

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ,
УПРАВЛІННЯ, ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

Тамара ЛОЗИНСЬКА

13 грудня 2021 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Формування та розвиток публічної безпеки в Україні»

виконав здобувач вищої освіти денної форми навчання

Прийменко Ілля Ігорович

Керівник кваліфікаційної роботи

Тетяна ЩЕТИНІНА

Полтава – 2021 року

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.	9
1.1. Поняття та зміст публічної безпеки.	9
1.2. Історичні аспекти становлення та розвитку системи забезпечення публічної безпеки в Україні.	19
Висновки до розділу 1	25
РОЗДІЛ 2. СТАН ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	26
2.1. Роль громадянського суспільства у забезпеченні публічної безпеки. ...	26
2.2. Аналіз розвитку громадських формувань, що забезпечують стан публічної безпеки в територіальних громадах.	31
Висновки до розділу 2	41
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.	42
3.1. Досвід забезпечення публічної безпеки у країнах Європи: практика діяльності громадських формувань.	42
3.2. Удосконалення публічної безпеки шляхом оцінювання ефективності роботи Національної поліції та громадських формувань.	54
Висновки до розділу 3	62
ВИСНОВКИ	63
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	66
ДОДАТКИ	72

ВСТУП

Актуальність теми. Публічна безпека в останні десятиліття перейшла із площини правового регулювання у сферу публічного управління і навіть глобальної політики. Сьогодні досліджуються форми та методи забезпечення публічної безпеки на рівні регіонів та окремих територіальних громад. Загрози життю і здоров'ю громадян, які може спричинити сучасна цивілізація, значно розширили перелік об'єктів, на які мають спрямувати свою роботу правоохоронці. Структури органів місцевого самоврядування, які реалізують забезпечення публічної безпеки, спрямовують свою діяльність на протидію порушенням безпеки руху, екологічної безпеки, домашньому насильству; завдяки їх діяльності у територіальних громадах створено умови для безпечного середовища неповнолітніх осіб та осіб похилого віку; реалізуються різноманітні державні та регіональні програми підтримки роботи громадських формувань, яким частково делеговано функції органів правопорядку.

Європейська практика боротьби з тероризмом продемонструвала, що небезпека від глобальних терористичних організацій може наразити на небезпеку мешканців невеликого містечка, і тоді на світові виклики реагуватиме місцева поліція разом з громадськими формуваннями, реалізуючи принципи і методи боротьби за дотримання норм публічної безпеки. Подібні приклади актуалізують питання забезпечення публічної безпеки та підкреслюють посилення ролі у цьому процесі територіальних громад.

Важливе коло питань щодо забезпечення публічної безпеки досліджують у своїх працях науковці-правники, серед яких виділяємо цілу плеяду вітчизняних адміністративністів. Така увага пов'язана із характером притягнення до відповідальності порушників публічної безпеки. У першу чергу це такі науковці, як: В. Б. Авер'янов, С. М. Алфьоров, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. В. Волік, В. В. Галуцько, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, Б. В. Деревянко, А. В. Долинний, І. В. Зозуля, О. І. Кисельова, С. В. Ківалов, Т. А. Кобзева, В. К. Колпаков, В. І. Курило, Є. В. Курінний, С. Г. Стеценко, Ю. О. Тихомиров,

В. Г. Фатхутдінов, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко Враховуючи їх значний внесок у наукове бачення проблематики та етимології публічної безпеки, тим не менше констатуємо, що дана проблематика потребує подальшого дослідження, у тому числі і на підставі трансформацій, викликаних реформою децентралізації та передачею на рівень місцевого самоврядування повноважень у сфері правопорядку.

Зв'язок роботи з науковими темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт ПДАУ за темою: «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 01170003104).

Мета дослідження: системне вивчення теоретичних та практичних засад забезпечення публічної безпеки та обґрунтування шляхів удосконалення цієї роботи на рівні територіальних громад України в сучасних умовах.

Завдання дослідження. Відповідно до мети дослідження були поставлені такі завдання:

- дати характеристику поняття «публічна безпека», визначити історико-правовий її характер;
- охарактеризувати рівень розвитку публічної безпеки;
- проаналізувати стан участі громадськості у забезпеченні публічної безпеки в територіальних громадах України;
- з'ясувати стан та перспективи запровадження в Україні європейської практики забезпечення публічної безпеки в територіальних громадах;
- визначення шляхів удосконалення забезпечення публічної безпеки на рівні територіальних громад міст і сіл шляхом оцінювання ефективності діяльності громадських формувань, покликаних вирішити завдання публічної безпеки.

Об'єктом дослідження обрано сукупність теоретичних та практичних аспектів забезпечення громадськими формуваннями публічної безпеки на рівні територіальної громади.

Предмет дослідження: практика діяльності громадських формувань, яким

делеговано на рівні територіальних громад України повноваження щодо забезпечення публічної безпеки.

Методи дослідження. Методологічною і теоретичною основою наукового дослідження є фундаментальні положення теорії та практики публічного управління у сфері публічної безпеки, наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених з даної проблематики

Методичне забезпечення дослідження ґрунтується на поєднанні таких методів, як описовий (опис існуючих практик забезпечення публічної безпеки територіальних громад України, в т. ч. Полтавської області), абстрактно-логічний (теоретичні узагальнення та формулювання висновків), порівняння (порівняння громадських формувань «муніципальна варта» та «поліція місцевого самоврядування») та інші методи дослідження.

Інформаційна база: закони України, наукові праці вчених за темою дослідження, довідково-нормативні матеріали, інформація із мережі Internet, інформація з офіційних сайтів Міністерства внутрішніх справ України, Управління Національної поліції, окремих територіальних громад як Полтавської області, так і інших регіонів України.

Елементи наукової новизни. Окремі положення і висновки кваліфікаційної роботи мають наукову і практичну цінність.

До елементів наукової новизни можна віднести:

набуло подальшого розвитку:

обґрунтування оцінки ефективності діяльності громадських формувань, створених для забезпечення публічної безпеки у територіальних громадах.

Практичне значення одержаних результатів. Опрацьовані у кваліфікаційній роботі теоретичні положення, висновки і пропозиції можуть бути використані у практиці удосконалення забезпечення публічної безпеки територіальних громад України.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповіді на наукових конференціях.

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано тези: Щетініна Т.О., Прийменко І.І. Публічна (громадська) безпека: історіографія питання. *The X International Science Conference «Science foundations of modern science and practice»*, November 23 – 26, 2021, Athens, Greece. С. 240-244.

Щетініна Т. О., Прийменко І. І. Муніципальна варта: основні напрями досліджень. *Сучасна наука: світові тенденції, технологій та інновації. Матеріали наукової конференції (м. Івано-Франківськ, грудень 2021 р.)*. Івано-Франківськ, 2021.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Робота викладена на 65 сторінках, складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел, який включає 53 найменування, 3 додатків. Кваліфікаційна робота містить 3 таблиці, 7 рисунків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття та зміст публічної безпеки

Поняття публічної (громадської) безпеки доречно вивчати, спираючись на загальне поняття «безпека», тему, яку досліджують багато вчених різних історичних періодів. Погляньмо на історичний аспект, у якому сформувалося це поняття. Категорія «безпека» систематично розвивалася з розвитком уявлень про державу. Тому, що одна з цілей країни – створити стабільніші та безпечніші умови життя для єдності окремих людей. Аристотель ще у IV столітті зазначив, що одним із стандартів ідеального суспільства є безпека його членів. Пізніше в роботах Ж.Ж. Руссо і Б. Спінози було визначено, що головною метою громадянського суспільства є мир і безпека життя, а держава піклується про самозбереження шляхом безпеки своїх громадян [4].

Згодом подібне визначення давали Т. Гоббс і М. Макіавеллі, які стверджували, що безпека є колективним захистом від війни усіх проти всіх. Тому безпека розглядалася як головне завдання держави [20]. Хоча така ситуація пояснюється соціальною потребою індивіда у сенсі безпеки, ретроспективний аналіз показує, що безпека ідентифікувалася лише через призму війни і визначала її внутрішній характер.

Безпека як стан, у якому людина, суспільство чи держава не знаходяться під загрозою, характеризується багатьма формами вираження. Ряд науковців пропонує класифікувати безпеку як суспільно-правове явище наступним чином: за сферою безпеки, як-от військова, економічна, політична, духовна, ідеологічна, фізична, політична, моральна, майнова, психологічна, екологічна, транспортна, промислова, трудова, юридична; за станом забезпечення безпеки – глобальної чи міжнародної, національної чи регіональної, громадської чи загальної,

колективної чи комунальної, індивідуальної, приватної безпеки тощо [9, с. 157].

Як слушно зазначають ряд експертів в галузі безпеки, безпека людини є своєрідною рамковою концепцією активних взаємовідносин громадянського суспільства з усіма складовими сфери безпеки та оборони. Поняття безпеки людини часто називають багатовимірною безпекою та громадянською безпекою. Ця концепція розглядається з соціоцентричної точки зору, а не з антропоцентричної точки зору, тобто з огляду на інтереси соціуму, суспільства, держави. Інтерес безпеки в цілому, та публічної безпеки, зокрема, по відношенню до окремої людини (громадянина) довгий час сприймався як другорядний, похідний. Частково можна стверджувати, що такий підхід був викликаний необхідністю захищати інтереси всієї спільноти (громади, держави).

Навіть європейська практика антропоцентричного сприйняття людини, починаючи з епохи Відродження, трактувала публічну безпеку як гармонію інтересів усіх членів спільноти. Сьогодні у країнах ЄС, які демонструють взірцевий рівень розвитку демократії, публічна безпека на рівні територіальних громад розглядається фахівцями як досягнення розумної толерантності до потреб інших людей. Безпечне публічне середовище визначається відсутністю прямих загроз – тероризм, стихійні лиха, пандемії (що особливо актуально у останні два роки).

Рівень безпеки людини визначається ступенем відчуття безпеки місцевих жителів всієї громади. Цивільна безпека чи безпека людини, як поняття, не визначається в документах, що регулюють національну оборону та безпеку, і ці документи зосереджені виключно на громадській безпеці. Сама суспільна безпека має досить вузькі специфічні значення і є частиною більш загального розуміння концептуальної трактовки безпеки людини [20]. Це визначення чітко показує природу громадської безпеки та важливість громадської безпеки для існування принципу верховенства права, що надає пріоритет правам і свободам людей і громадян.

У статті 3 Конституції України вживається поняття «громадська безпека». У цілому ряді інших законодавчих актів також подано поняття «громадська

безпека», що на нашу думку вказує на наслідки понятійного апарату ще радянських часів у правових актах та науково-дослідній літературі таких наук як право, публічне управління, політологія, соціологія, історія. Адже домінування суспільних інтересів, у тому числі і в питаннях безпеки, було притаманно тогочасному суспільству, власне доречніше було вживати поняття «суспільна безпека».

До того ж коло об'єктів, якими б мала опікуватися громадська безпека дещо відрізнялось від сучасного, а саме: воно стосувалася суто питань правопорядку, і навіть обмежувалося нормами, що регулювали адміністративно-правові відносини (дотримання правил поведінки у громадських місцях, дотримання правил гуртожитку, правил дорожнього руху тощо). Натомість сьогодні науковці відносять до публічної безпеки значно ширше коло об'єктів захисту. Це і екологічна ситуація в територіальній громаді, якість продуктів харчування, порушення правил благоустрою в територіальній громаді (паркування автомобіля у невідведеному для цього місці, самовільна забудова), загрози здоровому способу життя одних громадян від дій інших (наприклад, порушення правил паління у громадських місцях), протидія загрозам тероризму.

Захист життєвоважливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, забезпечення сталого розвитку суспільства та своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам – ось що сьогодні віднесено до сфери публічної безпеки [29].

«Зміст громадської безпеки складає система взаємопов'язаних суспільних відносин, що проявляються в поведінці людей, їх діяльності, вчинках переважно в громадських місцях. Суть і специфіка громадської безпеки в її соціальній значимості — забезпечення нормальних умов життя, побуту і відпочинку людей, суспільного спокою, ефективної трудової діяльності, охорони честі і гідності людини», – таку думку висловлює Є. Б. Ольховський [40, с. 9].

Забезпечення громадської безпеки розглядається науковцями як таке, що повинно мати місце не тільки при реалізації певної регламентації шляхом встановлення правових або технічних норм, а при створенні стабільних умов для

потенційно небезпечної реалізації таких норм. Зміст громадської безпеки фактично містить ті суспільні відносини, які виникають під час реалізації правових і технічних норм, які спрямовані на забезпечення безпеки населення. Такі дії в сфері громадської, а нині публічної безпеки, пов'язані з попередженням небезпечних загроз для життя і здоров'я людей [61].

