, пов'язані із забезпеченням, реалізацією, охороною та захистом прав, свобод і законних інтересів громадян. Відповідно, Конституція України є Основним Законом держави, який гарантує

державний захист прав і свобод людини і громадянина. Для правоохоронних органів виконання зазначеного положення Основного Закону держави є одним із головних і першочергових завдань [18].

Зважаючи на завдання і функції, які у своїй діяльності здійснюють правоохоронні органи України, вбачається, що вагоме місце серед них посідають саме забезпечення, реалізація, охорона та захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Серед правоохоронних органів більша частина відповідальності, пов'язаної із забезпеченням, реалізацією, охороною та захистом прав і законних інтересів громадян, зосереджується на органах досудового розслідування. В такому випадку спосіб організації правового регулювання, який спрямований на отримання доказів, не повинен суперечити основному закону, тобто Конституції України та міжнародним актам. Але будь-які дії не повинні суперечити ст. 22 Конституції України, яка наголошує, що регламентація дій не повинна звужувати діючі гарантії захисту прав і свобод людини, має виходити із загальних принципів теорії доказів та доказового права, гарантувати можливості відновлення прав та законних інтересів громадян, порушених або змінених діями, що проводяться для отримання доказів [352, с. 126]. Забезпечення прав та свобод людини при провадженні негласних слідчих (розшукових) дій покладається не тільки на прокурора, а і на органи досудового розслідування та суд. Кожен з яких при прийнятті рішення щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій повинен дотримуватися міжнародно-правових норм, Конституції України, кримінально-процесуальних норм, законів України та інших нормативно-правових актів, які виступають гарантом забезпечення прав та свобод людини [284]. Процес, який пов'язаний з процесуальними та оперативно-розшуковими діями, повинен здійснюватися відповідно до поставленої мети, тобто бути спрямованим на захист людини та суспільства від протиправних

посягань.

Важливо, що вирішення цих завдань щодо забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їх прав і законних інтересів; своєчасного запобігання правопорушенням, забезпечення громадської безпеки, захисту власності від протиправних посягань, надання правової та організаційної допомоги громадянам, посадовим особам та іншим суб'єктам у здійсненні їх законних прав та інтересів пов'язане із задоволенням різноманітних потреб та інтересів кожної людини, оскільки дотримання вимог закону, правопорядок та його захищеність є важливою умовою реальності свободи особи у суспільстві, гарантією здійснення всієї системи її прав та свобод. У цьому контексті необхідно ще раз наголосити на тому, що гарантія прав і свобод громадян реалізується правоохоронними органами шляхом виконання покладених на них функцій. У підсумку всі інші завдання є похідними від головного — забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина у комплексі з інтересами суспільства [166].

Правоохоронна діяльність повинна будуватись на засадах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з громадськими організаціями і населенням.

Правоохоронні органи покликані приводити в дію механізм правової охорони. Вони повинні забезпечувати застосування заходів державного примусу, маючи на меті усунення перешкод для реалізації людиною та громадянином своїх прав та виконання обов'язків, поновлення їх порушених прав, свобод чи законних інтересів, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності [1].

Конституційні норми, спрямовані на забезпечення державою реалізації, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, потребують від правоохоронних органів послідовно спрямовувати свою правозастосовчу діяльність на забезпечення добробуту людини, ґрунтуючись

при цьому на принципі верховенства положень, закріплених в Основному Законі держави, дотримання якого є однією з головних умов у створенні демократичної, соціальної, правової держави [50]. Таким чином, принцип «дозволено все, що не заборонено законом» відіграє важливу роль при його реалізації.

Забезпечення, гарантованість, реалізація, охорона та захист прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина передбачають не тільки відповідну діяльність державних органів, а також активні дії у межах закону самого носія гарантованих Конституцією України прав та свобод з поновлення ним свого порушеного права без звернення до компетентних органів, і правоохоронні органи реалізації цього положення повинні сприяти.

У той же час стан, що склався на сьогоднішній день, чітко вказує на існуючі проблеми, пов'язані із захистом прав і свобод людини від протиправних посягань. Це породжує необхідність посилення соціальної ролі правоохоронних органів у захисті прав і свобод громадян, охороні публічного порядку, боротьбі зі злочинністю. У зв'язку із збільшенням злочинності, на наш погляд, слід приділити більшу увагу саме організованим, насильницьким та агресивним формам.

Аналізуючи чинне законодавство України, зазначимо, що перед правоохоронними органами стоїть завдання гарантування громадянам України і всім, хто перебуває на її території тимчасово, забезпечення відповідних умов реалізації їх прав і свобод. Таким чином, під гарантуванням їх використання розуміють забезпечення сприятливих умов, відповідно до яких закріплений статус людини і громадянина набуває юридичного і фактичного змісту для кожного індивіда. Обов'язки держави полягають у забезпеченні належних умов для користування основними правами, свободами, гарантіями громадян, а також у захисті їх від протиправних посягань. Правоохоронні ж органи повинні виконувати свої завдання

неупереджено, у точній відповідності до закону. Незаконність або бездіяльність не повинні прослідковуватися в діях правоохоронних органів за будь-яких обставин. Діяльність правоохоронних органів та органів внутрішніх справ має специфічні та характерні ознаки, а саме: вони у своїй діяльності представляють собою все суспільство, а при захисті змушені нерідко застосовувати засоби примусу. Але навіть при застосуванні засобів примусу повинні дотримуватися вимог моралі, поваги до прав і свобод громадян, публічного порядку, загального благополуччя.

Належне виконання обов'язків, поставлених перед працівниками правоохоронних органів, визначає якість їх роботи. Для продуктивності діяльності правоохоронних органів постає нагальна проблема у чіткому регламентуванні їх діяльності за допомогою нормативно-правових актів. А в сучасних умовах реформування правоохоронної системи це дуже потрібно.

Однією із найболючіших проблем, які існують у нашій державі, була та залишається злочинність, а саме її зростання, збільшення фактів порушення публічного порядку, корупції та інших злочинних посягань. На сьогоднішній день у більшості громадян нашої держави породжується невпевненість та розчарування в діяльності правоохоронних органів, на які покладено забезпечення відповідних умов для життя, праці та відпочинку у вільний від роботи час. Таким чином, значна увага має приділятися вдосконаленню роботи правоохоронних органів, які, в свою чергу, зобов'язані належним чином сприяти зміцненню правопорядку і законності, звертати особливу увагу на кваліфікаційність стосунків між працівниками та громадянами, а також вживати усіх заходів щодо протиставлення кримінальному свавіллю. Правоохоронні органи вирішують широке коло завдань, пов'язаних із захистом прав, свобод і законних інтересів громадян. Досліджуючи конституційні основи щодо реалізації прав та свобод громадян, бачимо неможливість забезпечення їх без організаційно-виконавчої діяльності

державних органів та посадових чи службових осіб, тому що діяльність останніх є свідченням реальності свободи особи, необхідним фактором переходу правових можливостей користування благами, закріпленими в Конституції України, у практику життєдіяльності кожної людини, громадянина у нашій державі. У зв'язку з цим, важливу роль відіграє визначення ролі та значення держави та її органів при реалізації конституційних прав і свобод громадян. І саме в цьому випадку відіграє головну роль дієвість діяльності правоохоронних органів. Їх функції у механізмі реалізації прав і свобод громадян, як уже зазначалося, різноманітні: починаючи від створення гарантій та закінчуючи захистом від протиправних посягань із застосуванням примусових заходів.

3.4. Громадський і державний контроль за діяльністю правоохоронних органів у сфері забезпечення публічної безпеки

Стан та проблеми розвитку громадського суспільства в Україні є складним та багатомірним явищем, для побудови якого необхідні забезпечення прав і свобод людини і громадянина, відкритість органів державної влади для громадського контролю. Громадський контроль по своїй суті є дієвим механізмом, який направлений на безпосередній контроль за формуванням та діяльністю правоохоронних органів. Адже відбувається збільшення зловживань з боку правоохоронних органів щодо порушення прав і свобод громадян.

На сьогоднішній день існує велика кількість пропозицій стосовно подолання цієї проблеми, але, на наш погляд, більш результативним та ефективним напрямом буде вдосконалення правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю, це дозволить в

цілому поліпшити стан правопорядку в державі. Існування проблеми громадського контролю супроводжує розвиток та побудову громадянського суспільства, утвердження його нових інститутів, які здійснюють істотний вплив на формування політичного, правового, соціального середовища у державі та опосередковано впливають на національну безпеку та економіку, дотримання режиму законності [89, с. 68].

На тлі загострення соціально-економічної ситуації в Україні спостерігається тенденція до зростання занепокоєння населення станом правопорядку у країні, посилюється недовіра громадян до органів внутрішніх справ, зокрема, щодо спроможності силових структур професійно надавати допомогу (За даними Управління статистичної інформації та аналізу Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення) [369].

Проблема контролю знаходиться в осередку будь-якого поліцейського інституту, що, уособлюючи політичну владу, є для громадянина і для всього суспільства необхідністю і ризиком, захистом і погрозою. Суспільство бажає, щоб правоохоронні органи були сильними та ефективними для підтримки громадського порядку і запобігання злочинності. Одночасно воно вимагає, щоб влада правоохоронних органів контролювалася і була обмеженою, щоб незаконно не обмежувати свободу людини. Рішенням тут є компроміс. Правоохоронні органи «повинні бути могутніми, але не тиранічними; ефективними, але не занадто старанними; вони повинні бути невід'ємною силою держави і піддаватися контролю» [149].

Здійснення контролю над державою населенням є необхідною вимогою для нормального функціонування будь-якого суспільства і виступає як гарант стабільності та безпеки держави. Унаслідок відсутності або недостатньої розвиненості такого контролю поширюються авторитаризм управління державними справами, знижується прозорість діяльності владних інститутів, що, у свою чергу, призводить до виникнення численних порушень прав та

основоположних свобод людини і громадянина, набуття державним правлінням ознак охлократії [89, с.13].

Конституція України має найвищу юридичну силу, у процесі побудови системи цивільного демократичного контролю над правоохоронними органами посідає головне місце і задає суцільну структуру суспільним відносинам.

Контроль повинен здійснюватися відповідно до законодавства, а саме на підставі, в порядку і в межах, встановлених ним, з урахуванням об'єктивності й справедливості, на основі рівності всіх перед законом, не порушуючи й дотримуючи права, свободи й законні інтереси осіб, залучених до процесу, а також з дотриманням презумпції невинності особи, діяльність якої піддається контролю, встановлення вини відповідно до закону [169, с.13; 231].

На сьогоднішній день в українському законодавстві не створено єдиного правового акта, який би закріплював сутність, мету, завдання, принципи й інші загальні положення контролю. 19 червня 2003 року прийнятий Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», який, на жаль, не визначає і не охоплює всіх контролюючих органів держави, не визначає процедуру проведення контролю, його строки. Спроби законодавчого формулювання подібних положень зазначені лише в окремих нормативних актах, в яких регулюється проведення контролю щодо певної окремої сфери діяльності [149, с.201].

Норми права об'єднують в собі коло повноважень, дії і механізм їх реалізації регламентуючим елементом цього контролю. Враховуючи це, варто зазначити проблему наявності соціальних інститутів, здатних забезпечити ефективний контроль за діяльністю правоохоронних органів.

Право є лише нормою, що встановлює правила діяльності правоохоронних органів при виконанні завдань, доручених їм державою. У

зв'язку з цим, виникає необхідність в створенні механізму забезпечення ефективного контролю за діяльністю правоохоронних органів [149, с. 102]. Однак, відносна єдність науковців щодо цього питання супроводжується неточностями в тлумаченні і способі його реалізації [149, с. 201].

Контроль сам по собі не є первинною діяльністю: він є складовою ефективного управління та стосується тієї діяльності, що вже здійснюється незалежно від контролю.

Тож, як бачимо, контроль можна розглядати як відособлену функцію, як обов'язковий етап, якому властиві не лише загальні положення для всіх елементів управління, але й спеціальні характеристики, що притаманні виключно контролю [254, с.52].

З іншої сторони, контроль можна віднести до методів щодо забезпечення законності, за допомогою якого правоохоронні органи реалізують свої цілі. Відповідно, при цьому враховують не лише законність, а й доцільність певної перевірки.

Визначений Конституцією України курс на розвиток і зміцнення демократичної та правової держави вимагає нових підходів до вирішення питань підвищення ефективності роботи правоохоронних органів. Ефективність діяльності правоохоронних органів прямо залежить від оцінювання її громадськістю [256].

Сьогодні Україна має міжнародні зобов'язання у сфері демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами в рамках членства та співробітництва з ООН, ОБСЄ, Радою Європи, НАТО та ЄС. Але, в свою чергу, держава не наділяє повноваженнями правоохоронні органи, вони в цілому залежать від суспільства.

У сучасній державі правоохоронні органи повинні бути рівноправним структурним елементом, підконтрольним громадськості, на якого покладені особливі функції. Якщо сьогодні, наприклад, поліція, як один з основних

правоохоронних органів, тлумачиться як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, то її становище в громадянському суспільстві слід визначити як спеціального органу громадянського суспільства, який входить до системи державного управління, завданням якого є слідкування за правопорядком у цій системі і суспільстві. На наш погляд, таке визначення є відповідним, адже, згідно з цим, поліція займає належне місце серед правоохоронних органів держави та громадянського суспільства. До правоохоронних державних органів, які у своїй діяльності мають право застосовувати вогнепальну та іншу зброю, відносяться декілька державних органів (наприклад, СБУ), але в нормативних актах які регламентують їх діяльність, ця норма пропущена. Також, згідно з відповідною процедурою, громадяни теж мають певні права на носіння вогнепальної зброї, але при визначенні їх статусу це не згадується. Такі специфічні права повинні докладно регулюватись спеціальним законом, наприклад, «Про зброю», прийняття якого останнім часом дуже активно обговорюється [149, с.218].

Громадський контроль є одним із видів соціального контролю та пріоритетним напрямком сучасних наукових досліджень, пов'язаних з діяльністю правоохоронних органів, зумовлений політизацією та змінами, які відбуваються в економічній системі суспільства, а також спрямований на демократизацію суспільства.

Одним із ключових моментів є те, що не існує єдиного нормативно-правового акта, який би закріплював форми і методи проведення громадського контролю. Це обумовлено новизною напрямку, різним правовим статусом органів і організацій, що його реалізують.

Як бачимо, ефективності створення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів відводиться особливе місце, адже

перебудова суспільного життя відповідно до ідеалів демократії є першим кроком до перетворень. [138]

В цьому контексті необхідно зазначити, що громадський контроль здійснюється різними суб'єктами, різними формами за допомогою засобів масової інформації.

Водночас, ймовірно, що мас-медіа в механізмі реалізації громадського контролю за правоохоронними органами займає не останнє місце. Інакше кажучи, засоби масової інформації, представляючи громадську думку, в той же час здійснюють захист прав громадян.

Зокрема, засоби масової інформації демонструють тенденцію розглядати себе як «четверту гілку влади», наділену правом інформувати громадян, формувати громадську думку і таким чином захищати їхні права і свободи від неправомірних дій влади взагалі і правоохоронних органів» [149, с.181].

З нашої точки зору, права й обов'язки представників як громадських, так і державних контролюючих органів за діяльністю правоохоронних органів закріплені на недостатньому законодавчому рівні.

Отже, для досягнення мети і завдань громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів необхідне постійне їх застосування, обов'язкове перебування їх у правовому полі, постійне направлення своїх методів і засобів на розширення та вдосконалення, оскільки ефективність контролю та ефективність діяльності правоохоронних органів та їх структурних підрозділів є прямо взаємозалежними.

Форми здійснення контролю покликані забезпечити принципи доцільності і економічності і дозволяють зрозуміти механізм реалізації, що проводиться для підвищення його ефективності.

Специфіка форм контролю за діяльністю правоохоронних органів визначається тим, що контролюючі органи «не створюють норм поведінки, не займаються безпосередньою виконавчою діяльністю... і в ряді випадків не

можуть самі застосовувати будь-які санкції», їхнім основним завданням є «встановлення фактів порушення закону, несумлінності і недоцільності» [149, с. 240].

Важливе значення для України має стратегія європейської інформаційної політики, але європейський вектор розвитку не може бути забезпечений без реформування правоохоронної системи. При реформуванні правоохоронної діяльності необхідно враховувати громадську думку [369]. Громадська думка щодо діяльності правоохоронних органів є єдиним за змістом судженням, присвяченим фактам соціального життя, колективної діяльності та діяльності окремих особистостей, які відображаються у масовій свідомості, міркуваннях, поглядах на соціально важливі проблеми [369].

Без здійснення рішучих кроків у напрямі реформування правоохоронних органів вони й надалі перебуватимуть під тиском звинувачень з боку громадськості у неефективності. Публічна діяльність будь-яких органів державної влади України є одним з головних чинників популяризації діяльності урядових структур серед населення, створення їхнього позитивного іміджу, формування сприятливої громадської думки з метою утвердження власних позицій на засадах міжнародних та європейських стандартів і цінностей [369].

Однак, не слід забувати і про роль соціальних мереж як один з дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів. Адже доступ до них має значна кількість населення, а швидкість розповсюдження інформації величезна. Крім цього, опублікування в соціальних мережах фактів викриття незаконної діяльності правоохоронних органів і окремих працівників певною мірою може слугувати доказовим матеріалом у судових провадженнях.

У державному управлінні в системі засобів забезпечення законності особливе місце посідає державний контроль, оскільки його цілі направлені на

забезпечення злагодженої, чітко сформульованої роботи органів державної влади, раціонального, сумлінного використання своїх прав і обов'язків у відносинах з громадянами. Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві. Адже її повноваження впливають на суспільство, при управлінні яким вона покладається на контрольну функцію. Таким чином, державний контроль є основною функцією та важливим видом діяльності держави, спрямованим на забезпечення законності і дисципліни шляхом оцінювання правомірності [1].

В Україні засади демократичного контролю над правоохоронними органами відсутні, це і спонукає вживати заходи щодо наближення до європейських стандартів. Політизація, масові порушення прав і свобод громадян на даний час становлять загрозову ситуацію. Це може призвести до того, що правоохоронні органи виступатимуть знаряддям у політичній війні.

Розглядаючи будь-який інститут поліцейського, очевидно, що проблема контролю також існує і породжує ймовірні ризики. Суспільство бажає, щоб правоохоронні органи були сильними й ефективними для підтримки громадського порядку, запобігання злочинності та забезпечення прав і свобод громадян. В той же час висувуються вимоги до контролювання, обмеження правоохоронної влади задля припинення незаконного обмеження свобод людини. Рішенням тут є компроміс. Правоохоронні органи повинні бути могутніми, але не тиранічними; ефективними, але не занадто старанними; вони повинні бути невід'ємною силою держави і піддаватися контролю» [149, с.202].

Контроль повинен здійснюватися відповідно до законодавства, а саме на підставі, в порядку і в межах, встановлених ним, з урахуванням об'єктивності й справедливості, на основі рівності всіх перед законом, не порушуючи й дотримуючи права, свободи й законні інтереси осіб, залучених до процесу, а

також з дотриманням презумпції невинності особи, діяльність якої піддається контролю, встановлення вини відповідно до закону [169, с.13].

Вимоги національного законодавства до системи державного контролю над правоохоронними органами та міжнародні зобов'язання України у цій сфері виконуються через здійснення відповідних функцій суб'єктами контролю, а також через виконання самими правоохоронними органами їх обов'язків та дотримання ними принципів верховенства права та законності, поваги до прав і свобод людини і громадянина, позапартійності і деполітизації, підзвітності та прозорості діяльності. У досліджуваному питанні необхідно зупинитися на функціях суб'єктів системи державного контролю.

У відповідності до специфіки державного контролю, слід зазначити, що він є самостійним, виокремленим в організаційному плані та науковому.

Особливість державного контролю в системі правоохоронних органів полягає також в особливому характері компетенції правоохоронних органів. Необхідно враховувати, що реалізація працівниками правоохоронних органів своїх повноважень безпосередньо пов'язана з можливістю обмеження прав і свобод громадян, втручання в інтереси підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, що можливо лише на підставі і в межах, встановлених чинним законодавством України [149, с.249].

Здійснення системного підходу дозволяє виділити головні елементи, характерні для державного контролю. До них відносяться: мета і завдання контролю, суб'єкт контролю, об'єкт контролю, механізм реалізації контролю, принципи, форми, методи контролю, організаційні елементи діяльності, включаючи механізм взаємодії й координації суб'єктів контролю між собою й з іншими органами держави, механізм оцінки ефективності контролюючих заходів [364, с.15].

В сучасних умовах виникла потреба у нових підходах до системи

державного контролю, системи органів державного контролю та її законодавчого забезпечення. Існування такої системи пояснюється тим, що в перехідний період у суспільстві не поменшало недоліків у сфері державного управління, а управлінські рішення не стали ефективнішими [366].

З адміністративно-правової точки зору, контроль може виступати як засіб зворотного зв'язку. Відповідно, суб'єкти управління отримують відомості про стан виконання прийнятих державою рішень, застосування заходів щодо усунення й попередження недоліків виявлених при перевірці. У зв'язку з цим, постає необхідність у фіксації таких рішень та визначенні чітких нормотворчих процесів.

Контроль за діяльністю правоохоронних органів визначає недоліки в сфері управління і охоплює проблеми загального значення, які передбачають створення механізму громадського контролю у суспільному житті.

Відповідно до чинного законодавства, залежно від суб'єктів, що здійснюють державний контроль, виділяють: президентський, парламентський, урядовий, контроль судових органів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; стосовно цілей і об'єктів: адміністративний, фінансовий й юридичний; щодо суті органів державної влади: законодавчий, виконавчий і судовий; залежно від рівня: державний, регіональний і місцевий; стосовно реалізації права: виконання, використання, застосування, дотримання як в системі правоохоронних органів України, так і за її межами [149, с. 250].

Верховна Рада України здійснює відповідно до своєї компетенції парламентський законодавчий і фінансовий контроль.

Відповідно, комітети і комісії, які входять до її органів, в процесі засідань проробляють питання про можливість і доцільність прийняття тих або інших законів та про внесення виправлень до них в межах чинного правового поля.

Верховна Рада України своєю законодавчою компетенцією здатна здійснювати формальний контроль за закріпленням юридичних норм, що визначають правове поле правоохоронних органів, окреслюють її завдання і засоби, якими вона повинна керуватися. З іншого боку, в багатьох країнах ці функції доповнюються можливістю розглядати справи, проводити розслідування щодо деяких аспектів діяльності правоохоронних органів й обговорювати їх на парламентських слуханнях [167, с.528], а також створювати комісії парламентських розслідувань з цих питань і відповідно до їх результатів приймати законодавчі і бюджетні рішення.

Кабінет Міністрів України та його апарат координують діяльність правоохоронних органів при проведенні державного контролю.

Уповноважений Верховної Ради України також є самостійним і незалежним суб'єктом, на якого покладено здійснення державного контролю.

Крім своїх основних завдань, що стосуються правового захисту прав і свобод людини й громадянина, Уповноважений здійснює цілий комплекс контролюючих функцій. Так, він вправі направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів; перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Президентський контроль, як стратегічний, здійснюється за основними напрямками діяльності правоохоронних органів, зокрема, за станом виконання вимог з питань забезпечення публічного порядку, боротьби зі злочинністю, корупцією, тощо [149, с.254].

У сфері безпеки координаційним органом з питань безпеки і оборони України є Рада національної безпеки і оборони України при Президентові України. Рада координує і контролює діяльність органів виконавчої влади

(поліцію включно) в згаданій сфері [149, с. 255].

Державний контроль за діяльністю правоохоронних органів, який здійснюється на регіональному рівні, покладений на місцеві органи виконавчої влади, за здійснення та результати якого несуть персональну відповідальність.

Суб'єктами контролю є також судові органи України, до компетенції яких віднесені наглядові функції (Верховний Суд України та Вищі спеціалізовані суди України). Конституційний Суд України за своїми повноваженнями є органом контролю [168].

В межах свого контролю суди надають оцінку законності дій працівників правоохоронних органів. Судовий контроль відрізняється від інших видів державного контролю тим, що за своїм характером він є допоміжним, тобто факти порушення законності виявляються шляхом розгляду судом цивільних і кримінальних справ.

В судовому порядку оскаржуються як одноособові, так і колегіальні дії працівників правоохоронних органів, якщо на це є підстава, з урахуванням відповідної інформації, яка підтверджує здійснення неправомірних дій, в результаті чого були порушені права й свободи громадян, створені перешкоди для їхньої законної реалізації.

Справа в тому, що більшість контролюючих органів спрямовують свої зусилля не на аналіз результатів перевірки, а на саму процедуру здійснення, відповідно, є необ'єктивними.

З метою підвищення ефективності контролю необхідно вирішити питання, визначаючи важливими не лише формування відповідної нормативної правової бази, підбор компетентного і професійного персоналу на посади контролерів, але й їхнє соціальне забезпечення і стимулювання праці, оскільки високий рівень оплати праці дозволить гарантувати неупередженість і результативність контролю, дозволить істотно зупинити

розвиток таких явищ як хабарництво й корупція [149].

Існує велика кількість критеріїв щодо визначення ступеня ефективності проведення контролюючих заходів. Але найважливішим критерієм, на нашу думку, є ступінь незалежності контролюючих органів, що визначається ухваленими рішеннями. Також успіх контролюючого заходу може залежати і від кваліфікації виконавця, і наявності у його розпорядженні нормативно-правових актів [149, с.230-231].

На думку В. В. Ковальської, слід зазначити, що ціль контролю полягає у «...виявленні можливих недоліків і відхилень, що з'явилися в роботі або діяльності контрольованої одиниці, виникнення й наявність яких викликає негативні економіко-організаційні й інші наслідки», а ефективність контролю в такому випадку дозволяє вчасно виявляти й усувати негативні явища в діяльності правоохоронних органів, пояснювати причини виникнення, визначати заходи щодо попередження, результатом цих дій повинно стати раціональне й економічне використання матеріальних, інформаційних та інших ресурсів підрозділів поліції. В нашому житті ефективність громадського контролю знаходиться на стадії відсутності [149].

Контроль не повинен ставати самоціллю, а лише потрібним інструментом в системі управління і координації, здійснювати при цьому безпосередньо свою функцію, яка полягає в регулюванні управлінської діяльності. Тим більше, що громадський контроль виступає однією з гарантій законності у правоохоронній діяльності.

Отже, формування ефективності контролю залежить від нормативно-правової бази, від компетентності та освіченості персоналу, який обирають на посади контролерів, і не менш важливе є забезпечення достойної заробітної плати, оскільки належне соціальне забезпечення та стимулювання праці дозволять зменшити розвиток таких явищ як хабарництво й корупція.

До теперішнього часу чіткого розподілу компетенцій та повноважень

між контролюючими органами не визначено, також це стосується і меж його реалізації, це пов'язано з тим, що на законодавчому рівні контроль не врегульований.

Контрольні функції — найбільш важливі й пріоритетні в системі державного управління, тому діючий і своєчасний контроль є невід'ємним і важливим механізмом підвищення результативності діяльності системи правоохоронних органів держави і правоохоронних органів зокрема, оскільки лише сильна влада здатна протистояти злочинності, корупції, здійснювати ефективну боротьбу з різними негативними явищами, що виникають в суспільстві, в державі, проводити необхідні реформи [149].

Прагнучи не просто проголосити Україну як демократичну, соціальну державу, але й забезпечити реальне втілення у життя усіх притаманних їй характеристик і переваг, важливим є встановлення діючого державного контролю над правоохоронними органами. У цілому в Україні сформовані законодавчі підвалини контролю над правоохоронними органами, що загалом відповідають універсальним демократичним принципам і міжнародним зобов'язанням держави [149].

Нормативно-правове регулювання державного контролю над правоохоронними органами в Україні потребує кардинальних концептуальних перетворень. Діяльність правоохоронної системи України є непрозорою, непідзвітною і непідконтрольною для суспільства. Це можна охарактеризувати тим, що контроль над правоохоронними органами здійснюється під впливом суб'єктів, у руках яких сконцентрована влада і відповідні ресурси. Таким же чином ослабленим є і судовий контроль над діяльністю правоохоронних органів, адже судді тим чи іншим чином залежні від виконавчої влади. На сьогоднішній день інститут громадського суспільства є слабким, правова культура та громадська активність населення бажають кращого, в той же час рівень розвитку незалежних ЗМІ є

недосконалим, все це в сукупності спричинює неефективність контролю з боку громадськості. Враховуючи зазначене, слід наголосити на тому, що саме ці фактори і провокують поширення випадків недотримання принципу верховенства права правоохоронними органами і, відповідно, сприяють порушенню вимог із забезпечення підзвітності та прозорості. Найбільш загрозливою тенденцією є політизація правоохоронних органів, перетворення їх на засіб самозбереження існуючої влади. Головними передумовами дієвого державного контролю над правоохоронними органами можуть стати: дотримання норм Конституції та чинного законодавства України суб'єктами контролю; усунення існуючих порушень балансування між гілками влади стосовно повноважень і відповідальності; законодавче обмеження процесу політизації правоохоронних органів та визначення умов їх більш прозорої діяльності, підзвітності Парламенту та громадськості.

Висновки до розділу 3

1. Правоохоронні органи вирішують широке коло завдань, пов'язаних із захистом прав, свобод і законних інтересів громадян. Із сутності права випливає, що реалізація конституційних прав та свобод громадян неможлива без забезпечення цих прав організаційно-виконавчою діяльністю державних органів та посадових чи службових осіб, тому що діяльність останніх є свідченням реальності свободи особи, необхідним фактором переходу правових можливостей користування благами, закріпленими в Конституції України, у практику життєдіяльності кожної людини, громадянина у нашій державі. Тому дуже важливо визначити роль та значення держави в цілому, окремих її органів у забезпеченні реалізації конституційних прав і свобод громадян. Тут важливу роль відіграє ефективна діяльність правоохоронних

органів. Їх функції у механізмі реалізації прав і свобод громадян, як уже зазначалося, різноманітні: від створення гарантованих умов їх реалізації у публічних місцях до захисту злочинно порушених, із застосуванням найсуворіших за законом примусових заходів [111].

2. Створення ефективного механізму громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів є необхідною передумовою перетворення суспільного життя відповідно до ідеалів і принципів демократії [256]. Однак, не слід забувати і про роль соціальних мереж як один з дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів. Адже доступ до них має значна кількість населення, а швидкість розповсюдження інформації величезна. Крім цього, опублікування в соціальних мережах фактів викриття незаконної діяльності правоохоронних органів і окремих працівників певною мірою може слугувати доказовим матеріалом у судових провадженнях.

3. Контроль повинен здійснюватися відповідно до законодавства, а саме на підставі, в порядку і в межах, встановлених ним, з урахуванням об'єктивності й справедливості, на основі рівності всіх перед законом, не порушуючи й дотримуючи права, свободи й законні інтереси осіб, залучених до процесу, а також з дотриманням презумпції невинності особи, діяльність якої піддається контролю, встановлення вини відповідно до закону [256].

4. Встановлення дієвого державного контролю над правоохоронними органами є надзвичайно важливим завданням для нинішнього етапу розвитку України — з огляду на необхідність реального забезпечення її визначеного Конституцією статусу як демократичної, соціальної [88], правової держави та зважаючи на задекларований її політичним керівництвом стратегічний курс на інтеграцію до європейських і євроатлантичних структур. У цілому в Україні сформовані законодавчі підвалини контролю над правоохоронними органами, що загалом відповідають універсальним демократичним

принципам і міжнародним зобов'язанням держави [328]. Водночас, нормативно-правова база державного контролю над правоохоронними органами в Україні не є досконалою. Діяльність правоохоронної системи України є непрозорою, невідповідною і невідконтрольною для суспільства. Реальний вплив на правоохоронні органи здійснюють суб'єкти, у руках яких сконцентровані основні повноваження з контролю над ними та (головне) відповідні ресурсні можливості [170].

5. Контроль з боку громадськості є неефективним через слабкість інститутів громадянського суспільства, недостатній рівень розвитку незалежних ЗМІ, низькі правову культуру та громадську активність населення [90]. Сукупність цих чинників у поєднанні з відсутністю політичної волі із впровадження законодавчо визначених принципів контролю над правоохоронними органами є причиною поширення випадків недотримання правоохоронцями принципів верховенства права, їх політизації, ігнорування прав людини і громадянина, вимог із забезпечення підзвітності та прозорості. Найбільш загрозливою тенденцією є політизація правоохоронних органів, перетворення їх на засіб самозбереження існуючої влади.

РОЗДІЛ 4

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ у СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ

4.1. Поняття, зміст та значення взаємодії

В умовах демократизації суспільства від правоохоронних органів очікують підвищення ефективності роботи, головним критерієм оцінки їх діяльності вважають громадську думку, довіру населення. Для того, щоб відповідати вказаним критеріям, працівники правоохоронних органів повинні покращувати свою роботу.

Однак, виникає питання, яким чином можливо досягти підвищення ефективності їх діяльності. Сьогодні проблемою правоохоронних органів є плінність кадрів, недостатній рівень фінансування, відсутність науково-технічних засобів, і не доводиться сподіватися, що вказана ситуація найближчим часом зміниться на краще.

Тому необхідним є підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів саме завдяки оптимальній організації їх взаємодії. Цю просту істину усвідомлюють усі працівники правоохоронних органів — від виконавців до керівників усіх рівнів, регулюванню цього питання присвячено численні відомчі нормативні акти, у науковій літературі досить детально викладено засади організації взаємодії. Водночас, на практиці дуже часто взаємодія між правоохоронними органами має суто формальний характер.

За таких обставин замість взаємодії ми на практиці дуже часто

спостерігаємо протистояння, конфлікти між органами, підрозділами та самими працівниками, кожен з суб'єктів взаємодії насамперед намагається переслідувати свої, властиві саме для нього інтереси, іноді всупереч інтересам інших підрозділів, унаслідок чого страждає загальна справа, а показники діяльності підрозділів в кінцевому підсумку залишаються не на найвищому рівні. Таким чином, ситуація вимагає докорінних змін. [143]

Однак, лише зміною звітності та обчислення показників навряд чи можливо досягти позитивного результату в організації взаємодії. Слід змінити ставлення до вказаного питання самих працівників поліцейських органів — суб'єктів взаємодії, а передусім їх керівників.

У ситуації, що склалася, особливо актуальними стають проблеми належної організації взаємодії поліцейських підрозділів, скерування їх спільних зусиль на виконання одного завдання — підвищення ефективності забезпечення публічного порядку.

За великим тлумачним словником української мови взаємодія означає взаємний зв'язок між предметами в дії, а також погоджену дію між ким-, чим-небудь; з точки зору фізики — це взаємний вплив тіл та частинок, який зумовлює зміну стану їхнього руху. Взаємодіяти — перебуваючи у зв'язку, взаємно проявляти дію або погоджено взаємно діяти, бути у взаємодії [90, с. 85].

Соціологи розглядають взаємодію як систематичні достатньо регулярні соціальні дії суб'єктів, спрямовані один на одного, які мають на меті викликати певну відповідну реакцію, а вона породжує нову реакцію суб'єкта, що здійснював вплив. Отже, взаємодія координує усі соціальні процеси [327, с. 244].

Теорія кримінального процесу розглядає взаємодію як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємодоповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування в цілому [353, с. 500].

Взаємодію також розглядають як управлінську функцію, що спрямована на перетворення системи індивідуальної на спільну, узгоджену за місцем, часом і метою діяльності, а також як процес обміну інформацією [344, с. 16].

У політології взаємодія — це взаємний вплив різних політичних суб'єктів у процесі їхньої політичної діяльності; необхідна передумова повної реалізації функцій політичної системи, яка визначає характер політичного розвитку і темпи політичного прогресу. Взаємодія політична — керований процес, який визначається за рівнем співвідношення інтересів та цілей політичних суб'єктів [117, с. 265].

За криміналістичним енциклопедичним словником під взаємодією розуміють процес безпосереднього або опосередкованого впливу об'єктів (суб'єктів) один на одного, що породжує їх взаємозумовленість і зв'язок.

Усі наведені визначення об'єднує єдина думка, що взаємодія — це насамперед взаємний зв'язок між двома (або більше) суб'єктами (об'єктами), які здійснюють вплив один на одного. Усі суб'єкти (об'єкти) взаємодії є складовими елементами певної системи. Проте, ми дійшли висновку, що вищенаведені визначення слід поділити на дві групи: взаємодія неживих об'єктів та явищ і взаємодія наділених розумом живих суб'єктів. Відмінність між ними полягає в тому, що при взаємодії неживі об'єкти та явища здійснюють безпосередній або опосередкований вплив один на одного, викликаючи при цьому нову дію (наприклад, передача енергії при контакті). А під час взаємодії наділених розумом живих суб'єктів їх діяльність цілеспрямована, осмислена, має мету. Взаємодія суб'єктів виникає не в результаті здійснення впливу один на одного, а з усвідомлення необхідності здійснення спільних дій, спрямованих на досягнення спільної мети. Під час взаємодії суб'єкти впливають на якісні характеристики один одного [354].

Відповідно до науки філософії, взаємодія — це філософська категорія, що відображає процеси впливу об'єктів один на одного, їх взаємну

зумовленість і породження одним об'єктом іншого. Взаємодія — об'єктивна й універсальна форма руху, розвитку, визначає існування та структурну організацію будь-якої матеріальної системи. [222, с. 69]. На більш низькому рівні можна розглядати конкретно взаємодію органів внутрішніх справ у контексті науки ОРД: взаємодія — це діяльність, що полягає в найбільш доцільному виборі й реалізації організаційних і тактичних заходів, спрямованих на створення оптимальних умов для вирішення завдань боротьби зі злочинністю шляхом здійснення впорядкованих і взаємопов'язаних дій двох або більше суб'єктів. Ще більш конкретизуючи поняття і залишаючись у рамках науки ОРД, можна зазначити, що взаємодія оперативних підрозділів та органів досудового розслідування — це заснована на законі, узгоджена за цілями, місцем і часом діяльність цих суб'єктів, що здійснюється з метою попередження, розкриття та розслідування злочинів, а також розшуку злочинців. Формами взаємодії вищевказаних органів є законність, науковість, плановість, спільність інтересів, нормативність, рівність прав суб'єктів [354].

На даний час правова наука не виробила єдиного підходу до понять «взаємодія», «координація», «форми взаємодії», тощо. Етимологічне дослідження терміну «взаємодія» ускладнюється тим, що в словниковій літературі воно (а також «координація») визначаються через слово «погодженість» [61, с. 85]. Однак, не вдаючись у подробиці етимологічного та філософського походження поняття «взаємодія», зупинимось лише на проблемних питаннях визначення даної категорії з точки зору наук, які більш наближені до проблем боротьби зі злочинністю.

Отже, управлінський підхід визначає взаємодію як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємодоповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування системи в цілому [266, с. 500]. Крім того, «взаємодію» визначають і як управлінську функцію, яка

спрямована на переведення системи від індивідуальної до спільної, узгодженої за місцем, часом і метою діяльності, і як процес обміну інформацією [12, с.11]. Управлінський підхід дозволяє виявити: а) системні ознаки взаємодії суб'єктів протидії економічним злочинам; б) елементи взаємодії зазначених суб'єктів; в) засоби підтримання взаємодії суб'єктів; г) форми зв'язків між взаємодіючими суб'єктами; д) підстави диференціації функцій зазначених суб'єктів. «Взаємодія» з точки зору науки управління означає, що робота «...повинна представляти собою не підбір випадкових, не пов'язаних між собою заходів, а глибоко обмірковану сукупність чітко упорядкованих, зв'язаних між собою заходів, розроблених на підставі врахування умов, своєрідності обстановки та завдань...» [19, с.186]. Правовий підхід характеризує взаємодію з позиції її урегульованості нормами права як засновану на законах і підзаконних актах погоджену діяльність суб'єктів протидії злочинам. Ми вважаємо, що такий підхід дозволяє виявити: а) нормативно-правову базу регулювання взаємодії суб'єктів протидії економічним злочинам; б) прогалини у нормативно-правовому регулюванні, напрями та пріоритетність їх усунення [107].

У галузі кримінального процесу та криміналістики взаємодія правоохоронних органів формулюється як погоджені щодо мети, місця і часу спільні дії [32, с. 13]. Певні автори називають категорію взаємодії адміністративно-правовою [270, с. 75], що, на наш погляд, можна робити лише з певним обмеженням.

Поняття «взаємодія» в силу його філософського значення включає до себе як певні рівні свого відображення, так і поняття «співробітництво», «співпраця», «сприяння» та «скоординована спільна діяльність». Спеціально-юридичний підхід дозволяє провести аналіз нормативно-правових актів, що діяли і діють у сфері взаємодії правоохоронних органів.. Таким чином, спеціально-юридичний підхід до поняття взаємодії показує, що його сутність

не зводиться тільки до спільної діяльності суб'єктів, а містить у собі більш широке коло зв'язків і контактів (обмін інформацією, узгодження самостійних дій, планування роботи, тощо). Соціологічний підхід до взаємодії підрозділів правоохоронних органів із іншими суб'єктами боротьби з правопорушеннями полягає у вивченні взаємодії як правового явища на основі емпіричних матеріалів соціологічних досліджень. Такі дослідження показують, що практика боротьби з правопорушеннями пов'язана із широким спектром стійких відносин, метою яких є досягнення загальних цілей [343 , с.72].

Питанням взаємодії органів прокуратури, поліції, суду та координації їх діяльності почали приділяти увагу не тільки вчені, але і практики ще у 60-х роках, а 70-ті роки стали періодом найбільшої наукової активності щодо цієї проблематики. Основними напрямками наукового пошуку стали загальнотеоретичні та інші питання координації у галузі протидії злочинності, а також організація взаємодії щодо профілактики правопорушень неповнолітніх, хуліганства, пияцтва, жебрацтва та неробства, порушень у галузі охорони природного середовища, тощо [107, с.42].

Достатня увага питанням взаємодії у правоохоронній сфері приділяється в адміністративно-правовій, оперативно-розшуковій, криміналістичній літературі. Незважаючи на це, ряд базових положень та основних проблем щодо організації взаємодії у цій сфері є невирішеними або ж дискусійними. Так, серед науковців і практиків у сфері правоохоронної діяльності не існує однозначного тлумачення принципів положень взаємодії між суб'єктами боротьби зі злочинністю, що опосередковує існування ряду проблемних питань, основними серед яких є такі: 1) не завжди враховується комплексний характер взаємодії та її кінцева мета — припинення злочинної діяльності, притягнення винних у вчиненні економічних злочинів до юридичної відповідальності, ліквідація причин та

умов, які сприяють вчиненню злочинів; 2) через значну кількість органів, які беруть участь у протидії економічній злочинності та мають схожі завдання, процес організації взаємодії значно ускладнюється, що призводить до дублювання і паралелізму в їх роботі; 3) якісні зміни у структурі економічної злочинності, які пов'язані зі зміною форм та методів злочинної діяльності, з одного боку, та запізнення із заходами реагування з боку правоохоронних органів потребують нових форм взаємодії щодо боротьби з цим явищем; 4) відсутність однозначного тлумачення терміну «взаємодія», що веде до неоднакового розуміння сутності такої діяльності, її призначення, форм та методів [107, с.43].

В працях вчених–криміналістів також зустрічаються визначення поняття «взаємодія». Так, Р. С. Белкін визначає взаємодію як одну із форм організації розслідування злочину, що являє собою засноване на законі співробітництво слідчого з органами дізнання, спеціалістами, експертами. Це співробітництво погоджене за цілями, місцем та часом [32, с. 25]. О. М. Порубов під взаємодією розуміє співробітництво, яке ґрунтується на спільності мети і організоване таким чином, що дії слідчого і експерта взаємно узгоджуються для досягнення найбільш ефективного результату в здійсненні завдань кримінального судочинства [278, с.23-28]. Взаємодія в органах внутрішніх справ, на думку А.С.Вандышев, — це заснована на законах та підзаконних актах, узгоджена за метою, місцем та часом діяльність різних ланок системи органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю [53, с. 4]. М.А. Боданюк визначає взаємодію в органах внутрішніх справ як спільну діяльність конкретних служб і підрозділів (які займають рівноправне положення), спрямовану на вирішення загальних завдань [44]. І. М. Сорокотягін вважає, що взаємодія — це узгоджена діяльність процесуально незалежних учасників досудового розслідування, яка передбачає доцільне поєднання їх ділових і

особистих якостей та спрямована на ефективне розкриття і розслідування злочинів. Така взаємодія повинна ґрунтуватися на законі або підзаконних актах [342, с. 56-62]. В. Ю. Шепітько наводить своє тлумачення взаємодії, за його визначенням — це процес безпосереднього або опосередкованого впливу об'єктів (суб'єктів) один на одного, що породжує їх взаємозумовленість і зв'язок [374, с. 278]. І. П. Козаченко та В. Л. Регульський вважають, що взаємодія — це своєрідна модель комплексного здійснення оперативно-розшукових та інших правоохоронних заходів, які здійснюються з урахуванням відповідних умов оперативної ситуації (обстановки). Тобто взаємодія є концентрацією сил, засобів і методів для досягнення поставленої мети, здійснення відповідних спільних заходів, вибором таких тактичних прийомів або їх комбінацій, які найкраще забезпечують виконання завдань у винятково короткі терміни силами і засобами, що є в розпорядженні суб'єктів взаємодії, при найменших затратах і при безумовному дотриманні чинного законодавства [158, с. 177-203].