Цікаво, що на думку М. В. Лошицького зазначено, що адміністративне право регулює суспільні відносини у двох сферах суспільної дійсності: управлінській та поліцейській. Звертаємо увагу, що саме в нормах адміністративного права зосереджено правове поле публічної безпеки. Іншими словами, адміністративне право регулює окремі сфери державної (публічної) діяльності та регулює відносини, що виникають із цієї діяльності. Управлінські відносини є одним із перших елементів соціальної структури, а соціальне управління, у свою чергу, не можна відокремити від громадського (суспільного) порядку, на який воно спрямоване. Тому для підтримки громадського порядку та забезпечення публічної безпеки потрібна не лише охорона, а й управління.

Дослідження науковців показує реальне існування суспільних відносин, які виникають між громадянами та між громадянами і державою у сфері громадського порядку. Поліцейське право фактично існує з моменту появи та розвитку державних інституцій, призначених для захисту державних систем та охорони громадського порядку в державі. На певних історичних етапах розвитку країни поліцейське право юридично було присутнім у правовій системі, а на зміну галузі поліцейського права прийшла сфера адміністративного права. Однак на етапі розвитку будівництва країни та національної правової системи адміністративне право не може вирішувати вимоги нормативно-правових актів поліцейських суспільних відносин. Це не лише суто правове питання, адже публічна безпека виходить далеко за рамки діяльності поліції. Якщо розглядати правове підґрунтя забезпечення публічної безпеки в Україні, то необхідно звертатись до норм конституційного та адміністративного права, у яких виписані відповідні повноваження та межі компетенції не тільки поліції, але й всіх органів публічного управління в царині забезпечення публічної безпеки.

Дослідники трактують громадську безпеку як систему певних зв'язків і сталих відносин, встановлених відповідно до техніко-юридичних норм, під час використання об'єктів. Такі об'єкти збільшують небезпеку для життя та здоров'я людей, державного та комунального майна господарюючих суб'єктів, окремих громадян, за умови виникнення особливих умов у зв'язку зі стихійним лихом або іншими надзвичайними обставинами.

Цілком справедливо громадською безпекою називають також регулювання системи суспільних відносин, спрямованих на запобігання негативним проявам стихійних сил природи (повеней, землетрусів, епідемій, пожеж тощо), а також джерелам небезпеки.

У ряді європейських країн, які мають значний період сталого розвитку та високі економічні показники, публічну (громадську) безпеку визначають як такий стан суспільних відносин, для якого характерною є непорушність ряду складових – це: правопорядок; стає функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, а також інших установ публічної влади; майнових благ окремих осіб та їх особистих прав, закріплених у нормах чинного законодавства (життя, здоров'я, свобода, гідність, майно). Показником рівня публічної (громадської) безпеки є дотримання самими приватними особами правових норм.

Суспільні відносини у сфері публічної (громадської) безпеки мають такі ознаки:

- устанавлюються безпеку щодо забезпечення не лише невизначеної безпеки осіб, а й невизначеного кола правоохоронних інтересів;
- гарантують безпеку інших суспільних цінностей (особисті, власність тощо), створюючи навколо них своєрідну захисну функцію, яка запобігає завданню насильницької шкоди.

Порушення відносин публічної (громадської) безпеки – навчання відповідних правопорушень – є в заповіданні шкоди благам, які охороняють безпеку самостійної правові норми; відносини громадського джерела безпеки спрямовані на те, щоб подати шкоду видів діяльності, які збільшують небезпеку

оточуючих (транспорт, зброя, інші загальнонебезпечні предмети) [661, с. 40]. Ідеться про відносини, які запобігають або усувають шкідливі для здоров'я наслідки, які можуть бути завдані життю дією людей або штучним чи природним джерелом підвищеної небезпеки.

Найважливішою рисою публічної (громадської) безпеки є врегульованість дій конкретних осіб, які здійснюють певні операції з джерелами підвищеної небезпеки. Забезпечення громадської безпеки залежить від можливостей нейтралізації негативного впливу людини й техніки. Прикладом останнього у глобальному вимірі є вплив на діяльності людини та атмосферу планети і, як наслідок, глобальне потепління.

Передові країни ставлять питання про врегулювання відповідальності суб'єктів господарювання та громадян за безвідповідальне ставлення до таких впливів – відмова від використання відновлювальних джерел електроенергії, належна утилізація відходів і т. п. Штрафні санкції у таких випадках накладаються не лише на окремих громадян, але й на керівництво громад. У світі цей функціонал віднесено до компетенції органів із забезпечення публічної безпеки, у тому числі і громадським формуванням.

З прийняттям у 2015 році Закону України «Про Національну поліцію» [1], у ст. 2 якого першочерговим завданням поліції було встановлено «забезпечення публічної безпеки і порядку», розпочинається широке використання понять «публічна безпека», «публічний порядок» в науковій сфері та засобах масової інформації. Основну увагу цим термінологічним зрушенням приділяють фахівці з юриспруденції і значно менше відповідних питань це викликало у науковців сфери публічного управління та адміністрування. Вважаємо, що для останніх такі зміни є цілком логічним продовженням переформатування термінології на основі публічного права із зазначенням суспільно-політичних відносин між фізичними та юридичними особами, які уособлюють громадянське суспільство, та органами публічної влади (державної та муніципальної). У той же час відносно сфери правопорядку і надалі використовуються терміни «громадська безпека» та «громадський порядок», що збереглися в нормативно-правових актах

ще з радянських часів.

Докладний виклад історії запровадження та використання терміну «громадський порядок» в законодавстві від часів Російської імперії до радянської доби здійснено у дослідженні О. О. Панової [2, с.133-134]. Більшу зацікавленість авторка демонструє у розмежуванні понять «громадський порядок» та «громадська безпека», у той час як поняття «публічний» – «громадський» відносно порядку та безпеки вважає однорідними, наголошуючи на відсутності тлумачення щодо «публічного порядку та безпеки» в чинному законодавстві України [2, с.136].

Пояснюючи сутність публічної безпеки у коментарі до Закону України «Про Національну поліцію», науковці зазначають, «публічний означає такий, що встановлюється самою у державі самою державою, забезпечується та охороняється нею, шляхом надання своїм громадянам широкого спектру прав, і покладання обов'язків з метою всебічного задоволення інтересів громадян і суспільства та підтримки стабільності у державі» [3, с.16].

Аналізуючи зміст Закону України «Про Національну поліцію» Крищенко А.Є. зазначає, що в даному законодавчому акті вживаються як поняття «публічна безпека» (науковець навіть підрахував, що цей термін вживається чотирнадцять разів), так і поняття «громадська безпека», та робить висновок, що першочерговим слід вважати термін «публічна безпека», а «громадська безпека» є другорядним, «технічним» [4, с.209]. Та не дивлячись на визнання домінуючого становища терміну «публічна безпека», дослідник вважає за необхідно повернутися до поняття «громадська безпека», як більш вживаного та широко розповсюдженого у нормативно-правових актах України [4, с.212]. Принагідно зауважимо, що визначення поняття «публічний порядок» використано у ст. 5 проекту Закону України «Про публічний порядок», який було зареєстровано ще у листопаді 2018 року [5]. У законопроекті запропоновано розуміти публічний порядок як урегульовану правовими та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання

норм суспільної моралі. Також автори законопроекту пов'язали публічний порядок з діяльністю місцевих територіальних громад, до зони відповідальності яких віднесли забезпечення публічного порядку у публічних місцях (ст. 6).

Детально проаналізовано зміст поняття «публічна безпека та порядок» як об'єктів адміністративно-правової охорони та захисту у дисертаційному дослідженні О. В. Батраченка [6, с.13-26]. Автор розглядає зміст понять «публічна» або «громадська» безпека та порядок через категорії адміністративно-правової «охорони» чи «захисту» [6, с. 20]. Науковець за результатами проведеного аналізу доходить висновку:

- поняття «громадський порядок» найчастіше застосовується з категорією «охорона»;
- поняття «публічна безпека та порядок» з категоріями і «охорона», і «захист» (тому що є об'єктами як адміністративно-правової охорони, так і захисту).

Отже, і у контексті співвідношення понять «публічний» – «громадський» з різними категоріями, науковцями виявлено та обґрунтовано розмежування цих понять. Фактично центр уваги дослідників переміщено у площину співвідношення публічний «порядок» – «безпека». О. В. Батраченко вказує, що «публічний порядок – це стан упорядкованості публічних правовідносин та всієї публічно-правової системи...з метою досягнення публічної безпеки та загального добробуту» [6, с.25].

Органи публічного влади, засоби масової інформації та громадськість також широко використовують поняття «публічна» замість «громадська» безпека. Про це свідчить моніторингове дослідження, яке проводилося з 2013 року Харківським національним університетом внутрішніх справ (науково-дослідною лабораторією з проблем протидії злочинності) спільно з Головним управлінням Національної поліції в Харківській області за підтримки Соціологічної асоціації України, Консультативної місії Європейського Союзу та Харківської обласної державної адміністрації в рамках регіональної Програми забезпечення публічної безпеки і порядку та протидії злочинності на території

Харківської області [7]. Широкі кола громадськості могли долучитися до участі в опитуванні через сайти органів публічної влади, наприклад, на інформаційній сторінці вебпорталу Головного управління Пенсійного фонду України в Харківській області в архівних матеріалах за 6 березня 2020 року знаходимо інформацію про черговий етап щорічного моніторингового дослідження «Публічна безпека та довіра до правоохоронних органів» [8].

За результатами багаторічного моніторингу в 2020 році групою дослідників було підготовлено науковий звіт та розроблено практичні рекомендації. Автори дослідження наводять хмару ключових слів із формулювання найбільш гострих проблем, пов'язаних із захистом правопорядку [7, с. 84]. На 4-му місці за візуалізацією можна побачити термін «публічний порядок». У цьому ж дослідженні, серед найбільш гострих проблем, пов'язаних із захистом правопорядку, також вживається термін «публічний порядок». До видів його порушення віднесено хуліганство, вандалізм, бійки [7, с. 85], все те, що у свідомості пересічних громадян є порушенням громадського порядку та спокою (зокрема, ст.173 «Дрібне хуліганство» Кодексу України про адміністративні правопорушення належить до глави 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку» [9]). Отже, в ході багаторічного опитування, проведеного фахівцями правоохоронної сфери, громадяни-респонденти сприймали та використовували термін «публічний порядок» у розумінні публічна (громадська) безпека.

У правовому просторі європейських країн вживається термін «публічний», а різного тлумачення набувають поняття «публічна безпека» або «публічний порядок». У контексті досвіду правотворчої діяльності європейських країн співвідношення цих понять аналізує О. В. Когут [10]. Акцентовано увагу, що у пояснювальному меморандумі Рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» зазначається: «Забезпечення спокою та закону в суспільстві і є класичними загальними цілями поліції та її головною відповідальністю, яку часто називають завданням забезпечення поліцією «публічного порядку». Серед

прикладів, наведених О. В. Когут, найбільшу увагу привертає той факт, що визначення «публічна безпека» не наведено у Законі Португальської Республіки «Про організацію поліції публічної безпеки» від 2007 року. Згідно ст.3 вказаного закону до завдань поліції публічної безпеки належить «гарантування публічного спокою та порядку, безпеки та захисту осіб і майна». У той же час інтернет-енциклопедія Вікіпедія вказує, що цивільною державною поліцією у Португальській Республіці є поліція державної безпеки, підпорядкована Міністерству внутрішніх справ [11]. Навіть з огляду на різні підходи до перекладу назви («публічна» або «державна») термін «безпека» залишається невід'ємною складовою.

Питання зміни термінології у площині «публічна – громадська» безпека було ґрунтовно проаналізовано авторським колективом навчального посібника з організації охорони публічного порядку [12, с. 6-19]. Вони наголошують, спираючись на визначення у тлумачному словнику української мови, що у загальному розумінні «публічний» і є «громадський» [12, с. 10]. Що ж до поняття «публічна безпека», то аналіз досліджень окремих науковців (І. В. Зозулі, В. Г. Фатхутдінова, І. П.Голосніченка) дозволив авторам посібника зробити висновок, що, по-перше, публічна безпека є складовою частиною змісту публічного порядку, а по-друге, «публічна безпека» та «публічний порядок» хоч і мають багато спільного, але не тотожні, а взаємодоповнюючі.

Таким чином, у дослідженнях останніх років поняття «публічний» набуло значно ширшого розповсюдження і вживається науковцями не як синонім поняттю «громадський», а як модерна, принципово оновлена версія, підкреслюється відсутність їх ідентичності (хоча окремі дослідники і вбачають ці поняття однорідними). У зв'язку з цим актуалізується завдання уніфікації термінології, що використовується у чинному законодавстві України, забезпеченні єдинообразного тлумачення поняття «публічна безпека». Зазначимо, що значно більшу зацікавленість наукової спільноти викликає співвідношення понять «публічна безпека» та «публічний порядок».

1.2. Історичні аспекти становлення та розвитку системи забезпечення публічної безпеки в Україні

В умовах сучасної цивілізації сприймаємо всі суспільно-політичні та економічні процеси як такі, що з'явилися та викристалізувалися в останні сто-сто п'ятдесят років швидкого темпу розвитку людства, науки, техніки. Цей же підхід екстраполюємо на правові норми, державні інституції, суспільні відносини, які насправді з'явилися на багато раніше і суттєво вплинули на сучасну картину світу.