Під час дослідження проблем організації взаємодії з позицій системного аналізу слід не тільки виділити системоутворюючий фактор і визначити елементи системи, а й вказати їх специфічні якості, характер зв'язків, відношень і залежностей між ними, функціональне призначення, роль та ефективність впливу системи (кожної її частини) щодо середовища та зворотного впливу середовища на систему [299, с. 115-119]. Визначення та аналіз зазначених елементів можливі лише у випадку виявлення суб'єктів та середовища їх діяльності. Фахівці ж в галузі оперативно-розшукової діяльності під взаємодією розуміють «...обґрунтовану законом та підзаконними актами, узгоджену за місцем і часом у необхідних межах діяльність оперативних апаратів органів внутрішніх справ, яка здійснюється відповідно до їх компетенції та спрямована на попередження, виявлення й розкриття злочинів, виявлення та ліквідацію причин правопорушень і умов,

що сприяють їх скоєнню» [248, с.68; 368; 370]. Як спосіб інтеграції «...всіх сил і засобів правоохоронних органів, форму координацію їх зусиль, концентрацію сил і засобів у єдиному центрі...» розглядає взаємодію І. Р. Шинкаренко [376, с.104; 368; 369]. Вивчивши сукупність багатьох ознак, які розкривають сутність процесу взаємодії, В. Д. Пчолкін сформулював поняття взаємодії як засновану на спільності цілей і завдань, погоджену за часом, місцем і змістом, визначену законодавством діяльність компетентних суб'єктів щодо раціонального застосування наявних сил, засобів і методів для своєчасного виявлення, попередження та розкриття злочинів [299, с.116]. О. О. Дульський у широкому розумінні визначає взаємодію як «...засновану на правових актах та узгоджену за цілями, місцем та часом діяльність оперативно-розшукового, процесуального та адміністративно-управлінського характеру спецпідрозділів МВС України з іншими державними органами у сфері боротьби з організованою злочинністю» [97, с. 19]. Своє бачення в вирішенні цієї проблеми надає О. М. Бандурка, який визначає взаємодією як комплекс спільних або узгоджених за часом і місцем дій кількох оперативних підрозділів по вирішенню певних завдань в боротьбі зі злочинністю спільними зусиллями [26, с. 139-140]. Взаємодія, на думку А. А. Глієвого, — це належним чином організована, регламентована, узгоджена за метою, завданнями, місцем і часом спільна діяльність, яка спрямована на ефективне та комплексне використання сил, засобів і методів підрозділів кримінальної поліції та оперативних підрозділів ДПС щодо забезпечення попередження, розкриття злочинів, розшуку злочинців, розкриття злочинів минулих років, при суворому дотриманні прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією України [70, с. 7]. В. П. Сапальов, вивчаючи діяльність співробітників оперативної служби МВС України, розуміє під взаємодією, при здійсненні якої застосовуються оперативно-технічні заходи оперативною службою, сумісну організовану

внутрішню та зовнішню діяльність підрозділів оперативної служби, оперативних та оперативно-технічних підрозділів, що ґрунтується на чинному законодавстві, узгоджену за метою, місцем і часом при чіткому розподілі обов'язків, узгодженні дій та централізованому керівництві, спрямовану на інтеграцію та концентрацію всіх сил і засобів для вирішення завдань протидії злочинності [318, с. 140]. Проводячи дослідження з питань попередження та розкриття фактів корупції серед працівників ДФС України, В. С. Гаркуша визначає взаємодію слідчого з оперативним підрозділом податкової поліції при реалізації оперативно-розшукової інформації про корупцію в органах ДФС як засновану на законі, узгоджену за метою, місцем і часом діяльність щодо поєднання можливостей, сил, методів і засобів, які є у розпорядженні кожного із них окремо, для успішного проведення комплексу процесуальних, оперативно-розшукових, організаційно-технічних, профілактичних та інших заходів для розкриття корупції при збереженні таємниці досудового слідства і джерел отримання негласної інформації [68, с. 197]. Взаємодія оперативних підрозділів поліції та органів прокуратури, які здійснюють нагляд за додержанням законів при здійсненні ОРД уповноваженими на це підрозділами, — це засноване на законі співробітництво не підпорядкованих один одному органів, при якому вони діють узгоджено за місцем та часом, доцільно поєднуючи застосовувані ними засоби і способи з метою попередження, припинення і розкриття злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності винних, розшуку обвинувачуваних, забезпечення відшкодування збитків, заподіяних злочином, як вважає С. М. Піскун [263, с. 194].

Однак, проаналізувавши всі ці поняття взаємодії, можна сказати, що вони суттєво навантажені. Для цього є своє пояснення. Термін «взаємодія» досить складний та багатоаспектний. Спільним є те, що взаємодію тлумачать як спільну, узгоджену діяльність, спрямовану на досягнення поставленої

мети, виконання завдань або досягнення позитивного результату. В цьому випадку виникають і різні точки зору на тлумачення та співвідношення понять «взаємодія» і «координація».

Зокрема, в роботах з теорії управління комплексно проблема координації та взаємодії розроблена недостатньо — висвітлюються лише окремі аспекти цієї проблеми, однак, в них відсутнє єдине і чітке уявлення про самі поняття взаємодії та координації. Спираючись на тлумачення термінів «координація» та «взаємодія» в значенні узгодженості, багато авторів використовують їх як синоніми. Одна частина авторів вважає, що «координація» — це діяльність щодо організації взаємодії, що поняттям координації охоплюється поняття взаємодії [232, с. 142]. Інша частина авторів користуються терміном координація, практично взагалі не використовуючи терміну «взаємодія» [218, с. 112].

Враховуючи те, що в системі поліцейських органів існує два типи управлінських відносин: 1) відносини підпорядкування; 2) відносини незалежних один від одного органів, то відносини першого типу можна назвати координаційними, другого — відносинами взаємодії [373]. Тобто якщо під взаємодією ми розуміємо засновану на законах і підзаконних нормативних актах погоджену за цілями, місцем і часом діяльність незалежних один від одного підрозділів чи окремих працівників щодо поєднання можливостей, сил, методів і засобів, які є у їх розпорядженні для успішного проведення комплексу процесуальних, оперативно-розшукових, організаційно-технічних, профілактичних і інших заходів боротьби зі злочинністю, то координування — це сукупність дій, що обумовлена владними повноваженнями суб'єктів управління, спрямованих на забезпечення упорядкованого функціонування суб'єкта і об'єкта управління, зокрема, погодженої роботи всіх ланок системи та її окремих працівників [341; 134].

Варіант визначення позитивної взаємодії в поліцейських органах створює умови для досить широкого трактування його конкретних виявів; згідно з ним, такі поширені в нашій відомчій літературі поняття як діловий контакт, взаємодопомога, взаємовиручка, співробітництво, взаємозалежність, взаємозв'язок можна розглядати як виявлення взаємодії [266].

На відміну від взаємодії, координація здійснюється суб'єктом управління, наділеним владними повноваженнями у відношенні об'єктів координуючої взаємодії. У якості останніх виступають служби, підрозділи та окремі працівники, що знаходяться в підпорядкуванні суб'єкта управління. Крім цього, якщо взаємодія організується між двома і більш елементами системи, то в процесі координації повинно брати участь як мінімум три елемента системи: один суб'єкт і два об'єкти управління. У цьому випадку координація є позасистемною на відміну від внутрішньосистемної, коли всі її учасники — елементи однієї системи, у процесі координації суб'єктів управління вирішуються такі основні завдання: узгодження завдань та цілей; об'єднання зусиль підрозділів з метою вирішення конкретних завдань; врегулювання та впорядкування діяльності виконавців; погодження дій структурних підрозділів; коригування функціональних обов'язків і виконавців [134].

Можна погодитись із Д. Г. Забродою в тому, що застосовуючи філософські положення про форму і зміст, їх співвідношення, діалектичну єдність, слід визначити, що зміст взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням складається з компетенції взаємодіючих органів, цілей, завдань, принципів і характеру взаємодії. Сутність цього явища — правова природа взаємодіючих органів, яка має внутрішнє виявлення в змісті [107; 186; 107]. З цих позицій взаємодія розглядається як система, певна сукупність організаційних дій ряду суб'єктів, що вчинюються для досягнення проміжних та кінцевих цілей. Загальними ознаками, які включаються до

поняття взаємодії, є те, що вона: є різновидом діяльності; передбачає наявність декількох (не менше двох) суб'єктів (учасників); характеризується змістом вирішуваних завдань. Проте, відмічається неоднозначність оцінки інших ознак взаємодії, зокрема: нормативної (законодавчої) урегульованості; рівноправності чи нерівноправності суб'єктів взаємодії (їх організаційної підпорядкованості); погодженості заходів за часом, місцем, метою та засобами; спільності заходів; спрямованості взаємодії; систематичності та стійкості зв'язків при взаємодії [107, с.51; 272].

Таким чином, особливості середовища функціонування поліцейських органів, обумовлені певним порядком державного устрою суспільства, організації його органів влади та управління, а також адміністративно-територіальним устроєм держави, з одного боку, і багатогранність проявів злочинності, складність протидії окремим видам злочинів (що вимагає певної спеціалізації), з іншого боку, визначили необхідність формування усередині системи поліцейських органів суб'єктів різних рівнів і підпорядкованості, а також їхню диференціацію за напрямками діяльності.

Серед найважливіших завдань у забезпеченні публічної безпеки є широке використання позитивної практики організації взаємодії поліцейських підрозділів, створення узгодженого механізму боротьби з формальним підходом до організації спільної роботи всіх суб'єктів взаємодії.

4.2. Правова регламентація взаємодії правоохоронних органів

Взаємодія поліцейських підрозділів у процесі забезпечення публічного порядку, будучи одним з видів соціальної діяльності, підкоряється законам суспільного розвитку й зазнає змін прогресивного характеру. Одне з найважливіших місць у цьому процесі займає правове

регулювання, від ефективності якого прямо залежать оперативність і якість розв'язуваних завдань. Саме ця обставина й обумовлює необхідність його глибокого вивчення [181].

Так, на думку багатьох фахівців у галузі права, під правовим регулюванням варто розуміти здійснюваний за допомогою права й всієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини. Дане поняття охоплює багатогранну діяльність державних органів, спрямовану на формування юридичних засобів організації громадського життя, які об'єктивно необхідні в конкретних соціально-економічних і політичних умовах для забезпечення нормальної життєдіяльності суспільства і його членів на цивілізованих, демократичних засадах. Водночас, правове регулювання означає, з одного боку, установлення меж поведінки, заборону виходу за їх рамки й дозвіл діяти в певних межах, а з іншого — спонуку до дій, наказ або стимуляцію відповідних учинків [385].

Тим самим, правове регулювання взаємодії правоохоронних органів і правова регламентація взаємодії правоохоронних органів знаходяться в тісній взаємодії, при цьому друга категорія є похідною від першої.

Дана обставина припускає наявність великої сукупності методів, прийомів і засобів правової регламентації суспільної діяльності. Їх вибір залежить від пріоритетних інтересів держави, особливостей регульованих відносин, розв'язуваних завдань, напрямків суспільного розвитку. Одні відносини держава прагне за допомогою права зміцнювати й розвивати, інші — обмежувати й витіснити з життя суспільства. Тим самим, право є активним елементом розвитку суспільних відносин. При цьому, його активна роль не зводиться до одного лише впорядкування й закріплення існуючих відносин, воно сприяє створенню нових відносин, зокрема, побудові правової держави. Побудова правової держави припускає побудову суспільства злагоди й компромісів. У цьому розумінні право є системою громадського

порядку, заснованою на врахуванні інтересів різних верств суспільства. Водночас, у правовому регулюванні завжди присутній елемент потенційного примусу, що у даній ситуації відсувається на другий план, а за необхідності, як правило, здійснюється ненасильницьким шляхом [181].

Отже, правова регламентація взаємодії правоохоронних органів будується на великій сукупності методів, прийомів і засобів правової регламентації суспільної діяльності, які залежать від конкретних завдань, що стоять перед державою на конкретному етапі її розвитку з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб правоохоронними органами.

З поняттям правового регулювання тісно зв'язані поняття його ефективності й оптимальності. Ефективність правового регулювання взаємодії складається з ефективності дії всього складового цього механізму, у якому одна з першорядних ролей приділяється нормам права і їхньому застосуванню. Зміст ефективності правової норми укладається в її здатності досягати бажаного результату поряд з дією як позитивних, так і негативних супутніх факторів. Ефективність правового регулювання взаємодії залежить від здатності об'єднувати й направляти позитивні фактори, які супроводжують дії правової норми, і блокувати ті, що перешкоджають. Не менш важливим елементом правового регулювання виступає оптимальність, що характеризує його з позицій: обумовленості об'єктивним потребам і закономірностям розвитку регульованої сфери суспільних відносин; погодженості із загальними тенденціями розвитку суспільства; відповідності вибраних правових засобів найбільш успішному досягненню цілей; раціональності (економічності) правових форм і засобів досягнення цілей; відповідності правових приписань нормам моральності; відповідності правових норм правилам законодавчої техніки [181].

Таким чином, з ефективністю правової регламентації взаємодії

правоохоронних органів тісно зв'язані поняття його ефективності й оптимальності.

Сукупність взаємозалежних і взаємообумовлюючих, погоджених і взаємодіючих юридичних засобів, за допомогою яких і регулюються суспільні відносини, являє собою струнку правову систему держави. Дана система містить у собі правове регулювання різних видів діяльності, однією з яких є взаємодія поліцейських підрозділів України у процесі забезпечення публічної безпеки. Аналіз практики взаємодії поліцейських підрозділів з іншими органами та інституціями у процесі забезпечення публічної безпеки переконливо доводить, що подальше вдосконалення цієї діяльності прямо пов'язане з рішенням двох проблем: її правового регулювання й організаційно-тактичного забезпечення. У першому випадку доречно зауважити, що взаємодія поліцейських органів з іншими інституціями, будучи ефективними засобами поліпшення якості забезпечення публічної безпеки, носить державно-правовий характер і має потребу в чіткому правовому регулюванні, здатному забезпечити успішне виконання комплексних завдань [181].

Тим самим, сукупність взаємозалежних і взаємообумовлюючих погоджених юридичних засобів, за допомогою яких регулюються суспільні відносини, є стрункою правовою системою держави щодо регламентація взаємодії підрозділів правоохоронних органів.

Роль інституту правового регулювання визначається тим, що він дозволяє здійснювати дану діяльність виключно у повній відповідності з вимогами чинного законодавства, у тому числі й указів Президента, постанов Уряду, відомчих нормативних актів, які розроблені на основі наукових концепцій з урахуванням передового досвіду практики. Аналіз чинного законодавства й відомчих нормативних актів дозволяє відзначити, що правовому регулюванню взаємодії поліцейських органів приділяється пильна

увага. Таке законодавство являє собою струнку ієрархічну систему правових норм, що включає: 1) Конституцію України; 2) закони й інші нормативні акти, прийняті законодавчими органами; 3) нормативні акти, прийняті органами виконавчої влади. У системі правових норм основне місце належить Конституції України, яка містить ряд положень, що визначають обов'язок правоохоронних (поліцейських) органів здійснювати в числі інших і заходи щодо забезпечення публічної безпеки [181].

Таким чином, показники ефективності правової регламентації взаємодії правоохоронних органів тісно зв'язані з вимогами чинного законодавства, у тому числі й указів Президента, постанов Уряду, відомчих нормативних актів, тощо.

До основних законів, що мають безпосереднє відношення до правового регулювання забезпечення публічної безпеки й взаємодії відповідних поліцейських підрозділів, відносяться: Кодекс про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Закон України «Про Національну поліцію», Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», тощо. До норм органів управління відносяться акти Президента України, Уряду України й відомчих державних органів України. У число останніх входять відомчі й міжвідомчі накази, розпорядження, інструкції, що видаються правоохоронними органами. Кримінальний кодекс України та Кодекс про адміністративні правопорушення, будучи одними з основних законодавчих актів, що регулюють правові питання з забезпечення публічної безпеки, безпосередньо не регламентують питання взаємодії.

Головними їхніми завданням є охорона особистості, її прав і свобод, власності, суспільних і державних інтересів, правопорядку, публічного порядку від протиправних посягань. Для здійснення цих завдань кримінальне та адміністративне законодавство закріплює підстави й принципи

адміністративної і кримінальної відповідальності, визначає, які діяння є правопорушеннями, установлює покарання, яке може бути застосоване до осіб, що їх вчинили. Приведення в дію механізму кримінального законодавства, з урахуванням його особливостей, у свою чергу, вимагає чіткого регулювання на законодавчому рівні процедури реалізації норм матеріального права, що забезпечується нормами Кримінального процесуального кодексу України. Завданнями кримінального судочинства є швидке й повне розкриття злочинів, викриття винних і забезпечення правильного застосування закону. З огляду на складність і важливість розв'язуваних завдань, законодавець чітко регламентував цю діяльність, починаючи з визначення її суб'єктів і закінчуючи строгою регламентацією її етапів і окремих дій. Зауважимо, що кримінально-процесуальне законодавство також не містить у собі норм, які безпосередньо регулюють питання досліджуваної нами взаємодії. У його межах тільки визначено коло суб'єктів, на які покладається функція протидії злочинності, встановлено їх процесуальні права й обов'язки. Саме цим обумовлене існування окремих законів, норми яких детально регулюють організаційно-тактичні й інші аспекти діяльності даних суб'єктів. Це також стосується і адміністративно-процесуального законодавства [181].

У плані досліджуваної проблеми становлять інтерес Закон України «Про Національну поліцію» і Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність». Прийнятий 2 липня 2015 року Закон України «Про Національну поліцію» регламентує організаційну побудову й основні положення діяльності поліції, установлює її обов'язки й права, визначає умови застосування фізичної сили, спеціальних засобів і зброї, визначає порядок служби в поліції, гарантії соціального й правового захисту її співробітників, умови фінансового, матеріально-технічного забезпечення й контролю за її діяльністю. Підкреслюючи важливе значення взаємодії в діяльності

поліцейських органів, законодавець визначає її як один з найважливіших принципів діяльності поліції [181].

Відповідно до положень чинного закону, поліція вирішує поставлені перед нею завдання, взаємодіючи з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів [287].

Закон України від 2 липня 2015 року «Про Національну поліцію» статтею 2 дозволяє виділити основні завдання поліції: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидію злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Взаємовідносини у сфері правопорядку між Міністерством внутрішніх справ України і відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями поліції будуються на підставі міждержавних чи міжурядових угод, а також угод, укладених Міністерством внутрішніх справ України з іншими суб'єктами правоохоронної діяльності [287; 152].

Стаття 5 Закону України «Про Національну поліцію» визначає, що поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів. Крім цього, основні положення взаємодії відображені в інших нормативно-правових актах, що регламентують діяльність суб'єктів поліцейської діяльності: Закони України «Про Державну Кримінально-виконавчу службу України», «Про прокуратуру», «Про розвідувальні органи України», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про дипломатичну службу», «Про Національну Гвардію», «Про службу безпеки України» і ін.

Служби і підрозділи Національної поліції України під час виконання покладених на них завдань взаємодіють з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та громадянами. На жаль, чітко окреслених рамок взаємодії нормативно-правова база не встановлює. За результатами нашого дослідження можна сказати, що близько 57% опитаних працівників поліції вважають недосконалою нормативну базу діяльності поліцейських підрозділів, в тому числі і таку, яка регламентує взаємодію поліції з іншими суб'єктами взаємодії.

Таким чином, оновлення нормативно-правового регулювання діяльності поліції з іншими суб'єктами взаємодії (як державними, так і недержавними) дозволить упорядкувати існуючі адміністративно-правові відносини, що сприятимуть реальному відображенню проблем забезпечення публічної безпеки, а також надати оцінку діяльності поліцейських органів і державі в цілому.

На жаль, єдиного нормативного документа з питань взаємодії між суб'єктами в системі правоохоронних органів України ще не існує.

Слід погодитись з думкою В. В. Ковальської щодо необхідності прийняття Закону України «Про правоохоронну діяльність» і закріплення ним статусу правоохоронної системи, складу, завдань, структури, механізму взаємодії [149, с.136].

Сучасний процес державотворення зумовлює інтерес до широкого кола питань, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої, спільної діяльності правоохоронних органів щодо зміцнення законності і правопорядку в країні, забезпечення охорони прав і свобод людини й громадянина, закріплених Конституцією України. Без налагодження ділових контактів і взаємодії важко уявити ефективність здійснення органами досудового слідства, прокуратурою та судом покладених на них завдань кримінального

судочинства. Існуючий стан даного правового явища з точки зору кримінально-процесуальної науки свідчить про об'єктивну потребу в концептуально нових, поглиблених наукових дослідженнях актуальних питань, висунутих практикою досудового розслідування [279]. Тільки такий підхід до розв'язання проблем взаємодії працівників правоохоронних органів на державному рівні дозволить визначити концепцію боротьби зі злочинністю та вплинути на негативні фактори останньої [46].

Питання вироблення чітких понять взаємодії та координації в органах внутрішніх справ також має не тільки теоретичне, але й суто практичне значення, оскільки проблема взаємодії в органах внутрішніх справ є загальною, і від того, який зміст ми вкладемо в поняття взаємодії і, відповідно, в поняття координації, буде залежати розгляд питань про механізм їх виявлення, принципи, класифікацію, нормативне регулювання, практичні рекомендації щодо вдосконалення взаємодії та координації і ряду інших. Відразу зробимо застереження, що основним із цих двох понять для нас є поняття взаємодії. Поняття ж координації ми будемо розглядати насамперед у плані його зв'язку з поняттям взаємодії, в плані їх розмежування, «субординації» [266].

У юридичній літературі теоретичні питання взаємодії державно-правових явищ досить широко освітлені, є досить велика кількість тлумачень цього терміну, але, незважаючи на це, відсутня однозначна характеристика сутності даної категорії, це обумовлюється багатогранністю семантики самого слова «взаємодія» та акцентуванням уваги у визначенні цієї категорії на детальних аспектах.

Організація взаємодії поліції з іншими правоохоронними органами держави повинна охоплювати наступні елементи: визначення сил; розробку загального плану дій сторін; напрацювання завдань перед кожною зі сторін; визначення способів і засобів підтримки зв'язку між суб'єктами взаємодії;

реалізацію контролю дій сторін і оцінку діяльності суб'єктів взаємодії [152].

Отже, доповнюючи один одного, поліція і інші суб'єкти правоохоронної системи здатні вирішувати складні завдання. Однак, успіх може бути досягнутий лише за умови належної організації взаємодії таких сил, що значно відрізняються специфікою повсякденно реалізованих функцій, принципами організаційної побудови, формами і методами роботи [267].

В умовах повноцінної організації взаємодії органів МВС України істотно підвищується ефективність їхньої діяльності. З числа найбільших істотних результатів взаємодії варто назвати:

- збільшення сукупних сил, застосованих для досягнення поставленої мети (ефективність кооперованої праці);
- зростання масштабу дій і посилення їхнього впливу на стан оперативної обстановки.

В даному питанні нашої роботи категорія «організація» буде використовуватися і сприйматися в двох значеннях:

- як елемент механізму взаємодії поліції з іншими суб'єктами правоохоронної системи, спрямований на узгодження функцій і дій (діяльності) цих органів відносно цільових напрямків, сил, засобів, місця, часу, методів і форм;
- як мета і бажаний кінцевий результат.

Істотними ознаками організації взаємодії є визначення кількісних і якісних характеристик суб'єктів взаємодії, внутрішня погодженість їхніх функцій і дій, всебічне забезпечення спільного використання сил і засобів, адекватність використання методів і форм діяльності в інтересах ефективного і раціонального вирішення завдань [152].

Організація взаємодії органів правоохоронної системи може здійснюватися на таких рівнях:

- поза правоохоронною системою (Президент України, Кабінет Міністрів України) [152];
- в рамках правоохоронної системи (керівники різних структур та рівнів).

Стосовно ієрархічної структури поліції, взаємодія здійснюється за трьома рівнями:

1. Державний. Організація і реалізація взаємодії відповідними міністерствами і відомствами України.

2. Регіональний. Суб'єктами прийняття організаційних рішень у сфері взаємодії є керівники:

а) територіальних управлінь Національної поліції Міністерства внутрішніх справ областей, міст державного значення;

б) департаментів та управлінь за напрямками роботи й ін [152].

3. Місцевий. Прийняття організаційних рішень міськими управліннями внутрішніх справ; міськими, районними відділами внутрішніх справ, а також відповідними управліннями, департаментами органів місцевого самоврядування з питань правоохоронної діяльності [152].

Основними вимогами для необхідного рівня організації взаємодії є: надійність і раціональність взаємодії; ефективність; чіткість і оперативність дій; об'єднання єдиноначальності керівника з ініціативою виконавця; збереження організаційної структури взаємодіючих суб'єктів [105, с.100; 152].

Велике значення в забезпеченні правопорядку має взаємний обмін інформацією між поліцією й іншими правоохоронними органами. При цьому, інформаційний центр повинен створюватися на базі органів внутрішніх справ, оскільки вони мають більш достовірну інформацію про оперативну обстановку [152].

Професор С. П. Булавін зазначає, що «для забезпечення взаємодії між

правоохоронними органами необхідна координація цієї діяльності, тобто встановлення оптимального співвідношення дій правоохоронних органів..., що дозволяє максимально використовувати функціональні можливості і переваги кожного державного органу..., що об'єднують свої зусилля» [51, с.67]. Без координації неможлива динамічна рівновага правоохоронної системи [387, с.12], а отже, і успішне вирішення поставлених перед нею завдань [149].

Функція координації набуває особливого значення. Це пояснюється багатуокладністю сфери управління. При цьому, в правозастосовчій сфері пріоритет віддається співпраці і погодженості дій учасників координації та істотно зменшується сфера безпосереднього адміністративного врегулювання [363].

У юридичній науці немає єдиного розуміння поняття категорії «координація». Здебільшого думки розходяться щодо наявності або відсутності владних повноважень у суб'єктів цієї діяльності. Деякі автори вважають, що координація можлива тільки за єдиної цілеспрямованої волі суб'єкта координації. Відповідні органи повинні мати владні повноваження по відношенню до інших суб'єктів, які беруть участь у спільній діяльності [208, с.54, 140]. Думки співпадають щодо основних ознак координації — погоджений і синхронний характер дій, спрямованих на забезпечення взаємодії відповідних суб'єктів [19, с.21; 372].

Координація є засобом не тільки управління, але і регулювання. Має два прояви: вертикальна координація, заснована на підпорядкуванні; і горизонтальна координація — партнерські відносини.

Суб'єктами координації в межах системи ОВС є: Міністр внутрішніх справ України, його заступники, а також керівники органів усіх рівнів. Спеціальною державною структурою, що координує діяльності всіх правоохоронних органів, є прокуратура. Згідно із Законом України «Про

прокуратуру», Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори здійснюють нагляд за діяльністю по боротьбі із злочинністю органів внутрішніх справ, органів служби безпеки, фіскальних органів, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та інших правоохоронних органів. У цілях забезпечення координації діяльності органів прокурор скликає координаційні наради, організує робочі групи, витребує статистичну та іншу необхідну інформацію [149].

До суб'єктів координаційної діяльності варто віднести Кабінет Міністрів України, Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань організації спеціального зв'язку та захисту інформації, Раду національної безпеки і оборони України і ін. Зміст взаємодії поліції з іншими суб'єктами правоохоронної системи не вичерпується проаналізованими нами елементами. Функціонування даного механізму обумовлено спільними діями органів внутрішніх справ з іншими суб'єктами правоохоронної системи, що складають інший основний елемент цього механізму — процес взаємодії. Більш того, саме процес є основою механізму взаємодії [152].

До організаційно-структурних форм взаємодії варто віднести структурні утворення, спеціально створені для організації взаємодії [348, с.10]. Зазначені форми поділяються на зовнішні і внутрішні.

Координація діяльності правоохоронних органів і органів місцевого самоврядування може проходити у таких основних формах:

- проведення координаційних нарад керівників правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування;
- обмін інформацією з питань проведення масових заходів і боротьби з масовими порушеннями громадського порядку;
- спільні виїзди до регіонів для проведення погоджених дій, перевірок і надання допомоги місцевим правоохоронним органам, вивчення і

поширення позитивного досвіду;

- проведення спільних цільових заходів для усунення причин і умов, що сприяють здійсненню масових безпорядків;
- взаємне використання можливостей правоохоронних органів і органів місцевого самоврядування для підвищення кваліфікації працівників, проведення спільних семінарів, конференцій;
- надання взаємної допомоги у забезпеченні власної безпеки під час припинення масових безпорядків;
- видання спільних наказів, указівок, підготовка інформаційних матеріалів, довідкових узагальнень, листів і інших організаційно-розпорядницьких документів;
- випуск спільних бюлетенів (збірників) і інших інформаційних видань;
- розробка і затвердження погоджених планів координаційної діяльності [149].

Вибір вищезазначених і інших форм координаційної діяльності визначається її учасниками, виходячи з конкретної обстановки [104, с.50-51].

До спеціально створених функціональних структур варто віднести і такі форми взаємодії як спільні пункти, пости і наряди.

За відповідної оперативної обстановки, в залежності від характеру і масштабу необхідних спільних заходів, для більш ефективного управління силами і засобами поліції, що взаємодіє з іншими суб'єктами правоохоронної діяльності, можуть створюватися оперативні штаби, які вирішують завдання в сфері охорони публічного порядку і забезпечення публічної безпеки. До складу оперативного штабу можуть входити керівники органів Національної поліції, Національної Гвардії, органів місцевого самоврядування, громадських формувань та інших необхідних органів і служб.

На основі аналізу більшості регламентованих нормативно-правовими

нормами тенденцій розвитку взаємодії системи правоохоронних органів та з урахуванням ретроспективи і сучасних реалій В. В. Ковальською було сформульовано, і ми з нею погоджуємось, принципи правового регулювання взаємодії: система МВС України повинна бути керованою; стійкою і мобільною, здатною адекватно й оперативно реагувати на будь-які зміни оперативної обстановки; захищеною від несанкціонованого проникнення; соціально орієнтованою; економічною і гнучкою. В основі удосконалення взаємодії суб'єктів системи МВС України повинні лежати наступні принципи: надійність системи управління; раціональна мінімізація обсягу функцій — максимальна економічність, простота і гнучкість оргструктур; пріоритетна орієнтація оперативно-службової діяльності кожної служби і підрозділу — незалежно від їхньої функціональної спеціалізації; взаємодія з іншими суб'єктами правоохоронної діяльності; плановість, поступовість і гласність здійснення усіх функцій; наукова обґрунтованість прийнятих рішень. [149, с.143]

Поліція, взаємодіючи з іншими суб'єктами системи правоохоронних органів держави, покликана приводити в дію механізм правової охорони. Вона повинна забезпечувати застосування заходів державного примусу, маючи на меті усунення перешкод для реалізації людиною та громадянином своїх прав та виконання обов'язків, поновлення їхніх порушених прав, свобод чи законних інтересів, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності [149, с.144].

Відзначаючи важливість нормативних положень, що регулюють питання взаємодії поліцейських органів, сформульованих у розглянутих законах і підзаконних правових актах, не можна не відзначити, що ряд аспектів цієї багатогранної діяльності регулюється недостатньо повно. Багато ключових питань її організаційно-тактичного характеру поки ще не виправдано залишаються за межами правового регулювання [152; 181].

Дані нормативні акти, хоча й містять елементи правового регулювання взаємодії поліцейських підрозділів України з іншими інституціями, однак, не дають чіткого визначення поняття взаємодії, не дозволяють виявити її цілісну систему, не завжди конкретно визначають мету, завдання, основні принципи, методи, підстави, умови й напрямки взаємодії між різними поліцейськими органами. У них не повною мірою відображається специфіка залучення у взаємодію різних суб'єктів з врахуванням виконуваних ними функцій, наявних можливостей і динамічності процесу забезпечення публічної безпеки [181].

Крім того, правові норми не визначають систему організаційних, тактичних форм взаємодії, не встановлюють функції, права й обов'язки її суб'єктів, що здійснюють організацією цієї діяльності, а також не передбачають міри, спрямовані на підвищення зацікавленості й активної участі суб'єктів у взаємодії, їхньої відповідальності за відхилення в її участі, не вводять критеріїв оцінки цієї діяльності. Тож оскільки ефективність функціонування поліцейських органів як цілісної системи прямо залежить від якості регламентації різних напрямків і форм діяльності, що входять у склад її структурних підрозділів, необхідно особливу увагу приділяти вдосконаленню правового регулювання їхньої діяльності, у якому повною мірою повинні знайти відбиття досягнення науки, позитивного досвіду практики, а також і зарубіжного досвіду. Існуючі правові норми, що регулюють питання взаємодії, повинні стати основою вдосконалення зазначеної правової регламентації, включаючи й розробку спеціального комплексного нормативного акта з урахуванням напрямків діяльності різних поліцейських органів. При цьому, чіткість і широта правового регулювання взаємодії обов'язково буде сприяти вдосконаленню ефективності організації забезпечення публічної безпеки [181].

4.3. Основні форми і методи взаємодії правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування та громадськістю

Побудова України як правової держави невід'ємно пов'язана зі створенням громадянського суспільства. Правова держава і громадянське суспільство є нерозривними аспектами єдиного процесу загальносуспільного розвитку, коли через розвиток суспільних відносин, правової культури, демократизації політичного режиму трансформуються відносини між державою і суспільством.

Не людина для держави, а держава для людини — під таким гаслом створюється політична, правова і соціальна система нашої держави. Елементами такої системи є діяльність громадських організацій, які створюються для здійснення і захисту своїх законних, соціальних, економічних, творчих, вікових та інших спільних інтересів [93].

Побудова громадянського суспільства — це можливість відчувати себе господарями своєї країни, можливість цілеспрямовано формувати політичний і суспільний устрій держави. Загальна суспільна свідомість є сумарною свідомістю учасників суспільства. Тому саме передумова створення громадянського суспільства — це виховання незалежності мислення, духовності, свідомості, взаємин людини з державою, обумовлених демократичними законами [149, с.145].

Громадянське суспільство — явище складне. Деякі автори визначають, що це суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права [385, с. 575]. Інші автори зміщують акцент на особистість і стверджують, що громадянське суспільство — це суспільство людей з високою суспільною свідомістю, суспільно вільних,

відповідальних і незалежних, що вимагають дотримання своїх людських та громадянських прав і вміють користуватися цими правами [131, с.42-43]. Тобто громадянське суспільство втілюється в різних напрямках життєдіяльності держави: через багатоманітність форм власності; наявності чисельних комерційних організацій в економічній сфері; багатопартійності в політичній сфері; наявності великої кількості приватних і інших недержавних закладів освіти в духовно-культурній сфері; незалежних засобів масової інформації в інформаційній сфері [149, с.145].

Однак, зрозуміло, що основою становлення громадянського суспільства та правової демократичної держави є суворе дотримання та чітка реалізація прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Останнім часом зустрічається велика кількість статей про становлення громадянського суспільства (що становить близько 10% інтернет-контенту) як моделі майже ідеального соціуму, до життя в якому слід прагнути. Зрозуміло, що без органів державної влади громадянське суспільство існувати не може. Успішна реалізація державної політики в сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні має привести до створення системи взаємодії населення, місцевого самоврядування, поліції. Ефективне функціонування цієї системи дасть змогу забезпечити поліпшення умов життя населення у кожному населеному пункті, формування у громадян навичок демократичної взаємодії зі сформованими ними органами місцевого самоврядування, а також навичок громадського контролю за ефективністю їхньої діяльності та діяльністю органів внутрішніх справ [151].

Виконання соціально-сервісної функції органів державної влади — охорона публічного порядку і передбачає співпрацю поліції з різними державними і недержавними інституціями, зокрема, органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями.

Історія формування місцевого самоврядування виходить з давнини,

коли чисельні населені пункти утворювали зібрання з метою вирішення суттєвих питань соціально-побутового характеру. А з розвитком громадянського суспільства утворення набули широкого розповсюдження і на сьогоднішній день вирішують широке коло питань. Причому питання взаємодії та взаємовідносин державної влади та самоврядування територіальних громад було невирішеним не тільки у реальному муніципальному житті. На жаль, немає чіткої відповіді на ці питання й у вітчизняній правовій науці [249].

В демократичних державах щодо ролі органів місцевого самоврядування діє доктрина «органи місцевого самоврядування зберігають політичний нейтралітет», така позиція намагається чіткіше розділити компетенцію регіональних і центральних органів. Але багато науковців вважають, що суть цього заклику полягає не в ізоляції названих суб'єктів від політичного життя, а в тому, щоб місцеве самоврядування стало надійним інструментом у впровадженні урядової політики [149, с.147].

Місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання сільських громад жителів кількох сіл, селищ та міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Місцеве самоврядування є органічною частиною політичної системи України, продовженням на місцевому рівні концепції поділу публічної влади, яку безпосередньо або через своїх представників здійснює відповідна територіальна громада. Місцеве самоврядування — це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний із вирішенням проблем формування в Україні громадянського суспільства, посиленням захисту прав і свобод людини, їхньої практичної

реалізації [249].

Держава, визнавши місцеве самоврядування, не дистанціюється від територіальних громад, а здійснює постійну, цілеспрямовану політику в сфері місцевого самоврядування через органи, що належать до усіх гілок державної влади [257].

Підсумовуючи сказане, треба зазначити, що в організаційному відношенні органи місцевого самоврядування є відносно відокремленим від органів державної влади суб'єктом держави, а у функціональному плані найчастіше пов'язані з виконавчою владою, основне соціальне призначення якої полягає у виконанні Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування є проявом децентралізації виконавчої влади. Конституція та чинне законодавство України служать правовою підставою для формування системи нормативних актів, які визначають питання спільної діяльності поліції і органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення публічного порядку.

Як справедливо зазначає В. В. Ковальська, правоохоронні органи є сферою суспільних відносин, що складаються в процесі діяльності державних і громадських організацій, головною метою яких є обмежити суспільство від злочинних і інших протиправних дій, забезпечити в країні належний публічний порядок і надійну публічну безпеку. Організація управління в поліції, зокрема, полягає в забезпеченні практичного виконання зазначених завдань, що реалізуються державними органами за участю громадськості, шляхом виконання відповідного комплексу взаємозалежних заходів політичного, правового, організаційного, матеріально-технічного і морально-психологічного характеру. Безумовно, поліція повинна брати участь у забезпеченні правопорядку. Саме поняття правопорядок немислиме без поняття поліція [149, с.148].

Сам же правопорядок можна визначити як ототожнення реальної

поведінки громадян та теоретичної моделі такої поведінки. Для того, щоб дані моделі були адекватні, необхідні певні умови й обставини, сприятливі цьому. Однією із таких умов можна визначити функціонування поліцейських органів і органів місцевого самоврядування. А спільна діяльність цих двох незалежних органів впливає на стан публічного порядку. Така взаємодія неможлива без її чіткої правової регламентації [151].

Однак, на даний момент практично не існує системи законодавства, що регулює питання взаємодії поліції і місцевого самоврядування. Дослідження питань взаємодії дозволяє зробити висновок про те, що правоохоронні органи, і поліція зокрема, зобов'язані вирішувати визначене коло завдань разом з органами місцевого самоврядування.

Взаємодія вказаних суб'єктів могла б бути більш ефективною та впорядкованою, якби можна було б розмежувати їхні повноваження в усіх сферах громадського життя. На практиці виконати це складно, адже і органи місцевого самоврядування, і поліція виконують низку функцій державного рівня, так само як і місцевого рівня. [136]

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування наділяються владними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність, їм можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [285].

Можна класифікувати й аналізувати напрямки діяльності поліції щодо вирішення завдань, притаманних місцевому самоврядуванню, так:

1. Діяльність поліції державного масштабу.

Забезпечення особистої безпеки громадян захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення публічного порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук

осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам.

Забезпечення особистої безпеки громадян захист їх прав і свобод, законних інтересів здійснюється працівниками поліції на всіх рівнях влади.

Запобігання правопорушенням та їх припинення, виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили, захист власності від злочинних посягань реалізуються за двома напрямками.

По-перше, на державному і регіональному рівнях розробка, організація і реалізація програм, спрямованих на боротьбу зі злочинністю і ліквідацію причин і умов, що сприяють здійсненню злочинів та адміністративних правопорушень, а також прогнозування тенденцій розвитку злочинності з метою поліпшення форм і методів боротьби з ними [282].

По-друге, на місцевому рівні безпосередня діяльність поліції, регламентована нормами кримінально-процесуального й адміністративного права, спрямована на попередження, припинення і розкриття злочинів та адміністративних правопорушень, а також виявлення й усунення обставин, що сприяють їхній реалізації [151].

Охорона і забезпечення публічного порядку, участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам реалізуються працівниками поліції лише на місцевому рівні і регламентовані також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [151].

2. Діяльність поліції місцевого масштабу.

Поліція сприяє у межах своєї компетенції органам державної влади, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Сприяння означає кооперацію сил, засобів і методів, спрямованих на

ефективне вирішення проблем, які забезпечити лише силами окремих державних органів, підприємств, установ або організації було б неможливо.

Поліція допомагає органам місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення. Вивчення юридичної літератури щодо даного питання свідчить про неоднозначність підходів до його вирішення.

Так, Г. А. Туманів розглядає міліцію (поліцію) в цілому як систему «масового обслуговування» [355, с.61; 85].

Цю точку зору підтримує і розвиває А. Н. Роша: «Якщо проаналізувати характер операцій міських, районних органів внутрішніх справ, — вважає він, — те неважко помітити, що їхню основну частину складають дії, спрямовані зовсім не на боротьбу зі злочинністю. В середньому від 70 до 90% часу поліції витрачається на різні форми обслуговування населення» [311, с.25].

Поліція допомагає органам місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, щодо охорони об'єктів комунальної власності на основі договорів, контролю за дотриманням громадянами й іноземцями правил реєстраційного обліку, в'їзду і виїзду на територію України, допомоги депутатам і кандидатам у депутати, посадовим особам місцевого самоврядування, представникам громадських об'єднань в реалізації їхньої законної діяльності, якщо їм спричиняється протидія або загрожує небезпека, в охороні громадського порядку. Поліція зобов'язана надавати виборчим комісіям за їх запитом відомості про наявність незнятої або непогашеної судимості зареєстрованих кандидатів у депутати або на виборні посади до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Поліція (насамперед поліція охорони) укладає угоди з органами місцевого самоврядування щодо охорони належного їм майна. Даний перелік не є вичерпним [151].

За таких обставин можна говорити про сприяння ОВС органам

місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення за такими формами: а) спільні громадські пункти охорони порядку; б) спільні наради і семінари, науково-теоретичні і науково-практичні конференції; в) поточні робочі зустрічі; г) планування спільних заходів; д) спільний (комплексний) аналіз криміногенної обстановки; е) взаємний обмін інформацією; є) обмін досвідом; ж) прийняття спільних (регіональних) нормативних актів; з) спільне укладення договорів по охороні громадського порядку; и) надання взаємної допомоги; і) взаємне використання сил і засобів; мобілізація коштів; ї) спільний аналіз матеріалів преси, скарг і інших звертань громадян, прийняття відносно них погоджених рішень [151].

Процеси демократизації нашого суспільства протікають неоднозначно. Мітинги, вуличні ходи, страйки стали звичними явищами в житті наших міст і населених пунктів. Нерідко вони супроводжуються виступами екстремістськи налаштованих елементів, спалахами організованої й групової злочинності. Багато лідерів неформальних об'єднань організовують несанкціоновані збіговиська, закликають до відкритої протидії поліції, представникам міських державних адміністрації й органам місцевого самоврядування, провокують масові безладдя. Усе частіше до столиці України та до її обласних центрів для організації та участі в масових акціях із різних країн СНД і далекого зарубіжжя прибувають представники різних політичних партій, рухів і громадських об'єднань. Використовуючи санкціоновані місцевою владою масові заходи, члени окремих партій і рухів, екстремістськи налаштовані громадяни усіляко прагнуть привернути до себе увагу, часто порушують встановлений порядок проведення таких заходів [182, с.124].

Поліція сприяє органам місцевого самоврядування при проведенні мирних зборів або інших масових заходів; виконує функцію охорони з метою підтримки громадського порядку при проведенні місцевих виборів і

референдумів (охорона виборчих дільниць, перехід поліції на посилений режим роботи, охорона кандидатів у депутати, а також осіб, відповідальних за організацію і проведення виборів з метою припинення можливого тиску на них). Одним з напрямків спільної роботи поліції і органів місцевого самоврядування могло б бути створення молодіжних центрів та клубів за інтересами. Наприклад, центр підготовки молодих помічників поліції, головним завданням якого б було зниження злочинності та інших правопорушень серед дітей та молоді [151].

Сьогоднішнє реформування органів внутрішніх справ має зворотній ефект. Замість модифікації й оптимізації функцій поліція отримала надмірне навантаження, що впливає на якість її роботи.

Як справедливо відзначає А. Н. Бабай, «нерідко органи внутрішніх справ замінювали інші державні органи» [22, с.4], тобто питання про необхідність передання ряду не властивих для поліції функцій на сьогодні ще актуальне.

В Україні має бути вироблена стратегія в галузі попередження порушень прав і свобод громадян. Вона має передбачати такі заходи: спільну зацікавленість держави, посадових осіб, фізичних осіб у захисті прав та свобод людини; державний контроль за цим захистом; встановлення взаємодії поліції та населення в розробці ефективних способів такого захисту; впровадження нових форм та методів захисту прав і свобод особи; зміцнення моральних цінностей та законності (виховання поваги до закону у всіх осіб); правове виховання за допомогою засобів масової інформації; підвищення рівня виконавчої дисципліни і посилення відповідальності за невиконання законів або певних розпоряджень на всіх рівнях; удосконалення законодавства відповідно до нагальних потреб суспільства; своєчасне інформування про зміни в законодавстві, роз'яснення його положень, виявлення інтересу до знань законів та їх неухильного виконання [151].

Норми, що регулюють питання взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування в сфері забезпечення правопорядку, закріплені указами Президента України.

Міністр внутрішніх справ України має право приймати нормативно-правові акти та затверджувати стандарти, норми і правила з питань його компетенції, обов'язкові для виконання й органами місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року, місцева адміністрація зобов'язана забезпечити здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, здійснення заходів щодо соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, забезпечити виконання актів законодавства з питань громадянства, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства, сприяє органам внутрішніх справ у додержанні правил паспортної системи.

До джерел взаємодії органів місцевого самоврядування з поліцією відносяться і нормативно-правові акти, прийняті органами місцевого самоврядування, посадовими особами місцевого самоврядування та шляхом прямого волевиявлення жителями відповідної території.

Тіснішому зв'язку населення з поліцією повинна допомогти зміна її організаційної структури. Зокрема, утворення місцевої поліції — самостійної поліцейської структури, яка фінансується за рахунок місцевого бюджету, з підпорядкуванням певних служб і наданням обов'язків, які відповідають місцевим умовам. Це буде, з одного боку, децентралізація МВС, а з іншого — можливість місцевих органів самоврядування самостійно впливати на стан правоохоронної діяльності. Нині немає законодавчо закріпленого механізму для формування місцевої поліції.

Розмежування компетенції місцевої і державної поліції повинно проводитися в законодавчому порядку. При цьому, місцева поліція повинна мати власну правову базу, зобов'язана у своїй діяльності керуватися законами держави і постановами Кабінету Міністрів України. Одночасно поліції на місцях повинні надаватися широкі повноваження і самостійність для реалізації заходів щодо охорони громадського порядку і профілактики правопорушень, прийняття тактичних і управлінських рішень.

Що стосується профілактики, то, наприклад, британська теорія попередження злочинів базується на визнанні вирішальної ролі держави в цьому процесі, оскільки саме держава за допомогою прийнятих нею законів визначає, які діяння є злочинними і вимагають профілактики. Відомо, що зміст права періодично змінюється внаслідок процесів криміналізації і декриміналізації, що призводить до відповідних змін в напрямках і обсягах превентивної діяльності поліції [58, с.272].

Попередження злочинів пов'язане з певним обмеженням прав людини і втручанням в особисте життя громадян, повинно носити збалансований характер і враховувати ступінь відверненої шкоди.

Профілактична функція в ОВС є основним завдання спеціально створених для цього управлінь комунікації. У системі методів профілактичної діяльності управлінь комунікації важливе місце посідає переконання — особливий засіб правового впливу. Він полягає в тому, що громадяни, які виконують профілактичні завдання, повинні свідомо виконувати встановлені обов'язки з охорони правопорядку. Це означає впровадження в діяльність громадських формувань дисциплінованості, розуміння того, що міцна громадська дисципліна і законність становлять необхідну умову попереджувальної діяльності, успішної побудови правової, незалежної, демократичної держави, а також формування свідомої звички,

спрямованої на додержання правових вимог, почуття неприпустимості їх порушення, потреби активно боротися з правопорушеннями, причинами, що їх породжують, та наслідками [227].

Повноваження ж місцевої поліції в сфері боротьби зі злочинністю не повинні переходити межі «громадської юрисдикції». Пріоритети в діяльності місцевої поліції прийматимуться на місцевому рівні. У випадку, якщо місцева поліція буде залучатися до виконання певних загальнонаціональних чи пріоритетних програм держави, вона отримуватиме фінансові дотації від органів центральної влади. Взаємодія з державною поліцією, а також із сусідніми юрисдикціями, обумовлюватиметься у відповідних угодах і контрактах. Стратегія забезпечення охорони порядку і боротьби зі злочинністю на місцевому рівні в цілому ґрунтуватимуться на загальнонаціональних концепціях [320, с.53].