Так, наприклад, період стародавньої доби, коли на території сучасної України почали з'являтися перші поселення людей, та закінчуючи VI-IX ст. н.е., в час, коли прогрес, що відбувався завдяки освоєнню знарядь праці та появі перших прототипів держав з розподілом на класи та виділенням професій, позначився появою Древньоруської держави, в межах якої закріпилися норми звичаєвого права. У такий давній період, саме спираючись на норми звичаєвого права, починають формуватися уявлення людей про необхідну, правомірну поведінку в громаді, про винність та караність за порушення загальноприйнятих норм.

У наступні часи цей підхід запанував у межах сучасних етнічних українських земель. Зрозуміло, що в нормах права та свідомості прадавніх часів поняття публічної (громадської) безпеки не існувало, але сутність цього процесу вже відбивалась у внутрішній політиці, рішеннях державних органів тощо. Ряд істориків, проводячи аналіз Договору Олега з греками від 911 року, доходять висновку, що в даному документі вперше відбувається умовний поділ княжої влади, тобто даний документ містить пункти, що окремо виділяють кримінальну, адміністративну та державну сфери впливу. Документ зазначав, що влада, яка зосереджується в руках князя, забороняє проведення «самосуду», вводиться категорія вирішення спорів через суд, який здійснює або князь, або його правонаступники.

XI сторіччя ознаменувалось прийняттям Руської правди, де, крім

розподілу владних повноважень та класових нерівностей (в залежності від займаної посади), розкривають види правопорушень та покарання за них. Так, закріплюються норми – покарання за образу, за порушення приватної власності, тощо. Узурпація влади щодо здійснення правосуддя виключно в княжих руках призвела до винесення категорії «самосуду» до числа кримінальних проступків. Таким чином, Руська правда закріпила процесуальний порядок вирішення спорів та конфліктів, що виникають всередині держави та виводять категорію «самосуд» поза правове поле.

Отже, у період княжої доби відбувається зародження ідеалів публічної безпеки, які зачіпають інтереси общинної, родової й станової влади та закріплюють спільні зусилля як офіційної (княжої) влади, так і суспільної влади в цілому.

Визначаючи особливості будови системи забезпечення публічної безпеки в часи княжого правління, необхідно звернутися до напрацювань М. М. Карамзіна, який вдало описує побут, правовий та державний устрій в державі. Так, у результаті аналізу твору «Історія держави Російської» можна виділити суб'єктний склад, що займався на той час підтриманням публічної безпеки: пожежна та нічна варта, міська «управа», яка в подальшому перетвориться на поліцію. Також у згаданій науковій праці окреслено заходи попередження публічної безпеки та порядку, а саме: замикання вулиць, встановлення по вулицях решіток з метою унеможливлення крадіжок шляхом їх запирання, встановлення заборони на вживання алкогольних напоїв в громадських місцях та порушення режиму тиші, що за своїм змістом є попередниками деяких складів правопорушень, родовим об'єктом яких є громадський порядок та безпека.

Таким чином, можна дійти висновку, що княжа доба ознаменувалась першими зародками визначення публічної безпеки, яке ґрунтувалось на божественній вірі людей та примусових заходах з боку князя.

Наступним, на наш погляд, важливим етапом формування категорії публічної безпеки є введення на законодавчому рівні категорії «благочинність»,

яке відбулося у період становлення української державності (1648–1678 рр).

Слово «благочинність» уживалося вже в XVI—XVII ст.ст., переважно в писемних джерелах православної церкви, і означало суровий порядок, дотримання встановленого правопорядку, благопристойну поведінку. Приблизно те ж значення (як належний порядок, прийняті правила поведінки, поводження, благопристойність) зберігалось у XVIII ст. Вперше термін «благочинність», що означає громадський порядок у вузькому сенсі, з'являється з виданням в 1649 році «Наказу про градську благочинність», згідно з яким «благочинність» здійснювалася окремим органом, який мав назву «об'їзжі голови» – старші поліцейські чини в російських містах XVI-XVII ст., які призначалися з дворян і дітей бояр, та повинні були патрулювати вулиці, протидіяти «покражам», тобто вчиняти всі ті дії, які ми покладаємо сьогодні на поліцію або громадські формування.

Доба козацтва та Гетьманщини на території України підняла категорію «самоврядування» на новий рівень. Тому деякі вчені зазначають, що до повноважень органів місцевого самоврядування входять такі питання, як добробут міста, зокрема організація пожежної безпеки, нагляд за моральністю громадянської поведінки. Містом керував обраний жителями бій, і ця влада тривала все життя. Важливу роль відігравав виборний магістрат, до складу якого входили парламент (очолювана мером рада палат, що займаються адміністративно-господарськими справами) і судова палата (члени судів, підпорядкованих вїту, що вів цивільні та кримінальні справи). Міста без статусу магдебургського права мали самоврядування. Ними керувала ратуша у складі вїтів і 2-3 міських голів. Слід зазначити, що виконання законодавчих та правоохоронних функцій здійснювалося не лише судовою владою, а й центральними та місцевими органами виконавчої влади, які мають контролювати дотримання загальних та статутних законів, а також рішень загальних та старших комітетів, накази гетьманів, генеральних прем'єр-міністрів, генеральних старшин, полковників, сотників тощо. Уряди Хмельницького та Дорошенка вжили найефективніших заходів для забезпечення

правопорядку. Оскільки Українська держава мала протекторат з Росією чи Османською імперією, умови договору з її сюзеренітетом змушували уряд коригувати національну правову систему. 712, с. 69].

Проте слід зазначити, що, незважаючи на швидке поширення категорії «правопорядок», її реалізація в діяльності органів влади безпосередньо залежить від політичної ситуації в країні.

Після смерті Б. Хмельницького історія України пережила період так званого «запустіння», під час якого владу над територією України почала узурпувати Росія, за якою Росія приймала закони. анексована територія. Тому вважаю необхідним розглянути розвиток правової системи та правоохоронних органів після царювання Петра I, щоб розібратися в деталях правопорядку українських земель у період «залишок». Тому що в цей період Росія рухається до «вікна в Європу» та реорганізує всю юридичну систему, яка існувала на той час.

Таким чином, державна поліція поряд з бюрократією та постійною армією стала головною опорою абсолютної монархії.

Після смерті Петра I в 1725 році його політичний процес і програму реформ продовжила Катерина II (Катерина Велика), з ім'ям якої пов'язано створення та регулювання політичних процесів для впровадження європейських цінностей у суспільство. Так, у 1766 р. Катерина II наказала створити комісію для укладання нових нормативних актів для регулювання Російської держави.

Корпус Ордену складається з 22 розділів, кожен з яких присвячений певному питанню суспільного ладу. У них Катерина II виклала свої погляди на такі важливі питання, як монархія, право, злочин і покарання, народне господарство, освіта, спадкове право, суди.

Особливої уваги для нашого дослідження заслуговує документ, що міститься в розділі XXI цього Порядку. Бо йдеться про міліцію та «благодійність». Це правило громадського порядку і безпеки в тій формі, яка характеризує період.

Наступним цікавим і доленосним періодом в історії нашої країни є період боротьби за національне відродження, тобто Українська національно-

демократична революція.

Так, за період 1917-1921 рр. Україна переживала різноманітні форми національних держав (УНР доби Центральної Ради, Держава Україна гетьмана П. Скоропадського, Директорія, Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР)). Про необхідність формування системи національних внутрішніх справ в Українській державі вперше було проголошено після прийняття II Універсалу 3 липня 1917 року. Генеральний Секретаріат Українська Центральна Рада визначила як уряд та «найвищий крайовий орган Тимчасового уряду України».

Правовою основою організації та діяльності правоохоронних органів у цей період є створення Міністерства внутрішніх справ від 10 грудня 1918 р., яке наділило начальника управління правами міністра внутрішніх справ. Цей документ визначає завдання «підтримання порядку та миру на місцях», тобто охорони громадського порядку та безпеки. У розпорядженні також йшлося про необхідність забезпечення політичних прав і громадянства в країні. Відтоді організаційна структура Міністерства внутрішніх справ мало змінилася аж до закінчення Директорії УНР. Важливим напрямом роботи організації МВС у цей період була заміна гетьманської національної гвардії на народне ополчення.

Хоча цей період історично відіграв важливу роль у розбудові українського суспільства, нормотворча діяльність була зосереджена виключно на поваленні диктатур, формуванні політичних інститутів та регулюванні громадської безпеки. Створили національний орган, який має займатися цим питанням, не розглядаючи адміністративні правопорушення та виділивши їх на окремі категорії.

На території України період Радянської держави став переломним у розумінні категорії «громадська безпека». На цьому етапі визначення поняття «громадський порядок» та інтеграція окремих складових адміністративних правопорушень знаходять відображення у нормативних актах.

Тому особливо 12 жовтня 1927 р. в Україні було затверджено Адміністративний закон (кодекс), у якому з початку 20-х років відчувалася потреба на всіх рівнях виконавчої влади. На той час цей документ став першим

і єдиним кодифікованим адміністративним законом в СРСР.

Наступним кроком етимологічної побудови та закріплення категорії «громадська безпека і порядок» на законодавчому рівні є сталінська Конституція УРСР 1936 р., яка не тільки встановила визначення поняття «громадський порядок», але й створила підґрунтя для його подальшого використання в різних нормативно-правових актах. Аналізуючи появу цього поняття в нормативно-правових актах того періоду, ряд авторів слушно зазначає, що поява терміну «громадський порядок» принципово відрізняє його від поняття XIX століття «громадський спокій» та від поняття «громадська безпека», який з'являється вже у 90-ті роки XX століття [15, с. 187–188].

З проголошення незалежності України після розпаду Радянського Союзу розпочинається наступний етап становлення української державності та всіх її інституцій. Необхідно наголосити, що категорія «публічна безпека» ще не була сформована, до її появи лишалось понад двадцять років, проте, категорія «громадська безпека» була вживаною та юридично регламентованою.

Взагалі українське законодавство в рамках репрезентації норм, що регулюють особливості забезпечення громадської безпеки та порядку, представлено нормами глави XIV «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та безпеку» Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р., зі змінами та доповненнями, що відбулися за роки незалежності.

Активний розвиток незалежних політичних інститутів вивів Україну на новий рівень правового розвитку, а обраний курс на європейську інтеграцію призвів до безперервних реформ у всіх сферах суспільного життя. Поточний період становлення та розвитку системи громадської безпеки – це період розвитку України з моменту підписання угоди з ЄС про асоційоване членство. На цьому етапі українське законодавство поступово трансформується у напрямку норм європейського права, у тому числі і в частині тлумачення змісту та сутності публічної (громадської) безпеки.

Висновок до розділу 1

Дослідження теоретичних засад поняття «публічна безпека» дало можливість зробити висновки про наявність значного інтересу та тривалої дискусії серед науковців щодо змісту цього поняття, його співвідношення з поняттям «громадська безпека», «громадський порядок», «громадський спокій».

Потрібно зауважити, що розглядати ці поняття у їх розвитку було доречно через призму історичних подій, на тлі яких відбувалися зміни в чинному законодавстві та змінювалося правове та інституційне наповнення поняття публічної безпеки. З метою розглянути цю трансформацію в історичній ретроспективі, ми проаналізували окремі нормативно-правові акти, які діяли на території сучасної України з найдавніших часів до останніх років – до підписання нашою державою угоди про асоційоване членство з Європейським Союзом. Встановлено, що за відсутності відповідної термінології у правових актах прадавніх часів доби Київської Русі тим не менше вже існувало юридично закріплене уявлення наших предків про норми поведінки в громадських місцях, засади захисту майна та особистості людини від загрози крадіжки та насильства.

Створена та підтримувана міццю Російської імперії аж до початку ХХ ст. правова система, трактувала поняття «громадський спокій» як основу для нормального та безпечного життя громадян. Цілком закономірно, що епоха революцій та українські визвольні змагання вивели у правове поле поняття «громадський порядок».

На сьогодні в науковій літературі ми зустрічаємо поняття «публічна безпека» як універсальне, як таке, що відображає найбільшим чином виклики сучасної цивілізації.

РОЗДІЛ 2

СТАН ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Роль громадянського суспільства у забезпеченні публічної безпеки

Розбудова державності, яка позначається на сучасному історичному етапі України значними зрушеннями в рамках реформи децентралізації, реформи правоохоронної системи, не можлива без високого рівня розвитку громадянського суспільства. Надзвичайно високою є роль громадськості у реалізації планів реформування країни. Це повинно охоплювати усі напрямки суспільного життя, всі верстви населення та відбуватися на рівні територіальних громад від столиці до найвіддаленіших куточків держави.

Така участь громадськості буде доцільною та ефективною лише за умови наявності двостороннього діалогу між представниками державної або муніципальної влади і громадськістю. Така співпраця є особливо цінною, коли йдеться про складний напрям забезпечення і підтримання публічної безпеки.

Як і інші напрями співпраці громадськості та влади відбувається у рамках «партисипативної демократії» (від англ. participate — «брати участь»), форми демократії, за якої громадяни беруть найширшу участь у процесі ухвалення рішень, у тому числі й на місцевому рівні [43, с. 7].

З огляду на тему дослідження, зазначимо, що у питаннях публічної безпеки широкі кола громадськості через інституції громадських формувань не лише впливають на рішення органів місцевого самоврядування, але й беруть участь у реалізації публічно значущих рішень.

Принцип партисипативної демократії широко використовується у країнах Європейського Союзу для впровадження новацій у процес забезпечення публічної безпеки, у тому числі з безпосередньою активною участю громадськості.

Громадяни України у межах чинного законодавства наділені рядом прав у сфері забезпечення публічної безпеки. До них варто віднести право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 36 Конституції України). Вказані суспільно-політичні інститути покликані забезпечувати права громадян, у тому числі щодо публічної безпеки, надаючи їм можливість представляти колективні інтереси у діалозі з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Наголосимо, що громадяни мають право брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку і державного кордону разом з поліцейськими, військовослужбовцями Державної прикордонної служби України. Діюче законодавство передбачило право громадян, які проживають (перебувають) в сільській місцевості виконувати конкретні доручення керівника відповідного органу Національної поліції чи підрозділу Державної прикордонної служби України з метою протидії порушенню правопорядку.

Згідно норм ст. 10 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» ініціативність громадян може бути реалізована через право вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності пропозиції щодо запобігання адміністративним правопорушенням і кримінальним злочинам, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню, тощо.

Зазначимо, що в основі діяльності громадських організацій щодо забезпечення публічної безпеки лежить перш за все правосвідомість окремої особи, її високий рівень правової культури, активна громадська позиція та готовність конкретними справами сприяти дотриманню правопорядку на рівні територіальної громади.

Науковці, визначаючи роль громадянського суспільства у забезпеченні публічної безпеки, виділяють декілька напрямів участі громадян у громадських організаціях. Зауважимо, що ці напрями відображають основні стрижні публічної безпеки сучасного суспільства.

Зокрема, існує цілий ряд громадських об'єднань, до складу яких входять як всі бажаючі, наприклад, добровільні народні дружини, що об'єднують різних за віком, статтю, професійною діяльністю осіб, які вважають за необхідне спільно діяти для допомоги правоохоронним органам у забезпеченні публічної безпеки (наприклад, у м. Запоріжжя існує громадська організація «Добровільна народна дружина Розівського району»).

Такі громадські об'єднання можуть виникати на базі окремих підприємств, установ, організацій або об'єднувати певні категорії громадян. Це можуть бути навіть шкільні гуртки із правовиховної роботи, які діють у взаємодії з підрозділами поліції, що спрямовують свою роботу на протидію підлітковій злочинності, повертають у родини дітей-безхатченків тощо. Також досить розповсюдженою є взаємодія студентської молоді з поліцією, так звані загони із сприяння поліції, які проводять профілактичні заходи та рейди у студмістечках вишів, у гуртожитках або навіть в цілому у місті, де існує декілька навчальних закладів і студентська молодь може порушувати правила поведінки у публічних місцях; спільні патрулювання з поліцією під час державних та місцевих свят (наприклад, в Ужгороді існує загін коледжу Закарпатського державного університету).

Іноді спільні проблеми та занепокоєння також викликають у громадян необхідність об'єднатися. Наприклад, у Основ'янському районі м. Харкова виникло добровільне об'єднання батьків учнів місцевих шкіл та дошкільних навчальних закладів. До цього призвели багаточисельні факти протиправної поведінки щодо учнів шкіл, малолітніх дітей з боку асоціальних елементів, підлітків-хуліганів. Ситуація виявилася особливо складною для дітей, які навчалися у другу зміну та змушені були пізно повертатися додому. Батьки об'єдналися, щоб спільними зусиллями, у взаємодії з місцевими

правоохоронцями протидіяти фактам протиправної поведінки у мікрорайоні.

Надзвичайно важливу роль відіграє активність громадян, які вступають у добровільні пожежні дружини, громадські аварійно-рятувальні формування, об'єднання рятувальників. Особливо це актуально для сільської місцевості, де окремі населенні пункти не мають власних служб порятунку, у той час як небезпеки існують. Наприклад, у селах карпатського регіону, де більшість забудови дерев'яна. Від пожеж у цьому регіоні постраждали навіть пам'ятки архітектури – дерев'яні церкви, яким понад триста років.

Отже, громадяни та утворювані ними громадські організації, громадські формування відіграють надзвичайно важливу роль у забезпеченні публічної безпеки в Україні. Такими інституціями охоплено значну кількість напрямів, вони представлені майже в усіх регіонах держави. Такі громадські інституції вже напрацювали досвід взаємодії з правоохоронними органами, з органами місцевого самоврядування. Цей досвід є надзвичайно важливим і без нього, без практики взаємодії з громадянським суспільством не можна було б говорити про перспективи делегування повноважень громадським організаціям для забезпечення публічної безпеки в умовах децентралізації.

Інституції громадянського суспільства своєю участі у забезпеченні публічної безпеки будують на підставі ряду принципів, основними з яких є: взаємодія з правоохоронними органами, відкритість, добровільність, демілітаризованість [43]. Реалізація цих принципів на практиці дозволяла в минулому та надасть можливість у майбутньому громадянам ефективно діяти за для забезпечення публічної безпеки. Ці ж принципи будуть покладені в основу тих громадських організацій у справах забезпечення публічної безпеки, які планується створити в рамках реформи децентралізації у територіальних громадах.

До основних напрямів розвитку інституцій громадянського суспільства варто віднести створення дієвої та ефективної системи взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Забезпечення такого зв'язку можливе за рахунок утворення громадських консультативно-дорадчих

рад, координаційних органів, спеціальних установ при органах державної влади, до сфери повноважень яких належить забезпечення публічної безпеки та порядку.

Поняття консультативно-дорадчого органу визначено в чинному законодавстві України, що наочно свідчить про визнання на офіційному рівні важливості функціонування цих установ при органах публічної влади. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» від 17 червня 2009 року № 599, консультативно-дорадчим органом є «постійно діючий або тимчасовий орган Кабінету Міністрів України, який утворюється ним для забезпечення здійснення своїх повноважень» [47, с. 141].

Наголосимо, що громадські ради, які створюються при органах публічної влади, не належать до їх структури. Такі ради діють незалежно і під час консультування, і при прийнятті рішень щодо дій публічної влади. Від самого початку вони створювалися з такою метою. За участі консультативно-дорадчих рад проводиться обговорення та вироблення нормативно-правових актів органами публічної влади. Багаторічний досвід роботи таких рад з управліннями Національної поліції в областях дозволив підготувати спільні рішення, вплинути на ситуацію в окремих населених пунктах, провести інформування населення щодо роботи органів правопорядку тощо. Останнє – інформування населення – є одним із завдань консультативно-дорадчих рад із забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності державних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, сприяння налагодженню системного діалогу влади з громадськістю

Впровадження системи громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів та органів державної влади цілому у сфері забезпечення публічної безпеки триває в Україні вже не один десяток років та спирається на потужну правову базу (Закони України «Про звернення громадян», «Про національну безпеку України», «Про доступ до публічної інформації»).

Перелік напрямів діяльності громадських інституцій, які створені та діють з метою забезпечення публічної безпеки та реалізації прав громадян на безпечне існування у соціумі, весь час змінюється, відображаючи суттєві організаційні та технологічні зміни у суспільстві. Наприклад, в останні роки громадська активність спрямована на протидію правопорушенням у мережі Інтернет, недопущення булінгу (цькування) у соцмережах, розповсюдженню правової культури серед користувачів Інтернету тощо.

Отже, фундаментом подальшого розвитку публічної безпеки в територіальних громадах в умовах децентралізації будуть громадські інституції, активна взаємодія громадянського суспільства з правоохоронними органами на місцях та з органами місцевого самоврядування. Проаналізовані вище напрацювання дають підстави розраховувати на потужну підтримку з боку громадянського суспільства тих заходів із забезпечення публічної безпеки, які планують до втілення органи місцевого самоврядування. У ряді випадків самі громадські інституції можуть запропонувати напрями та заходи відповідної діяльності.

2.2. Аналіз розвитку громадських формувань, що забезпечують стан публічної безпеки в територіальних громадах

У рамках низки реформ, що охопили Україну в останні роки, величезний вплив на життя держави в цілому та окремого громадянина має реформа децентралізації. Мета цієї реформи полягає у формуванні ефективного місцевого самоврядування для громадян, створення і підтримка можливостей для розбудови повноцінного життєвого середовища, надання високоякісних та доступних публічних послуг. Реалізація мети та завдань реформи децентралізації можливе за умов становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави і окремих територіальних громад.

З її втіленням тісно пов'язані і ряд інших важливих реформаційних кроків:

медична сфера, освіта, правоохоронна система. Щодо останньої, то її нерідко зводять до надання прав органам місцевого самоврядування утворювати поліцію місцевого самоврядування. У той же час реформа правоохоронної системи у світлі децентралізації в Україні повинна суттєво змінити ставлення мешканців територіальних громад до правоохоронних органів, зрозуміти необхідність власного внеску у безпечне середовище та взаємодію з іншими членами громади на засадах гуманності, толерантності, приязного ставлення і, чи не найголовніше, – особисто активно впливати на стан публічної безпеки в громаді, у тому числі і шляхом участі у громадських формуваннях.

У відповідності до Європейської Хартії місцевого самоврядування [68], органи місцевого самоврядування наділяються рядом повноважень у різних сферах забезпечення життя громади, і відповідні повноваження мають бути повними і виключними. Згідно з цими положеннями органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури. Такі структури повинні враховувати специфіку місцевих потреб, реальні необхідності та виклики, що стоять перед громадами, а головне – сприяти забезпеченню ефективного управління.

Особливо наголосимо, що ст. 38 Хартії вказує, що за органами місцевого самоврядування закріплено обов'язок забезпечення законності, правопорядку, охорони прав і законних інтересів громадян або делегування цих повноважень відповідним правоохоронним громадським формуванням [68].

Відповідно до концепції реформи децентралізації в Україні з самого початку її запровадження було передбачено, що органи місцевого самоврядування нестимуть відповідальність перед виборцями та державою за ефективність своєї роботи. Це стосувалося всіх напрямів роботи органів місцевого самоврядування, але у першу чергу громадян цікавили питання відповідальності за такі життєвоважливі сфери як медицина та правопорядок. Саме із запровадженням засад децентралізації повноваження щодо реалізації правоохоронної функції держави частково передані на місцевий рівень. Відтепер більше функцій у сфері забезпечення публічної безпеки в окремій

адміністративно-територіальній одиниці покладається на відповідну раду і її виконавчий комітет.

Діяльність щодо підтримки належного рівня публічної безпеки на місцевому рівні потребують відповідного правового і ресурсного забезпечення. Частково вирішенню цих завдань сприяє процес реформування Міністерства внутрішніх справ, функціонування Національної поліції, а також поява принципово нового утворення – муніципальної варти. Ці кроки, кожен окремо та їх триєдинство, покликані забезпечити публічну безпеку громадян та сприяти профілактиці і недопущенню протиправної поведінки, включно з більшістю видів злочинів на місцевому рівні.

У переліку складних завдань, які повинно вирішувати українське суспільство в ході комплексу реформ, стоїть гостре питання про необхідність встановлення партнерських взаємовідносин між суспільством та правоохоронними органами. На місцевому рівні актуальним є теж саме питання, яке необхідно вирішувати у площині взаємодії та правоохоронних органів з конкретними територіальними громадами. З метою вирішення цих питань вже не один рік ведеться розробка дієвих моделей компетенції місцевого самоврядування і сфери охорони правопорядку. До такої відповідальної роботи залучено широкі кола громадськості, науковців, представників експертного середовища України та ряду зарубіжних країн, громадських організацій. Запропоновані в ході інтелектуальних пошуків розробки стосуються різних аспектів налагодження взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронців, але при всьому різноманітті думок та підходів автори сходяться у необхідності забезпечення дієвого громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів на місцях.

Про наявність проблем у забезпеченні публічної безпеки виключно силами правоохоронних органів на рівні територіальних громад свідчить і поява нових підходів до вирішення цього надскладного завдання. Зазначимо, що його складність полягає у фінансово-економічних та організаційних завданнях, які потрібно скоординувати та вирішити по-суті. Тобто йдеться про фінансування

органами місцевого самоврядування діяльності правоохоронних структур, які будуть створені, та забезпечення ним умов для виконання завдань із забезпечення публічної безпеки.

На рівні законотворчої роботи парламенту для вирішення цих завдань проведено проєктну діяльність, у рамках якої парламентарі обговорювали питання створення муніципальної варти або інших споріднених структур та намагалися юридично закріпити конкретний перелік завдань щодо їх функціонування. Це в свою чергу мало впливати на створення самої моделі функціонування місцевої поліції в системі місцевого самоврядування, а також на особливості взаємодії місцевої поліції з територіальними підрозділами органів МВС, органів державного управління, місцевого самоврядування та громадян.