Ефективність діяльності поліції за таких умов визначатиметься такими критеріями як задоволення населення діяльністю місцевої поліції і буде відрізнятися від загальнонаціональних оцінок [380, с.28].

Враховуючи вищевикладене, можна зробити наступні висновки.

Правове врегулювання питань взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування не відповідає сучасним вимогам, не може забезпечити належної взаємодії між ними і тому має потребу в удосконаленні.

Необхідно на основі Закону України «Про Національну поліцію» прийняти відомчий нормативно-правовий акт, який би містив у собі весь комплекс питань взаємодії поліції й органів місцевого самоврядування.

Спільно працюючи в сфері охорони правопорядку, поліція і органи місцевого самоврядування не підпорядковані один одному. Це обумовлено Конституцією України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування не входять до жодної з гілок влади [149].

Зрозуміло, що нормативні акти, прийняті кожним з названих суб'єктів,

не можуть мати обов'язковий характер для обох сторін, що, безумовно, негативно позначається на їхній взаємодії. Забезпечення правопорядку і законності в країні не обходиться без участі громадян. Держава зацікавлена в розвитку творчої ініціативи, соціальної і політичної активності громадян. Вирішення тих чи інших проблем, що вимагають багато часу та зусиль, можливе лише у тісній співпраці з громадськістю, місцевими органами влади, засобами масової інформації. Найефективнішим мірилом політичної зрілості є ставлення до громадської думки [149].

Підтримка громадян і органів місцевого самоврядування — одна з неодмінних умов ефективної діяльності поліції у боротьбі з правопорушниками.

Одним із головних чинників зміцнення зв'язків органів внутрішніх справ з населенням є врахування громадської думки, яка узагальнює уявлення людей про ті чи інші напрямки діяльності або якість роботи поліції. Цінність громадської думки полягає ще й у тому, що вона пропонує шляхи вдосконалення роботи органів внутрішніх справ. Результати, отримані під час вивчення думки населення про діяльність поліції, можуть бути використані для: а) переконання людей змінити думку щодо поліції; б) інформаційного забезпечення населення; в) покращення усталеної громадської думки; г) типологізації груп населення залежно від можливості надати допомогу або завдати шкоди відносинам і взаємодії населення й поліції; д) розрахунку часу, необхідного для зміни громадської думки про поліцію [233; 179].

В останні роки у нашій державі проводяться тільки перші кроки в напрямку відродження громадських формувань з охорони громадського порядку. Згідно із Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року, громадяни України мають право створювати в установленому законом

порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам та іншими органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Право громадяни на об'єднання визначено одним з найважливіших конституційних прав людини в Україні.

Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» затверджено положення про громадські ради, які є дорадчим органом при органах державної влади. Головними завданнями такої ради є сприяння реалізації громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними справами; обговорення найбільш значущих політико-правових, соціально-економічних, культурних та інших проблем суспільного життя, підготовка та внесення Президентові України пропозицій щодо шляхів їх розв'язання; забезпечення врахування громадської думки, в тому числі представників політикуму, вчених, фахівців, у процесі проведення консультацій, обговорення та підготовки проектів найважливіших рішень глави держави, а також при розробленні проектів законів, що передбачаються для внесення Президентом України до парламенту.

Громадяни сприяють правоохоронним органам, зокрема, поліції, у забезпеченні правопорядку, як індивідуально — на добровільній основі, за контрактом, так і колективно, опосередковано і безпосередньо, тобто через самостійне вирішення завдань, або учасники взаємодії здійснюють спільні заходи, що характеризуються єдністю завдань, місця, часу, безпосереднього керівництва.

Відзначимо, що органи місцевого самоврядування, як і поліція,

зобов'язані шукати контакти з ініціативними громадянами, хоча б для того, щоб не з'являлися особи, що борються за правопорядок в міру свого про це розуміння [149].

Взагалі під роботою з населенням розуміють співпрацю працівників поліції з членами територіальної чи професійної громади з метою забезпечення ефективного виконання покладених на правоохоронні органи функцій. Робота з населенням може бути ефективною тільки у тому разі, коли громадяни будуть добре знати особисто працівників поліції, які обслуговують їхній район.

Сьогодні практично у всіх провідних службах Національної поліції є штатні працівники, на яких покладено обов'язок вести роботу щодо взаємодії із засобами масової інформації та населенням.

Основними завданнями секторів комунікації є:

I. Розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на реалізацію інформаційної політики міністерства, формування позитивного іміджу поліції України шляхом упровадження в практику діяльності поліції гласності як одного з основних принципів діяльності поліції.

II. Організація взаємодії з засобами масової інформації, населенням, трудовими колективами, громадськими організаціями з метою інформування про стан правопорядку в державі, заходи поліції щодо його зміцнення, формування позитивного іміджу поліції України. Відповідно до програми «Населення і поліція — партнери», керівники територіальних управлінь, ректори ВНЗ зорієнтовані на посилення взаємодії з депутатами всіх рівнів, громадськістю, представниками ЗМІ, на всебічне поліпшення іміджу поліції [152].

III. Сприяння в розповсюдженні інформації правового характеру з метою підвищення рівня правової свідомості населення, позитивного ставлення до чинного законодавства, роз'яснення заходів поліції щодо

зміцнення правопорядку та публічної безпеки [152].

IV. Вивчення громадської думки щодо діяльності поліції, інформування керівництва МВС та Національної поліції, територіальних управлінь поліції про його результати, внесення пропозицій щодо шляхів формування сприятливої думки населення про поліцію [149].

Основними організаційними формами надання сприяння в забезпеченні правопорядку силами громадян можуть бути:

а) безпосередня реалізація своїх прав на захист від протиправних посягань у порядку реалізації норм цивільного, адміністративного і кримінального законодавства;

б) сприяння правоохоронним органам у поширенні вивчення правових норм, проведенні роботи попередження злочинів і інших правопорушень, в тому числі шляхом позаштатного співробітництва;

в) членство або участь у громадських об'єднаннях, статутні цілі яких передбачають надання сприяння правоохоронним органам правозахисної діяльності;

г) участь в загонах сприяння поліції, самозахисту;

д) участь у роботі громадських пунктів охорони порядку;

е) участь у роботі добровільних народних дружин;

є) участь у роботі козацьких загонів;

ж) надання іншої допомоги правоохоронним органам у формах, не заборонених законодавством України [149].

Вищезазначені форми взаємодії з громадськістю забезпечать налагодження партнерських стосунків між поліцією та населенням. Але слід звернути увагу на те, що під час бесід із громадянами заборонено поширювати інформацію, що є державною чи службовою таємницею, інформацію про особисте та сімейне життя громадян, яка була отримана працівниками поліції під час виконання ними службових обов'язків. У

процесі спілкування з громадянами недоречно поширювати інформацію, що може певним чином дестабілізувати ситуацію у громаді.

Питання функціонування громадських формувань з охорони громадського порядку не є новим для України. За часів Радянського Союзу добровільні народні дружини відігравали значну роль у забезпеченні правопорядку. Крім того, вони надавали міліції допомогу у захисті особистої та державної власності від протиправних посягань, сприяли розв'язанню сімейних, сусідських конфліктів, забезпечували нагляд за дорожнім рухом, тощо. Але за останні роки незалежності ДНД втратили свої позиції, здебільшого через відсутність державної підтримки цих громадських формувань [152].

Основними спільними функціями взаємодії поліції з різними об'єднаннями громадян правоохоронної спрямованості є:

- вивчення стану громадського порядку на закріпленій території, використовуючи різні форми роботи, у тому числі проведення соціологічних опитувань, бесід з населенням, спільних з дільничними інспекторами поліції прийомів громадян, робота з різними документами, відомостями і ін. [149];
- розроблення і внесення до відповідних державних органів й органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, іншим зацікавленим особам пропозицій з питань посилення охорони публічного порядку і профілактики правопорушень на відповідній території;
- сприяння встановленню постійної взаємодії й обміну досвідом роботи з охорони публічного порядку і профілактики правопорушень з іншими зацікавленими особами;
- сприяння іншим правоохоронним органам та організаціям в забезпеченні охорони публічного порядку, залучення до цього місцевих жителів;
- діяльність з пропаганди правових знань серед населення. У цих

цілях сприяти організації виступів на правові теми працівників поліції і прокуратури, використовувати інші форми підвищення правової культури населення;

- виявлення осіб, що порушують публічний порядок, забезпечення проведення з цими особами профілактичної роботи, організація обговорення поведінки таких осіб на зборах жителів району інших засіданнях;

- координація діяльності органів самоорганізації населення, громадських формувань і трудових колективів по проведенню індивідуальної виховної роботи з правопорушниками;

- проведення окремих заходів щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі;

- допомога органам місцевого самоврядування, органам самоорганізації населення, громадським формуванням у проведенні зборів жителів району для обговорення питань про зміцнення публічного порядку;

- прийом громадян з питань охорони публічного порядку;

- заслуховування повідомлень та звітів членів про виконання обов'язків і виконання запланованих заходів щодо зміцнення публічного порядку і профілактики правопорушень;

- подання клопотань до відповідних адміністрацій, державних органів, підприємств, установ й організацій про заохочення громадян, що активно беруть участь у роботі по охороні публічного порядку та боротьбі з правопорушеннями;

- інші функції відповідно до покладених на них завдань.

Аналізуючи іноземний досвід і досвід діяльності громадських формувань з охорони публічного порядку в Україні, можна зробити висновок, що однією з основних форм їхньої діяльності є патрулювання. Патрулювання членів громадських формувань може здійснюватися як разом з працівниками патрульної поліції, так і самостійно [149].

Як правило, постійні проблеми порушення публічного порядку, сусідські сварки, пошкодження майна громадян пов'язані з певною територією: вулицею, парком, сквером, подвір'ям, багатоповерховим будинком, школою, баром, магазином, рестораном, кафе, тощо. Такі місця отримали назву «гарячих точок». Лише шляхом ліквідації цих «гарячих точок» можливо забезпечити вирішення пов'язаних з ними проблем [149].

Одними з найоптимальніших способів визначення та ліквідації «гарячих точок» на території району патрулювання виступають:

- аналіз книги реєстрації подій з метою визначення, із якої адреси найчастіше надходять скарги на ті чи інші порушення закону, із якою періодичністю й у який час вони надходять;
- бесіди з громадянами про випадки конкретних порушень закону, про місця, які характеризуються підвищеною небезпекою, про осіб, що здатні вчинити та вчиняють адміністративні проступки чи злочини;
- вивчення та аналіз інших джерел інформації, таких як статистична звітність, аналітичні матеріали, оперативні і робочі карти та інші документи, що відображають стан охорони публічного порядку й боротьби зі злочинністю, оргдовідки про вчинені правопорушення й розшук злочинців; відомості, які надходять від працівників поліції, доповіді патрульних нарядів; інформація інших підрозділів поліції, правоохоронних органів, повідомлення державних і громадських організацій, повідомлення засобів масової інформації;
- позначення на карті району місць, звідки постійно надходить велика кількість скарг та заяв по вчиненні порушення;
- позначення на карті маршруту «гарячих точок» з обов'язковим їх включенням до маршруту патрулювання;
- патрулювання «гарячих точок» із метою визначення причин, що сприяють виникненню проблем, встановлення осіб, що виступають як

джерела порушень публічного порядку, тощо;

– оперативне вчинення заходів щодо ліквідації джерел виникнення проблем.

Специфіка оперативної обстановки у кожному районі вносить певні корективи у порядок патрулювання. Однак, вищеназвані способи визначення та ліквідації «гарячих точок» є універсальними й можуть бути застосовані у будь-якому підрозділі поліції [64, с.194-196; 152].

Боротьба із злочинністю є одним з головних завдань патрульної поліції й громадських формувань. Але на сьогодні з'явилася нагальна потреба не тільки ефективно боротися зі злочинністю, а й забезпечувати мир та спокій громадян шляхом розв'язання суспільних негараздів та конфліктів, що виникають серед населення в тому чи іншому районі. До того ж, розв'язання цих конфліктів повинно здійснюватися не шляхом застосуванням силових заходів, таких як затримання, а через створення умов для досягнення компромісу й мирного способу вирішення проблем. Саме для цього працівникам поліції потрібно встановити тісні стосунки з населенням, завоювати його довіру. Така взаємодія забезпечить значне підвищення ефективності патрулювання з одночасним зменшенням навантаження на кожного працівника. На сьогодні налагодження різнобічних і ефективних зв'язків з громадськістю є одним із напрямків реформування діяльності Національної поліції [149].

Висновок про те, що патрулювання здійснюється якісно, можна зробити у разі наявності таких тенденцій у взаємодії з населенням і відповідних службово-статистичних показників:

1. Службова статистика:

- кількість звернень громадян до органів поліції зменшилася,
- зменшилася кількість повторних звернень,
- на маршрутах знаходиться менше працівників поліції та членів

громадських формувань,

- рівень злочинності падає,
- кількість рецидивів зменшилася.

2. Взаємодія з населенням:

- активний обмін інформацією між населенням та працівниками поліції та громадськими формуваннями,
- активна допомога громадянам у вирішенні виникаючих проблем,
- відчуття громадянами безпеки у їхніх подвір'ях, будинках, вулицях, скверах та інших громадських місцях,
- довіра громадян до працівників поліції та громадських формувань [64, с.197; 260].

Тільки тоді, коли у районі відбуваються наведені зміни, можна говорити про те, що охорона громадського порядку здійснюється якісно, покладені на працівників поліції обов'язки виконуються належним чином, а поставлені перед ними завдання реалізуються у повному обсязі [149].

Не всі форми діяльності в сфері охорони правопорядку доступні громадянам, оскільки більшість з них не врегульована нормами права. На жаль, можна констатувати той факт, що останнім часом форма участі громадян у забезпеченні правопорядку стає все меншою. Проблема взаємодії поліції і населення полягає в недовірі громадян у здатність працівників поліції захистити їх від протиправних дій у випадках, коли вони постануть в якості свідків або просто повідомлять про вчинений злочин. Інша сторона даної проблеми полягає в тому, що громадяни не вірять у здатність поліції забезпечити відшкодування їм матеріального збитку, викликаного протиправними діями [260].

Нагадаємо, що покладаючи на поліцію обов'язок реалізовувати та забезпечувати права і свободи своїх громадян, ми фактично надаємо їй право застосовувати найширшу гаму методів для цього. Визначивши роль поліції

як апарату «забезпечення безпеки», продекларовану кожною сучасною правовою державою, слід зазначити, що конкретна реальність дій поліції може мати і неоднозначні наслідки [149].

Існують ситуації, у яких дії самої поліції можуть мати для населення фактор незахищеності. Так відбувається, коли політичні завдання охорони публічного порядку домінують над реалізацією публічної безпеки. Навіть коли переважає суспільна спрямованість діяльності поліції, методи, застосовані поліцією, свідчать іноді про їх двоякий характер, можуть викликати в населення страх і побоювання. Якщо звернутися до історії розвитку поліції Франції, саме ця обставина окреслена в прийнятому в 1791 році карному законодавстві, де зазначається, що «громадянин не повинен шкодувати про дії інституту влади, утвореного для його блага, і щоб заходи, що застосовуються для його безпеки, не були б більш нестерпними, ніж злочиння, від яких вони повинні його уберегти» [393, с.69; 152].

Працівники поліції мають право обмежувати права і свободи людини і громадянина відповідно до чинного законодавства України й в рамках, коли таке обмеження викликане об'єктивно сформованою ситуацією. Від працівників поліції вимагається обирати такий спосіб дій, що мінімально заважає здійсненню суб'єктивних прав громадян. Обмежуючи права людини і громадянина, діяльність поліції повинна негайно припинятися, якщо законна мета досягнута або з'ясувалося, що вона не може або не повинна бути досягнута таким чином.

Відношення поліції до громадських формувань або особистої участі громадян у забезпеченні правопорядку залишається двояким. Це пояснюється тим, що, з одного боку, є бажання залучати громадськість до вирішення проблем забезпечення правопорядку, а з іншої — залишаються побоювання зловживань з їхнього боку [149].

Доцільно було б розробити декілька положень, що регламентують взаємодію поліції, органів місцевого самоврядування, громадських формувань та населення, а саме: Положення про проведення мирних зборів та інших масових заходів, Положення про залучення громадян до охорони публічного порядку, Положення про громадські пункти охорони порядку, Положення про козацькі загони сприяння поліції в охороні публічного порядку, тощо [149].

Положення про залучення громадян до охорони публічного порядку встановлює обмеження для осіб, що беруть участь в охороні громадського порядку, які полягають в наступному — забороняється:

- а) здійснювати діяльність, що законодавством України належить виключно до компетенції правоохоронних органів;
- б) видавати себе за працівників правоохоронних органів;
- в) створювати правоохоронним органам перешкоди у виконанні їхньої службової діяльності [152].

Громадянам, що беруть участь у забезпеченні правопорядку, потрібно надавати визначені соціальні гарантії, а також встановлені форми заохочення. Необхідно вирішити питання матеріального стимулювання громадських формувань та їх членів, надання різних пільг та заохочень за інформацію, яка сприяє припиненню правопорушень, затриманню правопорушників. Доцільно застосовувати інститут винагороди — вагомий стимул у боротьбі із правопорушеннями у сучасних умовах. У зв'язку з цим, на нашу думку, необхідний законопроект, що регламентує матеріальну нагороду громадянам, які сприяють попередженню і розкриттю правопорушень і злочинів. Даний закон може забезпечити значне зменшення рівня латентної злочинності за допомогою матеріального і соціально-психологічного стимулювання найбільш активних громадян, що беруть участь у забезпеченні правопорядку [149].

Контроль над діяльністю громадян, що сприяють поліції, здійснюють у межах своїх повноважень правоохоронні органи і органи місцевого самоврядування.

До однієї з форм колективної участі громадян у забезпеченні правопорядку можна віднести органи самоорганізації населення [278] — сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Такі організації громадян здатні взяти на себе зобов'язання не лише щодо благоустрою і підтримки об'єктів комунальної власності, але і щодо охорони громадського порядку [152].

На відміну від інших громадських організацій, органи самоорганізації населення можуть здійснювати свою діяльність винятково в межах території свого місцезнаходження. Правопорядок в районах забезпечується авторитетом людей, що беруть участь в охороні правопорядку. Більш того, порушення норми унеможлиблюється ще й тому, що всі один одного знають. Можна припустити, що однією з причин збільшення вуличної злочинності є ослаблення комунікаційної взаємодії на вуличному рівні, особливо на рівні мікрорайону. Це, в свою чергу, призводить до того, що негативні наслідки порушень правопорядку посправжньому стосуються лише працівників поліції та громадян, права яких були порушені. Ініціатива громадян, крім забезпечення правопорядку, може бути спрямована на спільне вирішення різних соціальних проблем, що виникають у громадян за місцем проживання [149].

Одним з перспективних напрямків діяльності громадських організацій є створення груп людей, об'єднаних за інтересами (наприклад, самодіяльні організації, що займаються колекціонуванням, туризмом, садівництвом і ін.) [123, с.175]. Органи державної влади і місцевого самоврядування могли б

матеріально сприяти такій соціально корисній поведінці громадян.

Необхідно підкреслити, що головними завданнями участі громадських формувань в забезпеченні правопорядку є спостереження і сприяння, тобто основним завданням громадян є «помітити негаразди» і «повідомити, куди треба». Практика участі членів цих організації в правоохоронній діяльності показала, що їхня зайва ініціатива і самостійність найчастіше мають негативні наслідки [152].

Головне організаційне завдання, що постає перед поліцією за умов створення громадських формувань правоохоронного спрямування, — підготовка таких загонів до спільних дій у випадках виникнення надзвичайних та протиправних ситуацій [149].

На думку В.В. Ковальської, одним з напрямків правоохоронного спрямування може бути створення органами місцевого самоврядування фонду страхування жителів міста від матеріальних збитків, заподіяних злочинами й адміністративними правопорушеннями. До цієї роботи варто залучити й поліцію, на базі якої можна створити закритий страховий інформаційний центр щодо надбання предметів злочинцями. Відомості про це майно можна систематизувати на блоки, наприклад: автомобілі; відео- (аудіо-) техніка; стільникові телефони; побутова техніка; ювелірні прикраси й ін.

Такий захід дозволить забезпечити відшкодування заподіяного збитку та, в певних випадках, попереджати і навіть розкривати злочини. Головним буде те, що зареєстровані за номерами, індивідуальними ознаками речі злочинцю буде важко збувати, неможливо застрахувати та вільно розпоряджатися ними. Має сенс найбільш коштовне майно громадян, за їхнім бажанням, реєструвати в інформаційному центрі з моменту придбання. На формування інформаційного масиву за допомогою новітніх інформаційних технологій варто звертати особливу увагу, обов'язково враховуючи, що

інформація є елементом свободи особи [149].

Оперування інформацією щодо умов, що сприяють зменшенню ймовірності правопорушень, може підвищити рівень правової захищеності громадян.

В результаті використання нових інформаційних технологій передбачається:

- розширити права і свободи людини і громадянина шляхом надання швидкого і надійного доступу до різноманітної інформації;
- забезпечити органам забезпечення правопорядку на державному і місцевому рівнях нові комунікаційні можливості;
- організувати нову сферу інформаційних комунікацій між кожним громадянином і державними органами, органами місцевого самоврядування, що дозволяє на новому рівні реалізувати конституційні принципи;
- збирати, систематизувати і надавати адресатам інформацію, включаючи необхідну для забезпечення правопорядку;
- формувати високу правову культуру населення, соціальну активність в боротьбі з правопорушеннями [190, с.39].

Велике значення для інформаційних систем має захист наданої і збереженої інформації від несанкціонованих зміни і доступу. Вирішити цю проблему можна шляхом створення спеціальних програм, оскільки дані системи, безумовно, будуть засновані на сучасній електронно-обчислювальній техніці. До переваг такої системи можна віднести: швидкість прийнятих управлінських рішень; можливість застосування відпрацьованих алгоритмів дій; наявність великого масиву необхідної для підтримки правопорядку інформації; уособлений підхід до зниження ймовірності конкретного правопорушення; можливість застосування систематизованого минулого досвіду у вирішенні аналогічних ситуацій в майбутньому [149].

Дуже перспективне налагодження чіткої взаємодії органів забезпечення правопорядку з установами засобів масової інформації на рівні місцевих утворень. Наприклад, регулярні повідомлення в місцевих ЗМІ про нові способи скоєння злочинів, що, безумовно, створить певні проблеми злочинцям і допоможе громадянам правильно орієнтуватися в певних ситуаціях. Взаємодія громадських правоохоронних формувань і поліції також потребує відповідного нормативно-правового забезпечення [149].

Чим досконаліші норми права і механізм їхньої реалізації, тим більше посилена регулююча, дисциплінуюча й організуюча роль права, тим менший ступінь ризику при прийнятті і реалізації організаційних рішень, спрямованих на охорону і підтримку громадського порядку. А. Б. Сахаров відзначав з цього приводу: «Там, де діяльність державних органів і громадських організацій недостатньо юридично регламентована, там гірше забезпечена реалізація завдань цієї діяльності, слабкіші гарантії прав громадян, більше можливостей для їх порушення» [319, с.84].

На сьогодні практично відсутня правова база щодо взаємодії поліції і громадських правоохоронних формувань, законодавчі й інші правові акти не відображають всіх проблем правового забезпечення щодо погодження дій в конкретних умовах.

Сферою правових засад взаємодії громадських правоохоронних формувань й поліції повинні стати:

- охорона публічного порядку, безпека дорожнього руху на території відповідного місцевого утворення, припинення і попередження правопорушень, а також забезпечення публічного безпеки;
- виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили, захист інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань;
- діяльність по зміцненню правопорядку та боротьби з дитячою

бездоглядністю і правопорушеннями дітей;

– заходи щодо порятунку людей і надання їм першої медичної допомоги, а також рятування людей та майна, що залишилося без догляду під час стихійного лиха або інших надзвичайних ситуацій [152].

Тісна взаємодія поліції з населенням привносить у її діяльність завдання надання різного роду послуг населенню, відбувається «соціалізація поліції» [379, с.23-26].

З підвищенням рівня демократизації і збільшенням громадянських свобод була знята опіка за людьми з боку міліції. З 90-х років ХХ століття процес переосмислення діяльності міліції завершився: громадянин став носієм верховної влади, а уряд — тільки виконавцем волі громадян [37, с. 35-37].

Акцентуючи увагу на завданнях і послугах, поліція забезпечує розвиток свого позитивного іміджу. Було б правильним створення служб порятунку в горах чи на морі з метою компенсування негативного сприйняття поліції, що асоціюється з діями спеціалізованих підрозділів [390, с.147].

Тісна співпраця з населенням та громадськими формуваннями може мати і іншу сторону проблеми практики поліції: встановлення оптимальної дистанції між нею і населенням, необхідної для забезпечення більш ефективного функціонування поліції. Це складна проблема, оскільки встановлення дистанції необхідне для того, щоб поліція не втрачала певну незалежність і не виявилася заручницею громадських, відомчих і особистих відносин, здатних скомпрометувати ефективність її дій і репутацію. З огляду на вищесказане, можна стверджувати, що ефективність діяльності поліції оцінюється населенням за її здатність забезпечити громадську безпеку та порядок, що досягається насамперед ефективною боротьбою зі злочинністю [149].

Діяльність по боротьбі зі злочинністю розглядається як елемент соціально-правової політики держави, спрямованої на вирішення проблеми безпеки особистості, суспільства, держави [193, с.230].

За останні роки у великих масштабах відроджується козацтво, це відбувається в руслі загальнодемократичного руху, усунення історичної несправедливості, відновлення прав репресованого народу. Система правоохоронних органів ще не повною мірою використовує у боротьбі зі злочинністю і забезпеченням правопорядку ініціативу і можливість козацтва. І це незважаючи на те, що в традиційних козацьких регіонах уже є певний досвід взаємодії поліції і козацтва [49, с.4].

Козацтво, як реальна сила забезпечення правопорядку, цілком виправдовує себе там, де збереглися козацькі громади, їхня культура, традиції. Від тих, хто зараховує себе до таких формувань з меркантильних або кон'юнктурних причин, очікувати участі в наведенні публічного порядку не потрібно [149].

Залучення державою членів козацьких формувань до державної й іншої служби не переслідує ніякого політичного спрямування. Такі заходи держави по відношенню до козацьких загонів безсумнівно сприяють розвитку їхньої активності, підвищенню престижності військової служби, військово-патріотичному вихованню, а також реалізації культурно-оздоровчої, спортивної й іншої діяльності, передбаченої чинним законодавством України.

Члени козацьких формувань можуть залучатися до: патрулювання вулиць і інших громадських місць у складі спільних патрулів; діяльності щодо припинення адміністративних правопорушень; доставляння до територіальних підрозділів поліції, громадських пунктів охорони порядку, приміщень виконавчого органу селищної, сільської ради осіб, що вчинили правопорушення, для складання відповідних протоколів, а також для

встановлення особистості правопорушника; забезпечення охорони публічного порядку при проведенні мирних зборів або інших масових заходів; надання допомоги потерпілим; проведення роботи серед населення щодо роз'яснення чинного законодавства, іншої виховної та консультативної діяльності; виконання заходів, спрямованих на ліквідацію наслідків стихійного лиха. Козацькі формування здійснюють свою діяльність в сфері охорони правопорядку відповідно до умов укладених договорів [149]. Договір про несення козаками служби повинен підписуватися керівниками територіальних органів поліції, місцевого органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування або їхніми заступниками і отаманом козацького формування [152].

Представники козацьких формувань, відповідно до чинного законодавства, сприяють правоохоронним органам, зокрема, поліції, в роботі з комплектування особового складу своїх формувань; організують разом з поліцією навчання членів козацьких загонів методам і формам боротьби з правопорушеннями; планують разом з поліцією заходи щодо охорони публічного порядку; подають міському голові, керівнику поліції відомості та звіти про результати роботи козацького формування.

Члени козацьких організацій можуть створювати охоронні підприємства для забезпечення правопорядку, охорони майна, захисту життя і здоров'я громадян.

Нормативні правові акти МВС України рекомендують використовувати в охороні правопорядку приватні охоронні структури.

Існує практика організації взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування та приватними охоронними і детективними формуваннями.

Разом з тим, відсутність чіткої координації і взаємодії приватних охоронних організацій з підрозділами поліції публічної безпеки, а також із замовниками і керівниками підпорядкованих організацій, насамперед з

питань формування єдиної фінансової, тарифної і правової політики, призводить, на нашу думку, до необхідності створення міського координаційного центру щодо забезпечення діяльності структур, що беруть участь в охороні об'єктів будівництва міського замовлення. Було б непоганим і відкриття базового навчального центру з підготовки і перепідготовки приватних детективів і охоронців. Не виникає сумніву, що залучення громадськості до охорони правопорядку — давно перевірена і ефективна форма взаємодії в системі правоохоронних органів держави. Працювати в умовах, що склалися сьогодні в Україні, складно, але можливо і необхідно. Саме сьогодні актуальні питання виховання законослухняних громадян, а також престижу служби в поліції, її соціальної важливості і необхідності в сфері правопорядку [149].

Правове врегулювання питань взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування не відповідає сучасним вимогам, не може забезпечити належної взаємодії між ними і тому має потребу в удосконаленні.

Одна з найбільших помилок полягає у визнанні того, що злочинність і інші форми негативної поведінки можна «перемогти» насиллям і жорстокістю. Злочинність виникає і розвивається паралельно з виникненням і розвитком держави, відображаючи в своїй динаміці і структурі всі ті політичні, соціальні і економічні протиріччя, які притаманні конкретному історичному етапу розвитку суспільства. «Перемогти» злочинність неможливо, але держава, спираючись на органи правоохоронної системи та інститути громадянського суспільства, може стримувати її в певних межах. Поліція, від імені держави, може забезпечити надійний захист прав і законних інтересів громадян від свавілля і беззаконня.

Для цього необхідно, щоб правоохоронна система держави функціонувала ефективно, щоб цілі і завдання, поставлені державою, були реальними, а сама їхня діяльність забезпечена в правовому, організаційному,

матеріально-технічному [48] і кадровому відношенні, адже практичне виконання зазначених аспектів супроводжується певними проблемами.

4.4. Основні форми і методи взаємодії правоохоронних органів з громадськістю та засобами масової інформації

Питання організації та управління суспільством, засоби і шляхи упорядкування суспільних відносин, найбільш прийнятні варіанти взаємодії громадськості й держави залишаються актуальними протягом усієї історії людства [399]. Ефективність влади у демократичній державі залежить від якості її взаємодії з громадянським суспільством. Поліція, як новоутворений орган публічної влади в Україні, як і інші правоохоронні органи, здійснює свою діяльність згідно з чинним законодавством, міжнародними стандартами та покликана забезпечити реалізацію, охорону і захист конституційних прав та свобод людини і громадянина. Відповідно, сьогодні існує потреба у знаходженні шляхів для ефективної взаємодії поліцейських органів та громадськості.

З урахуванням зазначеного проблематика взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства має як теоретичне, так і практичне значення для розвитку відкритої держави в Україні.

Проведений процес реформування поліції в Україні зумовив необхідність зміцнення взаємодії правозахисних органів державної виконавчої влади і суспільства.

Зарубіжний досвід поліцейської діяльності свідчить, що вона є ефективною тільки при підтримці та довірі суспільства, створенні партнерських відносин між поліцією і населенням. У розвинених країнах триває процес вдосконалення взаємодії між населенням та поліцією з метою

забезпечення прав і свобод громадян, створення системи їх захищеності від злочинних посягань, що сприяє зростанню довіри населення до поліції [52].

Так, ОБСЄ своїм основним завданням розглядає встановлення партнерських відносин поліції і суспільства, за яких всі поліцейські, державні структури та населення активно співпрацюють у вирішенні проблем забезпечення громадського правопорядку, захисту основних прав і свобод особистості, особливо життя людини, запобігання і розкриття злочинів, тощо [250; 52].

Основною передумовою партнерства між поліцією і суспільством є нагальна необхідність підвищення рівня залученості суспільства у справу забезпечення безпеки і публічного порядку [381, с. 268]. За кордоном поліція спирається на підтримку суспільства. Це необхідно для отримання інформації, а також для запобігання та розслідування злочинів. При партнерській моделі населення не тільки безпосередньо бере участь в охороні правопорядку, а й своєчасно інформує поліцію про всі ситуації, які викликають загрозу, що, в свою чергу, підвищує результативність діяльності поліції.

Разом із тим, така взаємодія з суспільством підвищує і довіру населення до поліції. Громадяни усвідомлюють, що від них залежить забезпечення власної безпеки. За рахунок такого партнерства громадяни починають відчувати за собою частину відповідальності за підтримання належної якості життя і вирішення соціальних проблем у своєму районі [310].

У цьому напрямі на вітчизняному рівні цінним є те, що у Законі України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року визначено перспективи розвитку взаємовідносин поліції з громадянським суспільством, зокрема: діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на

засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб (ст. 11); Національна поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання Національною поліцією покладених на неї завдань (ст. 89), тощо [287].

Поліції, як і іншим правоохоронним органам, необхідно визнати свою соціальну відповідальність, аби відносини з суспільством мали ефективні результати. Головне призначення поліцейських — задоволення соціальних потреб людей. Суспільним відносинам потрібно служити саме в цьому принципово новому розумінні [83, с. 223]. Визначення професійної діяльності як служіння суспільству — головне у структурі відносин між поліцією і населенням, а основний критерій оцінки її діяльності — громадська думка [113].

Ставлення суспільства ґрунтується на врахуванні інтересів людей; поліцейський повинен діяти і чинити так, щоб служити інтересам всіх членів, а не окремих верств. Саме таке поводження з людьми є основою сучасної моделі відносин із суспільством.

Нині соціальні інформаційні системи стали частиною повсякденного життя. Тому цей соціальний розвиток не має ігноруватися поліцейськими, які можуть використовувати, наприклад, Twitter, Facebook, тощо без обмежень.

Загальна мета соціальних мереж — поширення інформації. Ця мета повністю відповідає інтересам поліції, оскільки сприяє прискоренню і розширенню традиційних можливостей інформування. Наприклад, поліція може повідомляти громадянам у режимі реального часу про правопорушення різного характеру. Також ці повідомлення можуть бути пов'язані з проханнями про допомогу як від поліції, так і від населення. Як свідчить досвід європейських країн, часто такі повідомлення у соціальних мережах, вироблені самою поліцією, дають позитивні результати [129].

Таким чином, формування правової держави не може бути повноцінним без ефективної взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства.

Нині в Україні формується нова модель взаємовідносин поліції і суспільства, працівників поліції і громадянина, заснована на партнерстві. Зусилля інститутів правової держави та громадянського суспільства повинні бути спрямовані на формування у працівників поліції високої правової культури і морально-етичних якостей. Поліцейські мають прислухатися до проблем громадян, залучати і мобілізувати населення, звітувати про свої дії і досягнуті результати.

Розвиток та забезпечення концепції охорони і захисту прав та свобод людини з використанням соціальних інтернет-мереж дозволяє поліції взаємодіяти з населенням на більш локальному (місцевому) і особистісному рівнях.

Зміни в сучасному українському соціумі, його економічній і політичній сферах закономірно впливають на процес формування нових форм взаємодії між державою, її інституціями та громадянським суспільством [38]. Наразі актуальним питанням сьогодення є взаємодія підрозділів і служб Національної поліції з громадськістю та засобами масової інформації у сфері забезпечення публічної безпеки.

Новелою прийнятого 2 липня 2015 р. Закону України «Про Національну поліцію» є визначення на державному рівні необхідності встановлення виключно партнерських засад взаємодії поліції і населення. Важливість інституту партнерства зумовлена насамперед тими функціями, які поліція виконує у суспільному житті, їх значущістю, а також тим, що поліцейська діяльність здійснюється в реальному соціальному просторі у безпосередньому контакті з громадянами. Адже закон визначає Національну поліцію як «орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом

забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» [287]. За таких умов, виправдовуючи соціальне призначення поліції як сервісної служби, персонал поліції першочергово має орієнтуватися на реалізацію стратегії Community Policing — «партнерство заради спокою» (стратегії, апробованої у країнах англосаксонської правової системи), а також виявлення інноваційних форм діяльності поліції щодо формування безпечного суспільного простору [394; 371].

Сутність поняття Community Policing досить складно визначити. Воно має синтетичний міждисциплінарний характер, оскільки діяльність в її рамках водночас спрямована на обивателя, локальну спільноту і суспільне життя у цілому. Здійснюючи експертизу Community Policing, аналітики ФБР визначили це поняття як партнерство між поліцією і законослухняними громадянами з метою розробки ефективних засобів розв'язання проблем задля підвищення якості життя в громаді [296, с. 600].

Модель Community Policing запроваджується в діяльність поліції як основа формування та розвитку партнерських стосунків між поліцією та громадою. Найважливішою ідеологією цієї моделі є сервісне обслуговування населення поліцією та необхідність підвищення ступеню участі місцевого населення в забезпеченні безпеки, громадського порядку, а також вирішення місцевих проблем злочинності.

Ідеологія Community Policing передбачає встановлення рівноправних партнерських відносин між поліцією та населенням на основі довіри, узгодженості своїх дій, доступності, постійного консультування з громадою та підзвітності перед нею.

У розвинених країнах світу поліція має досить високий соціальний рейтинг. Це пов'язано, в першу чергу, з довірою до держави та її інститутів, впевненістю в тому, що поліція прикладе максимуму зусиль для захисту прав

і свобод громадян. Саме соціальний рейтинг поліції є найбільш об'єктивним критерієм визначення ефективності її діяльності і повинен бути врахований при вивченні та використанні зарубіжного досвіду для реформування органів внутрішніх справ України [383, с. 128].

Наприклад, у США поліція створена і працює в інтересах суспільства, зокрема, конкретної громади, яка, власне, і наймає персонал поліцейського департаменту на службу, а також контролює і оцінює його діяльність. У демократичному суспільстві, яким є США, «тиск» на поліцію, з погляду підвищення ефективності роботи, робить не влада або вища поліцейська структура, а населення. Тому єдиний результат, до досягнення якого прагне кожне поліцейське агентство — як невеликого містечка, так і мегаполісу, — це задоволення населення, платника податків повсякденною роботою поліції [315, с. 62]. Налагодження партнерської взаємодії німецької та польської поліції з населенням передбачає впровадження нової моделі управління поліцією, її переорієнтацію на переважну реалізацію сервісної функції і підвищення культури поліцейської роботи. Як наслідок, поліція сприймається громадськістю як інститут, що приділяє суттєву увагу вирішенню неполіцейських проблем, тобто превенції правопорушень і усуненню низки деструктивних чинників, що поглиблюють у соціумі почуття страху (вулична проституція, агресивне жебрацтво, засмічення громадських місць, галаслива поведінка, графіті) [296, с. 604].

Для реалізації засад партнерства поліція повинна бути організована таким чином, щоб викликати у місцевого населення бажання допомогти їй у сфері протидії та боротьбі зі злочинністю. З однієї сторони, населення повинно бути впевненим в тому, що може покластися на поліцію в будь-який момент, з іншої — поліція повинна взаємодіяти та співпрацювати з населенням в тих випадках, коли вона не в змозі самотійно вирішити якусь нагальну проблему. Отже, зв'язок поліції і населення повинен бути

двостороннім.

В умовах сьогодення реалізація принципу взаємодії населення та Національної поліції України на засадах партнерства є основою для ефективної співпраці та подальшої взаємодії зазначених суб'єктів між собою.

Слід відзначити, що на формування партнерських відносин поліції та населення впливає низка факторів, таких як: спільність цілей, інтересів та дій; усвідомлення можливості реалізації цілей, планів та програм тільки через спільну діяльність; довіра суб'єктів партнерства один до одного, яка є результатом сформованого позитивного іміджу кожного суб'єкта; мінімізація ризику спільних дій; взаєморозуміння. З метою визначення рівня довіри та розробки рекомендацій для поліції щодо реалізації цієї важливої функції проводиться оцінка рівня довіри населення до поліції незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [287, ч. 4 ст. 11].

Виходячи з проаналізованих вище положень Закону та міжнародних нормативно-правових актів, до основних спільних заходів поліції та громадськості щодо задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань можна віднести:

- 1) спільне планування та проведення дій щодо виявлення та запобігання правопорушенням;
- 2) обмін інформацією та досвідом щодо запобігання та припинення адміністративних правопорушень та злочинів;
- 3) проведення спільних семінарів, навчань, зборів, консультацій і нарад з питань вдосконалення правоохоронної діяльності та організації протидії злочинності.

Крім того, в результаті вивчення основних положень Закону в сфері взаємодії Національної поліції України з населенням встановлено, що норми статті 89 щодо проведення спільних проектів, програм та заходів

кореспондуються зі статтею 11 даного Закону (взаємодія з населенням на засадах партнерства). Так, відповідно до чинного законодавства, Національна поліція України взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання Національною поліцією покладених на неї завдань. Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язана із здійсненням поліцейської діяльності і сприянням застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності. Національна поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх установах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності [287, ст. 89]. У зв'язку з цим, вважаємо за необхідне виокремити наступні спільні проекти поліції і громадськості:

- 1) проведення спільних наукових досліджень;
- 2) спільна розробка інструкцій, програм, проектів законів, тощо;
- 3) проведення сумісної експертизи нормативно-правових актів;
- 4) участь поліцейських у роботі громадських приймалень та центрів правової допомоги населенню;
- 5) організація і проведення спільних телефонних «гарячих ліній», виступів та публікацій в ЗМІ.

До спільних програм поліції і громадськості можна віднести:

- 1) співробітництво поліції з міжнародними та зарубіжними неурядовими громадськими організаціями з питань виконання поліцейських завдань та функцій;
- 2) участь в програмах правового виховання та освіти населення, молоді, учнів загальноосвітніх шкіл, а також студентів, курсантів і слухачів вищих навчальних закладів;
- 3) заснування та забезпечення діяльності сумісних друкованих ЗМІ

(газет, журналів, тощо) та інтернет-видань з метою висвітлення питань поліцейської діяльності, результатів проведення спільних заходів, опублікування звітів керівництва, спільних проектів, наукових досліджень, тощо.

Фактично діяльність Національної поліції здійснюється в тісній співпраці з населенням, територіальними громадами й інститутами громадянського суспільства на засадах партнерства і спрямована на вирішення їхніх потреб. Вочевидь, оптимізація роботи Національної поліції України, що ґрунтується на плідній співпраці з населенням, є актуальною проблемою [371].

На нашу думку, взаємодію підрозділів поліції із громадськими формуваннями потрібно здійснювати на основі загальних принципів державного управління. Ці принципи й форми взаємодії поліції із громадськими формуваннями з охорони правопорядку потрібно закріпити у нормативних актах, що регулюють діяльність поліції і громадських формувань, а також в інших актах [298].

Позитивним прикладом партнерства поліції (насамперед поліцейських патрульної поліції) і громадськості є спільна діяльність із громадськими формуваннями, які вже тривалий час функціонують на підставі Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [291].

Спектр заходів, які в тісній взаємодії із працівниками поліції виконують сучасні дружинники, досить широкий: патрулювання житлових масивів і селищ; участь у розшуку зниклих безвісти; участь у розшуку та затриманні підозрюваних у скоєнні злочину; спільне проведення профілактичних, просвітницьких, виховних заходів серед різних категорій населення, тощо [38].

Для ефективності взаємодії, на нашу думку, потрібно враховувати

міжнародний досвід, а саме:

1) обмін інформацією про стан публічного порядку й публічної безпеки. Ця інформація необхідна для визначення актуальних завдань щодо профілактики й припинення правопорушень, планування роботи, підвищення її ефективності та оцінки кінцевих результатів;

2) спільне планування та проведення заходів щодо забезпечення охорони публічного порядку й суспільної безпеки та профілактики й припинення правопорушень;

3) урахування ефективної співпраці поліції із населенням в європейському просторі. Наприклад, Федеративна Республіка Німеччина розробила одну із форм співпраці під назвою «доброчесне інформаторство» (співробітництво громадян з органами поліції щодо охорони правопорядку на договірно-оплачуваній основі здійснюється за рахунок управління поліції) [296, с. 602];

4) навчання співробітниками поліції членів громадських формувань методам і формам профілактики правопорушень; проведення з ними роботи із правового навчання; надання методичної та іншої допомоги у плануванні й обліку їх діяльності;

5) проведення рейдперевірок співробітниками поліції, прокуратури, громадськості на територіях незаконного видобутку корисних копалин, що в кінцевому результаті будуть висвітлюватися у засобах масової інформації.

Таким чином, в умовах сьогодення взаємодія поліції із громадськими формуваннями повинна плануватися і формуватися на ефективній науково обґрунтованій управлінській основі. Відповідно, оптимізація взаємодії поліції із громадськими інституціями та населенням у контексті правоохоронної діяльності має основну мету — надати нового імпульсу вітчизняним формам співпраці, що існували раніше, та запровадити перевірений часом зарубіжний досвід участі громадськості у правоохоронній

та правозахисній діяльності [231].

Відповідно до Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 9 січня 2007 року, одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя.

Радикальні зміни у всіх сферах суспільства: політиці, економіці, ідеології й ін., істотно вплинули на суспільство. Воно стало більш відкритим, вільним, реально втілюється плюралізм в політичному житті, свобода слова. Важлива роль в реалізації даних демократичних інститутів належить саме засобам масової інформації: телебаченню, радію, друку, що відіграють важливу роль в соціальному контролі за діяльністю органів державної влади, впливаючи на світогляд людей, формуючи громадську думку і виступаючи гарантом демократичних перетворень [347, с.3].

На сьогодні сама діяльність по співпраці правоохоронних органів зі ЗМІ не є стійкою і постійною, здійснюється найчастіше періодично, що призводить до загострення конфліктних ситуацій в інформаційній сфері. Сучасна ситуація навколо діяльності поліції, зокрема, призводить до зіткнення інформаційних інтересів правоохоронних інститутів зі ЗМІ, що особливо гостро виявляється в сфері безпеки: при проведенні працівниками поліції операцій по звільненню заручників, контртерористичних операцій, припиненні діяльності незаконних злочинних формувань і груп [150].

Засоби масової інформації, на відміну від поліції, не наділені державно-владними повноваженнями, не є державними органами і

утворюють систему установ двох форм власності: державної і приватної, що не заважає їм брати участь у підготовці і прийнятті найважливіших державних рішень на рівні як законодавчої, так і виконавчої влади.

Але, незважаючи на те, що поліція наділена державно-владними повноваженнями як органи виконавчої влади, вона не може впливати на ЗМІ, тому що останні їм не підлегли і не є їх структурними підрозділами. Більш того, ЗМІ в процесі демократизації держави збільшують своє значення, не поступаючись іншим гілками влади, і функціонують нарівні із законодавчою, виконавчою і судовою владою [207, с.7].

У сучасних умовах виникла потреба переосмислення ролі ЗМІ щодо діяльності органів внутрішніх справ. Практично кожна значна подія висвітлюється представниками ЗМІ, вплив на населення країни може бути як позитивним, так і негативним. Загальну проблему співпраці поліції із засобами масової інформації варто розглянути як напрямок їхньої взаємодії по протидії злочинності [153].