У даному контексті варто нагадати, що протягом останніх років на науковому, суспільному та законодавчому рівнях ведеться активна дискусія щодо формування основних правових засад для діяльності поліції місцевого самоврядування, муніципальної поліції та інституту «шерифів». У зв'язку з цим відпрацьовуються механізми та правові норми щодо можливості надання органам місцевого самоврядування права створювати місцеві органи муніципальної варти, які не дублюватимуть функції поліції. Однак створювати такі громадські формування є сенс, якщо вони будуть мати механізми забезпечення функції охорони правопорядку та підтримання публічної безпеки в окремих нанесених пунктах.

Самі представники правоохоронних органів держави перевагою створення такої «муніципальної варти» вбачають те, що вона суттєво зможе розвантажити саму Національну поліцію від виконання «дріб'язкових функцій».

Необхідно визначити, що собою являє таке формування і чому саме на нього сьогодні звертають увагу фахівці та покладають надії представники територіальних громад.

Муніципальна варта, відповідно до законопроєкту «Про муніципальну варту» – «це виконавчий орган у системі місцевого самоврядування, який

створюється з метою забезпечення на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, охорони громадського порядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян та утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету» [19].

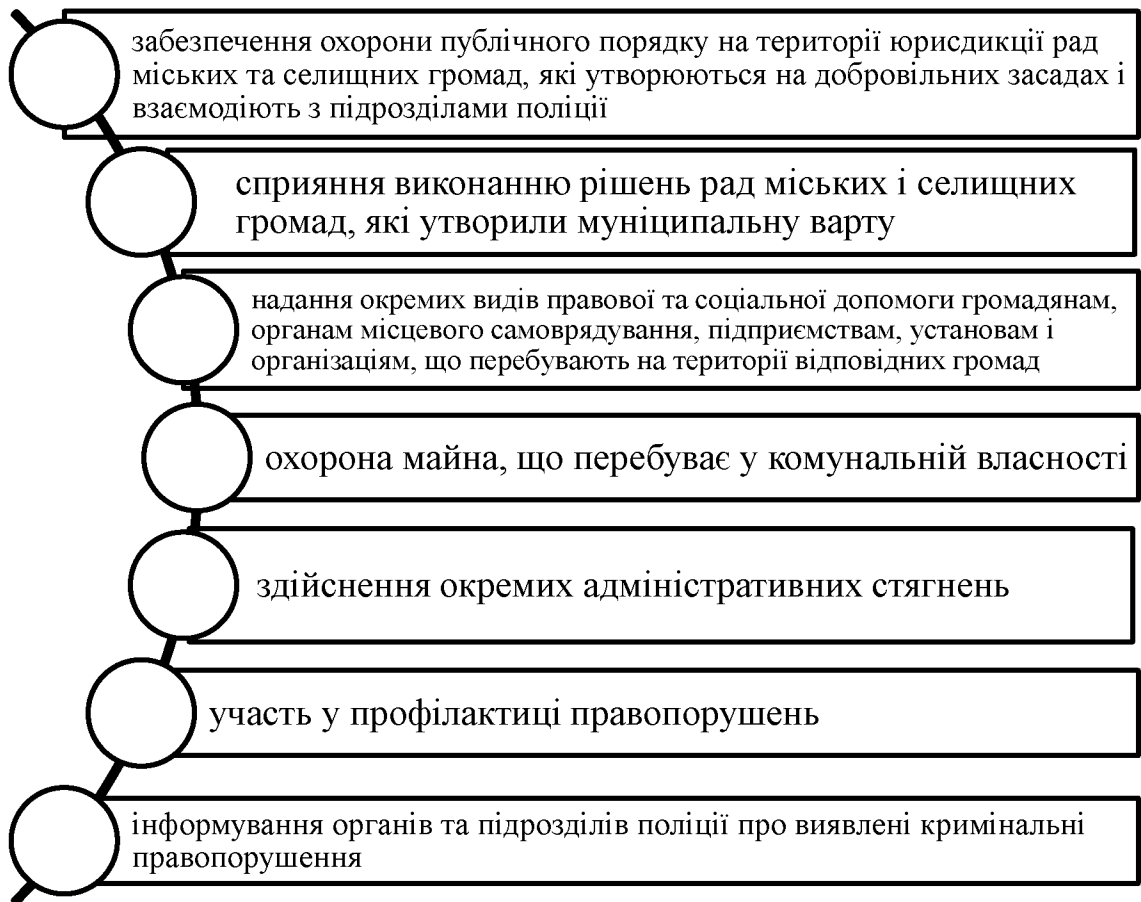


Рис. 2.1. Основні завдання муніципальної варти у відповідності до законопроекту «Про муніципальну варту»

Муніципальна варта – це структура у системі місцевого самоврядування, до компетенції якої належить вирішення кола питань із забезпечення публічної безпеки конкретної територіальної громади. Зрозуміло, що у першу чергу це дотриманням правопорядку в цілому, але крім того до її повноважень можна віднести: недопущення незаконних звалищ сміття, протидія належному паркуванню автотранспорту, допомога жертвам домашнього насильства, недопущення вандалізму, протидія незаконній вуличній торгівлі продуктами харчування та багато інших напрямів.

У той же час в законопроекті, під час обговорення фахівцями у засобах

масової інформації, наголошується, що така муніципальна варта не має права займатись кримінальними справами. Ця робота залишається виключно у компетенції поліції.

Враховуючи суттєві зміни, які виникають на рівні місцевого самоврядування у зв'язку з децентралізацією, на громадські формування типу муніципальної варти покладається чимало сподівань. Але створення муніципальної варти не може бути абсолютним рішенням для всіх територіальних громад та панацеєю від усіх проблем з публічною безпекою на місцях. За задумом авторів законопроекту повинні діяти деякі обмеження, щодо можливості утворення муніципальної варти. Зокрема, створювати такий спеціалізований підрозділ у системі органів місцевого самоврядування можна тільки у містах обласного значення, а також в територіальній громаді за рішенням відповідних рад. Під «територіальною громадою» необхідно розуміти об'єднану територіальну громаду (саме цей термін вживають автори законопроекту, бо на момент його розробки діяло саме таке поняття), тобто йдеться про об'єднання цілого ряду населених пунктів, як рівних між собою за територією, кількістю мешканців, так і таких, що значно відрізняються (наприклад, колишній районний центр та від трьох до десяти навколишніх сіл, селищ). У межах однієї ради може бути створено тільки одну муніципальну варту.

Отже, право створювати муніципальну варту планують надавати потужним територіальним громадам, які здатні забезпечити відповідне громадське формування спеціалізованим автотранспортом, пошити форму, забезпечити багатоканальним радіозв'язком, виділити приміщення для ведення прийому громадян, відпочинку особового складу між патрулюваннями або під час цілодобового чергування тощо. У протилежному випадку робота муніципальної варти із забезпечення публічної безпеки наразиться на суттєві матеріальні проблеми, а не підготовлений до роботи особовий склад може сам наразитися на небезпеку, постраждати, а не допомогти жертвам протиправної поведінки.

Форматуючи комунікацію муніципальної варти з громадськістю, органами місцевого самоврядування, територіальними підрозділами Національної поліції, автори законопроекту визначили за необхідне проведення щомісячних відкритих зустрічей очільника муніципальної варти та депутатів місцевої ради, представників органів місцевого самоврядування з метою налагодження ефективної співпраці міжмуніципальною вартою та населенням. За аналогією з діяльністю керівників територіальних підрозділів Національної поліції, які регулярно звітуються перед громадськістю та надають звіти про роботу підрозділів до МВС, встановлено обов'язкове щопівроку звітування керівника муніципальної варти перед місцевими радами.

Окремо наголосимо, що муніципальна варта ще до прийняття відповідного закону створена і діє у ряді територіальних громад України, як у містах, так і в сільській місцевості. Правове регулювання її діяльності забезпечується нормами Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку».

У Полтавській області муніципальну варту утворили у місті Кременчуці (Додаток А), у Семенівській територіальній громаді. В обласному центрі ідею створення муніципальної варти в організаційно-правовій формі комунального підприємства Полтавської міської ради ще у 2019 році запропонували активісти громадської організації «Всеукраїнська спілка учасників АТО, бойових дій та миротворчих місій». Обговорення відбулося на засіданні депутатської комісії з питань місцевого самоврядування, законності та правопорядку Полтавського міськвиконкому, провів засідання голова комісії Сергій Луценко. Від ініціаторів виступи заступник голови громадської організації Анатолій Клеценко, який повідомив, що запропоноване підприємство буде діяти у складі 44 штатних одиниць та потребуватиме на рік з місцевого бюджету 6 млн 592 тис. грн. (у табл. 2.Х подано штатний розпис та розміри заробітної плати, які були подані у документах на засідання комісії). Враховуючи, що активісти громадської організації наполягали, що вказана сума є мінімально необхідною, депутати дійшли висновку, про недоцільність таких витрат найближчим часом.

**Штатний розпис та розмір заробітної плати для муніципальної варти
м. Полтава (пропозиція громадської організації у 2019 році)**

Назва посади	Розмір заробітної плати, грн	Кількість штатних одиниць (орієнтовна)
Керівник підприємства	25 000	1
Заступник керівника	23 000	1
Начальник сектору	12 000	1
Інспектор	8 000	1
Начальник відділу охорони	15 000	1
Заступник	12 000	1
Старий екіпажу	10 000	не з'ясовано
Охоронець	8 000	не з'ясовано
Водій	7 000	не з'ясовано
Начальник відділу постової охорони	12 000	1
Охоронець	8 000	6
Начальник планово-економічного відділення	15 000	1
Економіст	10 000	1
Головний бухгалтер	14 000	1
Бухгалтер	10 000	2
Юрист	10 000	1
Начальник відділу кадрів	14 000	1
Старший інспектор	12 000	1
Інспектор	10 000	1
Інспектор з охорони праці	10 000	1
Медичний працівник	8 000	1
Начальник господарського відділу	13 000	1
Начальник відділу матеріально-технічного забезпечення	10 000	
Інженер	10 000	1
Начальник складу	10 000	1
Інженер по зв'язку та сигналізації	8 000	1
Начальник транспортного відділення	10 000	1
Інженер	9 000	1
Водій	8 000	2
Начальник відділення спецзасобів та пультової охорони	10 000	1
Інспектор	8 000	1
Начальник складу	8 000	1
Диспетчер	8 000	4
Всього посад	×	35
Всього (за місяць)	380 000	×
Всього (за рік)	4 560 000	×

Джерело : сформовано автором на основі [28]

До ідеї створення муніципальної варти у Полтаві планують повернутися у 2022 році, але при умові, що така структура розпочне свою роботи із виконання

ряду допоміжних функцій та зможе себе окупити. Зокрема, запропоновано передати муніципальній варті право збирати штрафи за порушення паркування у місті. Депутати висловилися, що за рахунок значного збільшення надходжень до міського бюджету після сплати порушниками штрафів за паркування (у дворах житлових будинків, на вулицях, біля офісних будинків, органів влади) вдасться відшкодувати витрати на міську муніципальну варту (на спеціальний одяг, стилізований під поліцейський; планшети, засоби зв'язку, автомобіль тощо).

Муніципальна варта є не єдино можливим формуванням, яке у майбутньому може взаємодіяти з правоохоронними органами для забезпечення публічної безпеки у територіальних громадах.

На рівні законопроекту в Україні розглядають можливість створення у територіальних громадах поліції місцевого самоврядування (згідно проекту закону «Про поліцію місцевого самоврядування»). Це має бути спеціальний правоохоронний орган в системі місцевого самоврядування. Його створення покладається на компетенцію міської (міста загальнодержавного, обласного значення), районної ради або можливий варіант – місцевими радами кількох сусідніх адміністративно-територіальних одиниць (в межах однієї області). Метою створення поліції місцевого самоврядування, тотожно до муніципальної варти, є виконання повноважень місцевого самоврядування щодо забезпечення на території, яка перебуває під юрисдикцією відповідної ради, законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Як і громадське формування, яке ми розглядали вище, поліція місцевого самоврядування буде утримуватися за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Структура та чисельність такої поліції буде затверджуватися відповідною радою і їй же підпорядковуватися. Така поліція не буде входити до структури територіальних органів МВС України.

Сфера діяльності та коло завдань і обов'язків, які повинна виконувати поліція місцевого самоврядування також дуже схожі із муніципальною вартою. Зокрема, це забезпечення виконання окремих адміністративних стягнень;

охорона громадського порядку, профілактика правопорушень; охорона комунальних об'єктів; сприяння МВС України, іншим правоохоронним органам у їх діяльності на території юрисдикції ради.

Також можна визначити, що запропоновано наділити поліцію місцевого самоврядування правом забезпечення виконання рішень відповідної ради. Окремо визначено, що така поліція буде наділена правом/повноваженнями надання правової допомоги членам територіальної громади, органам місцевого самоврядування. Як бачимо, на відміну від муніципальної варти, у цьому проєкті чітко прописано компетенцію поліції місцевого самоврядування щодо профілактики правопорушень, правового виховання громадян, пропаганди підтримки публічної безпеки тощо.