Для ефективної та налагодженої співпраці поліції із засобами масової інформації по боротьбі зі злочинністю і іншими правопорушеннями необхідно: розвивати конструктивну співпрацю; проводити державну політику, спрямовану на підвищення громадянської свідомості і політичної грамотності населення у відношенні національної безпеки; розвивати систему інформаційного забезпечення діяльності ЗМІ в процесі взаємодії з ними поліції; удосконалювати практичне застосування положень про ЗМІ в нормативно-правових актах з огляду на специфіку діяльності ЗМІ при висвітленні подій і дій органів внутрішніх справ [149].

Кожний із зазначених суб'єктів може або підсилити, або послабити прагнення іншої системи, тому співпраця органів внутрішніх справ зі ЗМІ повинна базуватися на принципах поваги інтересів партнера, а виникаючі між ними суспільні відносини повинні бути чітко систематизовані та

регламентовані. Поліція і ЗМІ виконують домінуючі ролі у соціальному управлінні суспільством, впливаючи на нього кожний своїми засобами. Законодавством України цензура забороняється, але це не означає, що забороняються певні обмеження права на інформацію. Обмеження необхідні, тому що загальновідомо, що право конкретної людини закінчується там, де починаються права іншої. Визначити межі між цензурою і правом на інформацію покликані законодавчо встановлені обмеження [153].

Так, Конституція України встановила: здійснення ЗМІ своїх прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (ч. 3 ст. 34) [149].

Іншим видом обмежень є ті, що спрямовано на захист особистих прав людини. Конституцією України кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31). Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди. Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також права на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації (ст. 32). Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір (ст. 34) [168]. Поліція і ЗМІ в процесі взаємодії зобов'язані дотримувати норм закону і не розголошувати відомості,

обмеження на поширення яких накладені нормами чинного законодавства України [153].

Відповідно до норм Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», не допускається використання ЗМІ з метою: розголошення відомостей, які становлять державну чи іншу таємницю, що спеціально охороняється законом, заклику до насильственного повалення або зміни існуючого державного і суспільного ладу, пропаганди війни, насильства і жорстокості, расової, національної, релігійної винятковості або нетерпимості, розповсюдження порнографії, з метою вчинення інших кримінально караних діянь. Забороняється і переслідується відповідно до закону використання засобів масової інформації для втручання в особисте життя громадян, посягання на їхню честь і гідність [150].

Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» забороняє використовувати друковані засоби масової інформації для: заклику до захоплення влади, насильницької зміни конституційного ладу або територіальної цілісності України; пропаганди війни, насильства та жорстокості; розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі; розповсюдження порнографії, а також з метою вчинення терористичних актів та інших кримінально караних діянь. Але відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року допускається заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку; регулюється робота цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування; впроваджуються особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі [153].

Тим самим, необхідна чітка правова основа, що встановлює обмеження свободи масової інформації, і чинне законодавство справедливо передбачає такі обмеження, застосовані з метою захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших

осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави. Слід також зазначити, що регулювання співпраці органів внутрішніх справ зі ЗМІ є не лише встановленням обмеження діяльності масової інформації і закріпленням відповідальності за їхнє порушення, але і забезпеченням дієвості зазначених обмежень за допомогою юридичних засобів держави. В сфері виконавчої влади основними засобами подібного роду є адміністративний контроль і нагляд. Контроль за дотриманням загальних вимог законодавства здійснюється органами, що реєструють засоби масової інформації; за дотриманням умов державної акредитації працівників редакцій ЗМІ — органом, що здійснює державну акредитацію; за дотримання законодавства про рекламу — спеціально уповноваженими органами виконавчої влади. Нагляд за дотриманням ліцензійних вимог і умов здійснюється органами, що проводять ліцензування [149].

Поліція та інші правоохоронні органи зацікавлені в оптимізації відображення в засобах масової інформації проблем, що стосуються забезпеченням правопорядку. У зв'язку з цим, корисним є створення особливого державного або місцевого органу, який би здійснював моніторинг стану правопорядку, постачав засобам масової інформації статистичні дані про злочинність, а також розробляв ряд пропозицій, спрямованих на удосконалювання законодавства [116, с.180].

Сучасні правоохоронні органи мають потребу в підвищенні довіри і підтримці органів влади, місцевого самоврядування, ЗМІ і суспільства в цілому. Завоювання довіри серед населення буде ефективнішим за активної участі ЗМІ, формування національного визначення суспільства, в основі яких лежать почуття боргу і гордості громадянина України, міцності національного духу народу і віри у свою могутність і силу [91, с.33]. А перекручування інформації щодо правоохоронних органів сучасними ЗМІ є одним із прорахунків державної політики — відсутність ідеології [300, с.35].

Відсутність достовірної й об'єктивної інформації особливо відчувається в період загострення політичної й економічної ситуації в країні. Правда інформація замовчується, що призводить до виникнення пліток. Поширення спекулятивних домислів рідко хто спростовує, в результаті громадяни мають перекручені відомості про ситуацію в країні або регіоні, складається загальне негативне відношення до правоохоронних органів, зокрема, до поліції.

Необхідно підтримувати тісні контакти з представниками прес-служб інших правоохоронних органів і планувати роботу з публікації інформації не тільки відомчими ЗМІ, але і тими, котрі мають велику аудиторію і користуються великою популярністю. Необхідно оперативно спростовувати недостовірну інформацію для формування позитивної громадської думки про поліцію. Постійно підсилювати аргументацію діяльності поліції для формування почуття захищеності громадян, думки про її справедливість і необхідність. Вести пропаганду передового досвіду роботи кращих працівників поліції, вивчати кращі публікації в газетах та мережі Інтернет, радіо і телебачення, вести їхнє узагальнення і нагромадження для подальших оглядів [153].

Широко використовуються правоохоронними органами можливості телебачення. Так, з ініціативи прес-служби МВС України і за підтримкою головних редакторів на телебаченні появились нові рубрики з юридичними і практичними консультаціями; у багатьох газетах, на радіо публікуються цільові сторінки і сторінки правового циклу, що несуть, крім інформаційного, правове і профілактичне навантаження, інформують населення про способи захисту і поведінку в екстремальних і протиправних ситуаціях. Тільки при зацікавленості у висвітленні проблем і результатів діяльності поліції журналістів і творчих працівників, з однієї сторони, і самих працівників прес-служб правоохоронних органів — з іншої, можна говорити про ефективну і тісну співпрацю розглянутих суб'єктів [153].

При визначенні ролі ЗМІ й поліції в державі, а також характеру їхньої співпраці, необхідно враховувати ті колосальні зміни, що відбуваються в житті суспільства під впливом глобалізації. Одним з найважливіших факторів його розвитку є підвищення ролі інформації, можливість її впливу на всі сфери життєдіяльності людини. Інформація відкриває небачені можливості для підвищення матеріального і культурного рівня людей, але, разом з тим, приховує серйозну небезпеку, оскільки засноване на ній суспільство стає дуже вразливим. Головне завдання полягає в створенні умов для використання можливостей, що відкрилися, у творчих цілях і, разом з тим, недопущенні залежності ЗМІ від приватного капіталу або державних органів. Рішення цієї проблеми вимагає істотного підвищення рівня взаємодії поліції зі ЗМІ [153].

Прес-служби правоохоронних органів, і поліції зокрема, за допомогою співпраці зі ЗМІ повинні стати об'єднуючою ланкою між підрозділами, що здійснюють боротьбу зі злочинністю. У подібних ситуаціях необхідно знизити до мінімуму можливі коментарі подій журналістами, висловлення ними припущень і своїх думок. Оцінка ситуації повинна проводитися групою по взаємодії зі ЗМІ, і вся відповідальність за подавану в ефір інформацію, повинна лежати на них як на представниках оперативного штабу, відповідальних за результати проведених заходів [153].

Засоби масової інформації повинні співпрацювати з представниками правоохоронних органів, їхніми прес-службами, розуміючи, що захист прав і свобод людини і громадянина — їхня спільне завдання. Останні ж повинні допомагати ЗМІ в об'єктивному висвітленні подій, що відбуваються, використовувати їхні специфічні можливості в попередженні і припиненні злочинів [153].

Від ефективності, чіткості і налагодженості співпраці прес-служб правоохоронних органів зі ЗМІ залежить рівень захисту основ

конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави. Розглянуті нами основні засади співпраці зі ЗМІ, на наш погляд, будуть сприяти активізації співпраці прес-служб міністерства з представниками ЗМІ, сприяти протидії злочинності і забезпеченню правопорядку [150].

Національна поліція України, виконуючи свої основні завдання з надання поліцейських послуг у різних сферах суспільного життя, повинна у своїй діяльності активно застосовувати принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства, оскільки, як показує міжнародний досвід, лише співпраця з населенням та місцевими громадами передбачає створення сервісної моделі діяльності поліції, орієнтованої на вирішення проблем населення в рамках загальновизнаного в світі підходу Community Policing. Відповідно до цього підходу, стосунки між поліцією та населенням набувають якісно нової форми партнерської або сервісної моделі, відповідно до якої громадяни виступають замовником послуг, виконання яких входить до компетенції поліції. При цьому, послуги поліції як одного з державних органів мають відповідати встановленим критеріям якості, що слугує гарантією задоволення вимог громадян [66].

Наступним кроком правоохоронної реформи, яка відбувається сьогодні в Україні, має стати налагодження ефективної співпраці поліції з населенням та впровадження у її діяльність перевіреного часом позитивного міжнародного досвіду шляхом підготовки та виконання спільних проектів та програм. Проте, на сьогоднішній день суспільство ще не зовсім готове до таких кардинальних змін, а тому, вирішуючи питання про взаємодію Національної поліції України та населення на засадах партнерства, вважаємо за необхідне спочатку здійснити низку заходів, направлених на підготовку працівників поліції та населення до такої співпраці. Тобто впровадження принципу взаємодії поліції з населенням у діяльність Національної поліції

України повинно відбуватися поступово.

Висновки до розділу 4

1. Доведено, що чіткий розподіл компетенції різних правоохоронних органів є вагомим чинником загальної ефективності правоохоронної діяльності.

2. Виявлено, що з погляду основоположних засад правової взаємодії правоохоронних органів: система МВС України повинна бути керованою; стійкою і мобільною, здатною адекватно й оперативно реагувати на будь-які зміни оперативної обстановки; захищеною від несанкціонованого проникнення; соціально орієнтованою; економічною і гнучкою. В основі удосконалення взаємодії суб'єктів системи МВС України повинні лежати наступні принципи: надійність системи управління; раціональна мінімізація обсягу функцій — максимальна економічність, простота і гнучкість оргструктур; пріоритетна орієнтація оперативно-службової діяльності кожної служби і підрозділу — незалежно від їхньої функціональної спеціалізації; взаємодія з іншими суб'єктами правоохоронної діяльності; плановість, поступовість і гласність здійснення усіх функцій; наукова обґрунтованість прийнятих рішень [107].

Поліція, взаємодіючи з іншими суб'єктами системи правоохоронних органів держави, покликана приводити в дію механізм правової охорони. Вона повинна забезпечувати застосування заходів державного примусу, маючи на меті усунення перешкод для реалізації людиною та громадянином своїх прав та виконання обов'язків, поновлення їхніх порушених прав, свобод чи законних інтересів, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності [149].

3. Особливе місце серед функцій державного управління посідає функція взаємодії. Взаємодія, як функція державного управління, розглядається як категорія, котра пов'язана із конкретними суб'єктами управлінської діяльності (державні органи, посадові особи, громадяни, громадські формування та ін). Щодо ролі функції взаємодії в управлінні правоохоронної діяльності, то вона досить велика, оскільки має на меті за допомогою узгодженості дій створити необхідні умови для ефективного функціонування правоохоронних органів держави, зокрема, органів внутрішніх справ.

Взаємодія в правоохоронній діяльності — це форма прояву цілеспрямованого впливу, що передбачає забезпечення необхідної узгодженості дій відповідних суб'єктів як елемент процесу реалізації поставлених цілей по захисту прав та свобод громадян, охорони публічного порядку та публічної безпеки, попередження і припинення правопорушень, усунення умов, які сприяють їх вчиненню.

4. Доведено, що громадська думка про діяльність поліції є одним із головних чинників зміцнення зв'язків поліції з населенням. Виявлено чинники цінності громадської думки для громадян, зокрема, щодо інформаційного забезпечення населення у сфері діяльності поліції.

5. Доцільно було б розробити декілька Положень, що регламентують взаємодію правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування, громадських формувань та населення, а саме: Положення про проведення мирних зборів та інших масових заходів, Положення про залучення громадян до охорони публічного порядку, Положення про громадські пункти охорони порядку, Положення про козацькі загони сприяння поліції в охороні публічного порядку, тощо.

6. Доведено, що співпраця поліції з населенням та громадськими формуваннями є чинником опори поліції на «здорові» сили громадянського

суспільства та встановлення оптимальної дистанції між нею і населенням з низьким рівнем правової культури і правосвідомості.

7. Зроблено висновок, що поліція через службу комунікації і засоби масової інформації в багатьох аспектах виконують спільні функції, зокрема, щодо об'єктивного висвітлення подій стосовно попередження і припинення злочинів.

РОЗДІЛ 5

КОМПАРАТИВІСТСЬКЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

5.1. Міжнародний досвід поліцейської діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки

Як член Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання приєднатися до міжнародних стандартів у галузі прав людини, створити внутрішньодержавні гарантії їх здійснення, що ґрунтуються на загальноновизнаних міжнародно-правових гарантіях, закріплених у відповідних міжнародно-правових нормах. Необхідність запровадження єдиних міжнародних стандартів у діяльність поліції зумовлена зростанням рівня транснаціональної організованої злочинності, значними темпами міграції населення у світі, суттєвими відмінностями в національних системах підготовки поліцейських кадрів, а також проблемою забезпечення прав людини в діяльності поліції [127].

Підписання міжнародних угод також обумовлює неухильне дотримання стандартів у сфері забезпечення публічного порядку у діяльності поліції. Тому постає нагальна потреба погодити засади діяльності правоохоронних органів України зі світовими стандартами. Ідеться насамперед про перехід від карального до соціально-сервісного змісту її діяльності. Нагальним завданням є перетворення поліції з карального органу на правоохоронну інституцію європейського зразка, що має надавати правоохоронні послуги громадянам. В цьому випадку використання міжнародного досвіду поліцейської діяльності в сфері забезпечення

публічної безпеки не уникнути [340].

Формування державою засад забезпечення охорони публічного порядку є складним процесом, спрямованим на оновлення, удосконалення вітчизняного законодавства і адаптацію зарубіжного досвіду щодо організації засобів, інструментів і методів поліцейської діяльності. Сучасна модель демократичної, соціальної і правової держави потребує нових концептуальних підходів щодо вирішення проблем реалізації правоохоронної функції. Тому виключне значення має узагальнення досвіду провідних країн світу щодо управління діяльністю національних поліцейських структур. Слід зазначити, що організаційні форми діяльності поліції країн світу і принципи державного управління ними зумовлені історичними, економічними, політичними, географічними та іншими особливостями кожної конкретної країни [185].

Глобалізація сучасного суспільства призводить до взаємопроникнення культур, традицій, певних управлінських моделей організації діяльності. Україна не стала винятком з правил. Прагнення до європейської інтеграції, кращого світового досвіду в розбудові усіх інституцій держави і суспільства актуалізувало нагальну потребу у компаративістиці як науковому напрямі, що базується на засадах порівняльного аналізу. Такий аналіз слід розглядати в якості основного напрямку управлінської діяльності.

Умовно процес запозичення зарубіжного досвіду можна розподілити на кілька етапів: 1) збирання інформації щодо досвіду окремої держави або групи держав; 2) аналіз з метою виявлення позитивних і негативних сторін певної моделі, розповсюдженої в іншій країні (країнах); 3) встановлення ступеню прийнятності такої моделі для України; 4) вироблення наукових засад, методичних рекомендацій щодо запровадження такого досвіду в Україні; 5) реалізація моделі на практиці із постійним науковим супроводженням, спостереженням за станом «приживлення» інновацій на

вітчизняній ниві; б) коригування намічених планів і програм. [137]

На перший погляд, наведена поетапність роботи може здаватися занадто громіздкою. Разом з тим, як свідчить життя, саме від ефективного проходження кожного етапу залежить успішність чи неуспішність запровадження зарубіжного досвіду.

Складність процесу полягає у багатofакторності умов застосування досвіду інших держав. Необхідно враховувати низку різнорідних чинників, зокрема: правові (особливості вітчизняного законодавства й підзаконної бази, несуперечливість нововведень із чинними нормами права), соціально-економічні (умови фінансування проєктів, їх спрямування на певні верстви суспільства), психологічні (ментальність українців, готовність до змін і тривалої діяльності на нових засадах), педагогічні (умови діяльності навчальних закладів, їх оснащення, рівень кваліфікації науково-педагогічних і педагогічних кадрів), тощо.

Відомості щодо зарубіжного досвіду можуть накопичуватися кількома найбільш розповсюдженими легальними шляхами, а саме: 1) обробка джерельної бази (документи, відеоматеріали, наукові дослідження, тощо); 2) проведення іноземними фахівцями занять і тренінгів, круглих столів в Україні; 3) зарубіжні відрядження і стажування українських фахівців.

Однак, вирішенню проблем удосконалення поліцейської діяльності в Україні значною мірою сприятиме застосування зарубіжного досвіду. Насамперед це досвід грузинської реформи (проте, самі фахівці з Грузії засвідчували, що вони базувалися на моделі підготовки французьких і бельгійських поліцейських). Значну роль у формуванні нової української поліції відіграли й США. Це була не тільки суттєва фінансова підтримка, а й відрядження до України досвідчених інструкторів, які брали участь у проведенні занять, перш за все із тактико-спеціальної і вогневої підготовки [399].

Разом з тим, правила компаративістики неухильно потребують відходу від сліпого бездумного копіювання чужих моделей. Спостереження за успіхами й невдачами нової служби створює серйозне підґрунтя для окремого наукового дослідження з питань удосконалення процесів підготовки поліцейських, особливо в ракурсі застосування зарубіжного досвіду підготовки поліцейських.

Історичні, національні та інші особливості будь-якої держави накладають свій відбиток на організацію та форми діяльності її поліцейської системи. Такі особливості можна прослідкувати на поліцейських структурах країн Азії, Африки та Латинської Америки. Пов'язано це з тим, що організація та становлення і подальший розвиток поліцейських структур цих країн проводилися із допомогою радників та інструкторів поліції країн Європи та США. В аналогічній ситуації опинилася і Україна. І з цим необхідно погодитися, оскільки тривала економічна, а головне — політична, криза призвела країну до практично повного руйнування всіх економічних відносин та підприємств, які мали хоча б невелику частку державної власності.

Структура поліцейських сил різних держав світу будується на основі тих функцій, що покладаються на поліцію. Відповідно, ці функції обумовлені тим, яким чином історично формувалися поліцейські структури в умовах конкретного національного, соціального та суспільно-політичного розвитку кожної держави, традиціями суспільства, тими подіями, що переживала держава у різні часи свого існування. Однак, дотепер більшість поліцейських функцій є спільними для поліцейських систем більшості держав, відбувається уніфікація цих функцій. Проявляється це у тому, що на міжнародному рівні приймаються правові акти та програмні документи, в яких закріплюються стандартні функції поліції. Організаційна будова органів поліції зарубіжних держав, розподіл функцій та повноважень між різними

рівнями управління залежать від конкретної ситуації, що склалася в кожній країні, від форми її державного устрою та ступеня централізації органів управління.

Правоохоронні системи розвинених країн світу, перш за все Франції, Великобританії, Німеччини, Сполучених Штатів Америки, Канади, Японії і інших, мають великий досвід боротьби із злочинністю і охорони публічного порядку [346]. Ефективне вирішення завдань, направлених на побудову в Україні правової держави, неможливе без широкого використання всього позитивного, що накопичено в цій сфері не тільки вітчизняною, але і зарубіжною теорією і практикою.

Особливий інтерес представляє для нас правовий і організаційний досвід в справі охорони публічного порядку, який накопичили найбільш розвинені держави Західної Європи, США і інші держави.

Перед Україною і іншими державами світу постають питання вирішення по суті проблем, пов'язаних із зростанням злочинності, в тому числі і організованої, тероризмом, корупцією, наркоманією, порушеннями законодавства про охорону навколишнього середовища і іншими негативними процесами.

Досвід ведучих країн світу викликає інтерес не тільки з точки зору розробки заходів боротьби з окремими видами правопорушень, але і в більш широкому плані, а також з точки зору відбору та підготовки кадрів для правоохоронних органів взагалі та поліцейських зокрема. Заслужовує серйозної уваги все коло питань, які стосуються ролі поліції в цих країнах, соціальних відносин, які складаються в процесі здійснення нею своїх функцій, теоретичних, політичних і законодавчих принципів її організації, розвитку і діяльності.

Вивчення досвіду організації поліцейської діяльності і системи управління правоохоронними органами в цих державах дозволяє зробити

деякі висновки про особливості управління зарубіжними правоохоронними системами, а саме:

- розгалужена система правоохоронних органів;
- правоохоронні органи країн–членів Європейського Союзу керуються не тільки національним законодавством, але і нормативними актами, прийнятими Союзом;
- поділ правоохоронних органів за джерелами фінансування на державні (федеральні), місцеві (місцевого самоврядування), приватні (поліція фірм, концернів, синдикатів);
- соціальна спрямованість роботи правоохоронних органів;
- функції поліції часто складаються з того, що вона надає допомогу громадянину і у випадку скоєння злочину, і при нещасному випадку, в екстремальній ситуації, при побутовому конфлікті, раптовому захворюванні або при родах на вулиці;
- високий професіоналізм правоохоронних органів;
- позапартійність в роботі правоохоронних органів, правоохоронні органи служать народу, державі, а не партіям;
- взаємодія з громадськими формуваннями, сутність якої полягає у сприянні та допомозі правоохоронним органам;
- відкритість та прозорість у діяльності правоохоронних органів, які забезпечують поліції довіру і підтримку населення;
- в переважній більшості європейських країн, в США і Японії в МВС зосереджені і поліцейські служби, і служби державної безпеки, що забезпечує тісну взаємодію між ними і заощаджує державні кошти;
- розподіл компетенції органів контррозвідки, які входять, як правило, в систему МВС (за винятком США, де ФБР входить в Міністерство юстиції), і зовнішньої розвідки;
- новітні досягнення природничих і технічних наук впроваджуються

в практичну діяльність правоохоронних органів.

- поліція має розгалужену систему експертних і наукових установ;
- тісна взаємодія правоохоронних органів через Інтерпол безпосередньо між собою (конференції, симпозіуми, обмін делегаціями, вивчення досвіду, підготовка кадрів, спільні поліцейські заходи в межах декількох країн). Особливий досвід поліція зарубіжних країн отримує при розслідуванні міждержавних злочинів в сфері наркобізнесу, «відмивання» грошей, укриття доходів і ухилення від сплати податків, умисних банкрутств, порушення законів про товарні знаки і правил реклами, екологічних злочинів [346].

Майже у всіх зарубіжних поліцейських системах статус поліцейської служби — цивільний; службовці можуть виконувати обов'язки в форменому або в цивільному одязі, мають найсучасніше озброєння. На співробітників поліції розповсюджуються основні політичні права, за винятком права на страйки і членство в політичних партіях.

Характерною ознакою діяльності правоохоронних органів багатьох країн світу є високий соціальний захист їх працівників. Матеріальне забезпечення спонукає до сумлінного виконання обов'язків, професійного зростання. Але незважаючи на схожість, кожна поліцейська система має свій національний характер, власний досвід, структуру і форми діяльності [346].

Організаційні форми забезпечення публічного порядку національними поліцейськими системами зарубіжних країн обумовлені історичними, економічними, політичними й іншими особливостями кожної конкретної країни.

В ряді країн функції по боротьбі з правопорушеннями виконуються не одним, а декількома поліцейськими формуваннями, підпорядкованими як центральним державним відомствам, так і органам місцевого самоврядування, а в окремих випадках і приватними поліцейськими

підрозділами. Поліцейські підрозділи, які утримуються за рахунок державних коштів, забезпечують діяльність, пов'язану з боротьбою із злочинністю. Окрім цього, вони здійснюють охорону сухопутних, водних і повітряних кордонів, банків, пошти, телеграфів, енергетичних і оборонних об'єктів, а нерідко і дозвільні та наглядові функції, а також ті, що стосуються дотримання законодавства про маніфестації, пресу, видовищні заходи, зброю, вибухові речовини, тощо. Місцеві (муніципальні) поліцейські підрозділи утворюються та функціонують для забезпечення безпеки дорожнього руху, виконання рішень суду, виконання рішень органів місцевого самоврядування, для забезпечення правосуддя. Одночасно вони виконують роль своєрідного резерву національної поліції; в багатьох випадках їх службовці залучаються до розкриття злочинів і проведення загальнодержавних заходів по забезпеченню правопорядку.

Для компетенції державних поліцейських формувань, особливо поліції і жандармерії, характерно те, що вона в достатній мірі чітко не розмежована, що нерідко приводить до дублювання в роботі, відомчих протиріч, перекладання відповідальності. Однак, незважаючи на ці істотні недоліки, такий стан в зарубіжних країнах вважається обґрунтованим і доцільним. Він частково усувається шляхом реалізації ряду координуючих заходів.

Однак, говорити про можливість використання передового досвіду поліцейської діяльності провідних країн світу не можна, не розглянувши в загальному плані їх структуру, завдання та методи роботи.

Якщо вести мову про здійснення поліцейських функцій у Франції, то вони покладаються на Національну поліцію і Національну жандармерію. Однак, Національна жандармерія підпорядковується Міністерству оборони, а Національна поліція Франції є складною системою, якою керує Міністерство внутрішніх справ. Міністр внутрішніх справ призначається Президентом

республіки і входить до складу уряду. В складі МВС Франції діють: Генеральна дирекція Національної поліції; Генеральна дирекція місцевих колективів; дирекція громадської безпеки; дирекція регламентації і права; Центральна дирекція управління; дирекція особового складу і навчальних закладів поліції; дирекція технічних служб. Генеральній дирекції Національної поліції Франції підпорядковані: центральна дирекція судової поліції, центральна дирекція міської поліції, центральна дирекція загальної інформації, дирекція нагляду за територією, центральна служба республіканської безпеки, служба міжнародного технічного співробітництва поліції, служба повітряної поліції і охорони кордонів, служба офіційних поїздок і безпеки високих посадових осіб. Ці служби керують своїми підрозділами на місцях. А за призначенням поліція поділяється на дві системи: адміністративну поліцію і кримінальну (судову) поліцію. Цей поділ схожий на поділ, який є в Національній поліції України, де також є кримінальна поліція і підрозділи превентивної діяльності та патрульна поліція, основними функціями якої є забезпечення публічної безпеки [159].

На судову поліцію покладаються завдання розкриття злочинів, виявлення обставин їх скоєння, пошук і затримання злочинців, передача обвинувачених судовим органам. Поліція здійснює заходи, направлені на дізнання та провадження оперативно-розшукових заходів та слідчих дій по кримінальним злочинам. Адміністративна поліція займається попередженням правопорушень, виконує інші профілактичні функції [346].

У Франції також є достатньо розвинена система муніципальної поліції (поліції місцевого самоврядування). Муніципальна поліція повністю утримується за рахунок місцевих бюджетів, займається охороною громадського порядку в містах і інших населених пунктах. Вона здійснює тісне співробітництво з Національною поліцією.

Поліція ФРН входить до складу Міністерства внутрішніх справ, яке

має значно ширшу компетенцію, ніж МВС інших країн. Фактично МВС ФРН контролює всі основні сфери внутрішнього життя країни. Головними завданнями поліції ФРН є боротьба з торгівлею наркотиками, вимаганням грошей, утриманням притонів для проституції і нелегальним ігровим бізнесом, торгівлею зброєю, корупцією, відмиванням грошей, незаконною торгівлею радіоактивними речовинами і комп'ютерною злочинністю. Федеральне Міністерство внутрішніх справ ФРН має таку структуру: відділ Z (Центральний відділ, виконує організаційно-штабні функції взаємодії); відділ G (основні питання внутрішньої політики); відділ V (контроль за дотриманням конституції, державного права і управління); відділ O (структура управління, комунальне господарство, статистика, державна звітність і облік); відділ VTK (займається справами біженців, вигнанців, потерпілих від війн і справами культури); відділ IS (внутрішня безпека держави); відділ SM (питання засобів масової інформації, спортивні організації); відділ KN (цивільна оборона, захист від катастроф, попередження нещасних випадків); відділ D (розробляє і реалізовує норми, які регулюють правовий стан державних службовців і інших обставин державної служби); відділ P (поліція). Німецька поліція ділиться на: поліцію громадської безпеки, поліцію громадського порядку; кримінальну поліцію. Федеральне Міністерство внутрішніх справ розробляє загальну політику боротьби із злочинністю і охорони громадського порядку. Оперативне управління поліцейськими органами здійснюється через 16 земельних кримінальних управлінь (ФРН складається із 16 федеральних земель). Земельні поліцейські управління діють самостійно на підставі земельного законодавства, мають свої системи підготовки кадрів і матеріально-технічне забезпечення.

Особливістю структури поліцейських підрозділів Італії є наявність поліції в складі різних міністерств, органів місцевого самоврядування, а

також приватної поліції. Всі поліцейські формування, незалежно від відомчої належності, підпорядковані через свої міністерства і відомства Вищій раді оборони, яку очолюють Голова Ради міністрів і Президент Республіки.

До складу МВС Італії входить поліція громадської безпеки; до складу Міністерства оборони — Корпус карабінерів; до складу Міністерства фінансів входить Фінансова гвардія; Міністерство сільського господарства і лісів в своєму складі має лісову поліцію; органи місцевого самоврядування — місцеву поліцію; приватні комерційні об'єднання — приватну поліцію. Поліція громадської безпеки підпорядкована Головному управлінню громадської безпеки МВС Італії. До складу поліції громадської безпеки входять: територіальні сили поліції; спеціальні сили поліції (автодорожня поліція, залізнична поліція, поштова поліція); мобільні сили поліції (стрійові підрозділи, батальйони, роти і кавалерійські ескадрони). До спеціальних сил відноситься і прикордонна поліція, яка складається з сухопутної, морської, повітряної поліції і морської авіації. Кожний вид поліції діє самостійно в межах своїх повноважень і компетенції. Кожне міністерство для підготовки кадрів поліції має свої власні навчальні заклади [159].

Говорячи про структуру поліції Великобританії, слід зазначити, що її структура також досить розгалужена. Так, система поліцейських органів, крім Скотленд Ярда (кримінальної поліції), включає також поліцейські департаменти територіальних утворень (графств), транспортну поліцію, поліцію Північної Ірландії, а також Лондонську поліцію.

Всі поліцейські підрозділи входять до системи Міністерства внутрішніх справ, але Міністерству внутрішніх справ безпосередньо підпорядковуються лише підрозділи Скотленд Ярда, а щодо інших воно не має права оперативного управління і не несе відповідальності за їх діяльність.

Однак, ментальною особливістю управління поліцейськими підрозділами Великобританії є те, що Міністр внутрішніх справ має постійного заступника. Це викликано тим, що міністр — перш за все політик, а постійний заступник — професіонал, він фактично керує поточною роботою міністерства незалежно від того, чия партія (консервативна чи ліберальна) стоїть при владі [28].

Міністерство внутрішніх справ здійснює керівництво через департаменти, а саме: департамент поліції; департамент кримінальної політики; департамент кримінального правосуддя; департамент тюрем; департамент пробації; пожежний департамент; департамент імміграції і громадянства; департамент особового складу і управління та ін. Характерною особливістю британської поліцейської системи є також те, що всі працівники британської поліції (від констебля і вище) наділені відповідними правами в частині досудового розслідування кримінальних справ. Окремого органу чи посадової особи, спеціально призначених для виконання цієї функції, в британській поліції немає. Разом з поліцією досудове розслідування мають право також проводити по окремих категоріях справ співробітники королівської митної служби Великобританії. Митний департамент в Великобританії має великі повноваження по розслідуванню діяльності організацій і окремих осіб, втягнутих в міжнародну контрабанду, наркобізнес, фінансові міжнародні злочини [28].

Національна Рада шведської поліції разом з прокуратурою і адміністрацією національних виправних установ входить в систему Міністерства юстиції.

Поліцією Швеції керують комісар національної поліції і його заступник. У складі Національної Ради шведської поліції функціонують:

– управління охорони громадського порядку, регулювання дорожнього руху, карного розшуку, зв'язку з Інтерполом, розслідування

кримінальних злочинів;

- управління технічного забезпечення і підготовки особового складу (зв'язок, складське господарство, технічні засоби і транспорт) і відділ підготовки (навчання, прийом рекрутів);

- адміністративне управління в складі відділу кадрів, архівного відділу, фінансового, юридичного і відділу інформаційного забезпечення.

Комісару Національної поліції безпосередньо підпорядковане управління безпеки [10].

Поліція Австрії керується Генеральною дирекцією з питань громадського порядку і входить в Міністерство внутрішніх справ.

Генеральній дирекції підпорядковані:

- федеральна поліція (кадри, організаційні питання);
- державна поліція (загальні державні і політичні питання, державна безпека);
- кримінальна поліція (карний розшук, боротьба з наркотиками, кримінальна статистика);
- центральний розрахунок жандармерії (підготовка кадрів, охорона порядку);
- адміністративна поліція (загальні адміністративні питання діяльності поліції, проведення зборів і масових заходів, діяльність громадських організацій, служба знешкодження вибухових речовин і мін);
- автодорожня інспекція (безпека руху і підготовка водіїв).

Крім цього, у Федеральне міністерство внутрішніх справ Австрії входить управління з питань видачі паспортів, громадянства, біженців і іноземців. Центральне управління МВС виконує функції забезпечення і видає питаннями службових і фінансових перевірок, бюджетними питаннями, питаннями центрального забезпечення, питаннями офіційного протоколу МВС [159].

В 9 землях Австрії діють відповідні управління федеральної, кримінальної і адміністративної поліції. Управління поліції є також в 14 найбільших містах. Безпосередньо в населених пунктах, в політичних округах (районах) діють окружні управління, дільниці, референтури, спец. підрозділи і групи кримінальної і адміністративної поліції.

В системі МВС є також авіаційна поліція, аварійно-рятувальна служба, відділ цивільної оборони.

У зв'язку з ростом організованої злочинності і наркоманії в системі МВС Австрії з'явилося дві нові структури: це Федеральна служба по боротьбі з організованою злочинністю, в складі якої є група, що здійснює фінансові розслідування і розслідування злочинів, пов'язаних з відмивання грошей. Австрійські банки повинні доповідати в цей відділ про підозрілі фінансові операції, а також Центральний департамент по розслідуванню злочинів, пов'язаних з розповсюдженням і вживанням наркотиків.

В Іспанії поліцейські функції виконують загальнодержавні структури — Національна поліція і Цивільна гвардія, і місцеві структури — поліція автономій і муніципальна поліція [122].

Головне управління Національної поліції підпорядковане Міністерству внутрішніх справ, а Головне управління Цивільної гвардії підпорядковане Міністерству внутрішніх справ і Міністерству оборони.

Місцеві органи поліції знаходяться в підпорядкуванні урядів автономій і мерів міст. Середньостатистичне число жителів із розрахунку на одного працівника поліції — 205 чоловік, що є найвищим показником в Європі. Поліція Іспанії веде цілеспрямовану боротьбу з тероризмом і контрабандою, велика увага приділяється забезпеченню громадського порядку [159].

Натомість, зовсім відрізняється структура поліцейських підрозділів у Сполучених Штатах Америки. Так, основною урядовою установою США, на

яку покладається розслідування всіх кримінальних злочинів, за винятком тих, розслідування яких доручено іншим службам, є Федеральне бюро розслідувань [28].

Цей правоохоронний орган займає центральне місце в боротьбі з правопорушеннями і справедливому відправленні правосуддя в Сполучених Штатах.

Законодавство та модель правоохоронної системи США побудовані таким чином, що призвели до якщо не повної, то значної децентралізації поліцейських підрозділів. Поліцейські служби та підрозділи штатів є незалежними від федеральних. А кількість поліцейських органів різної компетенції в США сягає майже 40 тисяч. Жорстких ієрархічних зв'язків, таких, які має поліція в Україні, між ними немає ні по вертикалі, ні по горизонталі.

Поліцейські органи США умовно можна згрупувати так:

- федеральні поліцейські органи;
- поліцейські органи штатів;
- поліцейські органи в графствах;
- поліцейські органи в містах і селищах міського типу;
- поліцейські органи корпорацій і фірм (приватна поліція).

В Сполучених Штатах Америки поліцейські функції, крім вказаних органів, виконують також спеціальні органи Міністерства фінансів, митної служби, служби внутрішніх прибутків, федеральні органи контролю за банками, управління банків, бюро наркотиків, служби імміграції, інспекційного департаменту поштового відомства і ряду інших органів, які мають право на проведення дізнання і досудового слідства по правопорушенням, віднесеним до їх компетенції [301].

Крім цього, в США дуже розвинений інститут шерифства. Так, шериф округу є керівником окружної поліції. Обов'язки і взаємовідносини між

шерифом і поліцією штату значно різняться від штату до штату. В основному це підтримка правопорядку, боротьба зі злочинністю, допомога у здійсненні правосуддя, функції судового пристава, адміністративне управління окружною в'язницею. Зазвичай шерифи поділяються на три основні категорії: 1) шерифи з мінімальними правами — відповідають за в'язницю, транспортування ув'язнених, вручення повісток до суду, тощо; 2) шерифи з обмеженими правами — на додаток до вказаних вище виконують звичні традиційні правоохоронні функції, такі як розслідування злочинів та патрулювання в межах свого округу; 3) шерифи, що виконують весь набір правоохоронних функцій, незалежно від кордонів округу. У деяких штатах (здебільшого у північних) повноваження шерифа значно звужені. Більшу частину роботи з охорони правопорядку забезпечує поліція штату. Протилежна ситуація спостерігається у більшості південних штатів. У багатьох районах шериф сприймається як впливова політична фігура [94].

В обов'язки шерифа входять запобігання і розслідування кримінальних злочинів. Крім цього, шериф контролює порядок на дорогах, іноді окремо від дорожньої поліції штату. Слід зазначити, що поліція в США є не каральним органом, а скоріше громадською службою, метою якої є підтримувати порядок на вулицях [159].

Поліція Канади за своєю організаційною структурою, підпорядкуванням і компетенцією поділяється на федеральну, провінційну і муніципальну.

Федеральна поліція вирішує завдання на загальнодержавному рівні відповідно до законів і актів Федерального уряду. Провінційна поліція забезпечує правопорядок в межах своїх провінцій, а муніципальна — в межах міст і селищ. В структурному і функціональному плані поліції цих трьох рівнів в значній мірі схожі.

Федеральна поліція Канади (Королівська канадська кінна поліція —

КККП) виконує функції, схожі з ФБР США. КККП проводить попереднє розслідування злочинів, пов'язаних з контрабандою, шахрайством, розповсюдженням наркотиків, тероризмом, фальшивомонетництвом, здійснює контроль за митницею, контролює національні парки, охороняє урядові приміщення, вищих посадових осіб держави, високопоставлених гостей Канади. Королівська канадська кінна поліція допомагає тим урядовим установам, які мають власні слідчі органи, таким як Міністерство юстиції, Міністерство національних доходів, Поштове міністерство, Міністерство еміграції.

Федеральну поліцію Канади очолює комісар, у якого є заступники з кримінальних операцій і з адміністративних питань. Першому підпорядковані оперативні підрозділи, такі як управління кримінальних розслідувань, лабораторії криміналістичних досліджень і ідентифікації, інформаційний центр, відділ оперативного зв'язку. Другому — управління кадрів, фінансів, картотеки, архів, служби матеріально-технічного забезпечення. Комісару федеральної поліції безпосередньо підпорядковані управління внутрішньої служби безпеки, відділ управління і аналізу, відділ планування, бюро зв'язку. Керують діяльністю КККП на місцях 13 штабів, які розташовані в столицях провінцій. КККП є унікальним поліцейським формуванням, яке об'єднує функції на державному і провінційному рівні. Ці функції поділені між спеціальними службами по боротьбі з наркоманією, економічною безпекою, державною поліцією, НЦБ Інтерполу, службою безпеки, морською і повітряною службами, службами ідентифікації, лабораторного обслуговування [159].

Провінційна поліція — Закон про Британську Північну Америку надає провінціям виключне право на формування власних сил поліції. Юридичною основою є закони про поліцію кожної провінції, вони визначають статус і міру компетенції місцевих поліцейських органів, хоча не кожна провінція

Канади має власну поліцію. В деяких провінціях існує так звана контрактна система. В цих випадках контракт укладається між урядом Канади і провінцією. Тоді охорона правопорядку в провінції здійснюється на федеральному рівні і фінансується із національного бюджету [159].

Більше третини території Канади не входить до складу провінцій. Це території, які знаходяться в прямій юрисдикції федерального уряду. Провінційна поліція має повноваження, схожі з федеральними, але більш деталізовані і пристосовані до умов і особливостей провінцій.

Муніципальна поліція Канади складається із поліцейських формувань міст і селищ. Вона представляє собою найчисельнішу поліцейську службу в державі і розслідує більшу частину злочинів.

Деякі муніципалітети передають функції муніципальної поліції провінційним поліцейським формуванням. Федеральна поліція обслуговує 191 муніципалітет на тих же контрактних умовах, що і провінції [159].

Кожне поліцейське формування Канади знаходиться під контролем цивільної влади.

Найвищим виборним керівником правоохоронних органів провінцій, крім Онтаріо, Квебека і Нью-Брасвіка, є генеральний прокурор. Крім того, існують місцеві правоохоронні органи (поліцейські ради або ради поліцейських комісарів). Рада вибирає і звільняє особовий склад, контролює дисципліну і формує бюджет поліції. Така система захищає поліцію від впливу місцевих політиків і забезпечує звітність службової діяльності перед суспільством [159].

Організаційна структура поліції Японії — Національного агентства поліції — складна, розгалужена і деталізована за напрямками. Вона складається із трьох рівнів: національних (загальнодержавних) органів, місцевих (регіональних) органів поліції і приданих організацій. Характерною особливістю поліцейської системи Японії є наявність на всіх рівнях органів

планування, соціального захисту, підготовки кадрів. Національне агентство поліції складається з: управління кримінальних розслідувань; управління дорожнього руху; управління безпеки; управління зв'язку; адміністративного управління; секретаріату. В Національному агентстві поліції велика увага приділяється проблемам молодіжної злочинності. В управлінні кримінальних розслідувань діє спеціальний відділ роботи з молоддю, відділ попередження злочинності. У відділі охорони є спеціальний підрозділ для роботи в дитячих і юнацьких установах; у відділі патрульних служб планується охорона громадського порядку в місцях масового перебування дітей. Поліцейські здійснюють чергування в школах, дитячих установах, проводять з ними заняття, супроводжують на вулицях. Регіональні поліцейські управління діють в багатьох містах. На окремому становищі знаходяться поліцейське управління Токіо і поліція Хоккайдо. Кожне поліцейське управління має поліцейські школи. Місцеві поліцейські органи взаємодіють з приватною поліцією. До приданих організацій належать управління імператорської охорони і школа імператорської охорони, науково-дослідний інститут поліції, курси криміналістів і криміналістична лабораторія, Національна поліцейська академія, вищі курси для керівників слідчих органів, школа поліцейського зв'язку [346].

Поліція Ізраїлю очолюється головним комісаром, якому підпорядковані безпосередньо відділи розгляду скарг, дисциплінарний суд, правова рада, фінансовий відділ. До складу Головного комісаріату входять управління: цивільної оборони; планування і організаційних питань; тилового забезпечення; слідче; оперативних служб, в тому числі патрульної, дорожньої поліції, зв'язку; кадрів, медичної служби, архівний (історичний відділ). Внутрішня побудова поліції Ізраїлю багато в чому запозичена як у західноєвропейських систем, так і з колишньої радянської системи органів міліції. Головними напрямками в роботі поліції Ізраїлю є боротьба з

тероризмом і забезпечення громадського порядку в багатолюдних місцях. В підготовці поліції важливе місце приділяється попередженню і припиненню вуличних конфліктів, у тому числі на расовому і релігійному ґрунті, виявленню і знешкодженню вибухових речовин. Оперативне управління поліцією здійснюється через головні регіональні управління: Південне, Центральне, Північне, а також Єрусалима і Тель-Авіва. Робота поліції в містах побудована таким чином, що поліцейський на території обслуговування користується не тільки досконалими оперативними обліками, а фактично знає майже всіх мешканців своєї дільниці [159].

Неабияке значення у забезпеченні публічної безпеки та формуванні високого рівня довіри громадян до працівників поліції має розвинутий інститут співробітництва з волонтерами. Ті, хто бажає допомагати суспільству, мають можливість записатись у добровольчі підрозділи за 14 напрямками, наприклад: допомога людям похилого віку, робота в закладах надання швидкої медичної допомоги, сприяння у проведенні рятувальних операцій під час надзвичайних ситуацій (природних катаклізмів, терактів, нещасних випадків), забезпечення охорони громадського порядку, тощо.

Бути волонтером у підрозділах поліції має право особа, що досягла 16-річного віку та заповнила відповідний бланк, у якому зазначаються рівень фізичних здібностей, умінь та навичок, стан здоров'я, а також мотивація до співпраці з поліцією. Перевірка даних триває три місяці, після чого, за умови успішного проходження конкурсу, кандидат відвідує дводенні курси по 8 годин.

Органи внутрішніх справ колишніх союзних республік Прибалтики після проголошення їх незалежності перетерпіли значні зміни, в результаті чого вони наблизились до європейських поліцейських систем. Заслужують уваги реформи органів внутрішніх справ, проведені в них. В цих країнах в складі міністерства внутрішніх справ діють департаменти поліції [25].

Начальники департаментів поліції (в Литві — генеральний комісар) є заступниками міністрів. На місцях створена муніципальна поліція, яка структурно входить в департамент поліції, але підпорядкована органам місцевого самоврядування. В департаментах поліції для оперативного керівництва муніципальною поліцією створені спеціальні підрозділи: відділ поліції самоврядування в Литві, відділи місцевої поліції в Латвії і Естонії. Поліцейські організації Литви, Латвії і Естонії вступили в Інтерпол і активно розвивають міжнародне співробітництво в області боротьби з транснаціональною злочинністю. Законодавчі органи Литви, Латвії, Естонії в значній мірі вже обновили своє кримінальне законодавство, що дозволило поліції більш ефективно боротися з організованою злочинністю [346].

Таким чином, слід зазначити, що у ряді країн функції по забезпеченню публічної безпеки виконуються не одним, а декількома поліцейськими формуваннями, підпорядкованими як центральним державним відомствам, так і органам місцевого самоврядування.

Державні поліцейські формування, як правило, виконують там основний обсяг діяльності по боротьбі із злочинністю в містах і сільській місцевості. Вони здійснюють охорону сухопутних, водних і повітряних кордонів, банків, пошти, телеграфів, енергетичних і оборонних об'єктів, а нерідко і дозвільні та наглядові функції, а також ті, що стосуються дотримання законодавства про маніфестації, пресу, видовищні заходи, зброю, вибухові речовини, тощо.

Місцева поліція забезпечує нагляд за безпекою дорожнього руху, санітарним станом населених пунктів, порядком на ринках, виконанням постанов регіональних виборних властей. Одночасно вони виконують роль своєрідного резерву національної поліції; в багатьох випадках її службовці залучаються до розкриття злочинів і проведення загальнодержавних заходів по забезпеченню правопорядку.