Принципово відрізняється підхід до професійної підготовки, подальшого навчання (перепідготовки, підвищення кваліфікації) особового складу поліції місцевого самоврядування. Наголошується, що відповідне навчання повинно відбуватися коштом місцевого бюджету, але виключно у закладах освіти Міністерства внутрішніх справ України або інших, у яких здійснюється правова підготовка.

Особи, прийняті на службу в поліцію місцевого самоврядування, можуть розраховувати на одержання звань, які прирівнюються до звань у поліції.

І муніципальна варта, і поліція місцевого самоврядування можуть, а подекуди вже створені в Україні. В умовах реформування адміністративного поділу країни, децентралізації влади, змін у роботі правоохоронних органів, вважаємо таке випередження практики над нормативно-правовою базою цілком виправданим. Процес створення місцевих правоохоронних структур з метою забезпечення публічної безпеки перебуває лише на початковому етапі. Органам місцевого самоврядування, мешканцям територіальних громад потрібно буде визначитися щодо видів та форм громадських формувань, яким буде делеговано повноваження правоохоронних органів щодо забезпечення та підтримки публічної безпеки.

Висновок до розділу 2

Зміст, ідея та засадничі принципи публічної безпеки залишаться в межах теоретичних міркувань та пошуків без створення належних суспільних інститутів, які б реалізовували засади публічної безпеки на практиці.

У розділі розглянуто цілий ряд громадських організацій та громадських формувань, які утворюються в Україні в останні роки для забезпечення публічної безпеки. В першу чергу це громадські формування типу «муніципальна варта», які діють в організаційно-правовій формі комунальних підприємств та утворюються переважно у містах (одне з перших таких формувань утворено в столиці за особистої ініціативи та підтримки мера Києва В. Кличка). Необхідність у наявності інституції, яка б вирішувала частину завдань із забезпечення публічної безпеки, спонукала керівників територіальних громад створювати муніципальну варту навіть за відсутності базового законодавчого акту.

Встановлено, що можливість утворювати певні громадські формування для забезпечення публічної безпеки наявна лише у заможних територіальних громад, здатних витратити кошти на поточне утримання фахівців, закупівлю обладнання, автотранспорту, виділення належного приміщення.

Територіальні громади у сільській місцевості забезпечують виконання завдань щодо публічної безпеки, покладаючись на проекти «Шериф», «Поліцейський офіцер громади», які розроблені та впроваджуються в Україні за підтримки Євросоюзу. Також незаможні громади ідуть шляхом об'єднання своїх зусиль та створення громадських формувань типу муніципальної варти відразу для декількох громад.

Наголосимо, що в ході реформи децентралізації органам публічного управління делеговано повноваження і в частині забезпечення публічної безпеки, що не зменшує того впливу та визначального значення, яке має робота Національної поліції.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

3.1. Досвід забезпечення публічної безпеки у країнах Європи: практика діяльності громадських формувань

Особливо актуальним для України залишається удосконалення публічної безпеки, розвиток та оновлення форм, методів реалізації публічної безпеки для суспільства. Цьому сприяють чимало чинників, серед яких:

- тривалий збройний конфлікт на Сході України, наслідком чого є підвищення незаконного обігу зброї в країні, загрози дестабілізації або проявів тероризму у регіонах, наближених до зони бойових дій;

- погіршення соціально-економічного рівня життя населення, наслідком чого є зростання проявів протиправної поведінки громадян (дрібні крадіжки, крадіжки побутових речей та сільськогосподарських продуктів, проникнення на грабування житла громадян або підприємств, установ, організацій, шахрайство), почастишали злочини у сфері господарської діяльності (фіктивне банкрутство, ухилення від сплати податку, злочини у банківській сфері, злочини у сфері приватизації тощо);

- суттєвим є вплив негативних глобальних процесів на внутрішнє життя країни (небезпеки з боку незаконної міграції з країн Африки, Близького Сходу для подальшого проникнення через державний кордон України до країн Європейського Союзу; наркотрафік; контрабанда; торгівля людьми; незаконна торгівля зброєю).

Наведений перелік не є вичерпним. Перелік суттєвих загроз та глобалізаційних викликів, що негативно впливають на стан публічної безпеки в Україні, може бути продовжений і, що викликає особливе занепокоєння, – у майбутньому такі загрози та небезпеки можуть тільки зростати.

З огляду на таку ситуацію актуальною проблемою в сфері публічної безпеки України є забезпечення спокою та безпеки громадян на рівні територіальних громад. І з цим завданням, яке вже зазначалося у попередніх розділах кваліфікаційної роботи, покликані воротись громадські формування, такі як муніципальні охоронні структури (муніципальна варта, муніципальна поліція, муніципальна безпека тощо). В Україні вже напрацьовано певний позитивний досвід формування та діяльності подібних підрозділів, і він позитивно сприймається суспільством, слугує прикладом для територіальних громад у містах і селах. У той же час і вже існуючим підрозділам публічної безпеки місцевого самоврядування, і тим територіальним громадам, які лише планують створення відповідних правоохоронних структур, доцільно вивчати багаторічний досвід європейських країн. Наголосимо, що країни Європи є не єдиними, що мають відповідні напрацювання. Корисним для українських муніципальних правоохоронців був би і значний досвід США, ряду країн Південної Америки, Азії. Але доцільно, на нашу думку, звернутися саме до європейської практики у цій царині, адже Україна зорієнтована у своєму подальшому розвитку на Європейський Союз, має підписане асоційоване членство з ЄС, упродовж останніх років веде роботу з імплементації європейського законодавства, у тому числі і в сфері правоохоронної діяльності.

Досліджуючи досвід європейських муніципальних правоохоронних системи та практики їхньої правоохоронної діяльності, науковці виокремлюють різноманітні моделі управління органами охорони правопорядку на рівні місцевого самоврядування. Як правило за рядом ознак їх поділяють на три групи (таблиця 3.1):

Однією з європейських країн, чиї законодавство і державотворчий досвід вже не одноразово слугувало взірцем для України, є Франція.

Система органів охорони правопорядку Французької Республіки може бути віднесена до першої групи, адже вважається централізованою.

Національні поліцейські сили Франції зазвичай поділяють на три види (за обсягом самостійності, компетенції та особливостями адміністративного

підпорядкування):

Таблиця 3.1

**Моделі управління органами охорони правопорядку на рівні
місцевого самоврядування**

Назва	Характерні особливості / Стан підпорядкованості органів правопорядку	Країни (приклад)
Централізована	притаманна для держав з унітарним устроєм з континентальною моделлю організації публічної влади, де муніципальні підрозділи поліції більше підпорядковуються вищим органам виконавчої влади, а не органам місцевого самоврядування	Франція
Відносно децентралізована або напівцентралізована	передбачає певну самостійність місцевих поліцейських органів, а центральна влада лише здійснює контроль за їхньою діяльністю	
Децентралізована	характерна для держав з федеративною формою устрою, і яка не передбачає центрального органу виконавчої влади, у якій муніципальні органи правопорядку повністю автономні	Франція (частково)

– Національна поліція – цивільна поліцейська установа, що виконує завдання із охорони та забезпечення громадської безпеки під загальним керівництвом Міністерства внутрішніх справ;

– Національна жандармерія – військова організація, яка виконує поліцейські функції та підпорядкована Міністерству оборони [34, с.106];

– муніципальні поліцейські підрозділи, що мають подвійне підпорядкування: як Міністерству внутрішніх справ, так і органам місцевого самоврядування (муніципальній адміністрації).

Згідно норм законодавства Франції органи правопорядку, що здійснюють поліцейську діяльність на місцевому рівні, можуть бути різноманітного підпорядкування: вони можуть бути цивільним або військовим персоналом, підпорядкованим як центральній владі, так і керівникам місцевих муніципалітетів.

Правовий статус Муніципальної поліції у Франції визначений Кодексом про адміністративно-територіальні утворення, норми якого покладають на

муніципальних поліцейських обов'язок забезпечувати належний порядок, безпеку і санітарно-гігієнічне благополуччя населення у відповідних комунах.

Згідно норм чинного законодавства службовці муніципальної поліції віднесені до публічних службовців, адже на них покладені функції місцевого самоврядування. Як і публічні службовці, які проходять службу в інших органах місцевого самоврядування, муніципальні поліцейські не можуть займатися підприємницькою діяльністю, перебувати в складі господарських об'єднань. У той же час вони досить добре захищені законом щодо своїх соціальних гарантій. Мери комун зобов'язані укласти із службовцями муніципальної поліції трудові договори, а також застрахувати їх життя на випадок завдання шкоди їх здоров'ю під час виконання службових обов'язків. Також мери зобов'язані реагувати на факти образ, наклепів на муніципальних поліцейських, якщо такі матимуть місце з боку місцевих жителів.

Як і в багатьох країнах світу особливе місце посідають органи правопорядку у столиці. Префектура поліції Парижу є підрозділом Міністерства внутрішніх справ, однак має паралельне підпорядкування і муніципальній адміністрації (мерії) столиці [35, с.185].

Виходячи із вказаної структури органів правопорядку Франції, справедливо буде стверджувати, що публічна безпека в цій країні має часткові ознаки і децентралізованої системи. До децентралізованої системи Францію можна віднести за ознакою наявності муніципальної поліції, яка утворюється у населених пунктах – комунах, з чисельністю менше 10 тисяч осіб. «Муніципальна поліція комун Французької Республіки вважається оперативним резервом Національної поліції у випадку проведення останньою масштабних оперативно-розшукових чи інших заходів» [52, с.158].

Муніципальна поліція, яка відповідає за публічну безпеку на рівні територіальних громад, утримується за рахунок органів місцевого самоврядування, а організаційно підпорядкована мерам міст. Основні завданням Муніципальної поліції, які вона виконує у межах своїх комун, показані на рис. 3.1.

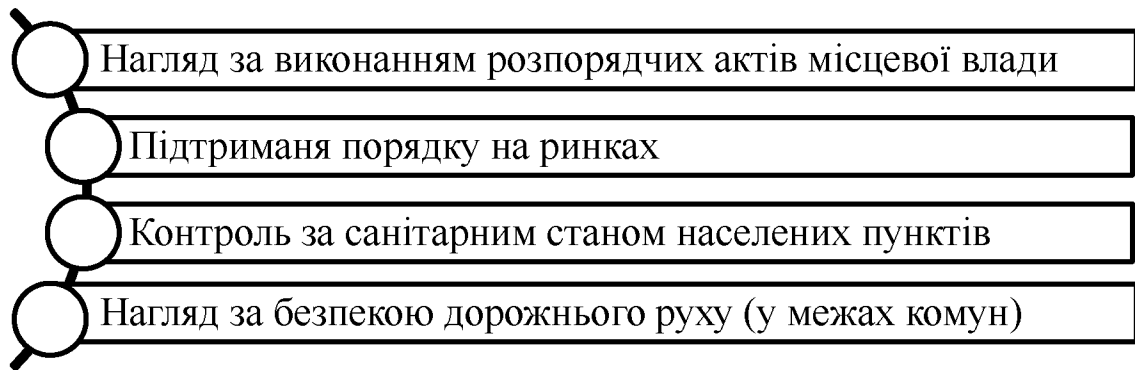


Рис. 3.1. Основні завдання Муніципальної поліції Франції

Джерело: розроблено автором на основі [30, с.76]

У Франції носіями поліцейської влади на рівні місцевого самоврядування є мери, голови генеральних рад і префекти [30, с.75]. Муніципальна поліція позбавлена повноважень на проведення кримінальних розслідувань, а її поліцейські не мають права самотійно затримувати правопорушників. З метою протидії злочинності вони лише мають право зайти в оселю, до господарських будівель або на прибудинкову територію приватної власності громадян і виключно у присутності очільника бригади жандармерії або мера чи його помічника [30]. Щодо останніх, то питання поліцейської діяльності покладено на них відповідно до Адміністративного кодексу Франції. Це можна частково порівняти із повноваженнями органів місцевого самоврядування в Україні (наприклад, коли на рівні районних у містах, сільських, селищних радах створюються адміністративні комісії).

Потрібно розрізнити діяльність муніципальної поліції у комунах, тобто у містах, і в сільській місцевості. У разі потреби публічну безпеку на селі забезпечуватимуть і Національна жандармерія, і муніципальна поліція з найближчих міст. Але на постійній основі підтримання правопорядку здійснюють сільські поліцейські, які наділені правом складати протоколи про правопорушення, що упродовж п'яти днів потрібно надіслати прокурору через комісара поліції або командуючого бригадою національної жандармерії. Щоб стати сільським поліцейським потрібно пройти протягом трьох місяців спеціальне навчання.

Сільські поліцейські наділені компетенцією складати протоколи про правопорушення, що посягають на:

- правила полювання та рибальства;
- стан водойм (правопорушення, що спричинили забруднення);
- об'єкти комунальної власності та лісові об'єкти (парки, заповідники тощо) [38].