Що стосується нормативного забезпечення діяльності поліції країн світу, то тут слід звернути увагу на низку фактів. В першу чергу, нормативне забезпечення залежить від правової системи та державного ладу, до яких належить країна. В другу чергу, сталість та стабільність законодавства також суттєво впливає на нормативне забезпечення. Зокрема, в окремих країнах (Великобританія, США, Канада, Франція, Німеччина) досі діють положення та інструкції, ухвалені в кінці дев'ятнадцятого та в двадцятому столітті. В третю чергу, діяльність підрозділів поліції може визначатися і судовими прецедентами. Дії поліції повинні бути лише такими, якими їх визнав суд у будь-якій конкретній справі.

Однак, діяльність підрозділів поліції в різних країнах світу, за різними напрямками чітко визначається різного роду інструкціями та вказівками з описом порядку дій у тій чи іншій стандартній ситуації. На наш погляд, подібний підхід є неоптимальним, адже не можна стандартизувати ту чи іншу життєву ситуацію чи дію будь-якої людини. Виходом з такої ситуації може бути постійне оновлення інструкцій, що, в свою чергу, зможе оптимізувати діяльність поліції.

Проаналізувавши зарубіжний досвід організації діяльності поліцейських підрозділів у сфері забезпечення публічної безпеки, можна дійти висновку, що значну роль у забезпеченні такої відіграє патрульна служба поліції.

Необхідність запровадження єдиних міжнародних стандартів у діяльність поліції зумовлена зростанням рівня транснаціональної організованої злочинності, значними темпами міграції населення у світі, суттєвими відмінностями в національних системах підготовки поліцейських кадрів, а також проблемою забезпечення прав людини в діяльності поліції. Підписання міжнародних угод також обумовлює у діяльності поліції неухильне дотримання стандартів у сфері захисту прав людини під час

реалізації правоохоронних функцій, необхідність реагувати на появу нових видів злочинів і діяти відповідно до міжнародних стандартів прав людини. Тому постає нагальна потреба погодити засади діяльності Національної поліції України зі світовими (зокрема, європейськими) стандартами. Ідеться насамперед про перехід від карального до соціально-сервісного змісту її діяльності [340]. Нагальним завданням є перетворення поліції з карального органу на правоохоронну інституцію європейського зразка, що має надавати правоохоронні послуги громадянам. Передовим підрозділом Національної поліції, який стоїть на передньому плані протидії правопорушенням та захисту прав і свобод громадян, є патрульна поліція [287].

Патрульна поліція має формуватися з урахуванням міжнародних стандартів, а саме Рекомендацій Комітету Міністрів державам–учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», ухвалених Комітетом Міністрів 19 вересня 2001 на 765 засіданні заступників міністрів, відповідно до яких цілями поліції (в першу чергу патрульної поліції) визначено: підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві; захист і дотримання основоположних прав і свобод особи, закріплених, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; запобігання та подолання злочинності; надання допомоги і послуг суспільству [304]. Виходячи з даних цілей, Розділ IV Рекомендацій визначає організаційні структури патрульної поліції (Загальні положення): 1) поліція повинна бути організована таким чином, щоб заслуговувати на публічну повагу як професійні поборники права і постачальники послуг для громадськості; 2) при виконанні поліцейських обов'язків у громадянському суспільстві поліція повинна бути відповідальною перед цивільною владою; 3) поліція та її службовці в уніформі зазвичай повинні бути легко впізнаваними; 4) організація поліції повинна передбачати ефективні заходи для забезпечення чесності та належного виконання своїх обов'язків

службовцями поліції, зокрема, щоб гарантувати повагу до основоположних прав і свобод особи, закріплених в Європейській конвенції з прав людини.

У розділі V Рекомендацій визначено керівні принципи діяльності патрульної поліції, відповідно до яких: 1) поліція може застосовувати силу тільки у разі суворої необхідності і тільки в обсязі, необхідному для досягнення легітимної мети; 2) поліція завжди повинна пересвідчуватися у правомірності своїх запланованих дій; 3) поліція повинна виконувати свої завдання справедливо, керуючись, зокрема, принципами неупередженості та недискримінації; 4) поліція може втручатися у право особи на недоторканність приватного життя тільки у разі суворої необхідності і тільки для досягнення легітимної мети; 5) поліція у своїй діяльності повинна завжди пам'ятати про основоположні права кожного, такі як свобода думки, совісті, релігії, висловлення поглядів, мирні зібрання, пересування і безперешкодне користування своїм майном; 6) під час поліцейського втручання персонал поліції повинен зазвичай бути в змозі надати підтвердження свого поліцейського статусу і службове посвідчення [304].

У більшості країн чисельність патрульних становить 60–75% особового складу поліцейських органів, що вказує на значущість і широке використання такої служби. Функції патрульних мають широкий спектр застосування: вони вживають профілактичні заходи, запобігають учиненню правопорушень, регулюють та контролюють рух, беруть участь у розшуку злочинців, що втекли з-під варти або переховуються від судових та правоохоронних органів, збирають інформацію, необхідну для інших галузевих служб, надають допомогу громадянам у будь-яких екстремальних ситуаціях. Працівники патрульної поліції наділені широкими повноваженнями. Вони мають право офіційно попереджати про недопущення подальшої протиправної поведінки, затримувати правопорушників, проводити обшуки, застосовувати заходи фізичного впливу, використовувати

гумові кийки, наручники, вогнепальну зброю, гранати зі сльозогінним газом, тощо. Належне технічне супроводження діяльності патрульної поліції в більшості провідних країн світу робить їх роботу ефективною, основним показником ефективності чого є можливість в найбільш короткий термін прибути до місця необхідності надання поліцейських послуг (місця дорожньо-транспортної пригоди, вчинення правопорушення, незаконних масових заходів та ін.). Законодавством більшості цих країн встановлено нормативи прибуття до місця надання поліцейських послуг, і вони складають від 2 до 5 хвилин з моменту отримання інформації про необхідність її надання. Так, наприклад, патруль м. Мюнхена має прибути на ймовірне місце вчинення правопорушення не пізніше 3 хвилин. Для досягнення таких результатів важливе значення мають грамотно (з урахуванням кількості патрульних, особливостей території, пори року, часу доби та інших факторів) розроблені схеми дислокації патрульної служби та раціональний розподіл територій патрулювання. Кордони діляниць патрулювання визначаються так, щоб кожна з них мала приблизно однакові умови та прямокутну конфігурацію. Надається перевага квадрату, що забезпечує коротшу середню відстань між окремими пунктами і надає більше можливостей для зміни маршруту, якщо в цьому виникає необхідність. Розподіл працівників за ділянками залежить від обсягу роботи, яку слід виконати. Відповідно, розмір патрульних діляниць у багатьох містах поступово збільшується в міру віддалення від центру та наближення до околиць, що обумовлено зменшенням чисельності населення на території та кількості вчинених там правопорушень [74, с.12].

Під час розроблення планів дислокації нарядів ураховують постійні і тимчасові фактори, що вирізняють обслуговувану територію: чисельність осілого та транзитного населення, його структуру, расовий і національний склад, вікові характеристики та концентрацію, кількість викликів поліції,

засоби, місце та час раніше вчинених злочинів за місяцями, днями тижня та часом доби, місця, що потребують посиленого нагляду (банки, магазини, ресторани, нічні заклади, стадіони та спортивні арени, лісові масиви, пляжі, каменоломні, будівельні майданчики, кінцеві зупинки громадського транспорту, тощо). Беруться до уваги й різні дані про відомих поліції осіб, які раніше скоювали злочини, або схильних до вчинення протиправних дій розшукуваних осіб, що переховуються від судових і правоохоронних органів, викрадене майно, зниклих безвісти, тощо. Особливо враховується чисельність і професійна кваліфікація персоналу, призначеного нести патрульну службу, та виявлений шляхом опитування та аналізу практики ступінь довіри жителів до поліції, а також упевненість у її можливостях, що впливає на частоту та характер наданих населенням повідомлень. При цьому, сили та засоби групуються так, щоб сконцентрувати їх у місцях підвищеного ризику у найнебезпечніший час, мати можливість маневрувати ними, максимально використовувати персонал залежно від обставин, наявності надзвичайної ситуації і одночасно створювати враження тотальної й постійної присутності поліції [360].

У США, Канаді, Японії, країнах Західної Європи застосовується трьохзмінний графік патрулювання поліції, в середньому по вісім годин протягом доби, але нічна зміна не може перевищувати шести годин, оскільки пильність поліцейського в цей час з урахуванням біометричного ритму стає меншою. В даних країнах найпоширенішими є такі види патрулів: піше патрулювання, авто-, мото-, авіа-, водні патрулі, кінне, велосипедне патрулювання і навіть патрулювання на повітряних кулях, наприклад, у Шотландії [221, с. 86]. У багатьох державах широко практикується «активний» метод патрулювання. Він полягає в тому, що в разі вчинення на території обслуговування будь-яких небезпечних злочинів поліцейські ведуть таємне та відкрите спостереження за особами, що раніше вчинювали

аналогічні злочини, а також за місцями, де вони можуть з'явитися [360].

Світова практика діяльності патрульної поліції вказує на існування змішаних патрулів, які складаються зі штатних поліцейських та представників громадськості, особливо для відпрацювання значних територій під час введення спеціальних режимів перевірки транспортних засобів чи документів у осіб, наприклад, при вчиненні резонансних злочинів.

Чималу роль у підвищенні ефективності діяльності поліції відіграють залучення до охорони громадського порядку населення або волонтерів (так зване комунальне поліціювання) та матеріально-технічне забезпечення.

Великою перевагою в забезпеченні публічної безпеки патрульною поліцією є застосування технічних засобів відеоспостереження. Так, наприклад, у Лондоні за публічним порядком на вулицях, у будівлях, на транспорті ведуть спостереження більше 500 тис. відеокамер. При цьому, уся відеоінформація від них надходить до потужного інформаційного центру поліції, обладнаного більш ніж 50 моніторами, що знаходяться в одному приміщенні. Інформація, яка надходить на монітори, ретельно аналізується фахівцями у сфері публічної безпеки за допомогою ІТ-спеціалістів. За рішенням фахівця ІТ-спеціаліст збільшує картинку відеонагляду, робить її запис, а фахівець приймає рішення щодо необхідності направлення до даного місця певного виду мобільного патруля поліції, який технічно може прибути на це місце не більше ніж за 3 хвилини після отримання інформації [198]. Отже, в місцях зосередження камер відеоспостереження за публічним порядком локалізація сил та засобів патрульної поліції зменшується.

Останнім часом широкого застосування у діяльності підрозділів поліції, зокрема, під час охорони публічного порядку, набули різного роду засоби відеофіксації (відеореєстратори, безпілотні апарати, тощо). Такі засоби, з одного боку допомагають зафіксувати неправомірну поведінку правопорушників, а з іншого — забезпечити дотримання прав людини в

діяльності поліції. Використання квадрокоптерів, оснащених відеокамерами, дає змогу у безпечний для поліцейських спосіб здійснювати моніторинг місцевості з метою зафіксувати осіб, причетних до правопорушення, забезпечити безпеку осіб, які здійснюють охорону громадського порядку, заощадити кошти на непотрібне патрулювання гелікоптерами. Саме тому ми вважаємо, що досвід діяльності поліції країн світу з цього напрямку потребує масштабного застосування в діяльності підрозділів поліції в Україні.

Не слід забувати і про міжнародний досвід у підготовці кадрів для правоохоронних органів. Сьогодні Україна проходить період глибокого і послідовного реформування правоохоронних органів, тож підготовка кваліфікованого поліцейського персоналу є одним з найактуальніших питань забезпечення правопорядку, охорони прав людини та верховенства права в державі. Успішність роботи в цьому напрямку багато в чому залежить від вміння враховувати зарубіжний досвід підготовки поліцейських та впроваджувати найбільш ефективні досягнення і перспективні напрямки роботи в підготовку вітчизняних правоохоронців.

Поліція Республіки Польщі є складовою державного адміністративного апарату, а не органів місцевого самоврядування, як це було до 1990 р. Оскільки поліцейське відомство є формацією жорстко централізованою та ієрархічною, управління поліцією Польщі здійснюється за централізованою схемою (Головна комендатура поліції – воєводська комендатура – повітова (районна) комендатура). Поліція Польщі складається з кримінальної, превентивної і сприяючої (допоміжної) поліції. У структурі поліції функціонує також судова поліція, повноваження та засади організації якої визначаються Міністром внутрішніх справ й адміністрації за погодженням з Міністром юстиції [42, с. 602].

Структура ж системи підготовки поліцейських кадрів та методи навчання у Польщі ґрунтуються на використанні досвіду таких розвинених

зарубіжних країн як Великобританія, Голландія, Німеччина та Франція. У цих країнах професійна підготовка майбутніх поліцейських розподіляється на початкову професійну освіту, яку вони проходять у відповідних навчальних фахових поліцейських закладах, базову та спеціальну професійну підготовку [305].

Процедура прийняття кандидата на службу є багатоступеневою, відбувається в польових та навчальних підрозділах поліції і включає в себе: розгляд документів з точки зору їх відповідності до вимог; вступну співбесіду (інформаційний етап, інструктаж); тестування загальних знань (в галузі функціонування державного управління, в тому числі поліції і громадської безпеки); тест на визначення фізичних показників; психологічний тест (інтелектуальні здібності, соціальна поведінка, стійкість, тощо); перевірка (чи дана особа може гарантувати збереження секретності і, таким чином, може мати доступ до секретної інформації); комбінована співбесіда (для оцінки характеристик і придатності кандидата, а також наявності компетенції, необхідної для служби в поліції); медична комісія (визначення фізичної і психічної здатності кандидата до служби в поліції).

Підготовка поліцейських починається з обов'язкової початкової професійної освіти. Цей етап навчання здійснюють навчальні заклади з підготовки працівників поліції, а саме: Вища школа поліції в Щитно; навчальний центр поліції в Легіоново; школи поліції в Катовіце, Слупську і Пілі, а також самостійні підрозділи поліції та поліцейські навчальні центри, які можуть бути створені в деяких воєводських комендатурах. З 2001 р. базова підготовка офіцерів польської поліції спрямована на набуття суто спеціальних навичок [215].

Крім теоретичних знань, офіцери поліції набувають і покращують практичні навички, необхідні для виконання завдань після закінчення підготовки. Протягом підготовки велика уваги приділяється формуванню в

офіцерів поліції таких рис як самодисципліна, чесність, обов'язковість, відповідальність і мужність [215].

Базова підготовка складається з двох стадій.

1) першу стадію проходять офіцери всіх поліцейських служб, тобто підрозділів профілактики, кримінальної поліції та допоміжних служб (наприклад, адміністрація, логістика, тощо). Тривалість її становить 15 тижнів. Після закінчення цієї стадії офіцери поліції допоміжних служб можуть призначатися на посади в своїх підрозділах. Навчання здійснюється відповідно до програми, в якій передбачена теоретична і практична підготовка до виконання основних завдань посадових осіб (нижчої ланки) у превентивній службі. Програма включає питання, що стосуються базових знань і вмінь;

2) офіцери поліції підрозділів з профілактики злочинності та кримінальної поліції повинні пройти другу стадію базової підготовки — спеціальну підготовку, тривалість якої визначається характером майбутньої посади. У середньому вона триває близько чотирьох місяців. Програму навчання для цієї стадії обирають відповідно до спеціалізації групи: профілактика злочинності, контроль за дорожнім рухом, оперативна робота, експертологія, оперативна техніка. Закінчується ця стадія іспитами, які дозволяють встановити, чи засвоїв офіцер професійні знання та навички, необхідні для виконання майбутніх службових завдань. Успішне складання іспиту є обов'язковою умовою для присвоєння молодшого офіцерського звання [215].

Вища професійна підготовка (вища освіта і післядипломне навчання) здійснюється Вищою школою поліції в Щитно, яка надає вищу освіту першого рівня (рівень університету). Кандидатами на навчання є особи, які мають хоча б середню освіту та пройшли базову і спеціальну підготовку. Школа також забезпечує підготовку фахівців для Міністерства внутрішніх

справ, а також для національної системи освіти Республіки Польща, а також забезпечує післядипломне навчання випускникам, що спеціалізуються в різних сферах правоохоронної діяльності.

У процесі подальшої служби поліцейські мають можливість підвищувати спеціалізовані професійні знання у рамках професійного вдосконалення.

Професійна підготовка організована таким чином:

а) центральне підвищення кваліфікації — здійснюється навчальними підрозділами поліції, відбувається у формі спеціалізованих курсів, відповідно до програм, затверджених офіційними наказами головного коменданта поліції, та у формі інших заходів;

б) локальне підвищення кваліфікації — має «польовий» характер, що здійснюється підрозділами поліції або структурними одиницями цих підрозділів, що дозволяє формувати формули заходів і, як наслідок, ефективну модифікацію змісту програми у відповідь на якісні зміни злочинності;

в) зовнішнє підвищення кваліфікації — організоване позаполіцейськими суб'єктами у ситуації, коли навчальні проблеми з різних причин не можуть бути вирішені у рамках центрального або локального підвищення кваліфікації [215].

Пропоновані спеціалізовані курси, а також інші заходи становлять доповнення професійних навичок, які дозволяють покращити уміння поліцейських, що необхідні їм під час виконання своїх службових обов'язків у межах конкретних спеціальностей [215].

Серед значних здобутків поліцейської освіти в розвинених країнах, зокрема, Польщі, є її висока технічна оснащеність, висока якість навчального процесу і наукових досліджень, навчання конкретної роботи, вироблення навичок і вмінь (часто доведених до автоматизму). Це той стандарт, якого

повинні прагнути і в Україні, використовуючи передовий досвід підготовки зарубіжних поліцейських в організації навчання українських фахівців [16].

Позитивним також є досвід підготовки висококваліфікованих фахівців–правоохоронців у Міжнародній правоохоронній академії. Процес створення Міжнародної правоохоронної академії бере початок з кінця «холодної війни». Коли почався розпад Східного блоку соціалістичних країн Центральної та Східної Європи на чолі з Радянським Союзом, народи Східної Європи і колишнього СРСР отримали нові можливості щодо політичних, економічних та інших свобод. Разом з розвитком демократичних суспільств почалися процеси з формування та діяльності транснаціональної організованої злочинності.

Як засіб боротьби із зростанням цього явища, уряд Сполучених Штатів розробив концепцію Міжнародної правоохоронної академії (ILEA). В грудні 1994 року тодішній президент Клінтон, президент Угорщини Гьонц і прем'єр-міністр Хорн досягнули домовленості про створення Академії в Угорщині, де будуть навчатись представники правоохоронних органів з Центральної Європи і країн СНД. Міжнародна правоохоронна академія (ILEA) в Будапешті була відкрита у квітні 1995 за підтримки правоохоронних органів США, Західної Європи та уряду Канади.

Метою навчання в Академії є:

- сприяння більш ефективному співробітництву між правоохоронними органами різних країн шляхом надання обраним офіцерам–правоохоронцям можливості навчання за відповідною програмою;
- забезпечення умов, що сприяють постійному особистому та професійному розвитку і зростанню шляхом позитивної зміни образу життя, створення неформальної мережі, проведення зустрічей з досвідченими людьми;
- підготовка обраних офіцерів правоохоронних органів до ролі

керівника у своїй професійній кар'єрі шляхом навчання таким дисциплінам як управління працівниками, управління ресурсами, управління організацією, аналіз та оцінка ефективності і дієвості організації, аналіз тенденцій, що впливають на майбутнє правоохоронної діяльності;

– розвиток прикладних технічних і оперативних навичок шляхом навчання таким дисциплінам як діловодство, експертизні науки, міжособистісне спілкування, методика викладання і проведення занять.

Навчання передбачає курс лекцій із використанням мультимедійних презентаційних матеріалів за такими основними теоретичними модулями: лідерство та формування управлінських якостей працівника правоохоронних органів; транснаціональний тероризм та сучасні регіональні терористичні тенденції; охорона кордонів; фінансові злочини; боротьба з наркотиками; організована злочинність.

Крім теоретичних напрямків підготовки, є і практична складова, яка включає в себе наступні тематики:

– електронні злочини, практичне виявлення фальшивої валюти — під час практичних занять детально вивчаються технічні характеристики та елементи захисту справжньої валюти США та національних валют країн-учасниць навчання;

– імпровізовані вибухові пристрої — учасникам пропонуються елементи, які вилучено з місця вибуху, та ставиться завдання щодо визначення виду вибухового пристрою, типу його активації, джерела живлення та ін.;

– організована злочинність, порядок проведення та підготовки операцій під прикриттям;

– організована злочинність, розслідування злочинних угруповань;

– смертоносна сила наркотиків;

– застосування вогнепальної зброї. Даний вид практичного заняття

проводиться на навчальному симуляторі «Майло». За допомогою мультимедійного проектору на великому екрані демонструються реальні ситуації, пов'язані із затриманням злочинців, в т.ч. озброєних, під час вчинення ними різних злочинів. Слухач повинен прийняти рішення та діяти згідно із законом в ситуаціях, які пропонуються;

– виживання на вулицях. Відпрацьовуються вправи з підходу до будівлі працівників поліції зі зброєю в руках для проведення затримання озброєного злочинця, візуальної зачистки приміщень за допомогою спеціального дзеркала, швидкого погляду, «нарізання торта» та обмеженого проникнення, проникнення у приміщення різними способами: гачком, перехресним, діагональним, комбінацією, зупинки транспортного засобу в умовах підвищеного ступеня ризику.

Заняття проводяться інструкторами — спеціальними агентами Секретної служби Сполучених Штатів Америки, ФБР, Управління по боротьбі з наркотиками, Дипломатичної служби безпеки, фінансової поліції, тощо.

Необхідно зазначити, що основною метою навчання в Академії є передача передового досвіду правоохоронних органів США у боротьбі з правопорушеннями представникам країн–учасниць навчання з поєднанням теоретичних знань та практичного застосування у повсякденній діяльності поліцейського.

Таким чином, структурна побудова поліцейських підрозділів повинна здійснюватися з урахуванням вивчення та впровадження передового зарубіжного досвіду та зі збереженням і удосконаленням апробованих ефективних вітчизняних практик використання сил та засобів, що використовувалися міліцією під час охорони громадського порядку. Ця структура має відповідати загальносвітовому стандарту ефективності діяльності поліції — системного, науково обґрунтованого розташування сил

та використання засобів охорони публічного порядку, при якому кожен громадянин мав впевненість у своїй безпеці, а показником успішності такої діяльності є низький рівень злочинності та задоволення громадськості діяльністю поліції.

Зазначене вище та проаналізований досвід поліцейської діяльності провідних країн світу, зокрема, у сфері забезпечення публічної безпеки, дають змогу визначити позитивні та негативні сторони та проблеми поліцейської діяльності в Україні та поліції зарубіжних країн. На жаль, в нашому дослідженні неможливо охопити абсолютно всі аспекти діяльності правоохоронних органів, а подальше вивчення дасть можливість висвітлити особливості роботи правоохоронних органів у сфері забезпечення публічної безпеки.

5.2. Удосконалення поліцейської діяльності у сфері забезпечення публічного порядку

Події останніх років у нашій країні, обраний нею курс на євроінтеграцію, а також аналіз діяльності наявної системи МВС України свідчать про необхідність кардинального перегляду засадничих принципів функціонування однієї з найвизначальніших складових сфери публічного управління — системи органів внутрішніх справ. Для позитивних перетворень склалися усі об'єктивні й суб'єктивні передумови, адже всередині цієї гілки влади за довгі роки утворилася ціла низка непримиренних протиріч, викликаних невмотивовано громіздким апаратом, численними й різноманітними зловживаннями, корумпованістю, непрофесіоналізмом, дублюванням функцій, тощо [130].

Процес удосконалення охорони публічного порядку і забезпечення

публічної безпеки має базуватися на принципах: верховенства закону, провадження діяльності відповідних підрозділів поліції виключно з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань; єдності системи правоохоронних органів України, її максимальної економічності і гнучкості структурної побудови; першочергового забезпечення діяльності й розвитку низових ланок як основи МВС України; пріоритетності орієнтації служби і підрозділу на вирішення завдань боротьби зі злочинністю та підтримання публічної безпеки; тісної співпраці з місцевими органами державної виконавчої влади щодо забезпечення правопорядку на їхніх територіях; участі у наданні соціальної та правової допомоги громадянам; сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [205].

Євроінтеграційні прагнення України вимагають перебудови і значного підвищення рівня ефективності та якості діяльності правоохоронних органів, насамперед новоствореної поліції. Саме діяльність цього правоохоронного органу є надійною гарантією забезпечення охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, та створення реальних умов для нормального функціонування демократичної правової держави.

За роки незалежності міліція не лише не була реформована відповідно до засад демократії і верховенства права, але й перетворилася на інструмент боротьби за політичні та бізнесові інтереси, машину придушення суспільних протестів, джерело корупційних прибутків персоналу правоохоронних відомств. Останні події продемонстрували всі вади існуючої репресивної

моделі ОВС, їх повну неспроможність до виконання легітимних функцій в інтересах громадян [76].

Характерними недоліками тогочасної системи були: дублювання функцій різних підрозділів, що супроводжувалося завищеним відсотком чисельності управлінського персоналу та внутрішньою конкуренцією між департаментами; недосконала та повільна система прийняття управлінських рішень, яка не сприяла гнучкому управлінню підрозділами, ефективному реагуванню на ситуацію та відповідальному ставленню керівників місцевого рівня до виконання своїх обов'язків як менеджерів [215]; суттєвий вплив політичних сил на кадрову політику зазначеного правоохоронного відомства; хронічне недофінансування МВС, коли цьому озброєному органу виконавчої влади щороку на утримання передбачається фінансування в розмірі лише 40% річної потреби; кабінетна робота заради статистики; бюрократизація адміністративних послуг заради отримання незаконних прибутків; закритість системи від суспільства та відстороненість від вирішення проблем громадян; матеріально-технічне оснащення практичних підрозділів за залишковим принципом; необґрунтоване збільшення управлінських апаратів та видатків на їх утримання за рахунок скорочення низової ланки, тощо.

Названі проблеми можна розв'язати лише шляхом реформування репресивної моделі органів внутрішніх справ у демократичну модель європейського зразка — демілітаризовану, децентралізовану систему легітимних публічних спеціалізованих служб, захищених від кон'юнктурних політичних впливів, спроможну забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів громадян, громадський порядок від протиправних посягань, яка діє відповідно до принципів верховенства права, прозорості та підзвітності суспільству та застосовує силу (примус) винятково в рамках, визначених законом. Саме така модель взаємовідносин громадянина й держави — в особі

одного працівника органів внутрішніх справ чи системи в цілому, десятиліттями з успіхом працює у багатьох країнах світу [130].

Реформа органів внутрішніх справ, започаткована у 2014 р., відбувається в ситуації, що кардинально відрізняється від умов попередніх спроб реформування, з точки зору як можливостей, так і обмежень. Перетворення у державі створили передумови для реалізації дійсно радикальних змін, які можуть отримати реальну суспільну підтримку, розуміння в лавах ОВС, безпрецедентну міжнародну допомогу [171]. Лише за першими підсумками роботи патрульної поліції у м. Києві серед громадян суттєво підвищилося відчуття безпеки, 45% жителів міста відчули поліпшення ситуації з безпекою, серед яких 96% пов'язують це з новою патрульною поліцією.

Зрозуміло, що на цих проміжних результатах не можна зупинятися, а для цього потрібно забезпечити:

- ще більше наближення поліції до громадян;
- розвиток сервісних функцій поліції;
- підвищення ефективності у всіх сферах взаємовідносин з громадянами;
- досягнення високої мобільності та оснащення поліцейських;
- оптимізацію видатків, функціональної та штатної структури органів внутрішніх справ;
- кардинальну трансформацію критеріїв оцінки роботи поліцейських — з кількісних на якісні;
- подальше запровадження у практику груп швидкого реагування патрульної поліції;
- широкоформатне впровадження у всіх регіонах програмно-апаратного комплексу аналітичного супроводження оперативно-розшукової діяльності та підтримки прийняття рішень (RICAS);

– імплементацію передового світового досвіду функціонування органів внутрішніх справ європейських країн, тощо.

Важливою парадигмою сучасної реформи має стати створення і функціонування якісно нового, побудованого на принципах верховенства права, деполітизації, демілітаризації, децентралізації, підзвітності та прозорості в роботі, тісної взаємодії з населенням та місцевими громадами, професійної підготовки персоналу, правоохоронного сервісу, здатного служити лише суспільству і захищати його права.

За роки незалежності в Україні було здійснено кілька спроб реформування органів внутрішніх справ, кожна з яких не принесла бажаного результату. Перші кроки у напрямку переосмислення завдань, функцій та змісту діяльності названого правоохоронного відомства та ревізування усталених алгоритмів і підходів до оцінки діяльності поліції вже зроблено, зокрема, у Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ зазначено, що авторитет влади у сфері протидії злочинності залежить не стільки від показників розкриття кримінальних правопорушень, скільки від довіри населення до правоохоронних органів як до захисників індивідуальних та суспільних інтересів та додержання силовими структурами принципу верховенства права [262].

Суттєвим зрушенням у створенні поліції нового зразка стало запровадження в Україні Концепції «100 днів якості Національної поліції України», в якій зазначено, що основну роль відтепер відіграють не кількісні, а якісні показники роботи працівників поліції; кінцева оцінка якості роботи територіальних та структурних підрозділів Національної поліції, а також їхніх керівників і рядових працівників, формуватиметься з урахуванням таких показників як результати зовнішнього соціологічного опитування населення, результати оцінки ефективності роботи поліції з бізнес-

середовищем, результати внутрішнього опитування працівників поліції, оцінка результатів виконання пріоритетних завдань, тощо [172].

Однак, попри вказані зміни, система органів внутрішніх справ (за винятком новоствореної патрульної служби) продовжує залишатися недостатньо ефективною, внутрішньо суперечливою, закритою від суспільства, громіздкою та відірваною від потреб людини і громадянина.

Незважаючи на заходи, що вживаються керівництвом країни з поліпшення її матеріально-технічного і правового забезпечення, сучасна українська поліція у своїй організації та діяльності багато в чому зберігає риси колишнього відомства. На тлі переходу відомства від «міліції» до «поліції» спостерігаються певні негаразди, серед яких найбільш виразно виділяються такі: по-перше, зміни, що відбуваються в системі МВС України, важко назвати справжньою системною реформою. За винятком патрульної служби, мають місце механічні кадрові заміни і поступова реструктуризація правоохоронного відомства. Спостерігається майже повна відсутність координації дій між новими поліцейськими та територіальними відділами поліції, що негативно впливає на рівень криміногенної ситуації в країні; по-друге, в результаті реформаційних заходів залишаються невирішеними багато важливих питань не тільки організаційно-правового статусу поліції, але й її соціально-правової інституалізації в сучасному українському суспільстві.; по-третє, до Закону України «Про Національну поліцію» дотепер так і не прийнято необхідного пакета підзаконних нормативно-правових актів, адже очевидно, що названий закон не зможе врегулювати виключно усі питання організації та діяльності поліцейського відомства; по-четверте, незважаючи на усі позитивні зміни, сьогодні немає достатніх підстав стверджувати, що українська «нова» поліція повною мірою стала правоохоронною структурою демократичної держави, що спирається у своїй діяльності на широкі верстви населення та інститути громадянського

суспільства. За результатами соціологічних опитувань, повною мірою зараз поліції довіряють лише 2% громадян [302; 332]; по-п'яте, неефективне використання зарубіжного досвіду організації поліцейської діяльності, насамперед високорозвинених країн, які традиційно втілюють принципи правової держави, мають розвинені структури громадянського суспільства, сформовані правові системи та налагоджені механізми реалізації правових приписів. Тобто мова йде про дефіцит практичних рекомендацій щодо використання такого досвіду в професійній діяльності органів внутрішніх справ України [39]; по-шосте, відсутність чіткої концепції професійної підготовки поліцейських кадрів, організації навчального процесу, підвищення кваліфікації, тощо.

Крім цього, європейський вектор розвитку України вимагає запровадження європейської системи організації професійної підготовки правоохоронних кадрів, розрахованої не на «швидкість» навчання, а на якість кінцевого продукту.

Як ми вказували у попередніх розділах, удосконалення системи поліцейської діяльності в Україні неможливе без дієвого об'єктивного громадянського контролю за правоохоронними органами та підвищення рівня довіри суспільства як результату формування сучасного позитивного іміджу працівника поліції [301].

Говорячи про світовий досвід удосконалення поліцейської діяльності, справедливо зазначає В. М. Білик, що 1970–1980 рр. були переломними в історії західних поліцій. З одного боку, відбулася їх професіоналізація, у практиці політики успішно використовувалися останні досягнення науки, криміналістики, сучасні технічні засоби, а з іншого — громадськість гостро критикувала поліцейські установи. Накопичувалося загальне невдоволення поліцією, рівень довіри до інституту був мінімальним. Об'єктами критики були:

- віддаленість і відчуженість від населення;
 - закритість, «непрозорість» діяльності та внутрішніх процесів;
 - застосування незаконного насильства, факти тортур;
 - корупція;
 - приховування важливої інформації від громадськості, «лакування» показників і звітів;
- нездатність ефективно боротися з організованою злочинністю і забезпечити громадську безпеку [41].

Зближення з населенням стає новою ідеологією поліцейської діяльності. У 90–ті роки ХХ ст. у західних державах активно розвивалася соціальна функція поліції. Праця поліцейських починає розглядатися як надання соціальних послуг населенню на основі контрактних відносин із громадами. Деякі теоретики нової філософії поліцейської діяльності прирівнюють поліцейських до соціальних працівників, а діяльність поліцейських визначають як «секретну соціальну роботу». Вона має два аспекти: у кримінальному відношенні це означає спирання на населення у боротьбі зі злочинністю, широкі профілактичні заходи у місцях проживання із залученням активістів, громадських структур, сімей; у більш широкому аспекті — різні форми соціальної роботи з населенням, вирішення нагальних місцевих проблем, допомога у різних ситуаціях, коли люди звертаються до поліції [41].

Однак, не слід забувати, що формування поліцейських органів провідних країн світу, таких як Великобританія, Німеччина, США, Франція, Японія, принципи їх роботи склалися та розвивалися в умовах економічного та політичного лібералізму, особливої уваги до збереження прав особи та застосування консенсусу при розв'язанні соціальних конфліктів.

При цьому, порядок здійснення державної влади довго розроблявся

таким чином, щоб виключити використання правоохоронних органів поза їхнім прямим призначенням.

У багатьох країнах поліцейські системи створювалися знизу, і сучасні національні поліцейські системи склалися внаслідок централізації управління поліції, що супроводжувалося націоналізацією поліцейських формувань, які належали общинам. Проте, одночасно створювалися нові муніципальні органи поліції, передусім лише там, де місцеве населення висловлювало незадоволення роботою територіальних органів національної поліції з підтримання правопорядку і добровільно погодилося утримувати власні поліцейські сили [41].

Сучасне ж суспільство не може ефективно функціонувати та розвиватися поза державою, незалежно від її цілеспрямованого впливу на формування фундаментальних суспільних відносин. Розбудова в Україні громадянського суспільства, курс на становлення і зміцнення правової держави вимагають нових підходів до професійної підготовки співробітників поліції й потребують переорієнтації силової діяльності на встановлення партнерських стосунків із громадянами, налагодження для них системи консультативної допомоги [176]. Одним із ключових чинників інтеграції України до світової спільноти є створення надійної системи захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення комплексної протидії організованій злочинності та тероризму, а також приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів.

Слід зазначити, що одним із основних чинників удосконалення поліцейської діяльності в Україні є відкритість та прозорість у діяльності правоохоронних органів, зокрема, поліції. Важливою гарантією відкритості та прозорості діяльності поліції стало законодавче закріплення цього принципу у Законі України «Про Національну поліцію» (ст. 9) від 2 липня 2015 р. [287], що визначає правові засади організації та діяльності поліції

України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в поліції. Закон підготовлено відповідно до міжнародних стандартів у сфері поліцейської діяльності, зокрема: Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 р. [155]; Декларації про поліцію від 08 травня 1979 р. [86]; Європейського кодексу поліцейської етики від 19 вересня 2001 р. [103] та ін. Загалом можна констатувати, що законодавче забезпеченням принципу відкритості та прозорості підвищується, особливо останніми роками, проте, потребує удосконалення механізм його реалізації. Разом із тим, ці терміни неоднаково трактуються у науковій літературі та відсутні положення щодо їх визначення, а тим більше розмежування, на законодавчому рівні.

Відкритість та прозорість є стратегічними елементами формування якісної взаємодії між громадськістю та поліцією. «Відкрита держава» передбачає прозорість функціонування державних структур, можливість суспільства контролювати прийняття та виконання важливих державних рішень. Концепція відкритої держави орієнтована на пошук політико-юридичних складових відкритої, прозорої, публічної й ефективної організації влади, що тісно пов'язана із громадянським суспільством [230, с. 118–119]. Відкритість діяльності Національної поліції дозволяє громадянам отримати адекватне уявлення та сформувані критичне судження про функціонування її представників на засадах демократичності.

Відкритість влади, як і суспільства, — це такий стан, що найбільшою мірою проявляється за умови поєднання двох критично важливих компонентів для їх ефективного функціонування, а саме конкуренції та прозорості [345].

Конкуренція (в усіх сферах суспільного життя) сприяє відкритості тим, що обмежує можливості окремих осіб чи груп щодо набуття ними абсолютних позицій домінування й спонукає учасників відносин до більш

чесної та відкритої політичної боротьби [345, с. 14]. У свою чергу, прозорість підвищує відповідальність поліції та рівень довіри до неї, забезпечує зворотний зв'язок в обох напрямках, а тому прозорість є критичним елементом діяльності Національної поліції.

Прозорість відображає зрозумілість діяльності поліції, передбачає можливість взаємодії громадян, їхніх об'єднань, юридичних осіб з поліцією при реалізації державної політики, впливу на рішення та діяльність цих органів, доступ до повної, об'єктивної, достовірної інформації про її діяльність.

Відкритість має соціально-комунікативний характер, тоді як прозорість — виключно функціональний, завдяки чому вона спрямована на оптимізацію регулятивних процесів у системі державного управління [240, с. 4]. Прозорість — підґрунтя для забезпечення діалогу Національної поліції з громадськістю на усіх етапах прийняття рішень, завдяки чому забезпечується постійний доступ до інформації про її діяльність та посадових осіб поліції згідно із нормами чинного законодавства. Нині існує суттєва необхідність формування системи забезпечення повного, достовірного і постійного інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, населення про роботу поліції. Предметом інформування є відомості про ті чи інші аспекти правозастосовчої діяльності поліції, нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України, тощо.

Відповідно до європейських стандартів, прозорість діяльності поліції насамперед передбачає можливість будь-якої зацікавленої особи отримати у визначеному законодавством порядку від поліції інформацію про її діяльність та рішення, за винятком інформації, доступ до якої відповідно до закону є обмеженим. У межах цього принципу поліцейському забороняється обмежувати доступ осіб до інформації, яка не є таємною чи конфіденційною, з метою приховування певних дій чи відомостей, що підривають його

службовий авторитет і можуть зашкодити репутації Національної поліції загалом, а також подавати завідомо неповну або недостовірну інформацію.

На основі доктринальних положень та чинного законодавства можна виділити такі організаційно-правові форми реалізації принципу відкритості та прозорості діяльності Національної поліції України: оприлюднення законів, указів, постанов, наказів та інших нормативних актів у сфері її діяльності в офіційних виданнях та на офіційних сайтах центрального органу управління поліцією та її територіальних органів; оприлюднення центральним органом управління поліцією та її територіальними органами затверджених програм, звітів, тощо про їх виконання; звернення громадян — громадські приймальні у центральних органах управління поліцією та її територіальних органах з вирішення проблем конкретних приватних осіб; забезпечення взаєморозуміння і співпраці Національної поліції з громадськістю — вивчення громадської думки, прогнозування суспільно-політичних процесів; щорічні звіти голів центрального органу управління поліцією та її територіальних органів перед громадськістю; проведення відкритих дискусій між поліцією та громадськістю через електронні засоби інформації; консультації з останніми — громадські слухання, круглі столи з метою вироблення на основі врахування знань, досвіду та інтересів громадян; висвітлення засобами масової інформації звітів центрального органу управління поліцією та її територіальних органів, тощо. [139]

Слід підкреслити, що відкритість і прозорість діяльності поліції є фундаментальними складовими механізму становлення інституту демократії. Прозорість діяльності поліції є ознакою зрозумілості, переконливості, обґрунтованості її дій та подальшої відповідної зворотної підтримки, без чого неможливий свідомий та результативний вплив громадськості [389]. Відкритість, на відміну від прозорості, є функціональною характеристикою поліції та виявляє ступінь безпосередньої участі громадян, їх реальний вплив

на зміст діяльності поліцейських, активність суб'єктів громадського контролю за її діяльністю. Відкритість поліції означає готовність залучення громадськості до процесу прийняття відповідних рішень у межах її повноважень.

Також, на нашу думку, необхідно здійснювати постійний та незалежний моніторинг громадської думки щодо поліцейської діяльності. Адже розвиток інституту громадської думки є невід'ємним атрибутом правової держави та громадянського суспільства. А враховуючи той факт, що сьогодні зростає значущість соціологічних досліджень громадської думки щодо різних ключових соціальних інститутів, у тому числі поліції, такі дослідження володіють потенціалом своєрідного арбітра, який оцінює ефективність або неефективність її роботи [125].

Враховуючи те, що правоохоронна система наразі перебуває у стані перетворення, налагодження дійсно ефективного зворотного зв'язку із населенням для отримання інформації про поточний стан правоохоронного забезпечення є вельми актуальним, а підвищення уваги до результатів соціологічного моніторингу громадської думки є цілком закономірним.

Водночас, згідно з іншою концепцією громадської думки як форми соціального контролю, усі без винятку члени суспільства впливають на соціальні процеси, в тому числі й ті, чия думка не відзначається компетентністю, а побудована на стереотипах і шаблонах, причому слід нагадати, що таких — більшість. Отже, держава має використовувати усі можливості для активного формування необхідної громадської думки. Створення нової патрульної служби, на наш погляд, є безумовно правильним кроком у цьому напрямку. Слід зазначити, що на сьогодні не стільки важливою є її безпосередня діяльність з охорони публічного порядку, скільки місія налагодження конструктивного контакту, діалогу і співробітництва правоохоронної системи із громадянами, подолання недовіри, що склалися

роками. Судячи з результатів соціологічних досліджень, які вже проведені за підсумками роботи нової патрульної служби, більшість громадян скептично налаштовані щодо її професіоналізму та ефективності, принаймні на початку діяльності, головним чином через нетривалий час навчання, брак досвіду [13]. Проте, варто зазначити, що працівники нової патрульної служби викликають симпатію, бажання «допомагати», на противагу настанові «краще не зв'язуватися», яка традиційно переважає у ставленні до представників правоохоронних органів. Цей «кредит довіри» є безумовною цінністю, яку важливо зберегти та примножити, змінивши стереотипно негативне ставлення до правоохоронної системи у цілому. Контроль за використанням «кредиту довіри», таким чином, покладається саме на соціологічні дослідження, які дозволяють виявляти проблемні моменти у взаємодії населення та поліції, керовані чинники, що вимагають миттєвого впливу. Водночас, моніторинг сам по собі не сприятиме оптимізації, якщо не використовуватиметься широко в управлінській діяльності, а громадяни не спостерігатимуть реакції поліції на висловлені критичні зауваження. За моніторингом має слідувати оперативне виправлення помилок.

Таким чином, ефективне використання результатів соціологічних досліджень громадської думки передбачає, по-перше, виважений підхід до розробки інструментарію, що мінімізує роль суб'єктивного чинника в ході проведення опитувань і надасть можливість отримати компетентну та адекватну громадську думку про роботу поліції. Для профілактики профанації соціологічних досліджень громадської думки про поліцію найкраще доручити цю роботу незалежним некомерційним дослідницьким науковим установам. По-друге, надважливим є швидке реагування на висловлені громадянами пропозиції: діяльність поліції має бути спрямована на вирішення завдань, які ставить перед нею населення. Вивчення думки громадян про роботу поліції має бути не імітацією, а засобом прийняття

управлінських рішень.

У сучасних умовах кардинальної перебудови усіх сфер українського суспільства, демократизації публічних відносин та децентралізації державної влади одним з основних напрямів розвитку правоохоронної системи України є підготовка висококваліфікованих працівників, які будуть здатні адаптуватися до умов міжнародної конкуренції. Професіоналізм поліцейських, працівників правоохоронних органів безпосередньо залежить від рівня відповідної професійної підготовки.

Зрозуміло, що вивчення зарубіжного досвіду не означає його прямого перенесення у практичну діяльність національних органів правопорядку. Однак, аналіз цієї діяльності та використання окремих підходів або елементів, безумовно, є дуже корисним [43].

Реформування правоохоронної системи України, створення Національної поліції, зміни чинного законодавства обумовлюють переосмислення підходів до процесу відбору та підготовки кадрів поліції в Україні, впровадження в навчальний процес провідних інформаційних і педагогічних технологій, світового досвіду підготовки правоохоронних органів. Особливої актуальності у цьому напрямі набувають питання стандартизації процесу підготовки кадрів поліції в Україні.

З огляду на це, актуалізуються питання формування державних стандартів підготовки поліцейських, які б відповідали стандартам вищої освіти, вимогам часу та змінам у поліцейській діяльності.

У Законі України «Про Національну поліцію» передбачено ступеневе професійне навчання поліцейських, яке складається з: первинної професійної підготовки; підготовки у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання; післядипломної освіти; службової підготовки.

З огляду на це, вважаємо за необхідне здійснити уніфікацію цього процесу на всіх зазначених рівнях шляхом розробки та впровадження

стандартів професійного навчання поліцейських, створення єдиних програм післядипломної освіти, розроблення типових програм навчальних дисциплін, тощо.

Крім цього, слід переглянути терміни первинної підготовки поліцейських. Досвід України у підготовці інспекторів патрульної поліції вказує на необхідність перегляду основних положень та критеріїв підготовки. Майже в усіх провідних країнах світу навчання в поліцейських навчальних закладах чергується з практичним стажуванням в оперативних службах, проведенням різного роду тренінгів, у результаті чого відбувається актуалізація змісту та результатів професійного навчання в оволодінні сучасними управлінськими навичками і технологіями [147]. При розробці навчальних планів і програм ініціатива, як правило, виходить від практичних органів поліції. Тому спір про співвідношення теоретичного та практичного в змісті і методиці навчання традиційно вирішується на користь переваги практичного навчання.

Однак, враховуючи досвід підготовки базової ланки Національної поліції — патрульної поліції та зарубіжний досвід підготовки кадрів для поліцейських підрозділів, необхідно звернути увагу на термін навчання. З огляду на останні події та значну критику з боку громадськості щодо професійної підготовки патрульної поліції в Україні, виникає потреба у збільшенні термінів навчання з двох до шести місяців. При цьому, необхідно враховувати позитивний досвід підготовки поліцейських кадрів, зокрема, патрульних, провідних країн світу (США, Канада, Великобританія, Німеччина, тощо).