Отже, у Франції муніципальна поліція у комунах та сільські поліцейські в селах реалізують засади публічної безпеки на рівні територіальних громад. Ці інститути публічної безпеки діють поруч із такими потужними та спеціалізованими інституціями як Національна поліція і Національна жандармерія. Фактично муніципальна поліція є допоміжною правоохоронною інституцією публічної безпеки відносно свого статусу до Національної поліції і Національної жандармерії, але, у той же час, є самостійним органом, що здійснює охорону громадського порядку на території конкретної комуни.

На противагу Франції, яка є унітарною державою, Німеччини є федеративною республікою, що відображено у існуванні як загальнофедеральних законів, так і законодавства окремих земель, у тому числі і в питаннях реалізації публічної безпеки: наявність дворівневої організаційної моделі державного управління (федеральний рівень та земельний).

За таких умов у різних землях ФРН склався різний підхід до статусу муніципальних поліцейських інститутів.

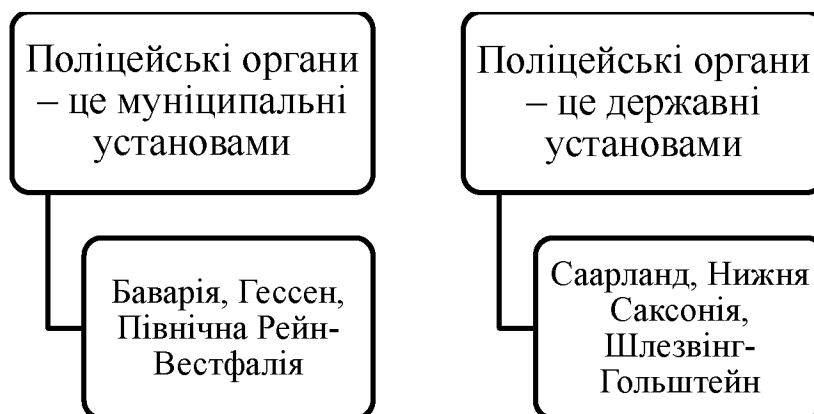


Рис. 3.2. Моделі правоохоронної системи Німеччини

Джерело: розроблено автором

«Взаємодія поліцейських органів федерального та муніципального рівнів регулюється угодами Федеральним Міністерством внутрішніх справ Німеччинита міністерствами внутрішніх справ земель, а також через постійно діючу Раду міністрів внутрішніх справ земель» [17, с.57].

Фактично в Німеччині органи місцевого самоврядування в особі ради міста наділені можливістю створення муніципальних поліцейських органів з різним обсягом повноважень (табл. 3.2) та навіть визначають форму для «своєї» поліції.

Таблиця 3.2

Повноваження муніципальної поліції міст Дармштадт та Кельн

Повноваження	Муніципальна поліція міста Дармштадт (Федеральна Земля Гессен)	Муніципальна поліція міста Кельна
контроль за дотриманням екологічного законодавства та санітарних правил (запобігання незаконним звалищам, виходу домашніх тварин у невстановлених місцях, забруднення природи)	+	
контроль за дотриманням законодавства про міграцію (перевірка правового режиму перебування іноземців, виконання депортації)	+	
забезпечення громадської безпеки та громадського порядку (підтримка порядку під час масових заходів, патрулювання вулиць, поміщення психічно хворих людей в психіатричні установи)	+	+
охорона приватної та комунальної власності (недопущення діяльності «графіті»)	+	+
дотримання підприємницького законодавства і перевірка дотримання правил торгівлі (виявлення нелегальної зайнятості населення, перевірка діяльності індустрії туризму, діяльності підприємств, пов'язаних з букмекерським бізнесом)	+	
гарантування безпеки дорожнього руху; розгляд справ про дорожньо-транспортні пригоди; діяльність патрульно-постової служби з охорони громадського порядку		+

До муніципальних поліцейських у Німеччині висуваються найжорсткіші вимоги, порівняно з іншими країнами ЄС. Просування по службі має ідентичні вимоги, що і для служби у державній (федеральній) поліції, і можливе лише після проходження додаткової підготовки, а окремі посади можна буде обіймати лише

після здобуття ступеня магістра [21, с.17].

Ситуація із інститутами публічної безпеки у Німеччині відрізняється наявністю крім федеральної та муніципальної поліції, ще й наявністю різноманітних добровільних громадських формувань. За своєю суттю вони схожі із «дружинниками», які чергували на вулицях міст і сіл України ще з радянських часів, з тією різницею, що у сучасній Німеччині це справа суто добровільна. Підбір добровольців до таких квазіполіцейських формувань у Німеччині відбувається з числа повнолітніх дієздатних осіб за умови наявності у них німецького громадянства, відсутності судимостей [41, с.126-128].

Узагальнену назву таких громадських формувань перекладають як «комунальне поліціювання». Зауважимо, що цей термін використовувався вже раніше в науковій літературі українськими дослідниками, але по відношенню до прикладу організації та взаємодії із громадськістю з боку правоохоронних органів ряду зарубіжних країн, і у першу чергу США.

Такі квазіполіцейські формування діють у багатьох містах Німеччини, до їх обов'язку належить інформування поліції про виявлені факти порушення публічної безпеки: патрулювання, моніторинг дорожнього руху на вулицях населеного пункту, повідомлення поліції про факт правопорушення, настання надзвичайної ситуації тощо.

У Польщі забезпечення публічної безпеки на рівні місцевого самоврядування схоже, на нашу думку, із французьким підходом. Ще у 1997 році в рамках реформи децентралізації у Польщі було прийнято закон «Про гмінні варти». Цей закон регламентував появу у країні інституту правоохоронних органів місцевого самоврядування з обмеженими поліцейськими повноваженнями [23]. Тотожним до Закону України «Про місцеве самоврядування» є закон Польщі «Про самоврядування в гмінах», який на органи місцевого (територіального) самоврядування покладає обов'язок забезпечення публічної безпеки [33].

Як і у Франції, у Польщі розрізняють органи публічної безпеки у містах (мають назву міська варта) та в сільській місцевості (гмінна варта).

Гмінні (міські) варти утримуються за рахунок місцевих бюджетів. А в сільській місцевості чи для невеликих містечок з обмеженими можливостями бюджету передбачено право об'єднати свої інтереси та створити для дотримання публічної безпеки одну спільну для декількох населених пунктів, користуючись принципом доцільності, тобто об'єднатися може така кількість населених пунктів, здійснювати контроль правопорядку у яких правоохоронці зможуть об'єктивно, без шкоди для якості та швидкості їх роботи.

Нагляд за діяльністю варти здійснюють очільники міст, а гмінах – війти. У той же час вони не можуть будь-яким чином впливати на поліцію. З керівництвом варти в особі коменданта гмінний уряд обов'язково укладає трудовий договір.

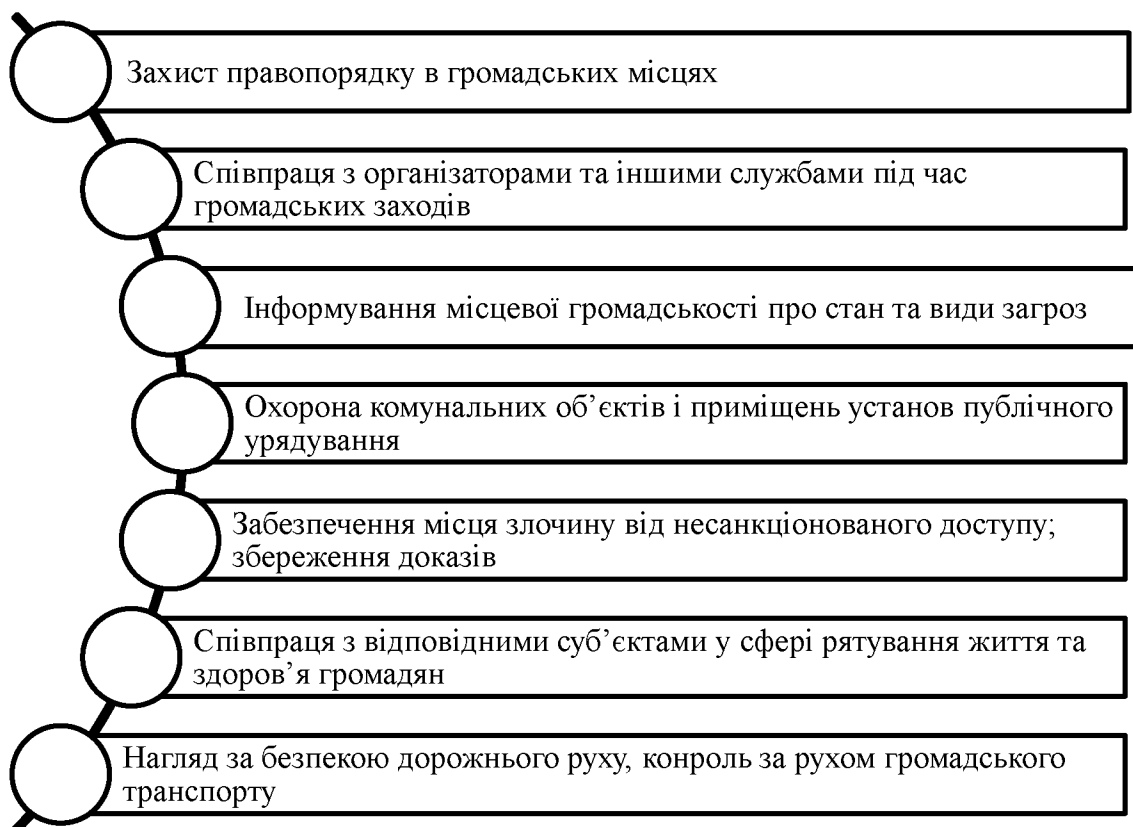


Рис.3.3. Основні повноваження гмінної / міської (муніципальної) варти Польщі

До основних повноважень муніципальної варти належать типові завдання у сфері забезпечення публічної безпеки (рис.3.3), але можна ще додати і такі:

супровід документів, цінностей або грошових цінностей для потреб самоврядування; доправлення осіб, які знаходяться у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння, або у загрозовому для себе та оточуючих психічному стані у відповідні медичні заходи; ініціювання та участь у заходах, спрямованих на запобігання протиправним діянням [23].

Для реалізації покладених повноважень польським муніципальним поліцейським делеговано повноваження державної поліції щодо ідентифікації осіб; доставляння правопорушників до найближчого відділення поліції; здійснення особистого огляду, перегляду вмісту ручної поклажі особи, якщо є обґрунтована підозра щодо вчинення злочину; стягування штрафу як виду адміністративної санкції у випадках, передбачених адміністративно-процесуальним законодавством; примусове переміщення транспортних засобів та блокування їхнього руху.

Службовці муніципальної варти в Польща підлягають соціальному захисту згідно законодавству про службу в органах місцевого самоврядування. Як і в інших країнах, приклади діяльності в яких інституцій муніципальної поліції ми розглядали, в польську муніципальну варту на службу може прийти: повнолітня особа (21 рік), дієздатна, без судимостей, з бездоганною репутацією. Особа, яка поступає на службу в муніципальну варту, складає обов'язкову присягу [23].

Правоохоронці польської муніципальної варти можуть використовувати і вогнепальну зброю, що окремо регламентується законодавством, але це можливо лише за умови одержання у Міністерстві внутрішніх справ спеціальної ліцензії. Тобто далеко не всі муніципальні варти можуть розраховувати на такі можливості.

Тотожними є повноваження у сфері забезпечення публічної безпеки муніципальних поліцейських органів в Угорщині, Румунії, Словачії. Серед певних особливостей можна вказати, що до повноважень словацької муніципальної поліції належить сприяння збереженню культурних та історичних пам'яток [33]. Детальніше прописано вимоги до підготовки осіб муніципальної

поліції Румунії, яка має назву Місцева поліція. Законодавство цієї країни вимагає, щоб їх підготовка здійснювалася на базі закладів спеціальної освіти МВС Румунії та тривала, в залежності від рівня посади, 3 місяці або від 1 до 5 років. Витрати, пов'язані з Підготовка місцевих поліцейських повинна здійснюватися за кошти органів місцевого самоврядування [38].

У країнах-членах євроспільноти вирішення завдань профілактики правопорушень і створення комфортного, безпечного середовища на муніципальних територіях здійснюється відповідними муніципальними вартами у взаємодії з поліцейськими підрозділами, з іншими державними правоохоронними службами (прикордонна служба, митниця, пожежно-рятувальні підрозділи, структури національної безпеки, антитерористичні підрозділи тощо).