При цьому, особливу увагу слід приділяти не тільки формуванню у поліцейських професійних навичок, а й розвивати комунікативні компетенції. У ході професійної діяльності поліцейському постійно доводиться спілкуватися з людьми, причому нерідко в екстремальних

умовах, підтримувати із ними на належному рівні психологічний контакт, активно впливати на перебіг комунікативних процесів. Очевидно, що це суб'єкт-суб'єктна діяльність, яка реалізується у системі «людина — людина», а її результативність значною мірою залежить від уміння поліцейського грамотно і професійно будувати своє спілкування.

Посиленої уваги потребує психологічна готовність поліцейського до професійної комунікації. Так, у центрах підготовки поліцейських у США 10% усього часу навчання відводиться на освоєння ефективних методів спілкування з населенням. У поліцейських школах Німеччини навчальною програмою передбачено ґрунтовне вивчення основ професійної комунікації й розв'язання завдань професійного спілкування у складних, екстремальних умовах [216, с.41-42].

Вирішення проблеми, яка полягає у неформованості в майбутніх поліцейських культури мислення і мовлення, у відсутності відповідних систематизованих знань і навичок ефективної взаємодії із суб'єктами правових відносин, можливе за умови комплексного підходу до підготовки курсантів у даному напрямі. Важливо, аби усі складові комунікативного «образу» майбутнього поліцейського — мовлення, мислення, індивідуально-психологічні якості й ціннісні орієнтири — розвивалися у нерозривній єдності, бажано в рамках кількох взаємопов'язаних навчальних дисциплін.

Проектування освітніх і освітньо-професійних програм комунікативної підготовки неможливе без урахування основних особливостей професійного спілкування в умовах діяльності поліцейського. Серед найбільш характерних рис ми виділяємо: функціонування в конфліктогенному й стресогенному середовищі, формалізованість відповідно до нормативних вимог, насамперед Закону України «Про Національну поліцію», ліміт часу, прискіпливість громадянського суспільства до діяльності поліції, тощо. Найвагомішою рисою вважаємо широкий діапазон

комунікантів — від законслухняних свідомих громадян до представників кримінальних угруповань, маргінальних груп і неформальних течій молоді, від дієздатних осіб до осіб, які мають ознаки зміненого стану свідомості, від дорослих до дітей і підлітків. Усе перелічене детермінує концепцію програми комунікативної підготовки.

Нагальні потреби сьогодення здебільшого орієнтовані не на граматику і ораторське мистецтво, а на здобуття комунікативних компетентностей, що забезпечують оптимізацію службових діалогів.

Обмеження у термінах підготовки українських поліцейських не дозволяють зробити й третини того, що передбачається у підготовці поліцейського в країнах Європи і у США. Практично вітчизняна комунікативна підготовка охоплює лише один рівень спілкування: «поліцейський — громадянин».

Поза увагою залишаються субординаційні відносини і рівень спілкування «поліцейський — поліцейський», не кажучи вже про письмову форму комунікації. У зв'язку із цим, виникають певні складнощі. По-перше, враховуючи, що на службу до патрульної поліції йдуть здебільшого цивільні особи, які не звикли до чіткої субординації, є потреба у формуванні психолого-комунікативної компоненти саме в цьому плані. По-друге, майже відкритий доступ до прослуховування радіохвиль з перемовинами поліцейських між собою (обговорення правових підстав цих дій не входить до тематики нашої доповіді) зумовлює необхідність звернення особливої уваги на даний рівень спілкування й проведення тренінгів з аналізом подібних діалогів.

Вказаним вище не вичерпуються проблеми реформування та удосконалення поліцейської діяльності в Україні. Однак, для того, щоб так звана «реформа міліції–поліції» не стала надалі черговим «косметичним ремонтом» з подальшим посиленням централізації та бюрократизації,

віддаленням органів внутрішніх справ від суспільства, схильною переважно політичним і кон'юнктурним трансформаціям, а не об'єктивним потребам суспільства, необхідно, щоб ці процеси базувалися на науково обґрунтованій концепції, яку слід розглядати не тільки як концептуальну основу відомчого планування структурного реформування підрозділів «міліції» в «поліцію» та підготовки проектів нормативно-правових актів, але і як певну державно-правову категорію. Це означає, що така концепція повинна бути законодавчо зафіксованим відображенням світоглядної позиції вищого політичного керівництва держави в питаннях про соціальне призначення поліції, її місце і роль у суспільстві, цілі, завдання [331].

Зрозуміло, що механічна зміна назви «міліції» на «поліцію» не може стати панацеєю від усіх лих, що мають місце у зазначеному правоохоронному відомстві. Потрібна злагоджена системна робота на усіх рівнях, кінцевою метою якої може стати створення принципово нової поліцейської інституції європейського зразка.

Як зазначено у Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятому резолюцією Генеральної асамблеї ООН № 34/169 від 17 грудня 1979 р., служіння суспільству передбачає, зокрема, надання послуг і допомоги тим членам громади, які з особистих, економічних і соціальних чи інших причин надзвичайного характеру потребують негайної допомоги [224, с. 591-592; 307, с. 5-15].

Висновки до розділу 5

1. Зарубіжний досвід діяльності правоохоронних органів є досить актуальним для України, оскільки сьогодні наша країна стоїть на порозі реформування правоохоронної системи. Але в той же час необхідно

відзначити, що в проведенні реформування ОВС України неможливо використовувати досвід однієї країни. В Україні вже розпочато процес реформування. На нашу думку, потрібно використовувати досвід реформування та функціонування структурних підрозділів ОВС тих країн, де це дало максимальний результат.

2. Аналіз організаційних та правових засад діяльності поліцейських підрозділів провідних країн світу, зокрема, у сфері забезпечення публічної безпеки, дав змогу визначити проблемні питання поліцейської діяльності в Україні. Однак, не всі аспекти охоплені в нашому дослідженні, а подальше вивчення зарубіжного досвіду дасть можливість висвітлити особливості роботи правоохоронних органів у сфері забезпечення публічної безпеки.

3. Важливою парадигмою сучасної реформи має стати створення і функціонування якісно нового, побудованого на принципах верховенства права, деполітизації, демілітаризації, децентралізації, підзвітності та прозорості в роботі, тісної взаємодії з населенням та місцевими громадами, професійної підготовки персоналу, правоохоронного сервісу, здатного служити лише суспільству і захищати його права.

4. З метою вдосконалення поліцейської діяльності в Україні слід також провести ряд організаційних заходів, спрямованих на перебудову служб та підрозділів правоохоронних органів. Зокрема, структурна побудова підрозділів патрульної поліції повинна здійснюватися з урахуванням вивчення та впровадження передового зарубіжного досвіду та зі збереженням і удосконаленням апробованих ефективних вітчизняних практик використання сил та засобів, що використовувалися міліцією під час охорони громадського порядку. Ця структура має відповідати загальносвітовому стандарту ефективності діяльності патрульної служби — системного, науково обґрунтованого розташування сил та використання засобів охорони публічного порядку, при якому кожен громадянин мав впевненість у своїй

безпеці, а показником успішності такої діяльності є низький рівень злочинності та задоволення громадськості діяльністю поліції.

5. Враховуючи важливість запровадження позитивного зарубіжного досвіду професійної підготовки поліцейських кадрів, необхідно зазначити, що цей процес потребує ґрунтовного всебічного аналізу і вироблення конкретних заходів, обрання засобів та методів їх реалізації з урахуванням національного менталітету, вітчизняного передового досвіду і педагогічних традицій, визначення актуальності його впровадження в конкретній ситуації, відповідності його стратегії розвитку правоохоронних органів [87].

6. Розбудова Національної поліції України вимагає реформування всіх служб, особовий склад яких потребує професійного навчання. Базою для цього може слугувати розгалужена відомча система освіти і науки МВС України як комплекс різних типів вищих навчальних закладів, які завдяки міжнародному співробітництву накопичили значний досвід. Відомча система освіти має потужний науково-педагогічний потенціал, матеріальний та технічний ресурси, які необхідно використовувати для потреб Національної поліції України. Вона повинна бути центром творення ефективної системи професійного навчання, освіти, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників поліції, займатися дослідженнями управлінських, організаційних, правових, інноваційних, технологічних та інших важливих питань національного та іноземного досвіду вдосконалення підготовки поліцейських кадрів в Україні [109].

7. Проблема оптимізації процесу формування комунікативної компетентності майбутніх поліцейських потребує системного вирішення, яке включатиме вироблення нових освітніх стратегій й розробку нових методик навчання. І від того, наскільки швидко і у повному обсязі вона вирішуватиметься, залежить становлення поліцейського нового часу, здатного ефективно вирішувати професійні завдання.

8. При використанні позитивного зарубіжного досвіду поліцейської діяльності в Україні слід враховувати доцільність та ефективність перейняття такого досвіду. У роботі правоохоронних органів, зокрема, у сфері забезпечення публічної безпеки, необхідно правильно поєднувати та враховувати передовий досвід практичної діяльності і новітні науково-методичні розробки. Без огляду на всю прогресивність методів та способів поліцейської діяльності поліції країн світу, їх застосуванню в діяльності поліцейських підрозділів в Україні має передувати всебічний аналіз можливого запровадження нових форм та методів роботи у вітчизняній поліцейській діяльності.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми — визначення сутності та особливостей адміністративно-правового регулювання поліцейської діяльності в Україні. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд концептуальних висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них такі.

1. Поліцейська діяльність має свою багатовікову історію, що вплинуло на розуміння її сутності та змісту. Результатом цього стало формування плюралізму підходів до визначення самої дефініції «поліцейська діяльність». Однак, на сучасному етапі можна виділити такі два основні з них: по-перше, поліцейська діяльність розглядається як вид державно-управлінської діяльності спеціалізованих органів виконавчої влади; по-друге — як одна з форм реалізації поліцейської функції держави, при здійсненні якої може бути використаний метод примусу. Поліцейська діяльність доповнює інші сфери державного впливу. Пріоритетним змістом поліцейської діяльності є контроль за додержанням правопорядку та вжиття превентивних заходів для зниження показників злочинності, а також спрямованість на задоволення потреб суспільства, які полягають у дотриманні законності та правовій охороні суспільних відносин. При цьому, такий вид державної діяльності повинен базуватись на фундаментальних принципах правої держави, а саме: принципах законності, гуманізму, верховенства права, забезпечення прав і свобод людини, тощо.

2. У ході характеристики історичних передумов виникнення та розвитку поліцейської діяльності з'ясовано, що теоретико-правові підходи щодо організації діяльності поліцейських органів постійно змінювались у

ході еволюції суспільства. Спираючись на дослідження генези поліцейської діяльності, можемо зазначити, що форми, методи та засоби такої діяльності в першу чергу залежать від національних особливостей визначення основних завдань держави в той чи інший історичний період її розвитку. Можна стверджувати, що поліцейська діяльність залежить від чинного політичного режиму на певному історичному проміжку часу, адже органи поліції завжди виступають силовим органом державного примусу, на яке спирається правляче коло задля задоволення власних потреб та інтересів. Тому зміна будь-якого політичного режиму призводить до системних організаційно-правових змін поліцейських органів та напрямів її функціонування.

3. Під поліцейською діяльністю слід розуміти особливу форму державно-владної діяльності управлінського характеру, яка здійснюється уповноваженими органами державної влади, із застосуванням поліцейських заходів, включаючи примус, з метою здійснення адміністративного нагляду в усіх сферах життєдіяльності суспільства, а також забезпечення реалізації та захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Правоохоронну діяльність можна визначити як зумовлений потребами людини особливий вид соціальної діяльності держави, що встановлена нормативно-правовими актами, визначена об'єктивною необхідністю впливу на суспільні відносини та знаходить своє практичне втілення в процесі функціонування правоохоронних органів, які повинні попереджати, запобігати правопорушенням і застосовувати державний примус або громадський вплив на осіб, які порушили встановлений законом порядок у суспільстві.

Поліцейська діяльність та правоохоронна діяльність є досить близькими категоріями за своєю функціональною складовою, але все ж

ототожнювати їх не слід. Поліцейська діяльність природно виступає складовою правоохоронної діяльності в її широкому розумінні, в результаті чого їх співвідношення можна визначити як частину та ціле.

Визначено систему суб'єктів поліцейської діяльності, яких можна класифікувати за: правовою сутністю (державні і недержавні); рівнем повноважень (загальні та спеціалізовані: загальнодержавні і відомчі); обсягом державно-владних повноважень (повновладні та обмежено-владні); природою підпорядкування та видами відповідальності їх працівників (цивільні та військові) [33]; формою управлінської діяльності (зовнішньоорганізаційні та внутрішньоорганізаційні); громадяни (як окремий суб'єкт). Обґрунтовано положення, що ознаки поліцейської діяльності притаманні не тільки органам державної влади, які виконують правоохоронну функцію, а і недержавним інституціям та громадянам.

4. Загальний стан правопорядку, забезпечення публічного порядку має вплив на соціально-економічний розвиток держави. Забезпечення публічного порядку повинно гарантуватися шляхом здійснення превентивної діяльності поліцейських, основним завданням якої є забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод і власності, виявлення винних у вчиненні протиправних дій осіб, притягнення їх до передбаченої законом відповідальності, а також використання форм і методів превенції правопорушень з метою усунення факторів та запобігання умов, що сприяють їх вчиненню.

Вдосконалення охорони публічного порядку і забезпечення публічної безпеки повинно засновуватись на принципах: верховенства права, діяльності поліції тільки з метою захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави; єдності всіх поліцейських органів держави; тісної взаємодії з населенням; надання соціальної та правової допомоги громадянам, тощо.

Публічний порядок слід розглядати в трьох значеннях: широкому, вузькому та спеціальному.

Крім цього, публічну безпеку слід розглядати як один з елементів публічного порядку; її завдання полягають у виконанні вимог, встановлених для учасників цих відносин, а також спрямовані на попередження та ліквідацію шкідливих наслідків. Публічний порядок та публічна безпека являють собою взаємопов'язані соціальні явища, які обумовлюють єдність заходів щодо їх забезпечення та охорони [162].

5. Правоохоронні органи вирішують широке коло завдань, пов'язаних із захистом прав, свобод і законних інтересів громадян. Поняття права передбачає, що забезпечення прав та свобод громадян неможливе без їх забезпечення державними органами та їх посадовими особами, оскільки діяльність останніх є виявом дійсності свободи особи, необхідною умовою зміни правових можливостей використання благ, які визначені в Конституції України, в практичній життєдіяльності кожної людини, громадянина в державі. Через це необхідно визначити місце та значення держави в цілому, окремих її владних органів у процесі забезпечення реалізації конституційних прав і свобод громадян. В даному випадку важливе місце в цьому процесі займає ефективна діяльність правоохоронних органів. Задля реалізації прав і свобод громадян правоохоронні органи виконують значну кількість різноманітних функцій: від створення необхідних умов їх реалізації у публічних місцях до захисту від протиправних посягань, із застосуванням до правопорушника відповідних заходів примусу. Це підтверджується і результатами опитування, за яким найбільш пріоритетними завданнями діяльності поліції називають: захист життя і здоров'я людини — 84,5% опитаних; протидія загальнокримінальній насильницькій злочинності — 72,3%; протидія корупції — 67,5%; захист власності громадян, протидія корисливій злочинності — 57,8%; надання соціальної та правової допомоги

громадянам — 57,8%; охорона публічного порядку на вулицях, у публічних місцях, на транспорті — 47,6%.

6. Основною умовою зміни життя суспільства відповідно до ідеалів та основоположних принципів демократії має стати створення дієвого механізму контролю з боку громадськості за діяльністю правоохоронних органів. Громадський контроль за своєю суттю є дієвим механізмом, який спрямований на безпосередній контроль за формуванням та діяльністю правоохоронних органів. Проблема контролю перебуває в осередку будь-якого поліцейського інституту, що, уособлюючи політичну владу, є для громадянина і для всього суспільства необхідністю і ризиком, захистом і погрозою. Здійснення громадського контролю за діяльністю поліцейських органів є необхідною й у той же час дієвою вимогою для нормального функціонування будь-якого суспільства і виступає як гарант стабільності та безпеки держави. Не слід забувати і про роль соціальних мереж як про один з дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, адже доступ до них має значна кількість населення, а швидкість розповсюдження інформації є величезною. Крім цього, опублікування в соціальних мережах фактів викриття незаконної діяльності правоохоронних органів й окремих працівників певною мірою можуть слугувати доказовим матеріалом у судових провадженнях.

Діяльність органів, які здійснюють контроль, має здійснюватися згідно із законодавством України, а саме з урахуванням об'єктивності й справедливості, на основі рівності всіх перед законом, без порушення прав, свободи та законних інтересів осіб, які беруть участь в процесі контролю, а також згідно із презумпцією невинності осіб, діяльність яких контролюється, встановлення винних осіб відповідно до чинного законодавства.

Вироблення механізму діючого контролю з боку держави над правоохоронними органами є досить актуальним завданням для сучасного

етапу розвитку нашої країни, виходячи із необхідності дієвого забезпечення статусу України як демократичної, соціальної, правової держави та зважаючи на визначений керівництвом країни курс на європейську інтеграцію. У цілому в Україні сформовано законодавчі підвалини контролю над правоохоронними органами, що загалом відповідають універсальним демократичним принципам і міжнародним зобов'язанням держави. Водночас, нормативно-правова база державного контролю над правоохоронними органами в Україні не є досконалою. Діяльність правоохоронної системи України є непрозорою, невідзвітною і невідконтрольною для суспільства. Реальний вплив на правоохоронні органи здійснюють суб'єкти, в руках яких сконцентровано основні повноваження з контролю над ними та (головне) відповідні ресурсні можливості. Сьогодні громадський контроль є недостатнім через неефективність діяльності інститутів громадянського суспільства, недостатню незалежність засобів масової інформації, а також через низьку правосвідомість та громадську активність населення. Сукупність цих чинників у поєднанні з відсутністю політичної волі із впровадження законодавчо визначених принципів контролю над правоохоронними органами є причиною поширення випадків недотримання правоохоронцями принципів верховенства права, їх політизації, ігнорування прав людини і громадянина, вимог із забезпечення відзвітності та прозорості. Найбільш загрозливою тенденцією є політизація правоохоронних органів, перетворення їх на засіб самозбереження існуючої влади.

7. Розкриваючи сутність взаємодії органів публічного адміністрування у сфері забезпечення публічної безпеки, встановлено, що належним чином організована взаємодія, чіткий розподіл компетенції між правоохоронними органами, кінцевою метою яких є досягнення загального визначеного результату, дозволяють виконати поставлене

завдання швидше, з меншою витратою зусиль, більш цілеспрямовано застосовувати різноманітні можливості різних підрозділів, не допускаючи дублювання та вузьковідомчого підходу до розв'язання завдань протидії злочинності [107]. На основі аналізу нормативно-правових актів, що регламентують основи взаємодії правоохоронних органів, та враховуючи попередній досвід та сучасний стан, розкрито принципи правового регулювання взаємодії поліцейських органів: надійності та ефективності адміністрування; раціональності розподілу повноважень; визначення пріоритетів оперативно-службової діяльності суб'єктів взаємодії; плановості та відкритості здійснення усіх функцій; практичної вмотивованості прийнятих рішень. Серед основних принципів модернізації взаємодії правоохоронних органів необхідно виділити наступні: надійності та ефективності адміністрування; раціональності обсягу завдань; визначення основних напрямів оперативно-службової діяльності суб'єктів взаємодії; гласності виконання усіх функцій; науково-теоретичного обґрунтування наказів.

8. Особливе місце серед функцій державного управління посідає функція взаємодії — категорія, котра пов'язана із конкретними суб'єктами управлінської діяльності (державні органи, посадові особи, громадяни, громадські формування та ін). Щодо ролі функції взаємодії в управлінні правоохоронної діяльності, то вона є досить суттєвою, оскільки має на меті за допомогою узгодженості дій створити необхідні умови для ефективного функціонування правоохоронних органів держави, зокрема, органів поліції. Взаємодія у правоохоронній діяльності — це форма прояву цілеспрямованого впливу, що передбачає забезпечення необхідної узгодженості дій відповідних суб'єктів як елемент процесу реалізації поставлених цілей щодо захисту прав і свобод громадян, охорони публічного порядку та публічної безпеки, попередження і припинення правопорушень, усунення умов, які сприяють їх

вчиненню.

9. Дієвий процес реалізації політики держави у сфері місцевого самоврядування в Україні має на меті формування комплексної системи взаємодії громад, місцевого самоврядування та органів і підрозділів Національної поліції. Дієве функціонування цієї системи надасть можливість забезпечити покращення умов існування населення на території кожної адміністративно-територіальної одиниці, формування у населення навиків демократичної взаємодії із обраними ними органами місцевого самоврядування, а також контролю з боку громадськості за ефективністю їх діяльності та діяльністю органів внутрішніх справ зокрема.

Виконанням соціально-сервісної функції органів державної влади є охорона публічного порядку, що передбачає співпрацю поліції з різними державними і недержавними інституціями, зокрема, органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями. Однак, на даний момент практично не існує системи законодавства, що регулює питання взаємодії поліції і місцевого самоврядування. Дослідження питань взаємодії дозволяє дійти висновку, що правоохоронні органи, і поліція зокрема, зобов'язані вирішувати визначене коло завдань разом з органами місцевого самоврядування.

10. Одним із головних чинників зміцнення зв'язків правоохоронних органів з громадськістю є громадська думка, яка формує певний рівень довіри громадян до працівників поліції, тим більше, що основоположними засадами діяльності поліції, з-поміж інших, визначено відкритість та прозорість, а також взаємодію з населенням на засадах партнерства. Це, у свою чергу, закладає основи для повернення довіри до цього правоохоронного органу та його законної діяльності, спрямованої в першу чергу на обслуговування громадян у правоохоронній сфері. Цінність громадської думки полягає ще й у тому, що вона пропонує шляхи

вдосконалення роботи правоохоронних органів.

Виходячи із завдань Національної поліції України та сподівань населення від їх втілення, першочерговими завданнями взаємодії громадськості з органами Національної поліції є: підвищення іміджу та покращення довіри населення до працівників поліції; підвищення вимог до рівня комунікативно-культурної освіти персоналу поліції; забезпечення достовірного інформування громадськості про основні показники в діяльності поліцейських за допомогою засобів масової інформації; створення умов для можливості ведення безпосереднього діалогу між поліцією та громадськістю; забезпечення ефективної превентивної, виховної, просвітницької роботи з різними прошарками населення щодо попередження протиправних діянь, а також вироблення в різних категорій населення відчуття особистої участі у процесі забезпечення правопорядку в суспільстві; підвищення значення самосвідомості кожного члена суспільства; залучення креативних людей до спільної роботи; закріплення на нормативно-правовому рівні порядку матеріально-технічного забезпечення громадських формувань і заохочень громадян за надану допомогу органам правопорядку та виконання конкретних завдань у сфері правопорядку.

Визначено, що підвищення рівня взаємодії поліції з громадськістю у контексті поліцейської діяльності має на меті по-новому поглянути на форми взаємодії, що існували раніше, та впровадити в діяльність Національної поліції передовий зарубіжний досвід участі представників громадськості в правоохоронній діяльності. Одним з найважливіших факторів підвищення рівня довіри населення до працівників поліції має стати вчасне оперативне реагування органів і підрозділів поліції на звернення громадян.

В свою чергу, засоби масової інформації мають співпрацювати з підрозділами правоохоронних органів, їх прес-службами, оскільки захист

прав і свобод людини і громадянина є їх спільним завданням. В той же час правоохоронні органи мають надавати допомогу ЗМІ в об'єктивному висвітленні подій, використовувати їхні специфічні можливості в превентивній діяльності. Від дієвості, чіткості і узгодженості співпраці прес-служб органів внутрішніх справ із засобами масової інформації залежить рівень захисту прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення публічної безпеки і порядку. Розглянуті нами основні аспекти співпраці зі ЗМІ, на наш погляд, будуть сприяти процесу активізації взаємодії прес-служб правоохоронних органів з представниками ЗМІ, сприяти попередженню протиправних діянь та забезпеченню правопорядку [150].

11. Зарубіжний досвід діяльності правоохоронних органів є досить актуальним для України, оскільки сьогодні наша країна стоїть на порозі реформування правоохоронної системи. При цьому, у процесі реформування правоохоронної системи не слід брати до уваги досвід лише однієї країни. В Україні вже розпочато процес реформування. Потрібно використовувати лише позитивний та найоптимальніший для України досвід реформування та функціонування поліцейських підрозділів тих країн, в яких забезпечено максимально ефективний результат.

Аналіз організаційних та правових засад діяльності поліцейських підрозділів провідних країн світу, зокрема, у сфері забезпечення публічної безпеки, дав змогу визначити проблемні питання поліцейської діяльності в Україні. Однак, не всі аспекти охоплено в нашому дослідженні, подальше ж вивчення зарубіжного досвіду надасть можливість висвітлити особливості роботи правоохоронних органів у сфері забезпечення публічної безпеки.

12. За умови використання позитивного зарубіжного досвіду поліцейської діяльності в Україні слід враховувати доцільність та ефективність перейняття такого досвіду. У роботі правоохоронних органів, зокрема, у сфері забезпечення публічної безпеки, необхідно правильно

поєднувати та враховувати передовий досвід практичної діяльності і новітні науково-методичні розробки. Незважаючи на всю прогресивність методів і способів поліцейської діяльності поліції країн світу, їх застосуванню в діяльності поліцейських підрозділів в Україні має передувати всебічний аналіз можливого запровадження нових форм та методів роботи у вітчизняній поліцейській діяльності.

Сформульовано визначення поліцейської послуги, під якою розуміється діяльність уповноважених державою поліцейських органів, спрямована на задоволення потреб суспільства, реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. На основі цього запропоновано класифікацію поліцейських послуг за: функцією (оперативно-розшукові, адміністративні, кримінально-процесуальні, профілактичні, охоронні, комунікативні); оплатністю (платні та безоплатні); суб'єктом звернення (фізичні особи та юридичні особи); нормативним врегулюванням. Також вироблено стандарти надання поліцейських послуг, під якими слід розуміти вимоги щодо надання поліцейських послуг, виконання яких повинен забезпечити поліцейський орган. При цьому, слід враховувати критерії, за якими можна було б оцінити якість поліцейської послуги, зокрема: оперативність, доступність, відкритість, зручність, результативність, професійність.

Важливою парадигмою сучасної реформи має стати створення і функціонування якісно нового, побудованого на принципах верховенства права, деполітизації, демілітаризації, децентралізації, підзвітності та прозорості в роботі, тісної взаємодії з населенням та місцевими громадами, професійної підготовки персоналу, правоохоронного сервісу, здатного служити лише суспільству і захищати його права. Так, модель організації та функціонування органу охорони правопорядку України бачать як: правоохоронну та соціально-сервісну, проте, з наявністю у структурі органу

охорони правопорядку України воєнізованого формування — 76,8% респондентів; правоохоронною соціально-сервісною — 24,1%; правоохоронною мілітаризованою — лише 1%. Покращенню ж роботи поліції взагалі, на думку респондентів, сприятимуть: зміна системи взаємовідносин з населенням — 19,6%; підвищення рівня довіри населення — 26,8%; встановлення громадського контролю за діяльністю поліції — 14,5%; прозорість роботи — 15,8%.

З метою вдосконалення поліцейської діяльності в Україні слід також провести ряд організаційних заходів, спрямованих на перебудову служб та підрозділів правоохоронних органів. Зокрема, структурна побудова підрозділів патрульної поліції повинна здійснюватися з урахуванням вивчення та впровадження передового зарубіжного досвіду та зі збереженням й удосконаленням апробованих ефективних вітчизняних практик використання сил та засобів, що використовувалися міліцією під час охорони громадського порядку. Ця структура має відповідати загальносвітовому стандарту ефективності діяльності патрульної служби — системного, науково обґрунтованого розташування сил та використання засобів охорони публічного порядку, при якому кожен громадянин мав би впевненість у своїй безпеці, а показником успішності такої діяльності були б низький рівень злочинності та задоволення громадськості діяльністю поліції.

Враховуючи важливість запровадження позитивного зарубіжного досвіду професійної підготовки поліцейських кадрів, необхідно зазначити, що цей процес потребує ґрунтовного всебічного аналізу і вироблення конкретних заходів, обрання засобів та методів їх реалізації з урахуванням національного менталітету, вітчизняного передового досвіду і педагогічних традицій, визначення актуальності його впровадження в конкретній ситуації, відповідності його стратегії розвитку правоохоронних органів. Проблема оптимізації процесу формування комунікативної компетентності майбутніх

поліцейських потребує системного вирішення, яке включатиме вироблення нових освітніх стратегій й розробку нових методик навчання. І від того, наскільки швидко й у повному обсязі вона вирішуватиметься, залежить становлення поліцейського нового часу, здатного ефективно вирішувати професійні завдання.

Розбудова Національної поліції України вимагає реформування всіх служб, особовий склад яких потребує професійного навчання. Базою для цього може слугувати розгалужена відомча система освіти і науки МВС України як комплекс різних типів вищих навчальних закладів, які завдяки міжнародному співробітництву накопичили значний досвід.

За роки незалежності Україні освітні заклади, які знаходяться у підпорядкуванні МВС України, накопичили унікальний позитивний досвід патріотичного виховання та професійного навчання правоохонців. Вони повинні стати центрами реформування системи МВС України на стандартах ЄС, шляхом не тільки механічного їх запозичення, але й творчого удосконалення з метою врахування вітчизняної специфіки забезпечення прав і свобод громадян та недопущення впровадження в практичне життя правоохоронних органів положень, яка традиційно добре працюють в умовах країн–учасниць ЄС із сталою демократією, однак, в умовах вітчизняної дійсності можуть привести до корупційних дій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів : у 2 т. Т.1. – Київ, Юридична думка, 2004. – 584 с.
2. Авер'янов В.Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки / В.Б. Авер'янов // Право України. – № 5, 2004. – С. 113–116360.
3. Агеева Е. А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов / Е. А. Агеева. – М. : Юрид. лит., 1973. – 104 с.
4. Аграрне право України / В. З. Янчук, В. І. Андрейцев, С. Ф. Василюк та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 720 с.
5. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
6. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / [за заг. ред. Коваленка В. В., Римаренка Ю. І. Олефіра В. І., Константінов С. Ф., Кузьмініх Г. Б. та ін.]. – Видання друге. – К. : Директ Лайн, 2012. – 816 с.
7. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підруч. [для слухачів та курсантів вузів МВС України] / за ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – К. : КМУЦА, 1999. – 178 с.
8. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, Еспада, 2000. – 368 с.
9. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
10. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко. - К.: Юрінком Інтер, 2014. - 528 с.
11. Адміністративне право України : підручник [для юридичних вузів і

факультетів] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 526 с.

12. Азаров М. Я. Протидія корупції та організованій злочинності / М. Я. Азаров // Крок. – 2001. – № 18. – Вересень. – С. 5.

13. Аналітичний звіт за результатами фокус-групового дослідження «Довіра та оцінка діяльності нової поліції». – К., 2015.

14. Андреевский И. Е. Полицейское право: в 2 т. / И. Е. Андреевский. – СПб. : Праца, 1871– . – Т. 1: Полиция безопасности. – 1871. – 543 с.

15. Аннеке О. Принципы деятельности полиции. Методическое пособие по правам человека / Оссе Аннеке – Амстердам, 2006. – 342 с.

16. Ануфрієв М. І. Вищий заклад освіти МВС України: Науково-практичний посібник / Ануфрієв М. І., Бандурка О. М., Ярмиш О. Н. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1999. – 369 с.

17. Ануфрієв М. І. Органи внутрішніх справ на рубежі тисячоліть / Ануфрієв М. І. // Науковий вісник Дніпропетр. юрид. ін-ту МВС України. – 2000. – № 1. – С. 3–15.

18. Ануфрієв М. І. Проблеми реалізації норм Конституції України в діяльності органів внутрішніх справ / Ануфрієв М. І. // Конституція України – основа модернізації держави та суспільства : матер, наук. конф. (м. Харків, 21-22 червня 2001р.) / упоряд. Ю. М. Грошевий, М. І. Панов. – Х. : Право, 2001. – С. 80–85.

19. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования) / В. Г. Афанасьев. – Изд.2-е, доп. – М. : Политиздат, 1973. – 390 с.

20. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / Бандурка О. М. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

21. Большой энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. – 2-е изд. – М. : Научное издательство “Большая Российская энциклопедия” ; Санкт-Петербург : “Норинт”, 1998. – 1456 с.

22. Бабай А. Н. Деуниверсализация функций ОВД в условиях реформирования гражданского общества / Бабай А. Н. // ОВД в борьбе с преступностью на дальнем востоке. – Хабаровск : ДВЮИ МВД РФ, 1998. –С.

19–27.

23. Баймуратов М. О. Міжнародно-правові аспекти становлення і розвитку європейської безпеки на порозі ХХІ століття : монографія / М. О. Баймуратов, О. А. Делінський. – Одеса, 2004. – 367 с.

24. Баланик Б. Г. Общественный порядок как категория советского законодательства / Баланик Б. Г. // Советское государство и право. – 1982. – № 11. – С. 48–52.

25. Бандурка А. М. Судебные и правоохранные органы Украины / А. Н. Бандурка. – Х. : Университет внутренних дел, 1999. – 349 с.

26. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність : підручник. Ч.1 / О. М. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун.-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

27. Басай В. Д. Судові та правоохоронні органи України / В. Д. Басай. – Івано-Франківськ, 2002. – 820 с.

28. Басс В. О. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн: дис. ... кандидата юрид. наук / Басс В. О. – К., 2010. – 208 с.

29. Бахрах Д. Н. Административное право России. / Бахрах Д. Н. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 1996. – 536 с. – (Учебник для вузов ; ч. 1).

30. Безденежных В. М. О формах административной деятельности советской милиции и их классификации / Безденежных В. М. // Труды Высшей школы МООП СССР. – М. : НИиРИО ВШ МООП СССР, 1968. – Вып. 20. – С. 17–54.

31. Безсмертний Є. О. Реформування системи МВС України як чинник впровадження європейських стандартів у діяльність правоохоронних органів / Євгеній Олександрович Безсмертний // Актуальні проблеми адміністративно - правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України, Харків. – 2015. – С. 25–33.

32. Белкин Р. С. Криминалистическая энциклопедия / Р. С. Белкин. – М. : Дело, 2000. – 234 с.

33. Бельский К. С. Полицейское право : лекц. курс / К. С. Бельский ; под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина. – М. : Дело и сервис, 2004. – 816 с.

34. Бельский К. С. Полиция и правовое государство / К. С. Бельский // *Полицейское право*. – 2005. – № 1 (1). – С. 96–100.
35. Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права / Бельский К. С. // *Государство и право*. – 1997. – № 11. – С. 16.
36. Белявский Н. Н. *Полицейское право : конспект лекций* / Н. Н. Белявский. – Юрьев : Тип. Матиссена, 1904. – 334 с.
37. Бенда Р. – Главный инспектор уголовной полиции Вены. «Паблик релейшн. их необходимость для полиции XX века» / Бенда Р. – Смоленск, 2001. – 211 с.
38. Бесчастний В. Взаємодія міліції й населення як стратегічний напрям діяльності органів правопорядку / Віктор Бесчастний, Геннадій Гребеньков // *Віче*. – 2013. – № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3714>.
39. Бесчастний В. М. Міжнародний досвід у діяльності міліції України / Бесчастний В. М. // *Віче*. – 2009. – № 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1780>.
40. Бистрик Г. Правоохоронна діяльність у контексті вдосконалення правових форм діяльності держави / Г. Бистрик // *Юридична Україна*. – 2010. – № 2. – С. 20–27.
41. Білик В. М. Організаційно-правові засади реалізації поліцейської функції в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Білик В. М. – К., 2008. – 240 с.
42. Білоконь М. В. Державне управління у сфері охорони громадського порядку : монографія / М. В. Білоконь. – Х. : НУВС, 2004. – 700 с.
43. Білоконь М. В. Поліція Сполучених штатів Америки: сучасний стан та тенденції розвитку / М. В. Білоконь // *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. – 2004. – № 2. – С. 9–13
44. Боданюк М. А. Загальна характеристика форм і методів взаємодії підрозділів транспортної міліції з адміністраціями транспортних підприємств в сфері охорони особистих та майнових прав громадян на залізничному транспорті / М. А. Боданюк // *Актуальні проблеми держави і права*. – 2012. –

Вип.65. – С. 568–574.

45. Божьев В. П. Правоохранительные органы Российской Федерации / В. П. Божьев. – М. : Спарк, 1996. – 414 с.

46. Бондар Г.Ю. Правове забезпечення взаємодії слідчих правоохоронних відомств у кримінальному судочинстві України: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Харьков, 2004. – 230 с.

47. Братель С. Г.Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ / Братель Сергій Григорович // DOCVIEWER. – 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://docviewer.yandex.ua/?url=http%3A%2F%2Fwww.kdpu-nt.gov.ua%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fbratel_referat.doc&name=bratel_referat.doc&lang=uk&c=5749799a05f2.

48. Братковський М. Л. Формування механізмів реалізації публічної влади на підставі довіри : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / М. Л. Братковський. – Донецьк, 2011. – 34 с.

49. Бровко Н. В. Социологические и правовые аспекты сотрудничества органов внутренних дел с территориальными объединениями казачества : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / Бровко Н. В. – М., 1996. – 20 с.

50. Букач В. В. Особливості забезпечення міліцією конституційних політичних прав та свобод громадян / Букач В. В. // Захист прав, свобод і законних інтересів громадян України в процесі правоохоронної діяльності : матеріали міжвуз. наук.-практ. конф. / голов. ред. І. Г. Кириченко (м. Донецьк, 27 квітня 2001 р.). – Донецьк : ДІВС, 2001. – С. 594–602.

51. Булавин С. П. Юридические гарантии законности в СССР и место органов внутренних дел в механизме их реализации: дисс. ... кандидата юрид. наук / Булавин С. П. – М, 1991. – 200 с.

52. Бучакова М. А. Взаимодействие полиции и общества / Бучакова М.А., Дизер О.А. // Вестник Омск. ун-та. Сер. «Право». – 2015. – № 2 (43). – С. 58–63.

53. Вандышев А. С. Методологические, организационно-тактические

проблемы оперативного поиска / А. С.Вандышев // Труды КВШ МВД СССР. – К., 1976. – С. 37–40.

54. Васильев А. М. Теория государства и права / Васильев А. М. – М., 1977. – 411 с.

55. Вебер М. Избранные произведения / Вебер М. – Пер. с нем. ; сост., общ.ред и послеслов. Ю. Н. Давыдова. – М., 1990. – 804 с.

56. Вебер М. Избранное. Образ общества / М. Вебер – М. : Юрист, 1994. – 702 с.

57. Ведель Ж. Административное право Франции. / Жорж Ведель ; [пер. с франц. д-ра юр. наук Л. М. Энтина]. – М. : Прогрес, 1973. – 512 с.

58. Ведерникова О. Н. Теория и практика борьбы с преступностью в Великобритании / Ведерникова О. Н. – М. : Российская криминологическая ассоциация, 2001. – 344 с.

59. Ведерников Ю. А. Правоохоронна діяльність в Україні: теоретико-правовий аспект / Ю. А. Ведерников, А. М. Кучук. – К. : Знання України, 2009. – 219 с.

60. Ведерников Ю. А. Щодо визначення поняття правоохоронної діяльності / Ю. А. Ведернікос, В. К. Шкарупа, В. П. Карпунчев // Науковий вісник Дніпропетровськ. юрид. ін-ту МВС України. – 2001. – № 3. – С. 102–111.

61. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2002. – 1440 с.

62. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / И. И. Веремеенко. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1982. – 112 с.

63. Весёлый В. З. Формирование теорий управления в сфере правоохранительной деятельности и совершенствование управленческой подготовки кадров в ОВД: дис. ... доктора юрид. наук / Весёлый В. З. – М., 1998. – 392 с.

64. Взаємодія міліції та громадськості в Україні : навчальний посібник / керів. авт. кол. О. В. Поволоцький ; за заг. ред. А. Дж. Бека, О. Н. Ярмиша. – Харків : Вид-во Нац.. ун-ту внутр. справ, 2001. – 200 с.

65. Грохольський В. Л. Організаційно-правові засади управління спеціальними підрозділами МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : монографія / Грохольський В. Л. ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 312 с.

66. Гаврилюк Т. Д. Адміністративно – правові засади співпраці міліції (поліції) з населенням: європейський досвід: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Гаврилюк Т. Д. ; НАВС. – Київ, 2011. – 245 с.

67. Гаген В. А. Учебник административного права / Гаген В. А. – Ростов, 1919. – 393 с.

68. Гаркуша В. С. Діяльність підрозділів податкової поліції по боротьбі з корупцією в органах Державної податкової служби України: дис. ... кандидата юрид. наук : 21.07.04 / В. С. Гаркуша. – Х., 2004. – 217 с.

69. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву / Владимир Матвеевич Гессен. – СПб. : Типография «Север», 1907–1908. – 196 с.

70. Глієвой А. Л. Взаємодія кримінальної поліції та оперативних підрозділів Державного Департаменту України з питань виконання покарань у боротьбі зі злочинністю: дис. ... кандидата юрид. наук : 21.07.04 / А. Л. Глієвой. – Х., 2003. – 240 с.

71. Годунин Р. С. Роль органов местного самоуправления в обеспечении правопорядка: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Годунин Роман Сергеевич.-М., 2005. – 205 с.

72. Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Й. І. Горінецький. – К., 2005. – 20 с.

73. Горшенева И. А. Полиция в механизме современного государства (теоретико-правовые аспекты): дис. кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Горшенева Ирина Аркадьевна ; Юрид. ин-т МВД России. – М., 2002. – 42 с.

74. Гостев В. В. Організаційно-правові форми забезпечення громадської безпеки органами Національної поліції : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. – К., 2005. – 19 с.

75. Грицианский П. С. Некоторые вопросы теории социалистического

правопорядка / Грицианский П. С. // Труды Ун-та дружбы народов им. П. Лумумбы. – 1967. – Т. XX. – Вып. 2. – С. 14.

76. Грищук М. Думки щодо реформи правоохоронних органів в Україні [Електронний ресурс] / Михайло Грищук // "Громада і закон" – Режим доступу до ресурсу: <http://gromadaizakon.zt.ua/dumki-shhodo-reformi-pravoohoronnih-organiv-v-ukrayini/>.

77. Губанов А. В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России: дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.02 / Губанов А. В. – М., 1997. – 355 с.

78. Губанов А. В. Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка : монография / А. В. Губанов. – М. : ВНИИ МВД России, 1993. – 104 с.

79. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран: Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А. В. Губанов. – М., 1999. – 286 с.

80. Губанов А.В. Полиция государств Западной Европы: основные черты организации и деятельности : учеб. пособие / А. В. Губанов. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1990. – 64 с.

81. Гуляев А. П. Правоохранительная деятельность: понятие, виды и система субъектов / Гуляев А. П. // Правоохранительные органы и организации России. – М. : Б.и., 1999. – С. 6–7.

82. Гуляев П. Права и обязанности градской и земской полиции. Часть 1. О полиции вообще / Гуляев П. – СПб., 1824. – С. 75.

83. Гусев Р. Г. Зарубежный опыт разработки критериев и механизмов оценки деятельности правоохранительных органов / Р. Г. Гусев // Новый юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 222–227.

84. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев. – М. : Зерцало, 1997. – 367 с.

85. Декларація про поліцію : від 08.05.1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_803.

86. Декларація про поліцію : резолюція Парламентської асамблеї Ради

Європи : від 08.05.1979 р., № 690 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_803.

87. Делегація Донецького юридичного інституту МВС України взяла участь у Міжнародній науково-практичній конференції «Світовий досвід підготовки кадрів поліції та його впровадження в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dli.donetsk.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4605:2016-03-18-6&catid=4:novini&Itemid=9.

88. Дементьев Н. В. Участие трудящихся в охране общественного порядка в СССР / Дементьев Н. В. – М., 1960. – 326 с.

89. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С. Ф. Денисюк. – Д., 2010. – 36 с.

90. Дербенев А. П. Психология взаимодействия следователя и оперативного работника : учеб. пособие / А. П. Дербенев ; за ред. В. М. Рыбкина. – М. : Научно-исслед. и ред.-изд. отдел, 1983. – 72 с.

91. Дербичева С. А. Взаимодействие милиции/полиции и населения: отечественный и зарубежный опыт : курс лекций / Дербичева С. А. – Смоленск, 2001. – 304 с.

92. Дербичева С. Социализация полиции и партнерство с населением как стратегия борьбы с преступностью: европейские ноу-хау / С. Дербичева, П. Астапенко // Закон и право. – 2002. – № 1. – С. 50–55.

93. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. Є. Додіна; Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". – Одеса, 2002. – 21 с.

94. Доценко О. С. Основні напрями діяльності поліції зарубіжних країн, основним завданням яких виступає забезпечення громадської безпеки / О. С. Доценко // Митна справа. – 2014. – №2 (92). – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 217–220.

95. Дубінчак В. М. Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпечення (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В. М. Дубінчак. – К., 2010. – 20 с.

96. Дубко Ю. В. Діяльність поліції тоталітарних, авторитарних та демократичних країн у надзвичайних умовах / Ю. В. Дубко // RADNUK. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info/statti/226-admin-pravo/14517-2011-01-18-03-26-44.html>.

97. Дульський О. О. Організаційно-правові основи діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 21.07.04 «Оперативно-розшукова діяльність» / О. О. Дульський. – К., 2003. – 19 с.

98. Евтихийев И. И. Виды и формы административной деятельности органов государственного управления : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.14 / Евтихийев И. И. – М., 1948. – 331 с.

99. Елисеев Б. Полицейское государство? Не надо его бояться! / Б. Елисеев // Российская газета. – 26.02.2000.

100. Елистратов А. И. Должностное лицо и гражданин / Аркадий Иванович Елистратов // Вопросы административного права : (кн. 1). – М. : Т-во Тип. А. И. Мамонтова, 1916. – С. 76–89.

101. Еропкин М. И. Административно-правовая охрана общественного порядка / Еропкин М. И., Попов Л. Л. – Л. : Лениздат, 1973. – 284 с.

102. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка / Еропкин М. И. – М., 1965.

103. Європейський кодекс поліцейської етики (схвалений Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 року), коментар до статті 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://polis.osce.org/library/f/2687/1492/CoE-FRA-RPT-2687-RU-1492>.

104. Ємельянов С. М. Принципи, напрямки, форми та методи взаємодії органів внутрішніх справ державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у проведенні масових заходів і запобіганні масових безладь / Ємельянов С. М., Возний В. І. // Організаційно-правові основи взаємодії ОВС з місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування щодо припинення масових заворушень і групових порушень громадського порядку та запобігання їм : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (м.

Донецьк, 27 січня 2006 р.). – Донецьк : Донецьк. юрид. ін-т, 2006.-С. 47–53.

105. Жильский Н. Н. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел с внутренними войсками в охране общественного порядка: дисс. ... кандидата юрид. наук / Жильский Н. Н. – СПб., 1995. – 296 с.

106. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.

107. Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): дис. ... кандидата. юрид. наук : 12.00.07 / Д. Г. Заброда. – К., 2005. – 235 с.

108. Загуменна Ю. О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності / Ю. О. Загуменна // Право і безпека. – 2010. – № 3 (35). – С. 156–159.

109. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. О. Заросило – К., 2002. – 19 с.

110. Захист прав, свобод і законних інтересів громадян України в процесі правоохоронної діяльності : матеріали міжвуз. наук.-практ. конф. / голов. ред. І. Г. Кириченко (м. Донецьк, 27 квітня 2001 р.). – Донецьк : ДІВС, 2001. – 656 с.

111. Заяць Н. Місце органів внутрішніх справ у реалізації прав людини / Н. Заяць // Право України. – 1999. – № 9. – С. 26–28.

112. Игитов В. И. О сфере правового регулирования в области обеспечения общественного порядка / Игитов В. И. // Вестник МГУ. Серия Х. Право. – 1964. – № 2. – С. 40–44.

113. Ильченко В. А. Взаимоотношения общества и полиции за рубежом и в России / В. А. Ильченко // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. – №1. – С. 138–141.

114. История политических и правовых учений : учебник [для вузов] / под общ. ред. акад. РАН, д. ю. н., проф. В. С. Нерсесянца. – 3-е изд. стереотип. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – 359 с.

115. История полиции дореволюционной России : сб. док. и матер. по истории государства и права / сост. В. М. Курицын, Р. С. Мулукаев, В. П. Коряков. – М. : Наука, 1981. – 360 с.
116. История России : пособие для поступающих в вузы / под ред. Зуева М. Н. – М. : Высш. шк., 1994. – 432 с.
117. Иванов В. Проблеми ефективності взаємодії оперативних підрозділів органів внутрішніх справ зі слідчими / В. Иванов // Вісник Львівськ. ін-ту внутр. справ. – 1999. – Вип. № 2 (10). – С. 265–269.
118. Ільченко О. В. Визначення системи державних правоохоронних органів України та їх місце в системі органів державної влади / О. В. Ільченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/22651/5/11iovodv.pdf>.
119. Історія органів внутрішніх справ : навчальні матеріали до спец. курсу. – Кіровоград, 2003. – 236 с.
120. Колпаков В. К. Адміністративне право України / Колпаков В. К., Кузьменко О. В. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 554 с.
121. Каляянов Д. П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Каляянов Дмитро Петрович ; Одеськ. держ. ун-т внутр. справ. – О., 2010. – 455 с.
122. Камінський А. І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України: дис. ... кандидата юрид. наук / Камінський А. І. – К., 2008. – 199 с.
123. Капитонов С. А. Правообеспечительный потенциал милиции (вопросы теории, методологии и организации): дис. ... доктора юрид. наук / Капитонов С. А. ; Тюменск. юрид. ин-т МВД России. – Тюмень, 2003. – 475 с.
124. Капля О. М. Органи внутрішніх справ України в умовах її інтеграції в Європейський Союз: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / О. М. Капля; Київськ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2007. – 213 с.
125. Капралова С. В. Общественное мнение о полиции: теоретические и эмпирические аспекты / Светлана Валерьевна Капралова. // Общество и право. –

2013. – №2. – С. 274–277.

126. Кармолицкий А. А. Административно-правовое регулирование надведомственных полномочий государственных инспекций / Кармолицкий А. А. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1985. – 82 с.

127. Касараба Ю. Я. Адміністративно-правове забезпечення впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність органів міліції України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. наук спец. : 12.00.07 / Ю. Я. Касараба ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2009. –190 с.

128. Кириченко В. Ф. Об усилении борьбы с хулиганством / Кириченко В. Ф. – М., 1967. – 168 с.

129. Киселев А. К. О полицейском влиянии на общественное сознание в странах Европейского сообщества / А. К. Киселев // Административное право и процесс. – 2012. – № 6. – С. 52–54.

130. Кисельов В. Б. Перспективи реформування системи МВС [Електронний ресурс] // Кисельов В. Б., Руденко З. В. // Українська команда реформаторів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://newukr.com.ua/news/perspektivi-reformuvannja-sistemi-mvs>.

131. Клейнер І. Демократія і держава / Клейнер І. – К. : Б. и., 1999. – 516 с.

132. Климчук В. Естетика тоталітаризму / В. Климчук // Сучасність. – 2001. – № 4. – С. 122–134.

133. Ключев О. М. Взаємодія підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : монографія / Ключев О. М. – Х. : Держ. спец. вид-во «Основа», 2008. – 426 с.

134. Ключев О. М. Взаємодія підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : монографія / О. М. Ключев. – Х. : Основа, 2005. – 378 с.

135. Кобалевский В. Л. Советское административное право / Кобалевский В. Л. – Харьков, 1929. – 187 с.

136. Кобзар О. Ф. Взаємодія органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами в питаннях боротьби з корупцією / Кобзар О. Ф. // Вісник Запорізьк. юрид. ін-ту ДДУВС. – 2012. – № 2. – С. 104–110.

137. Кобзар О. Ф. Використання досвіду поліцейської діяльності провідних країн світу у діяльності правоохоронних органів України /О. Ф. Кобзар // Прикарпатський юридичний вісник. – 2015. – № 3. – С. 46–50.
138. Кобзар О. Ф. Громадський контроль як форма контролю за діяльністю правоохоронних органів України / О. Ф. Кобзар // Право и политика. – 2015. – № 1. – С. 27–32.
139. Кобзар О. Ф. Основні принципи поліцейської діяльності в Україні / О. Ф. Кобзар// Науковий вісник Акад. муніципального управління. Сер. «Право». – 2015. – Вип. 2. – С. 74–82.
140. Кобзар О. Ф. Підходи щодо визначення поняття правоохоронної функції держави /О. Ф. Кобзар // Юридична наука. – 2015. – № 9. – С. 7–13.
141. Кобзар О. Ф. Поняття та елементи правопорядку – сутність та значення / О. Ф. Кобзар // Науковий вісник Херсонськ. держ. ун-ту. Сер.: Юридичні науки. – 2015. – Вип. 5-2. – Т. 3. – С. 121–124.
142. Кобзар О. Ф. Правоохоронна діяльність – теоретико-правовий аналіз /О. Ф. Кобзар // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 3. – С. 166–169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/3_2015/50.pdf.
143. Кобзар О. Ф. Проблеми визначення поняття взаємодії в системі правоохоронних органів / О.Ф. Кобзар // Південноукраїнський правничий часопис. – 2011. – № 4. – С. 155–159.
144. Кобзар О. Ф. Співвідношення та значення понять «громадський порядок», «правопорядок» та «громадська безпека» / О. Ф. Кобзар // Науковий вісник Ужгородськ. нац. ун-ту. Сер.: Право. – 2014. – Вип. 29. – Ч. 2. – Т. 3. – С. 126–130.
145. Кобзар О. Ф. Управлінська функція взаємодії в правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ / О. Ф. Кобзар // Держава та регіони. Сер.: Право. – 2013. – № 1 (39). – С. 40–45.
146. Кобзар О. Ф. Щодо визначення понять публічної безпеки та порядку /О. Ф. Кобзар // Наукові праці Нац. ун-ту «Одеська юридична академія». – 2015. – Т. 16. – С. 76–80.
147. Кобозев А.С. Профессиональная подготовка руководящих кадров

полиції в країнах Європи: особливості та тенденції розвитку / Кобозев А.А., Монгуш А.С. // Право і освіта. - М., 2010, № 1. - С. 4-27

148. Ковалев М. И. Советское уголовное право / Ковалев М. И. – Свердловск, 1971. – 250 с.

149. Ковальська В. В. Організаційно-правові засади діяльності міліції в системі правоохоронних органів держави : монографія. / В. В. Ковальська. – Харків : ТД «Золота миля», 2008. – 504 с.

150. Ковальська В. В. Правова регламентація взаємодії міліції із засобами масової інформації / В. В. Ковальська // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2008. – Вип. 41 – С. 206–213.

151. Ковальська В. В. Спільне вирішення завдань держави органами місцевого самоврядування і ОВС / В. В. Ковальська // Вісник Акад. адвокатури України. – 2008. – Число 2. – С. 25–30.

152. Ковальська В.В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / В.В. Ковальська // Ін-т законодавства Верхов. Ради України. — К., 2009. — 422 с.

153. Ковальська В.В. Правова регламентація взаємодії міліції із засобами масової інформації / В. В. Ковальська // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. — 2008. — Вип. 41 — С. 206–213

154. Когут Я. М. визначення кола суб'єктів поліцейської діяльності / Я. М. Когут // Науковий вісник Львівськ. держ. ун-ту внутр. справ. – 2014. – № 1. – С. 173–180.

155. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку : від 17.12.1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_282.

156. Кодекс України про адміністративні правопорушення / введений в дію Постановою Верховної Ради Української РСР : від 07.12.1984 р., № 8074–10 // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

157. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / [Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін.].

– К. : Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с.

158. Козаченко І. П. Правові, морально-етичні та організаційні основи оперативно-розшукової діяльності / І. П. Козаченко, В. Л. Регульський. – Львів : ЛІВС при НАВСУ, 2000. – 219 с.

159. Козирін А. Н. Адміністративне право зарубіжних країн : навчальний посібник / А. Н. Козирін. – М. : Вид-во «СПАРК», 1996. – 229 с.

160. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву / Кокошкин Ф. Ф. ; под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. – М. : Изд-во «Зерцало», 2004. – 82 с.

161. Колодій А. М. Принципи права України : монографія / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.

162. Колонтаевский Ф. Е. Организация и совершенствование деятельности милиции общественной безопасности: Учебное пособие. – М.: Академия МВД РФ, 1995. – 265 с.

163. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

164. 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. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

165. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання ООН : від 10.12.1980 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_085.

166. Кононова Л. Н. Некоторые аспекты уважения прав граждан в деятельности органов внутренних дел / Кононова Л. Н. // Науковий вісник Юрид. акад. Мін-ва внутр. справ. – 2002. – № 1 (7). – С. 154–160.

167. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : ученик / Б. А. Страшун. – 2-е изд. – М. : БЕК, 1996. – 758 с.

168. Конституція України / прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України : від 28.06.1996 р.. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

169. Контролирующие органы и организации России : учебник [для высших учебных заведений] / под ред. Заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора А. П. Гуляева. – М. : МАЭП, 2000. – 457с.

170. Контроль над правоохронними органами в Україні: цивільний, але не демократичний. Аналітична доповідь. [Електронний ресурс] // Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. – 2004. – Режим доступу до ресурсу: http://shron.chtyvo.org.ua/Natsionalna_bezpeka_i_oborona/2004_N04_52_Kontrol_nad_pravookhoronnymu

171. Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України. Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу “Концептуальні підходи до реформування МВС [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: http://razumkov.org.ua/upload/przh_Melnyk_militsiya_2015_8_5.pdf

172. Концепція «100 днів якості Національної поліції України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/article/1714126?annId=1714127>.

173. Копотун І. М. Громадський порядок як об’єкт кримінально-правової охорони: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.08 / Копотун Ігор Миколайович. – Київ, 2008. – 213 с.

174. Коренев А. П. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Частина Особлива : підручник. / Коренев А. П. – Видання друге, виправлене і доповнене. – М. : МЮИ МВС Росії. «Щит-М», 2004. – 362 с.

175. Корнієнко М. В. Правоохоронна діяльність: адміністративно-правовий аспект / М. В. Корнієнко // Науковий вісник Херсонськ. держ. ун-ту. – 2013. – Вип. 3. – Т. 2. – С. 34–36.

176. Коруля І. В. Поняття професіоналізму працівників міліції як необхідної умови їх професійної діяльності / І. В. Коруля // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), В. М. Дрьомін (заст. голов. ред.) Ю. П. Аленін [та ін.] ; МОН України; НУ ОЮА. –

Одеса : Юрид. л-ра, 2014. – Вип. 72. – С. 412-417.

177. Котюргин С. И. Функции советской милиции. Ч. 1. / Станислав Ильич Котюргин. – Омск : Омск. высш. шк. милиции, 1975. – 275 с.

178. Кравченко Ю. Ф. Міліція України / Ю. Ф. Кравченко. – К. : Генеза, 1999. – 432 с.

179. Кравченко Ю.Ф. Актуальні проблеми реформування органів внутрішніх справ України (організаційно- правові питання): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю.Ф. Кравченко ; Університет внутрішніх справ. — Х., 1998. — 19 с.

180. Кравчук К. Г. Правоохоронна діяльність: проблема загальнотеоретичного визначення / К. Г. Кравчук // LEGALACTIVITY. – 2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://legalactivity.com.ua/index.php?day=10&month=10&option=com_jalendar&view=articles&year=2012\(%\)](http://legalactivity.com.ua/index.php?day=10&month=10&option=com_jalendar&view=articles&year=2012(%)).

181. Краснобрижий І. В. Правова регламентація взаємодії підрозділів ДСБЕЗ МВС України з іншими оперативними підрозділами оовс потребує вдосконалення: постановка проблеми / І. В. Краснобрижий // Вісник Луганськ. держ. ун-ту внутр. справ імені Е. О. Дідоренка. – 2010. – Вип. 3. – С. 287–293.

182. Кратінов А. В. Специфіка діяльності органів внутрішніх справ під час охорони громадського порядку в умовах масового скупчення людей і взаємодія з місцевими адміністраціями й органами місцевого самоврядування з метою запобігання груповим порушенням громадського порядку / Кратінов А. В. // Організаційно-правові основи взаємодії ОВС з місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування щодо припинення масових заворушень і групових порушень громадського порядку та запобігання їм : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 27 січня 2006 р.). – Донецьк : Донецьк. юрид. ін-т, 2006. – С. 124–133.

183. Кривицький Ю. Верховенство права як принцип діяльності міліції: перспективи закріплення та реалізації в умовах реформування МВС України / Ю. Кривицький // Юридична Україна. – 2013. – № 8. – С. 8–13.

184. Крилов В. С. Полиция Великобритании. Основные черты

организации и деятельности : учеб пособ. / В. С. Крылов. – М. : МВШ МВД СССР, 1974. – 76 с.

185. Криштанович М.Ф. Європейський досвід державного управління системою підготовки поліцейських кадрів та можливості його використання у контексті забезпечення національної безпеки України / М.Ф. Криштанович // Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Львів, 11 квітня 2014 р.). – Ч. 2. – Львів, 2014. – С. 44–58

186. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Р. Крусян ; Одес. держ. юрид. акад. — О., 1999. — 19 с.

187. Крылов Б. С. Полиция Великобритании: основные черты организации и деятельности / Б. С. Крылов. – М. : Б.и., 1974. – 48 с.

188. Крылов Б. С. Полиция США. Основные черты организации и деятельности : учеб пособ. / Б. С. Крылов. – М. : МВШ МВД СССР, 1972. – 80 с.

189. Кузнецов Н. В. Уголовная ответственность за нарушение общественного порядка / Кузнецов Н. В. – М. : Юрид. лит., 1963. – 256 с.

190. Кулиев И. О. Информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления (муниципалитетов) в сфере правопорядка : монография / Кулиев И. О. – М. : Центр юридической литературы «Щит», 2002. – 317 с.

191. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А. М. Кучук. – К., 2007. – 20 с.

192. Кучук А. Правоохоронна діяльність: стан наукової розробки проблеми / А. Кучук // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 2. – С. 68–72.

193. Лебедев С. Я. Социально-правовой контроль над преступностью / Лебедев С. Я. – Смоленск, 2000. – 318 с.

194. Лешков В. Н. О мерах против воровства, грабежа и других нарушений имущественной и личной безопасности / Лешков В. Н. – М., 1861. –

384 с.

195. Лешков В. Н. Что такое полиция? / Лешков В. Н. // Москвитянин. – 1843. – № 5. – С. 97.0

196. Лісний Д. В. Адміністративно-правові основи делегування повноважень в діяльності правоохоронних органів України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Лісний Дмитро Вячеславович. – Запоріжжя, 2009. – 201 с.

197. Локк Д. Избранные философские произведения: в 2 т. / Д. Локк ; под. общ. ред. Макаровского. – М. : Соцэкгиз, 1960. – Т. 2. – 532 с.

198. Лондон «за стеклом» // Газета «ЗАГРANIЦА». – 2015. – № 23 (334) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zagranitsa.info/article.php?new=334&idart=3349>.

199. Лошицкий М. В. Административный надзор как основное направление полицейской деятельности государства / Лошицкий М. В. // LEGEA ŞI VIAȚA. – 2014. – № 3.

200. Лошицкий М. В. Полицейская деятельность / Лошицкий М. В. // Право и политика : научно-методический журнал (Кыргызская Республика). – 2013. – Специальный выпуск. – С. 30–34.

201. Лошицкий М. В. Зміст поліцейської діяльності міліції України / Лошицкий М. В. // Кримський юридичний вісник «Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів». – 2008. – Вип.2. – С. 123–129.

202. Лошицкий М. В. Концептуальні підходи до діяльності поліції / Лошицкий М. В. // Вісник Запорізьк. нац. ун-ту. Сер.: Юридичні науки. – 2014. – № 1. – С. 19–23.

203. Лошицкий М. В. Теоретико-правові засади адміністративно-поліцейської діяльності держави : монографія / М. В. Лошицкий. – К. : МП «Леся», 2013. – 370 с.

204. Лошицкий М. В. Теоретико-правові засади адміністративно-поліцейської діяльності держави: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Лошицкий Михайло Васильвич ; Відкритий міжнародний ун-т розвитку людини «Україна». – К., 2014. – 403 с.

205. Лошицький М. В. Теоретико-правові засади адміністративно-поліцейської діяльності держави: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. – Київ, 2014. – 392 с.

206. Лошицький М. В.. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Лошицький Михайло Васильович : Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2002. – 181 с.

207. Лукашук И. И. Средства массовой информации, государство и право / Лукашук И. И. – М. : Стольный град, 2001. – 304 с.

208. Лунев А. Е. Демократизм советского государственного управления / Лунев А. Е. – М. : Юрид. лит., 1967. – 199 с.

209. Луцик А. М. Деякі аспекти здійснення зовнішньорганізаційних адміністративних процедур Державною фіскальною службою України / А. М. Луцик // PRAVOZNAVE. – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/33629/%C0>.

210. Люшер Франсуа. Конституционная защита прав и свобод личности / Люшер Франсуа. – Пер. с фр. С. В. Боботова, Д.И. Васильева. – М. : Прогресс-Универс, 1993. – 309 с.

211. Маляренко В. Т. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України / В. Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebk.net.ua/Book/SptpoU/index.htm>.

212. Мамай К. В. Діяльність органів внутрішніх справ щодо попередження та припинення групових порушень громадського порядку та масових безпорядків: дис. ... кандидата юрид. наук / Мамай К. В. – К., 2013. – 191 с.

213. Манжула А. А. Понятие административно-правового обеспечения общественного порядка / Манжула А. А. // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – №. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.science-education.ru/108-8772>.

214. Маракулин Д. А. К вопросу о сущности общественного порядка / Д. А. Маракулин // Актуальные проблемы Российского права. – 2009. – № 4. – С.

267–269.

215. Мартиненко О. Система підготовки польської поліції (за матеріалами МВС України) / Олег Мартиненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://police-reform.org/articles/sistema-podgotovki-polskoi-policii>.

216. Марченко О. В. Комунікативна культура юриста : навч. посібник / О. В. Марченко. – Дніпропетровськ : ТОВ «Інновація», 2015. – 200 с.

217. Матузов Н. И. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2004. – 420 с.

218. Матутов И. С. Организатор и организаторская деятельность / И. С. Матутов, Умаиский Л. И. – Л. : ЛГУ, 1975. – 185 с.

219. Матышевский П. С. Ответственность за преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения / Матышевский П. С. – М., 1964. – 284 с.

220. Матюхіна Н. П. Поліцейські сили в Британії. Police force in Britain : навч. посібник / Н. П. Матюхіна, О. А. Скідченко. – Харків : Основа, 2002. – 80 с.

221. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : монографія / Н. П. Матюхіна. – Харків : Консум, 2001. – 131 с.

222. Мелешов С. Б. Питання організації взаємодії підрозділів карного розшуку зі слідчими прокуратури при розкритті умисних вбивств, поєднаних із зґвалтуванням / С. Б. Мелешов // Методологічні проблеми теорії та практики оперативно-розшукової діяльності в сучасних умовах. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. – Спец. вип. № 3. – С. 68–80.

223. Міжнародна поліцейська енциклопедія / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Шемшученко. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», – 2003. – Т. 1. – 1230 с.

224. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / [відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко]. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003– . – Т. 1: Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – 2003. – 1232 с.

225. Мороз О.Б. Организационно-правовые основы деятельности полиции государств Западной Европы : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 . – Москва, 2004. – 150 с.

226. Москаленко М. М. Концепция «полицейского права» как идейно-теоретическое основание организации и деятельности полиции дореволюционной России: Историко-теоретический аспект: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Москаленко М. М. – СПб., 2004. – 206 с.

227. Музичук О.М. Щодо методів правоохоронної діяльності членів громадських формувань з охорони правопорядку // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – № 22. – С. 21-24

228. Мушкет И. И. Генезис «полицейского права» в контексте эволюции правовой системы России : Историко-теоретический анализ : автореф. дисс. на соискание ученой степени докт. юрид. наук / Мушкет И. И. – СПб., 2003. – 432 с.

229. Наумкин Ю. В. Взаимодействие органов внутренних дел с учреждениями массовой информации в борьбе с преступностью / Наумкин Ю. В. – Ташкент, 1999. – 91 с.

230. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія / Л. Р. Наливайко. – Х. : Право, 2009. – 412 с.

231. Напрями вдосконалення взаємодії правоохоронних органів з громадськістю / В. В. Мозоль. // Правові реформи в Україні: реалії сьогодення [Текст] : тези VII Всеукр. наук. - теорет. конф., присвяч. Дню юриста України: у 2 ч. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2015. – Частина 2. – С. 32–34.

232. Научная организация управления в аппаратах милиции / под ред. Ю. М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1975. – 243 с.

233. Негодченко О. В. Діяльність міліції громадської безпеки щодо забезпечення прав і свобод людини / О. В. Негодченко // Науковий вісник Дніпропетровськ. держ. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 2. – С. 3–9.

234. Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Негодченко ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 460 с.

235. Негодченко О. В. Забезпечення прав та свобод людини органами внутрішніх справ України : монографія / Негодченко О. В. – Д. : Поліграфіст, 2002. – 416 с.
236. Нечевина Н. Д. Милиция общественной безопасности и гражданское общество: организационный аспект : монография / Нечевина Н. Д. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. – 534 с.
237. Нижник Н. Контроль у сфері державного управління / Нижник Н., Машков О., Мосов С. // Вісник Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – 1998. – № 2. – С. 23–31.
238. Нижник Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) : навч. посібник / Нижник Н.Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т. ; за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. – Ірпінь, 2000. – 304 с.
239. Нікітенко О. І. Правоохоронна діяльність щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави / О. І. Нікітенко // Право і суспільство. – 2015. – №3. – С. 98–101.
240. Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц / под ред. А. В. Иванченко. – М. : Либеральная миссия, 2007. – 264 с.
241. Обшалов С. В. Взаємодія оперативних працівників та слідчих під час проведення невідкладних слідчих дій / С. В. Обшалов // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Право. - 2012. - № 1. - С. 143-147. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2012_1\(8\)_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2012_1(8)_24)
242. Общая теория права : курс лекций / под ред. В. К. Бабаева. – Нижний Новгород, 1993. – 429 с.
243. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1996. – 147 с.
244. Окольский А. С. О понятии полицейского права. – Варшава : Варшавские университетские издания, 1903. – Т. VI. – 436 с.
245. Олефір В. І. Адміністративно-правове регулювання протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми : монографія / Олефір В. І. – К. : Друкарня МВС України. 2004. – 308 с.
246. Онищук О. О. Громадський порядок як провідний напрям

адміністративної діяльності громадської безпеки в сучасних умовах: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnau_pravo/2010_156/10000.pdf.

247. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел. Термины и определения : учебное пособие / кол. авт. – К. : НИиРИО КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1988. – 245 с.

248. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел. Термины и определения [учебное пособие] / НИиРИО КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского. – К. 1988. – 245 с.

249. Органи державної влади України / За ред. В.Ф.Погорілка: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2002. — 592 с.

250. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://polis.osce.org>.

251. Організація діяльності міліції громадської безпеки: мультимедійний навчальний посібник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.naiu.kiev.ua/books/ODGMV.html>.

252. Організація діяльності поліції зарубіжних країн : навч. посіб. / [Братель С. Г., Константинов С. Ф., Лошицький М. В. та ін.] ; за заг. ред. В. В. Коваленка. – К. : КНТ, 2014. – 572 с.

253. Організація судових та правоохоронних органів : навч. посібник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів освіти / [І. Є. Марочкін, В. В. Афанасьев, В. С. Бабкова та ін.] ; за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової, О. М. Толочка. – Харків : Право, 2000. – 272 с.

254. Основин В. С. Основы науки социального управления / Основин В. С. – Воронеж : Изд-во Воронежск. ун-та, 1971. – 437 с.

255. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / [Байдуков В.А., Зайцев В.Ю., Казаков А.И. и др.] ; под ред. Скуратова Ю. И., Семенова В. М.– М. : Юрид. лит., 1998.– 288 с.

256. Павліченко В. М. Громадський контроль за діяльністю міліції щодо виявлення і припинення адміністративних правопорушень у сфері

підприємницької діяльності / В. М. Павліченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/34250/%C2>.

257. адалко Г.В. Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис ... канд. юрид. наук / Г. В. Падалко . – Київ : Б. в., 2007 . – 20 с.

258. Передмова до Матеріалів XVI Міжнародної студентської науково-практичної конференції іноземними мовами. «Підготовка поліцейських кадрів (зарубіжний досвід)». – Харків, 2015. – 108 с.

259. Петров Г. И. Сущность советского административного права / етров Г. И. – М., 1959. – 184 с.

260. Пивовар Ю. І. Організаційно-правові засади взаємодії міліції і органів фінансового контролю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ю. І. Пивовар ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 19 с.

261. Пивоваров В.В. Взаємодія органів досудового слідства та дізнання при розслідуванні кримінальних справ: монографія / В.В. Пивоваров., Л.І. Щербіна.– Харків: Право, 2006. – 176 с.

262. Питання реформування органів внутрішніх справ України : розпорядження Кабінету Міністрів України : від 22.10.2014 р., № 1118-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pitannja-reformuvannja-organiv-vnutrishnih-sprav-ukrayinidoc210056.html>.

263. Піскун С. М. Прокурорський нагляд за дотриманням законності в оперативно-розшуковій діяльності ОВС України (теоретико-правові та організаційно-тактичні основи): дис. ... кандидата юрид. наук : 21.07.04 / С. М. Піскун. – Х., 2003. – 233 с.

264. Платонов И. В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном / Платонов И. В. – Х., 1856. – 56 с.

265. Плахотнік О. В. Забезпечення в Україні конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському референдумі / О. В. Плахотнік // RADNUK–2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info/statti/228-konst-pravo/14617-2011-01-18-07-22-31.html>.

266. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 694 с.
267. Подоляка А. М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку / А. М. Подоляка // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 338-344.
268. Политология : учебник [для вузов] / пер. с англ. Никулевича Ю. В. ; под ред. Водолазова Г. Г., Бельского В. Ю. – Изд. 2-е. – М. : Юнити-Дана, 2005. – 544 с.
269. Полицейские постановления иностранных государств. Пруссия (Бреславль, Познань). Австрия. Саксония. Ирландия. Т. 3. – С.-Пб. :Тип. Имп. Акад. наук, 1866. – С. 5–6.
270. Полищук А. Д. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами в сфере охраны общественного порядка. Административно-правовой аспект : учебное пособие / А. Д. Полищук. – Киев : НИиРИО КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1981. – 120 с.
271. Політковський М. Ф. До витоків формування теорії поліцейської держави / М. Ф. Політковський, З. І. Петречко // Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка». Сер.: Юридичні науки. – 2014. – № 801. – С. 153–158.
272. Політологія. Курс лекцій : навч. посібник / Дзюбка І. С., Панібудьласка В. Ф., Шемшученко Ю. С. та ін. ; за заг. ред. І. С. Дзюбка. – К. : Вища шк., 1993. – 445 с.
273. Поліцейська освіта (за матеріалами зарубіжних видань) : інформ. бюл. / [редкол.: В. К. Колпаков (голова), В. А. Ліпкан (заступ. голови) та ін.] ; пер. з англ. Н. П. Макаренко. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2010. – 36 с.
274. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. 9. – № 6196. – СПб., 1891.
275. Полное собрание законов Российской империи. Т. 21. – СПб., 1830. – С. 115.
276. Положення «Про патрульну службу МВС» / затв. Наказом МВС України : від 02.07.2015 р., № 796. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>.

278. Порубов А. Н. Взаимодействие как процессуальная и профессиональная функция следователя, эксперта и органа дознания / А. Н. Порубов // Вопросы криминологии, криминалистики и судебной экспертизы. – 1998. – Вып. 13. – С. 23–28.

279. Потайчук І. В. Взаємодія спецпідрозділів по боротьбі з організованою злочинністю в процесі виявлення ознак організованої злочинної діяльності / Потайчук І. В. // Часопис Академії адвокатури України – 2012. – № 4 (17). – С. 1–5.

280. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів : Закон України : від 23.12.1993 р., № 3781–XII:[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.

281. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 28.10.2015 р., № 878 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.

282. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України : від 24.04.1996 р., № 456 // ЗП України. – 1996. – № 8 [наведена як довідкова].

283. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України : від 01.06.2000 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

284. Про міжнародні договори України : Закон України : від 29.06.2004 р., № 1906–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.

285. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

286. Про Національний банк України : Закон України : від 20.05.1999 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

287. Про Національну поліцію : Закон України : від 02.07.2015 р., № 1264–XII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

288. Про Національну поліцію : Закон України : від 02.07.2015 р., № 58–

VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

289. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : від 25.06.1991 р., № 1264–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/print1367961621098833>.

290. Про тваринний світ : Закон України : від 13.12.2001 р., № 2894–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2894-14/print1367961621098833>.

291. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України : від 22.06.2000 р., № 1835–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

292. Програма «Охорона довкілля та раціональне використання природних ресурсів Київської області на період до 2011 року»: затверджено Рішенням Київської обласної ради від 06 листопада 2007 року № 198-13-V // menr.gov.ua/docs/activity...10ecopr2008kyivska.doc

293. Проневич О. С. Національна поліцейська система Федеративної Республіки Німеччини: конституційно-правові основи, організаційна побудова, розподіл повноважень / О. С. Проневич // Науковий вісник Дніпропетровськ. юрид. ін-ту МВС України. – 2001. – № 1.

294. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. С. Проневич ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 36 с.

295. Проневич О. С. Поліцейська діяльність як вид державно-управлінської діяльності / О. С. Проневич // Форум права. – 2009 – № 2. – С. 350–356 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2009_2_55.pdf.

296. Проневич О. С. Німецька та польська моделі партнерської взаємодії поліції та населення на локальному рівні / О. С. Проневич // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 600-606 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11pocnlr.pdf>.

297. Пронюк Н. В. Сучасне міжнародне право / Пронюк Н. В.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/knigi/462-suchasne-mjnarodne-pravo-pronyuk-nv.html>.

298. Профілактика злочинів: підручник / О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та ін.; За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. О. М. Джужи.- К.: Атіка, 2011 – 720 с.

299. Пчолкін В. Д. Проблеми вдосконалення оперативно-розшукової діяльності в боротьбі з економічними злочинами / В. Д. Пчолкін // Вісник УнВС. – 1999. – Спецвип. № 1. – С. 115–119.

300. Пылев С. В. Роль средств массовой информации в формировании образа работника правоохранительной системы / Пылев С. В. // Милиция. – 2001. – № 12. – С. 5.

301. Ратушняк В. І. Адміністративно-правові засади управління міліцією громадської безпеки в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук / Ратушняк В. І. – Х., 2013. – 212 с.

302. Результати соціологічного дослідження «Оцінка громадянами ситуації в Україні та стану проведення реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/ukr/news.php?news_id=635.

303. Рейнгардт Н. В. Судебная полиция / Рейнгардт Н. В. – Казань, 1900. – С. 5.

304. Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» / ухвалені Комітетом Міністрів 19 вересня 2001 на 765-му засіданні заступників Міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.

305. Реформирование полиции в странах центральной и восточной Европы / П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек и др. ; под ред. М. Капарини, О. Маренина ; предисловие А. Н. Ярмыша. – К. : Задруга, 2005. – 256 с.

306. Резнік О. М. Адміністративно-правові засади діяльності податкової міліції: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Резнік Олег Миколайович ; Київськ. міжнародн. ун-т. – К., 2013. – 227 с.

307. Римаренко Ю. І. Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку :

[документально-джерелознавчий довідник] / Римаренко Ю. І., Кондратьєв Я. Ю., Кириченко І. Г. – К. : Центр з прав людини. НАВСУ. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 128 с.

308. Рішення Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : від 02.11.2004 р., Справа № 1-33/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.

309. Розенфельд В. Г. Административное принуждение / Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н. – Воронеж, 1993. – 408 с.

310. Ротару Л. Зачем сотруднику органов внутренних дел этика? / Леонид Ротару // Ежедневная газета "Петровка, 38". – 2012. – №20.

311. Роша А. Н. Функции и структура муниципальной милиции / Роша А. Н. // Муниципальная милиция: (Проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт). – М. : Академия МВД СССР, 1991. – 657 с.

312. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин / Рябченко О. П. ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х., 1999. – 326 с.

313. Советское право : учебник / под ред. Опрышка В. Ф. – К. : Выща школа, 1990. – 463 с.

314. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: дис. ... доктора юрид. наук / Соловей Ю. П. – М., 1993. – 346 с.

315. Савченко А. В. Федеральні правоохоронні органи США: місія, організаційна структура та застосування кримінального законодавства : навч. посібник / А. В. Савченко. – К. : Текст, 2003. – 122 с.

316. Садлер Дж. Повышение эффективности работы органов местной власти: опыт Великобритании / Дж. Садлер, В. Лобанов // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – № 2 – С. 82–86.

317. Сальников В. П. Убеждение и принуждение в деятельности органов внутренних дел : пособие / В. П. Сальников, В. П. Федоров. – Л. : ВПУ, 1989. –

90 с.

318. Сапальов В. П. Отримання оперативно-розшукової інформації з використанням спеціальних технічних засобів підрозділами оперативної служби (теоретико-правові та організаційно тактичні основи): дис. ... кандидата юрид. наук : 21.07.04 / В. П. Сапальов. – Х., 2002. – 251 с.

319. Сахаров А. Б. Правовое обеспечение предупреждения преступлений / Сахаров А. Б. // Советское государство и право. – 1975. – № 11. – С. 82–86.

320. Свои Р. Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России / Свои Р. Д. ; под общ. ред. В. П. Сальникова. – СПб. : Санкт-Петербургский ун-т МВД России ; Изд-во «Алетейя», 2000. – 288 с.

321. Селюков В. С. Від міліції до поліції: правові проблеми, чинники, вектори реформування / В. С. Селюков. // Вісник ХНУВС. – 2013. – №1. – С. 198–205.

322. Семенов В. М. Правоохранительные органы в СССР / Семенов В. М. – М. : Юрид. лит., 1990. – С. 28–29.

323. Серегин А. В. К вопросу о понятии общественного порядка в советском общенародном государстве / А. В. Серегин // Труды Высшей школы МООП РСФСР. – 1963. – № 8. – С. 246–260.

324. Серегин А. В. Общественный порядок и образ жизни / Серегин А. В. // Сов. гос-во и право. – 1978. – № 4. – С. 35.

325. Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / Серегин А. В. – М. : Б.и., 1975. – 165 с.

326. Сидорчук Л. А. Розуміння сутності охорони громадського порядку органами місцевого самоврядування / Л. А. Сидорчук // Європейські перспективи. – 2012. – № 2. – С. 51–56.

327. Сірий Є. В. Соціологія: загальна теорія та методологія, історія розвитку, спеціальні та галузеві теорії : навч. посіб. / Є. В. Сірий. – К. : Атіка, 2009 – 492 с.

328. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / Скакун О. Ф. – Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

329. Скакун О. Ф. Теория держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2006. – 656 с.
330. Смольянинова М. С. Вопросы правового регулирования информирования общества о деятельности полиции / Маргарита Сергеевна Смольянинова. // Вестник Воронежского института МВД России. – 2014. – №4. – С. 86–91.
331. Собакаръ А. О. Системні проблеми організації та діяльності української міліції та шляхи їх подолання на сучасному етапі державотворення / Собакаръ А. О. // Підготовка кадрів міліції (поліції): історія та сучасність : матеріали міжвузів. наук.-теорет. конф. (Київ, 10 червня. 2011 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2011. – С. 113–115
332. Собакаръ А.О. Системні проблеми організації та діяльності української міліції та шляхи їх подолання на сучасному етапі державотворення / Собакаръ А.О.. // Матеріали міжвузівської науково-теоретичної конференції підготовка кадрів міліції (поліції): історія та сучасність. – 2011. – С. 134-140
333. Советское административное право : учебник. Часть специальная / кол. авторов. – М. : Юрид. лит., 1971. – 348 с.
334. Советское административное право. Методы и формы государственного управления / [Березовская С. Г., Васильев Р. Ф., Еропкин М. И. и др.] ; под ред. Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, А. Е. Лунева, М. И. Пискотина. – М. : Юрид. лит., 1977. – 336 с.
335. Соколенко О. Л. Види правоохоронних органів України / О.Л. Соколенко // Форум права. – 2012. – № 3. – 699–705 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12colrou.pdf>.
336. Соколенко О. Л. Захист прав громадян у діяльності правоохоронних органів України: адміністративно-правові засади : монографія / О. О. Соколенко. – Х. : НікаНова, 2012. – 534 с.
337. Соколенко О. Л. Статус і місце правоохоронних органів серед суб'єктів правоохоронної діяльності / О. Л. Соколенко // Науковий вісник Дніпропетровськ. держ. ун-ту внутр. справ. – 2012. – № 4. – С. 246–254.
338. Соколенко О. Напрямки правоохоронної діяльності: особливості

теоретичного розуміння / О. Соколенко // Вісник Київськ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. Сер.: Юридичні науки.– 2012. – № 93. – С. 69–72.

339. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Соловей Ю. П. – Омск : ВМШ МВД РФ, 1993. – 504 с.

340. Солоненко О. М. Сучасні міжнародні стандарти забезпечення прав і свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ / О. М. Солоненко // Науковий вісник НАВС. – 2011. – № 6. – С. 95–103.

341. Солоха В. Є. Теоретичні питання взаємодії оперативних підрозділів між собою та з іншими правоохоронними службами при здійсненні особистого пошуку / Солоха В. Є. // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2005. – Вип. 31. – С. 51–55.

342. Сорокотягин И. Н. Понятие и виды взаимодействия следователя и сведующих лиц (специалистов, экспертов) / И. Н. Сорокотягин // Тактика и психология взаимодействия следователя и эксперта. – Свердловск, 1989. – С. 56–62.

343. Социология. Основы общей теории : учеб. пособие / Г. В. Осипов, Л. Н. Москвичев, А. В. Кабыша и др. ; под ред. Г. В. Осипова, Л. Н. Москвичева. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 461 с.

344. Стахівський С. М. Теорія і практика кримінально-процесуального доказування : монографія / С. М. Стахівський. – К., 2005. – 271 с.

345. Стретович В. Забезпечення відкритості органів державної влади та місцевого са-моврядування / В. Стретович // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 2. – С. 13–17.

346. Судебные и правоохранительные органы Украины : учебник / под ред. проф. А. М. Бандурки. – Харьков : Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.

347. Супонев С. П. Взаимодействие исправительных учреждений со средствами массовой информации : автореф. дисс на соискание ученой степени канд. юрид. наук / Супонев С. П. – М., 2001.– 24 с.

348. Тарасов И. Т. Полиция в эпоху реформ / Тарасов И. Т. – М. : Юрид. вестник, 1885. – 552 с.

349. Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у вузькому та у широкому

розумінні / Р. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 52–54.

350. Теория права и государства : учеб. / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Право и Закон, 2001. – 465 с.

351. Теорія держави та права : підруч. / [Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін.] ; за заг. ред. Є. О. Гіди. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. – 576 с.

352. Тертишник В. М. Гарантії прав і свобод людини та забезпечення встановлення істини у кримінальному процесі України: дис. ... кандидата юрид. наук / Тертишник Володимир Митрофанович. – Дніпропетровськ, 2009. – 203 с.

353. Тертишник В. М. Кримінально-процесуальне право України : підруч./ Тертишник В. М. – 5-те вид., доп. і перероб. – К. : А.С.К., 2007. – 848 с.

354. Топчій В. В. Взаємодія та координація в діяльності органів внутрішніх справ з виявлення та розкриття злочинів / В. В. Топчій. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – С. 165–169.

355. Туманов Г. А. Выборность руководящих работников предприятий, учреждений и организаций / Туманов Г. А. // Советское государство и право. – 1988. – № 1. – С. 51–69.

356. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка / Туманов Г. А. – М. : Политиздат, 1972. – 476 с.

357. Файкс Г. Большое ухо Парижа. Французская полиция: история и современность / Г. Файкс. – М. : Юрид. лит., 1981. – 246 с.

358. Файоль А. Общее и промышленное управление / Файоль А. – М. : Б.и., 1923. – 42 с.

359. Фатхутдінов В. Г. Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманізм (теоретико-правові та методологічні аспекти) : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В. Г. Фатхутдінов. – К., 2006. – 16 с.

360. Федченко О. Організація діяльності патрульної служби поліції зарубіжних країн порівняно з роботою міліції України / Олексій Федченко // Вісник Акад. упр. МВС. – 2009. – № 1. – С. 153–166.

361. Философский энциклопедический словарь / кол. авт. – М., 1983. – 751 с.

362. Французский уголовный кодекс 1810 года. С изменениями и дополнениями на 1 июня 1940 г. / под ред.: Исаев М. М. ; пер. : Лапшина Н. С. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947. – 372 с.

363. Фрицький Ю.О. Проблеми правового регулювання виконавчої влади та системи її органів в Україні / Ю.О. Фрицький // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3. – С. 69-78.

364. Функции и структура органов управления, их совершенствование / под ред. Г. Х. Попова. – М. : Экономика, 1973. – 255 с.

365. Худенко А. Початок реформування правоохоронних органів: нова патрульна служба та її особливості / Худенко А. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1138:nova-patrulna-sluzhba-2&catid=64&Itemid=376.

366. Циверенко Г. П. Адміністративно-правове забезпечення здійснення народного волевиявлення в Україні: дис. ... кандидата юрид. Наук / Циверенко Ганна Павлівна. – Запоріжжя, 2011. – 199 с.

367. Цикалевич В. М.. Охрана общественного порядка органами внутренних дел (Административно-правовое регулирование): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Цикалевич Володимир Миколайови.. – Київ, 2009. – 206 с.

368. Чеишвили Мария Владимировна. Полиция Финляндии: организационно-правовые основы деятельности : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 : Москва, 2001 – 132 с.

369. Черненко Т. Громадська думка як чинник ефективності діяльності правоохоронних органів в Україні. Аналітична записка / Черненко Т. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/468>.

370. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки : в 3 т. / Б. Н. Чичерин. – М. : Типо-литогр. т-ва И. Н. Кушнерев и Ко., 1894– . – Т. 1: Общее государственное право. – 1894. – 492 с.

371. Чухно К. Є. Взаємодія національної поліції України з населенням на

засадах партнерства як важливий напрямок забезпечення правопорядку в країні / Чухно Катерина Євгенівна // Національна поліція України: проблеми становлення та перспективи розвитку : зб. матеріалів наук.-практ. конф. курсантів та студентів (м. Харків, 10 грудня 2015 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2015. – С. 180–185.

372. Шадрин В. М. Полицейская деятельность как объект исследования (историко-правовой аспект) / В. М. Шадрин // Вестник Челябинск. гос. ун-та. – 2003. – № 1. – С. 111–117.

373. Шатрава С. О. Взаємодія судової міліції та Державної судової адміністрації України: питання сьогодення / С. О. Шатрава // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 405–411.

374. Шепітько В. Ю. Криміналістика: Енциклопедичний словник (українсько-російський і російсько-український) / В. Ю. Шепітько ; за ред. акад. НАН України В. Я. Тація. – Х. : НЮА, 2001. – 453 с.

375. Шилінгов В. С. Верховенство права – основоположний принцип правової системи демократичного суспільства / В. С. Шилінгов // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2009. – № 2. – С. 26–29.

376. Шинкаренко І. Р. Проблеми організації взаємодії підрозділів боротьби з контрабандою митної служби з оперативними підрозділами органів внутрішніх справ прикордонних регіонів при розкритті контрабанди / І. Р. Шинкаренко // Вісник ЛІВС. – Спец. вип. – 2000. – С. 102–106.

377. Шпилевский М. М. Полицейское право, как самостоятельная отрасль правоведения / Шпилевский М. М. – Одесса : Тип. Ульриха и Шульце, 1875. – 200 с.

378. Штейн Л. фон. Ученіе объ управленіи и право управленія съ сравненіемъ литературы и законодательствъ Франціи, Англіи и Германіи: руководство, изданное Лоренцомъ Штейномъ, профессоромъ Венскаго университета, какъ основаніе его лекцій: переводъ съ немецкаго: подъ редакцію И. Е. Андреевскаго, орд. профессора С.-Петербургскаго университета / Штейн Л. фон. – Репр. воспроизведение дореволюц. изд. – С.-Петербургъ, 1874.

379. Шушкевич И. Ч. Взаимодействие с населением – важнейшая задача полиции западных стран / Шушкевич И. Ч. – С. : Б.и., 2001. – 586 с.
380. Шушкевич И. Ч. Концептуальные основы обеспечения взаимодействия полиции/милиции с общественностью / Шушкевич И. Ч. – С. : Б.и., 2001. – 397 с.
381. Щеголева Н. В. Полиция и общество: система и люди / Н. В. Щеголева // Молодой ученый. – 2013. – № 2. – С. 267–269.
382. Энциклопедический словарь института Гранат : в 52 т. / Т. 32 : Персия-Поляне. – 11-е изд., стереотип. – М. : Редакция и экспедиция «Русского библиографического института Гранат», Б. г. – 672 с.
383. Юнін О. С. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності правоохоронних (поліцейських) підрозділів і можливості його застосування в Україні : монографія / О. С. Юнін. – Х. : Ніка Нова, 2014. – 456 с.
384. Юнін О. С. Порівняльна характеристика поліції Франції та Німеччини / О. С. Юнін // Вісник Запорізьк. юрид. ін-ту МВС України. – 2004. – № 4. – С. 142–149.
385. Юридична енциклопедія / ред.кол.: Ю. С. Шемушенко та ін. – К. : Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 1. – 669 с.
386. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія / Ярмакі Х. П. – Одеса : Юридична література, 2006. – 334 с.
387. Ямпольская И. А. К методологии научного управления / Ямпольская И. А. // Советское государство и право. – 1965. – № 8. – С. 12–21.
388. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Ярмакі Христофор Петрович ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2006. – 438 с.
389. Ярошенко В. М. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості / В. М. Ярошенко // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. – 2012. – Т. 182, Вип. 170. – С. 85–91.
390. Aubert j. et petit R. La police en France Service public, Paris. Berget

Levralt. 1982. – 309 P.

391. Baker S. A Guide to the Police and Magistrates' Courts Act 194 / Baker S., English J. – London : Butterworths, 1994. – PP. 1–19, 179–187.

392. Berg G. H. Handbuch des Deutschen Polizeirechts. 7 Teile / Berg G. H. – Hannover, 1799–1809.

393. Carrot G. Histoire du maintien de l'ordre en France, de la fin de l'Ancien Régime à 1968. – Toulouse, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques. 2 vol. 1984. – 637 p.

394. Community-Policing (CP) (burgernahe Polizeiarbeit) [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа : www.sozialwiss.uni-hamburg.de.

395. Dictionnaire de droit administratif / Van Lang Agathe, Gondouin Geneviève, Inseguet-Brisset Véronique. – 5e édition. – Paris: Sirey, 1997. – 440 p..

396. Grand dictionnaire universel du XIXe siècle, – PP. 1866–1890.

397. Jessen R. Polizei, Wohlfahrt und die Anfänge des modernen Sozialstaats während des Kaiserreichs / Jessen R // Geschichte und Gesellschaft. – 1994. – 29. – S. 23–31.

398. Mohl R. von. Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 3. Aufl. Bd. 1-3 / Mohl R. von. – Tübingen, 1866.

399. Police (law enforcement) [Электронный ресурс] // ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. – 2015. – Режим доступа: <https://www.britannica.com/search?query=polic>

400. Waddington P. A. J. The Strong Arm of the Law Clarendon Press / Waddington P. A. J. – Oxford, 1991.

ДОДАТКИ

Таблиця 1

Розподіл відповідей на запитання «Чи згодні Ви з думкою, на яку зараз роблять акценти, стосовно того, що міліція була виключно мілітаристським органом, який виконував лише каральну функцію?»

Так, повністю згоден	7,4
Скоріше згоден, ніж ні	24,0
Не згоден	52,1
Важко відповісти	16,5

Таблиця 2

Розподіл відповідей на запитання «Як Ви сьогодні оцінюєте діяльність поліції?»

Позитивно	12,9
Скоріше позитивно, ніж негативно	29,4
Скоріше негативно, ніж позитивно	26,7
Негативно	14,2
Важко відповісти	16,8

Таблиця 3

Розподіл відповідей на запитання «Чи є на даний момент в Україні необхідні для реформи умови?»

Так	11,9
Ні	87,8
Важко відповісти	0,3

Таблиця 4

Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, які саме труднощі у реформуванні спостерігаються сьогодні?»

Недоліки законопроектів, в яких не регламентовано реформаційні дії	65,4
Незрозуміла переатестація старих кадрів	67,8
Використання нелегітимних методів перевірки доброчесності працівників	24,6
Недостатнє фінансування реформи	25,7
Тотальна корумпованість керівної ланки	38,4
Хвиля масових звільнень працівників	12,1
Відсутність координації між новими патрульними поліцейськими та старими працівниками міліції	84,6
Непрозора кадрова політика	45,2
Важко відповісти	4,2

Таблиця 5

Розподіл відповідей на запитання «Якою має бути модель організації та функціонування органу охорони правопорядку України?»

Правоохоронна мілітаризована	0,9
Правоохоронна соціально-сервісна	24,1
Правоохоронна та соціально-сервісна, проте, з наявністю у структурі органу охорони правопорядку України воєнізованого формування	76,8

Таблиця 6

Розподіл відповідей на запитання «Які з вказаних завдань Ви вважаєте найбільш пріоритетними для поліції?»

Захист життя і здоров'я людини	84,5
Протидія загальнокримінальній насильницькій злочинності	72,3
Протидія організованій злочинності	41,6
Захист власності громадян, протидія корисливій злочинності	57,8
Протидія злочинам у сфері службової діяльності	35,2
Протидія корупції	67,5
Протидія наркоторгівлі	32,1
Охорона громадського порядку на вулицях, у громадських місцях, на транспорті	47,6
Захист суспільної моралі	24,8
Надання соціальної та правової допомоги громадянам	57,8
Інший варіант відповіді	–
Важко відповісти	3,4

Таблиця 7

Розподіл відповідей на запитання «Як ви вважаєте, чи покращилась сьогодні діяльність поліції у зв'язку із змінами, що відбулися?»

Діяльність органів поліції покращилась, наявні позитивні результати	18,0
Не спостерігається значних змін	67,3
Важко відповісти	14,7

Таблиця 8

Розподіл відповідей на запитання «Що, на Вашу думку, у сучасних умовах суттєво перешкоджає функціонуванню поліції України та ускладнює її роботу?»

Недосконалість чинного законодавства	57,4
Хронічне недофінансування	36,5
Дисбаланс між старої системою і новими тенденціями, протистояння	87,3
Високий рівень корумпованості в органах державної влади, що визначають політику у правоохоронній сфері	74,1
Суттєві недоліки у доборі кандидатів на проходження служби	21,0
Необхідність кардинальних змін у старій системі	31,2
Зайва бюрократизація	24,3
Вплив політичних сил на діяльність поліції	64,2
Неефективна система взаємодії та координації діяльності органів	21,3
Низький рівень матеріально-технічної забезпеченості	68,9
Низька заробітна плата	74,2
Негативне ставлення населення	54,9
Недовіра населення до поліції	47,2
Недосконала система оцінки діяльності органів поліції	20,6
Інший варіант відповіді	–
Важко відповісти	3,8

Таблиця 9

Розподіл відповідей на запитання «Що, на Вашу думку, сприятиме покращенню роботи поліції?»

Оновлення нормативної та законодавчої бази	41,3
Боротьба із системною корупцією	57,6
Надання більш широких повноважень	32,1
Удосконалення технічної оснащеності	47,5
Збільшення рівня заробітної плати, соціальних гарантій	84,6
Встановлення громадського контролю за діяльністю поліції	14,5
Прозорість роботи	15,8
Створення нової системи атестації працівників поліції	27,7
Уникнення дублювання функцій та повноважень	51,3
Підвищення якості при відборі на службу, підвищення професійної підготовки	48,8
Перехід до нової системи підготовки та навчання кадрів	43,5
Кількісна оптимізація	37,9
Підвищення рівня довіри населення	26,8
Зміна системи оцінювання показників	24,7
Зміна системи взаємовідносин з населенням	19,6
Інший варіант відповіді	–
Важко відповісти	8,6

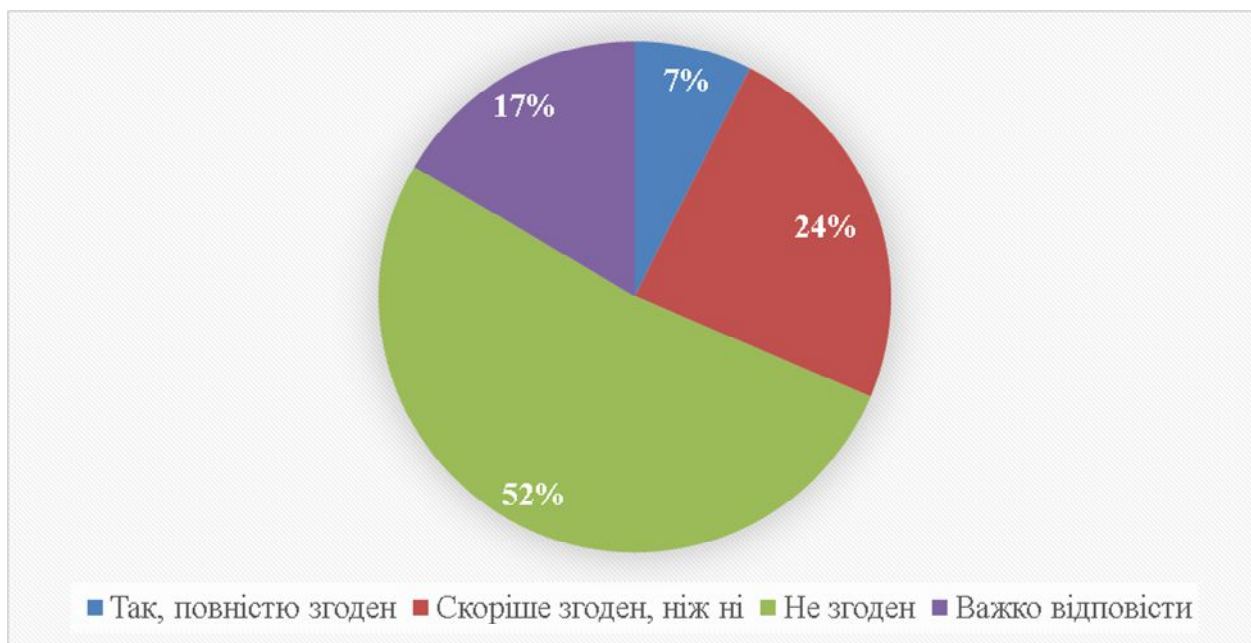


Рис. 1. Розподіл відповідей на запитання «Чи згодні Ви з думкою, на яку зараз роблять акценти, стосовно того, що міліція була виключно мілітаристським органом, який виконував лише каральну функцію?»

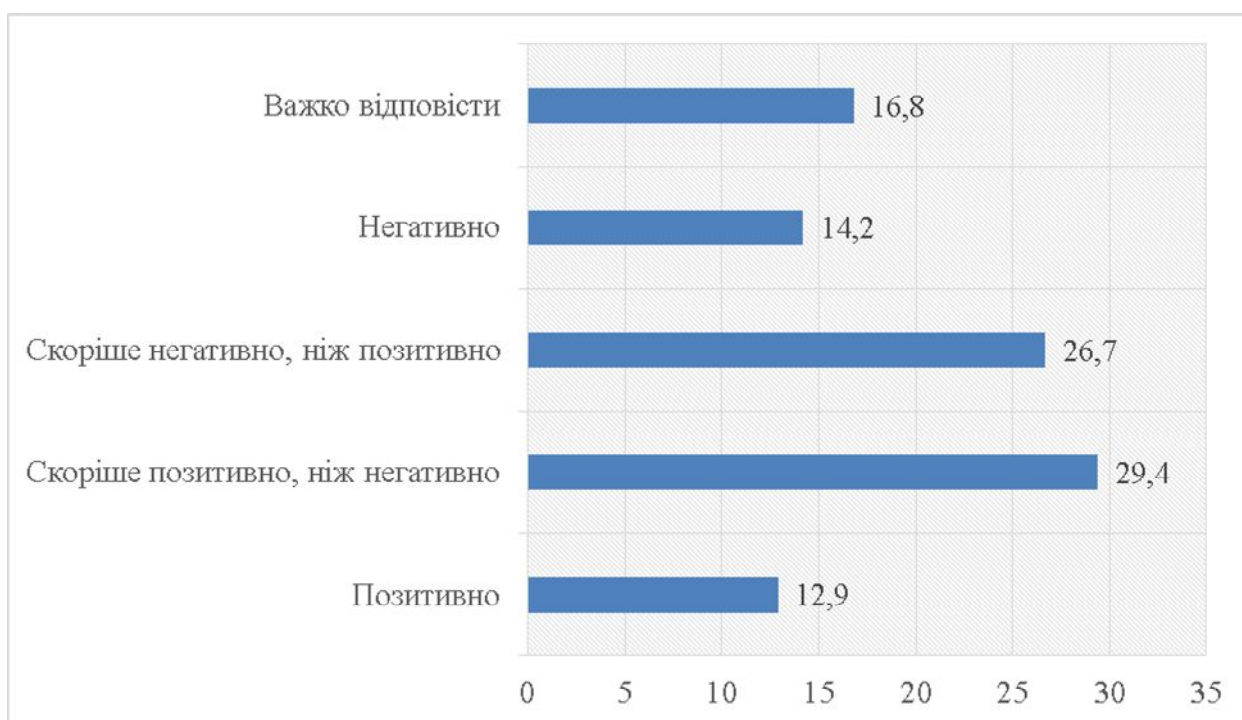


Рис. 2. Розподіл відповідей на запитання «Як Ви сьогодні оцінюєте діяльність поліції?»



Рис. 3. Розподіл відповідей на запитання «Чи є на даний момент в Україні необхідні для реформи умови?»

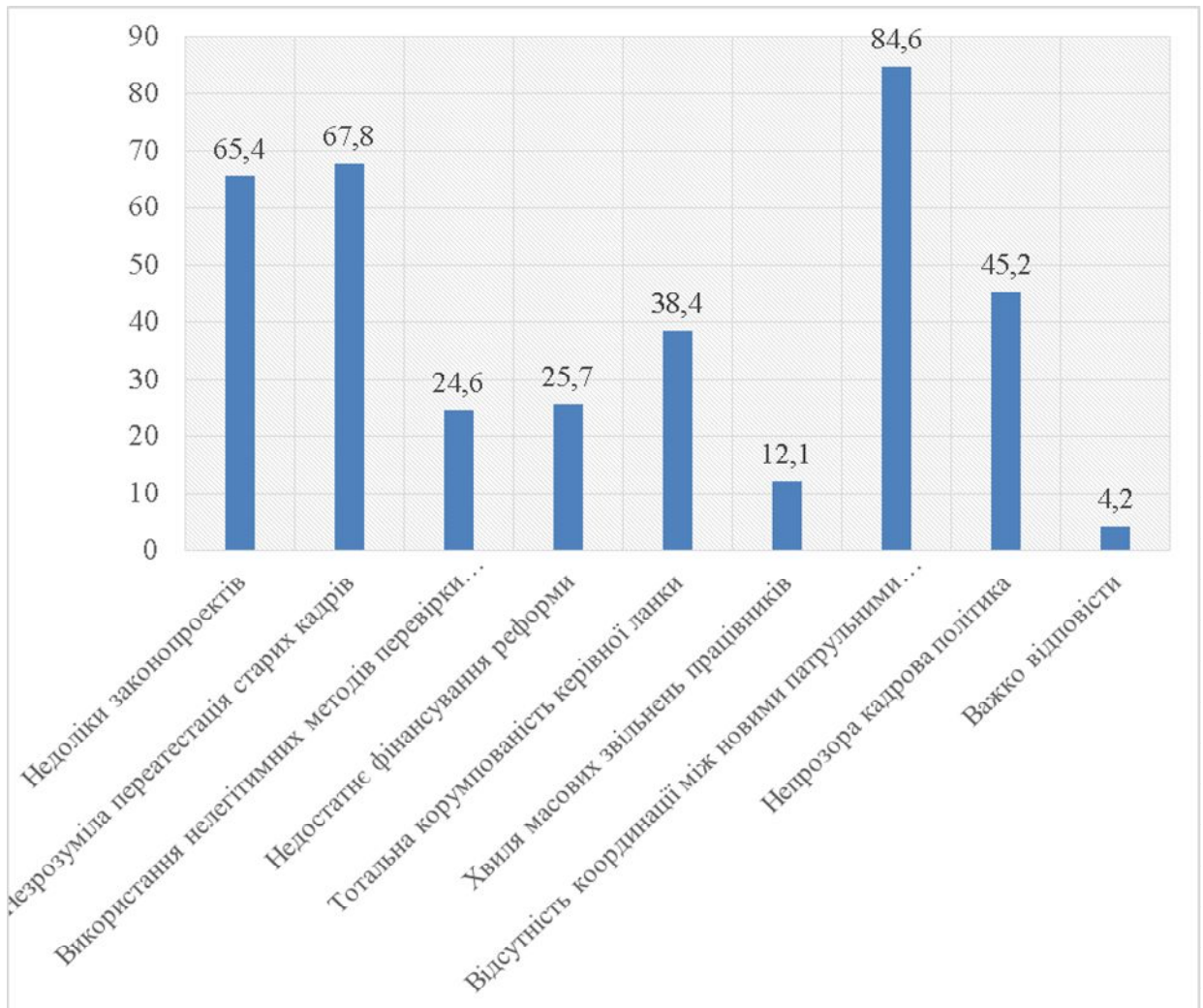


Рис. 4. Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, які саме труднощі у реформуванні спостерігаються сьогодні?»

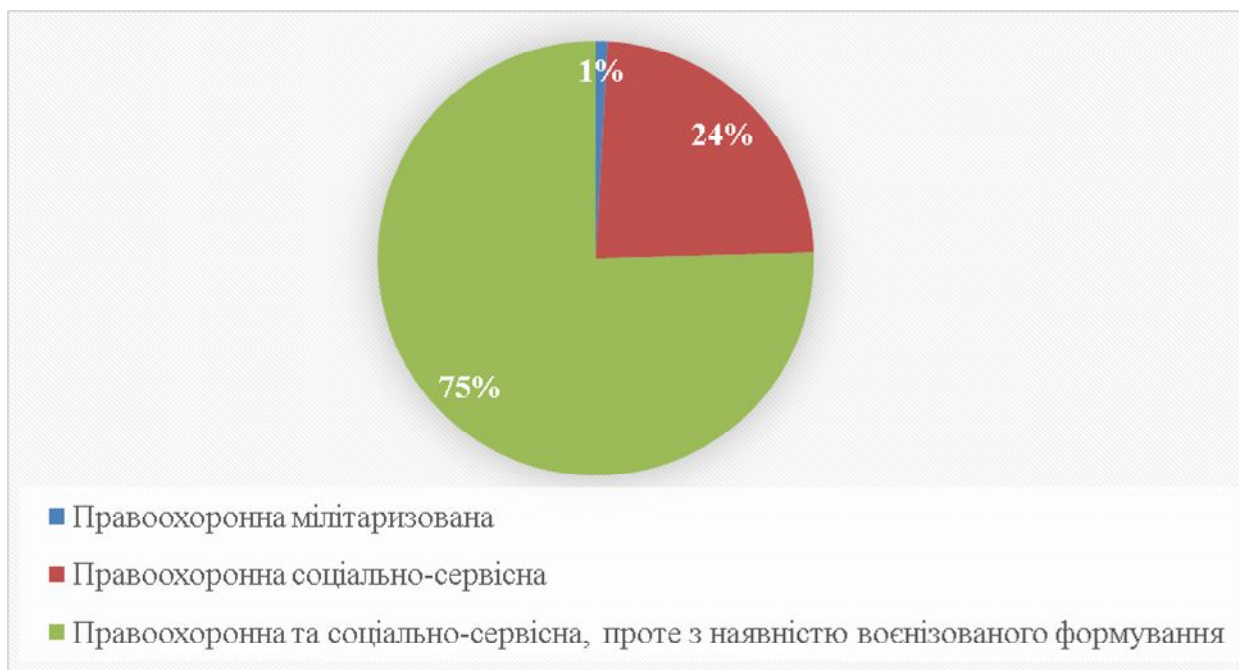


Рис. 5. Розподіл відповідей на запитання «Якою має бути модель організації та функціонування органу охорони правопорядку України?»

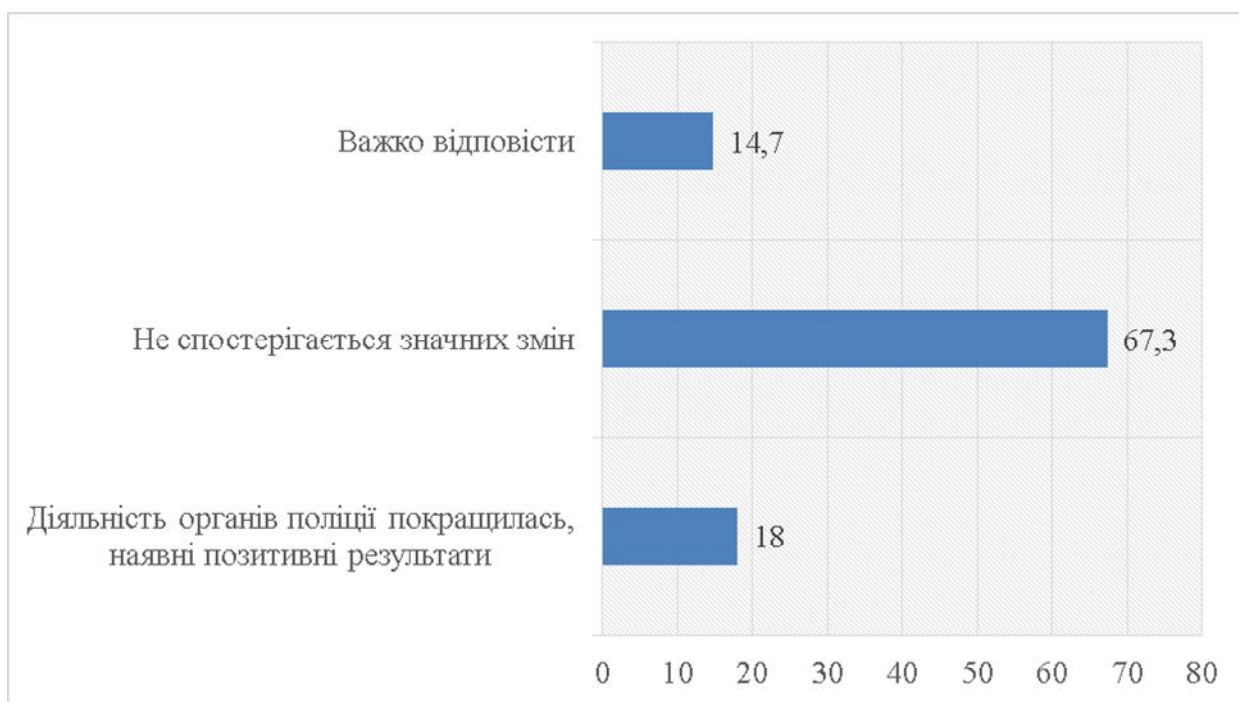


Рис. 6. Розподіл відповідей на запитання «Як ви вважаєте, чи покращилась сьогодні діяльність поліції у зв'язку із змінами, що відбулися?»

КОНЦЕПЦІЯ надання поліцейських послуг

Загальні положення

Послуги, що надаються поліцейськими органами, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг.

Запровадження доктрини поліцейських послуг має здійснюватися на єдиних засадах, що вимагає визначення поняття «поліцейські послуги», з'ясування їх ознак та співвідношення з іншими суміжними категоріями

Методологічною основою доктрини поліцейських послуг є концепція служіння, тому категорія «поліцейських послуг» в своїй основі має те навантаження, що — це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи.

Основними цілями запровадження поліцейських послуг є зробити поліцію захисником прав і свобод людини, а також прав і законних інтересів суспільства як це і повинно бути у сучасній демократичній державі.

Основною метою є:

- повернути довіру населення, перш за все шляхом наближення правоохоронців до громадян;
- підвищити якість та ефективність взаємодії правоохоронців з усіма інститутами громадськості, а також з іншими органами влади та місцевого самоврядування;
- забезпечити високий рівень мобільності та оснащеності поліцейських;
- оптимізувати організаційно-функціональну та штатну структури поліцейських сил, а також витрати на їх утримання.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та недержавні послуги.

Державні послуги надаються органами державної влади, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Недержавні послуги надаються недержавними організаціями, об'єднаннями та громадянами за власні кошти.

Поліцейська послуга - діяльність уповноважених державою поліцейських органів та недержавних інституцій направлена на задоволення потреб суспільства, реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних.

Завданням цієї Концепції є визначення принципів та напрямів поліцейської діяльності з надання поліцейських послуг, зокрема у сфері забезпечення публічної безпеки.

Належність послуг до поліцейських визначається за такими критеріями:

- повноваження поліцейського органу щодо надання певного виду послуг визначається нормативно-правовим актом;
- послуги надаються поліцейськими органами шляхом реалізації владних повноважень (реалізацією особистих прав, свобод і законних інтересів громадян);
- надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

Контрольна діяльність поліцейського органу (перевірки, ревізії, інспектування тощо) не є поліцейською послугою.

Надання поліцейських послуг повинно здійснюватися з урахуванням таких основних принципів:

- законність послуг;
- доступність послуг;
- дотримання стандартів надання послуг;
- результативність;
- відкритість.

Нормативне забезпечення надання поліцейських послуг.

Розвиток системи надання поліцейських послуг, забезпечення належної якості їх надання потребує розроблення відповідних нормативних документів (або удосконалення чинних) у цій сфері.

Першочергове значення має розроблення проектів та прийняття основоположних нормативно-правових актів, які повинні визначити основні засади функціонування системи надання поліцейських послуг.

Для підвищення якості надання поліцейських послуг поліцейськими органами необхідно нормативно визначити засади їх діяльності у цій сфері.

Плата за адміністративні послуги

Особливо актуальними є проблеми віднесення окремих видів поліцейських послуг до платних, обґрунтованості розмірів плати за них, прозорості цього процесу.

Надання поліцейських послуг на платній (безоплатній) основі, переліки поліцейських послуг, а також розмір плати за поліцейські послуги (у фіксованому розмірі на рівні середньої собівартості надання даного виду послуг) повинні визначатися виключно нормативним документом (законом або постановою Кабінету Міністрів)

Підвищення якості надання адміністративних послуг

Для підвищення якості надання поліцейських послуг необхідно:

- максимально децентралізувати їх надання;
- розробити стандарти надання поліцейських послуг;
- запроваджувати сучасні форми надання поліцейських послуг.

Оцінка якості надання поліцейських послуг

Підвищенню якості надання поліцейських послуг сприятиме визначення критеріїв оцінки їх якості та стандартів надання.

Такими критеріями є:

- результативність - задоволення потреби в поліцейській послугі;
- своєчасність (оперативність) - надання поліцейської послуги в установленій нормативними актами строк;
- доступність - фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за поліцейських послугою. Критерій доступності передбачає:
 - зручність - урахування інтересів та потреб отримувачів послуг у процесі організації надання поліцейських послуг.
 - відкритість - безперешкодне одержання необхідної для отримання поліцейських послуги інформації,
 - дотримання принципу рівності усіх громадян;
 - професійність - належний рівень кваліфікації працівників поліцейського органу.

На основі зазначених критеріїв встановлюються стандарти надання поліцейських послуг.

Прикінцеві положення

Для забезпечення надання поліцейських послуг необхідно розв'язати такі проблеми:

- наявність не передбачених нормативно-правовими актами видів поліцейських послуг;
- необґрунтоване плата або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів поліцейських послуг;
- обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання поліцейських послуг;
- неналежне нормативне регулювання процедурних питань надання послуг;
- фактичне зобов'язування фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги;
- віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю і надання відповідних послуг;
- відсутність стандартів надання поліцейських послуг;
- ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури.

Акти впровадження результатів дослідження

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор Дніпропетровського
державного університету
внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
полковник міліції

О.М. Обушенко
2015 року

А К Т

впровадження наукових розробок начальника докторантури та ад'юнктури (аспірантури) Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ кандидата юридичних наук, доцента, полковника міліції Кобзаря Олександра Федоровича за темою дисертації «Адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності в Україні» в навчальний процес Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

« 16 » _____ 12 _____ 2015 року

м. Дніпропетровськ

Комісія у складі: голови комісії – начальника навчально-методичного центру кандидата юридичних наук, доцента, підполковника міліції Салімонова І.М.; членів комісії: начальника факультету підготовки фахівців для підрозділів міліції громадської безпеки, кандидата юридичних наук, підполковника міліції Кацуби Р.М; начальника факультету підготовки фахівців для підрозділів кримінальної міліції кандидата юридичних наук, доцента, полковника міліції Рибалкіна А.О., склала цей акт про те, що результати наукових розробок кандидата юридичних наук, доцента Кобзаря Олександра Федоровича використовуються у навчальному процесі Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ під час проведення семінарських і практичних занять зі слухачами та курсантами при вивченні дисциплін: «Адміністративна діяльність ОВС», «Основи управління в ОВС», «Організація і тактика діяльності міліції громадської безпеки», «Оперативно-розшукова діяльність».

Результати наукових праць знайшли своє відображення у навчально-методичних матеріалах, лекціях, посібниках, де в якості джерел рекомендовано такі основні публікації:

Підручники та посібники

1. Кобзар О.Ф. Основи розслідування та попередження кишенькових крадіжок : навчальний посібник / О.Ф. Кобзар. – Кіровоград : КіпІОІ ХНУВС, 2009. – 127 с.

2. Кобзар О.Ф., Юнін О.С. та ін. Адміністративно-правове та організаційне забезпечення міліцією правопорядку під час виборчого процесу : навчальний посібник / за загальною редакцією В.І. Олефіра. – К. : КНТ, 2010. – 160 с. (гриф МОН)

3. Кобзар О.Ф., Юнін О.С. та ін. Організація діяльності міліції громадської безпеки : навчальний посібник / за загальною редакцією В.І. Олефіра. – К. : КНТ, 2010. – 264 с. (гриф МОН)

4. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навчальний посібник . Видання друге, доопрацьоване / За загальною редакцією Моїсєєва Є.М./О.Ф. Кобзар, О.С. Юнін та ін. – К.: Вид-во ТОВ „НВП Інтерсервіс”, 2010. – 428с. (гриф МОН)

5. Кобзар О.Ф. та ін. Організація розслідування окремих видів злочинів : навчальний посібник. / За загальною ред. проф., д-ра юрид. наук А.Ф. Волобуєва ; МВС України, ХНУВС – Х. : ХНУВС, 2010. – 568 с. (гриф МВС)

6. Адміністративна (поліцейська) діяльність ОВС України. Спеціальна частина : підручник для ВНЗ /за редакцією В.В. Коваленка, Ю.Г. Римаренка, В.І. Олефіра / О.Ф. Кобзар, О.С. Юнін та ін. – Тернопіль.: Вид-во ТОВ „Тернограф”, 2011. – 527с. (гриф МОН)

7. Адміністративна (поліцейська) діяльність ОВС України. Особлива частина : підручник для ВНЗ /за редакцією В.В. Коваленка, Ю.Г. Римаренка, В.І. Олефіра / О.Ф. Кобзар, О.С. Юнін та ін. – Тернопіль.: Вид-во ТОВ „Тернограф”, 2011. – 671с. (гриф МОН)

8. Організація діяльності поліції зарубіжних країн: [навч. посіб.] / Братель С. Г., Константінов С. Ф., Лошицький М. В. Кобзар О.Ф., Юнін О.С. та ін.; за заг. ред. В. В. Коваленка. — К.: КНТ, 2014. — 572 с.

Статті у фахових та міжнародних виданнях

1. Кобзар О.Ф. Загальні принципи діяльності Міністерства внутрішніх справ України як елемента системи правоохоронних органів / О.Ф. Кобзар // Центральноукраїнський правничий часопис. – 2011. – №1. – С.28-24.

2. Кобзар О.Ф. Взаємодія як вид соціальної діяльності в боротьбі зі злочинністю / О.Ф. Кобзар // Південноукраїнський правничий часопис. – 2011. – №3. – С.25-27.

3. Кобзар О.Ф. Проблеми визначення поняття взаємодії в системі правоохоронних органів / О.Ф. Кобзар // Південноукраїнський правничий часопис. – 2011. – №4. – С.155-159.

4. Кобзар О.Ф. Основні засади співпраці органів внутрішніх справ із засобами масової інформації / О.Ф. Кобзар // Митна справа. – 2012. – №4(82), част.2, книга 1. – С.308-313.

5. Кобзар О.Ф. Управлінська функція взаємодії в правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ / О.Ф. Кобзар // Держава та регіони. Серія:право. Класичний приватний університет. – 2013. – №1(39). – С.40-45.

6. Кобзар О.Ф. Щодо значення міліції, як правоохоронного органу держави/ О.Ф. Кобзар // Держава та регіони. Серія:право. Класичний приватний університет. – 2013. – №2(40). – С.48-54.

7. Кобзар О.Ф. Основні положення взаємодія міліції з іншими правоохоронними органами держави/ О.Ф. Кобзар // Науковий вісник Ужгородського національного університету (серія право) – 2013. – №21 (частина 2). – С.201-211.

9. Oleksandr Kobzar Law Enforcement: the concept, main features and tasks / O.Kobzar // Scientific and practical Publication sn low «National low journal: teory and practice» L.L.C. – 2014. – №2/2. – С.21-23.

10. Кобзар О.Ф. Роль та діяльність правоохоронних органів в механізмі забезпечення прав та свобод громадян / О.Ф. Кобзар // Visegrad journal on human rights – 2014. – №2/2. – С.21-23.

11. Кобзар О.Ф. Громадський контроль як форма контролю за діяльністю правоохоронних органів України /О.Ф. Кобзар// Научно-методический журнал «Право и политика» – 2015. – №1. – С.27-32.

Тези доповідей

1. Кобзар О.Ф. Основні положення взаємодії оперативних підрозділів ОВС щодо протидії злочинам / О.Ф. Кобзар / Національні інтереси та проблеми забезпечення безпеки України: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції 18-19 листопада 2010 р. – Кіровоград: КірюОІ ХНУВС, 2010. – С. 65-67.

2. Кобзар О.Ф. Правоохоронна діяльність щодо захисту прав та інтересів неповнолітніх: поняття, основні ознаки та завдання / О.Ф. Кобзар / Протидія злочинності неповнолітніх: досвід та сучасні проблеми: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (14-15 квітня 2011 року). – Кіровоград: Кіровоградський юридичний інститут ХНУВС, 2011. – С. 64-66.

3. Кобзар О.Ф. Основні принципи взаємодії громадян з органами внутрішніх справ в сфері правоохоронної діяльності / О.Ф. Кобзар // Правові та економічні передумови участі суб'єктів публічного права в приватних відносинах: загальнодержавні та регіональні аспекти (м.Кіровоград, 9-10 грудня 2011 р): Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. – К.: НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2011. – С. 135-141.

4. Кобзар О.Ф. Проблеми забезпечення взаємодії органів внутрішніх справ країн СНД у боротьбі зі злочинністю / О.Ф. Кобзар // Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави: матеріали ІV міжнародної науково-практичної конференції 24 лютого 2012 р. – Одеса: ОДУВС, 2012. – С. 219-220.

5. Кобзар О.Ф. Поняття та сутність взаємодії в системі органів внутрішніх справ / О.Ф. Кобзар / Проблеми правопорушень у транспортній сфері: науково-практичний аспект: Матеріали Всеукраїнського науково-практичного круглого столу (Одеський Національний морський університет), 26 грудня 2012 року. – Одеса: видавець Букаєв В.В., 2013. – С. 173-177.

6. Кобзар О.Ф. Взаємодія, як функції управління в правоохоронній діяльності/ О.Ф. Кобзар // Актуальні правові та організаційні проблеми публічного управління та судочинства (м.Кіровоград, 12-13 квітня 2013 р): Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. – К.: НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2013. – С. 90-93.

Голова комісії – начальник
навчально-методичного центру
кандидат юридичних наук, доцент,
підполковник міліції



І.М. Салімонов

Члени комісії:

начальник факультету підготовки
фахівців для підрозділів міліції
громадської безпеки,
кандидат юридичних наук
підполковник міліції



Р.М. Кацуба

начальник факультету підготовки
фахівців для підрозділів кримінальної міліції,
кандидат юридичних наук, доцент,
полковник міліції



А.О. Рибалкін

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор Дніпропетровського
державного університету

внутрішніх справ

доктор юридичних наук, професор

полковник міліції



О.М. Обушенко

2015 року

А К Т

впровадження наукових розробок начальника докторантури та ад'юнктури (аспірантури) Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ кандидата юридичних наук, доцента, полковника міліції Кобзаря Олександра Федоровича за темою дисертації «Адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності в Україні» в наукову діяльність Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

« 16 » _____ 12 _____ 2015 року

м. Дніпропетровськ

Комісія у складі: голови комісії – начальника відділу організації наукової роботи та редакційно-видавничої діяльності кандидата юридичних наук, доцента, підполковника міліції Тітаренко О.О.; членів комісії: старшого наукового співробітника відділу організації наукової роботи та редакційно-видавничої діяльності кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника, підполковника міліції Березняка В.С.; начальника факультету підготовки фахівців для підрозділів міліції громадської безпеки, кандидата юридичних наук, підполковника міліції Кацуби Р.М., склала цей акт про те, що результати наукових розробок кандидата юридичних наук, доцента Кобзаря Олександра Федоровича використовуються у науковій діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

Результати наукових праць знайшли своє відображення у наукових матеріалах, статтях, посібниках, підручниках, де в якості джерел рекомендовано такі основні публікації:

Підручники та посібники

1. Кобзар О.Ф. Основи розслідування та попередження кишенькових крадіжок : навчальний посібник / О.Ф. Кобзар. – Кіровоград : КіРІОІ ХНУВС, 2009. – 127 с.

2. Кобзар О.Ф., Юнін О.С. та ін. Адміністративно-правове та організаційне забезпечення міліцією правопорядку під час виборчого процесу :

навчальний посібник / за загальною редакцією В.І. Олефіра. – К. : КНТ, 2010. – 160 с. (гриф МОН)

3. Кобзар О.Ф., Юнін О.С. та ін. Організація діяльності міліції громадської безпеки : навчальний посібник / за загальною редакцією В.І. Олефіра. – К. : КНТ, 2010. – 264 с. (гриф МОН)

4. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навчальний посібник . Видання друге, доопрацьоване / За загальною редакцією Моїсеєва Є.М./О.Ф. Кобзар, О.С. Юнін та ін. – К.: Вид-во ТОВ „НВП Інтерсервіс”, 2010. – 428с. (гриф МОН)

5. Кобзар О.Ф. та ін. Організація розслідування окремих видів злочинів : навчальний посібник. / За загальною ред. проф., д-ра юрид. наук А.Ф. Волобуєва ; МВС України, ХНУВС – Х. : ХНУВС, 2010. – 568 с. (гриф МВС)

6. Адміністративна (поліцейська) діяльність ОВС України. Спеціальна частина : підручник для ВНЗ /за редакцією В.В. Коваленка, Ю.Г. Римаренка, В.І. Олефіра / О.Ф. Кобзар, О.С. Юнін та ін. – Тернопіль.: Вид-во ТОВ „Тернограф”, 2011. – 527с. (гриф МОН)

7. Адміністративна (поліцейська) діяльність ОВС України. Особлива частина : підручник для ВНЗ /за редакцією В.В. Коваленка, Ю.Г. Римаренка, В.І. Олефіра / О.Ф. Кобзар, О.С. Юнін та ін. – Тернопіль.: Вид-во ТОВ „Тернограф”, 2011. – 671с. (гриф МОН)

8. Організація діяльності поліції зарубіжних країн: [навч. посіб.] / Братель С. Г., Константінов С. Ф., Лошицький М. В. Кобзар О.Ф., Юнін О.С. та ін.; за заг. ред. В. В. Коваленка. — К.: КНТ, 2014. — 572 с.

Статті у фахових та міжнародних виданнях

1. Кобзар О.Ф. Загальні принципи діяльності Міністерства внутрішніх справ України як елемента системи правоохоронних органів / О.Ф. Кобзар // Центральноукраїнський правничий часопис. – 2011. – №1. – С.28-24.

2. Кобзар О.Ф. Взаємодія як вид соціальної діяльності в боротьбі зі злочинністю / О.Ф. Кобзар // Південноукраїнський правничий часопис. – 2011. – №3. – С.25-27.

3. Кобзар О.Ф. Проблеми визначення поняття взаємодії в системі правоохоронних органів / О.Ф. Кобзар // Південноукраїнський правничий часопис. – 2011. – №4. – С.155-159.

4. Кобзар О.Ф. Основні засади співпраці органів внутрішніх справ із засобами масової інформації / О.Ф. Кобзар // Митна справа. – 2012. – №4(82), част.2, книга 1. – С.308-313.

5. Кобзар О.Ф. Управлінська функція взаємодії в правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ / О.Ф. Кобзар // Держава та регіони. Серія:право. Класичний приватний університет. – 2013. – №1(39). – С.40-45.

6. Кобзар О.Ф. Щодо значення міліції, як правоохоронного органу держави/ О.Ф. Кобзар // Держава та регіони. Серія:право. Класичний приватний

університет. – 2013. – №2(40). – С.48-54.

7. Кобзар О.Ф. Основні положення взаємодія міліції з іншими правоохоронними органами держави / О.Ф. Кобзар // Науковий вісник Ужгородського національного університету (серія право) – 2013. – №21 (частина 2). – С.201-211.

9. Oleksandr Kobzar Law Enforcement: the concept, main features and tasks / O.Kobzar // Scientific and practical Publication sn low «National low journal: teory and practice» L.L.C. – 2014. – №2/2. – С.21-23.

10. Кобзар О.Ф. Роль та діяльність правоохоронних органів в механізмі забезпечення прав та свобод громадян / О.Ф. Кобзар // Visegrad journal on human rights – 2014. – №2/2. – С.21-23.

11. Кобзар О.Ф. Громадський контроль як форма контролю за діяльністю правоохоронних органів України / О.Ф. Кобзар // Научно-методический журнал «Право и политика» – 2015. – №1. – С.27-32.

Тези доповідей

1. Кобзар О.Ф. Основні положення взаємодії оперативних підрозділів ОВС щодо протидії злочинам / О.Ф. Кобзар / Національні інтереси та проблеми забезпечення безпеки України: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції 18-19 листопада 2010 р. – Кіровоград: КірюОІ ХНУВС, 2010. – С. 65-67.

2. Кобзар О.Ф. Правоохоронна діяльність щодо захисту прав та інтересів неповнолітніх: поняття, основні ознаки та завдання / О.Ф. Кобзар / Протидія злочинності неповнолітніх: досвід та сучасні проблеми: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (14-15 квітня 2011 року). – Кіровоград: Кіровоградський юридичний інститут ХНУВС, 2011. – С. 64-66.

3. Кобзар О.Ф. Основні принципи взаємодії громадян з органами внутрішніх справ в сфері правоохоронної діяльності / О.Ф. Кобзар // Правові та економічні передумови участі суб'єктів публічного права в приватних відносинах: загальнодержавні та регіональні аспекти (м.Кіровоград, 9-10 грудня 2011 р): Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. – К.: НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2011. – С. 135-141.

4. Кобзар О.Ф. Проблеми забезпечення взаємодії органів внутрішніх справ країн СНД у боротьбі зі злочинністю / О.Ф. Кобзар // Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави: матеріали IV міжнародної науково-практичної конференції 24 лютого 2012 р. – Одеса: ОДУВС, 2012. – С. 219-220.

5. Кобзар О.Ф. Поняття та сутність взаємодії в системі органів внутрішніх справ / О.Ф. Кобзар / Проблеми правопорушень у транспортній сфері: науково-практичний аспект: Матеріали Всеукраїнського науково-практичного круглого столу (Одеський Національний морський університет), 26 грудня 2012 року. – Одеса: видавець Букаєв В.В., 2013. – С. 173-177.

6. Кобзар О.Ф. Взаємодія, як функції управління в правоохоронній діяльності / О.Ф. Кобзар // Актуальні правові та організаційні проблеми

публічного управління та судочинства (м.Кіровоград, 12-13 квітня 2013 р):
Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. – К.: НДІ
приватного права і підприємництва НАПрН України, 2013. – С. 90-93.

Голова комісії – начальник відділу
організації наукової роботи та
редакційно-видавничої діяльності
кандидат юридичних наук, доцент,
підполковник міліції



О.О. Тітаренко

члени комісії:
начальник факультету підготовки
фахівців для підрозділів міліції
громадської безпеки,
кандидат юридичних наук,
підполковник міліції



Р.М. Кацуба

старший науковий співробітник
відділу організації наукової роботи
та редакційно-видавничої діяльності
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
підполковник міліції



В.С. Березняк

Затверджую
 Начальник УМВС України в
 Кіровоградській області
 полковник міліції

А.І. Вітюк

« 17 » _____ 2014 року



А К Т

про впровадження результатів дисертаційного дослідження докторанта докторантури та ад'юнктури Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента, підполковника міліції Кобзаря Олександра Федоровича на тему «Правове забезпечення взаємодії між правоохоронними органами в сфері захисту прав і свобод громадян» на здобуття наукового ступеню доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право в практичну діяльність УМВС України в Кіровоградській області

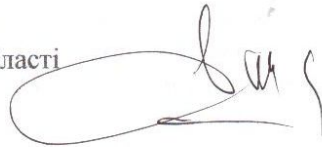
« 17 » _____ 11 _____ 2014 року

м. Кіровоград

Комісія у складі: в.о. начальника слідчого управління УМВС України в Кіровоградській області підполковника міліції Стеценка Ю.А., начальника штаба Кіровоградського міського відділу УМВС України в Кіровоградській області майора міліції Худенка Д.М., т.в.о. начальника Кіровоградського міського відділу УМВС України в Кіровоградській області підполковника міліції Коси С.А., склали цей акт про те, що матеріали дослідження по дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за темою: «Правове забезпечення взаємодії між правоохоронними органами в сфері захисту прав і свобод громадян» докторанта докторантури та ад'юнктури Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента, підполковника міліції Кобзаря Олександра Федоровича використано в рамках

реалізації програми «Безпечне місто», якою передбачено функціонування центру оперативного реагування міліції, в межах чергової частини штабу Кіровоградського міського відділу УМВС України в Кіровоградській області, в частині організації взаємодії служб та підрозділів щодо реагувань на вчинювані правопорушення та події. Матеріали дисертації мають велике значення та здобули своє відображення в організації роботи слідчих підрозділів та підрозділів міліції громадської безпеки. Також матеріали роботи мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, суттєву практичну значимість та використовуються в профілактичній діяльності щодо попередження та припинення правопорушень.

В.о. начальника слідчого управління
УМВС України в Кіровоградській області
підполковник міліції



Ю.А. Стеценко

Начальник штаба
Кіровоградського міського відділу
УМВС України в Кіровоградській області
майор міліції



Д.М. Худенко

Т.в.о. начальника Кіровоградського міського відділу
УМВС України в Кіровоградській області
підполковник міліції



С.А. Коса



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 12/812-1-15

„ 22 ” 12 2015 р.

Довідка

про впровадження результатів дисертаційного дослідження Кобзаря Олександра Федоровича у законотворчу діяльність

Інформуємо, що наукові положення дисертаційного дослідження здобувача Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Кобзаря Олександра Федоровича на тему: «Адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності в Україні», були подані у вигляді обґрунтованих пропозицій до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Законів України «Про Національну поліцію», «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про громадські об'єднання».

Вважаємо, що положення дисертаційного дослідження Кобзаря Олександра Федоровича на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук є актуальним, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичне значення та характеризуються науковою новизною і можуть бути враховані Інститутом законодавства Верховної Ради України у процес вдосконалення чинного законодавства України.

**Директор,
член-кореспондент
НАН України**



О.Л.Копиленко

3128

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Заступник начальника управління
Головного слідчого управління
НП України

кандидат юридичних наук
М.С. Пупкірідзе

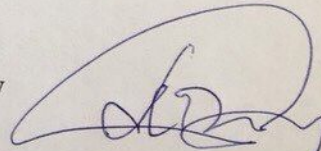
2016 р.

А К Т

впровадження у практичну діяльність слідчих підрозділів Національної поліції України матеріалів дисертаційного дослідження кандидата юридичних наук, доцента Кобзаря Олександра Федоровича на тему: «Адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності в Україні»

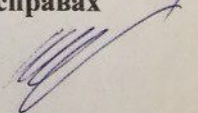
Комісія у складі: заступника начальника відділу ГСУ НП України Лисенка С.Є., старшого слідчого в особливо важливих справах ГСУ НП України, кандидата юридичних наук Шевчишена А.В., старшого слідчого в особливо важливих справах ГСУ НП України, кандидата юридичних наук Мірковця Д.М., склала цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження кандидата юридичних наук, доцента Кобзаря Олександра Федоровича на тему: «Адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності в Україні» можуть застосовуватися у практичній діяльності слідчих підрозділів, а також під час проведення занять в системі службової підготовки.

Заступника начальника відділу
ГСУ НП України



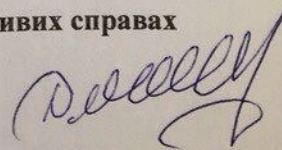
С.Є. Лисенко

Старший слідчий в особливо важливих справах
ГСУ НП України
кандидат юридичних наук



А.В. Шевчишен

Старший слідчий в особливо важливих справах
ГСУ НП України
кандидат юридичних наук



Д.М. Мірковець