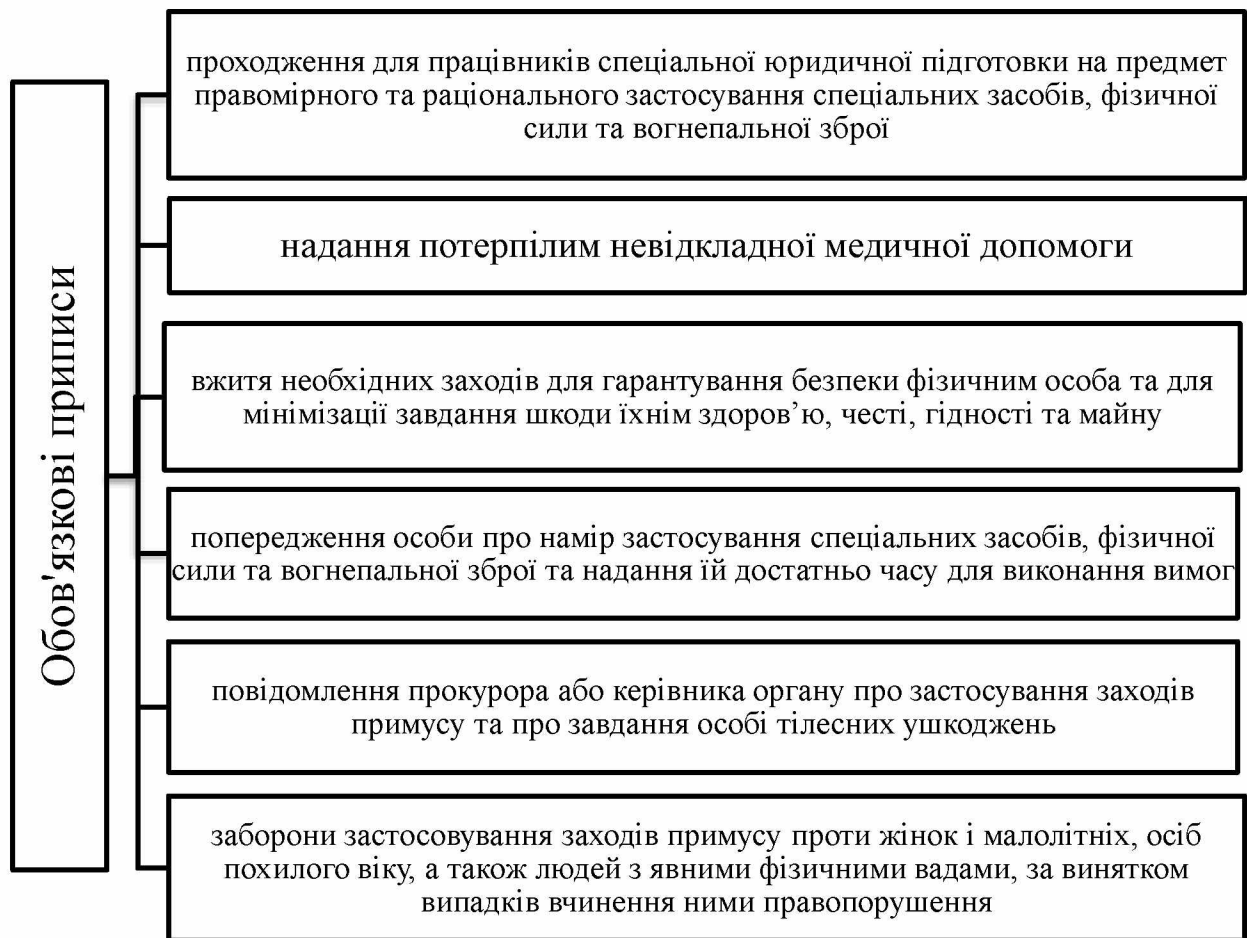


Рис. 3.4. Обов'язкові приписи, яких мають дотримуватися посадовці муніципальних правоохоронних інституцій країн-членів ЄС

Також спільним для муніципальних правоохоронців європейських країн є суворе дотримання ряду обов'язкових приписів, у випадках застосування ними до порушників заходів адміністративного примусу (рис.3.4).

Проаналізувавши досвід діяльності інститутів публічної безпеки, що підпорядковуються органам місцевого самоврядування на прикладі ряду європейських країн, необхідно зазначити, що значна частина цих напрацювань може або вже використовується в українських реаліях.

Таблиця 3.3

Пропозиції щодо імплементації в українське законодавство правової практики країн ЄС у сфері муніципальної поліції

Зміст пропозиції	Країна, практику якої варто запровадити
Розробка окремого закону про адміністративно-територіальні утворення	Франція
Розробка окремого закону, який би визначав правовий статус муніципальної поліції, а саме:	
– підпорядкованість органам місцевого самоврядування;	Франція, Німеччина, Польща, Угорщина, Словаччина, Румунія
– взаємодія з державними правоохоронними органами;	
– взаємодія з громадськими формуваннями;	Німеччина
– особливості створення муніципальних органів правопорядку у містах та в сільській місцевості;	Франція, Польща
– повноваження;	Франція, Німеччина, Польща, Угорщина, Словаччина, Румунія
– вимоги до осіб, яких приймають на службу	

Доцільно визначити основні напрями для імплементації певних пропозицій у практику роботи українських правоохоронних інституцій, підпорядкованих органам місцевого самоврядування. Як видно із таблиці 3.3, такі пропозиції

Усі досліджені нами держави Європи запровадили законодавчий порядок регулювання створення та діяльності муніципальних органів правопорядку. Саме законами у цих державах, як основним правовим інструментом, забезпечується вирішення правоохоронних завдань, а також стійкі та ключові відносини в організації та діяльності муніципальних поліцейських інституцій.

Муніципальні правоохоронні органи не мають єдиного стандарту в своїй інституційній організації, однак у переважній більшості вони створюються як поліцейські інститути, що знаходяться в системі органів муніципального управління.

Стійкість праворегулюючих систем муніципальних правоохоронних інститутів країни Європи досягається шляхом чіткої виписаності правових норм, забезпечення їхньої зрозумілості та мінімізації адміністративного розсуду.

3.2. Удосконалення публічної безпеки шляхом оцінювання ефективності роботи Національної поліції та громадських формувань

Важливим елементом державного управління системою публічної безпеки в державі є визначення ефективності забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку. Досягнення у суспільстві розуміння важливості неупередженого оцінювання діяльності правоохоронних органів, є важливим фактором стабільності, безпечності такого суспільства, високого рівня правової свідомості громадян, нетерпимості до проявів протиправної поведінки. Оцінювання роботи Національної поліції із забезпечення публічної безпеки є вкрай важливим кроком, адже Нацполіція – це стрижневий камінь у роботі правоохоронної системи із забезпечення публічної безпеки. Напрацювання в плані оцінювання Нацполіції можна використовувати як матрицю, основу для оцінювання роботи муніципальних правоохоронних формувань, які утворюються органами місцевого самоврядування.

Саме рівень ефективності є визначальним фактором для прийняття відповідних управлінських рішень у сфері публічної безпеки, зокрема таких, що стосуються:

- планування заходів, спрямованих на забезпечення публічної безпеки і порядку;
- структури та штатної чисельності органів поліції, які залучаються до

виконання завдань в сфері публічної безпеки і порядку;

– удосконалення та модернізація методів та засобів забезпечення публічної безпеки і порядку, тощо.

Оцінювання ефективності роботи Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки є надзвичайно складним завданням. Таке оцінювання буде принципово відрізнятися від оцінювання індивідуальних результатів роботи кожного окремо взятого поліцейського. Факторами, які ускладнюють таке оцінювання є:

– суспільно-політичні: вихідний стан публічної безпеки і порядку в регіоні та державі;

– організаційно-управлінські: спосіб організації поліцейських підрозділів, оптимальність їх структури;

– психологічні: ефективність командної роботи, безконфліктність внутрішнього середовища колективу.

Вказані фактор та ряд інших суттєво впливають на оцінювання ефективності роботи Національної поліції України. Принагідно нагадаємо, що зміст категорії «ефективність» розкривається через співвідношення завдань, результатів та затрачених на це засобів (ресурсів) (рис. 3.5).

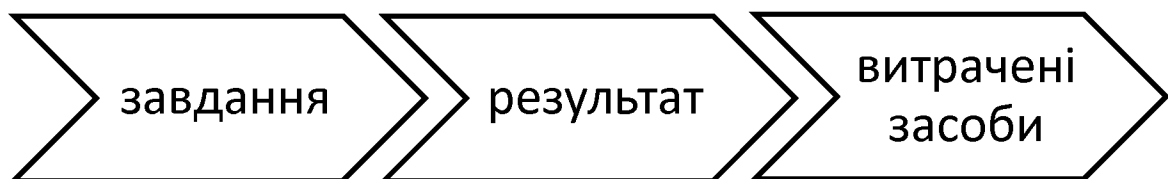


Рис. 3.5. Зміст категорії «ефективність» через процес реалізації

Не будемо забувати, що діяльність Національної поліції є одним із напрямів державного управління у сфері публічної безпеки, тому ефективність її діяльності необхідно розглядати як ефективність діяльності у державному (публічному) управлінні. Науковець О. К. Ткачова слушно вказує, що ефективність державного управління – це не просто співвідношення між результатами і затратами, а досягнення соціально значущих результатів при

суспільно виправданих затратах [18, с. 36]. Спираючись на цю думку, зазначимо, що не можливо розробити однакові для всіх органів державного управління критерії оцінювання, навіть у тих випадках, коли такі органи належать до однієї сфери. Так, до правоохоронних органів належить і Національна поліція, і Національна гвардія, і Служба безпеки України. Оцінювати ефективність їх роботи за однаковими критеріями не просто недоцільно, а навіть згубно для публічної безпеки та державної стабільності.

Ефективність забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки в державі можна визначити як такий рівень якісних та кількісних результатів діяльності поліції, що виражаються у досягненні належного стану захищеності життєвоважливих інтересів, що входять у зміст публічної безпеки, шляхом оптимального використання методів, засобів та ресурсів для цих цілей.

Оцінювання якості діяльності Національної поліції прийшло на зміну суто кількісним показникам її роботи, які носили оціночний характер та впливали на управлінські рішення, просування поліцейських (міліціонерів) службовими сходами, одержання чергового звання і т. п. Така система проіснувала понад сорок років і досі залишається надзвичайно «живучою» (звідси питання під час нарад про кількісні показники розкритих/нерозкритих злочинів).

Оцінювання ефективності діяльності поліції здійснюється у відповідності до положень Закону України «Про Національну поліцію» та деяких інших законодавчих актів, що дозволяє конкретизувати форми оцінювання.

Зокрема, керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції, що визначено нормою ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію». Такий звіт повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями. Крім того, керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати на офіційних веб-порталах органів, які

вони очолюють, статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку [31]. Інформація, яка надходить з областей, акумулюється, аналізується та оприлюднюється на офіційних сторінках веб-сайтів Національної поліції. У Міністерство внутрішніх справ України подається наступна інформація:

- кожного місяця про злочинність, пов'язану з торгівлею людьми [19];
- щорічно – про стан протидії корупції [19].

Узагальнюється та оприлюднюється також деяка статистична інформація щодо діяльності органів поліції, яку готує Генеральна прокуратура, а саме:

- кожного місяця – про основні показники роботи органів досудового розслідування;
- щорічно – про стан і структуру злочинності у державі за відповідний рік, тощо.

Формою постійного оцінювання діяльності Національної поліції України є моніторинг статистичної інформації, яка переважно заснована на кількісних показниках. По-суті, це на сьогодні основна, якщо не єдина система оцінювання. За період реформування правоохоронної системи в Україні якісні критерії оцінювання, а також показники ефективності такого напрямку діяльності як забезпечення публічної безпеки законодавством взагалі не були визначені.

У реформуванні правоохоронної системи згідно Концепції «100 днів якості Національної поліції України» (2015 р.) ключовими показниками оцінювання роботи Національної поліції були визначені:

- динаміка довіри населення до територіальних управлінь Національної поліції;
- оцінка громадянами почуття власної безпеки в районі проживання; оцінка рівня корупції у підрозділах поліції;
- рівень задоволеності потерпілих і свідків злочинів роботою поліції при їх виклику і первинному контакті на місці події;
- оцінка оперативності реагування поліції на повідомлення про злочини, ефективності роботи з протидії злочинності [14].

Такий підхід явно контрастує з іншими нормами законодавства, зокрема, із ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію». Згідно норм чинного законодавства міські ради, обласні, районні та районні ради у містах мають право за результатами оцінки діяльності органу поліції на ввіреній йому території, прийняти рішення про відкликання такого керівника. У рішенні про недовіру керівнику органу (підрозділу) поліції мають бути зазначені мотиви для його прийняття з посиланням на обставини, що їх обґрунтовують [31]. Зважаючи на серйозність наслідків для правоохоронців від прийняття резолюції недовіри, важливим є чітке визначення конкретних критеріїв, за якими відповідні органи можуть оцінювати діяльність Національної поліції. Інакше створюється підґрунтя для корупційних схем, протидії правоохоронним органам у їх боротьбі із протиправною поведінкою. Адже існуюча модель «резолюції про недовіру» дозволяє керівникам органів місцевого самоврядування «зняти» з посади принципового керівника регіонального підрозділу та не дозволити йому, наприклад, провести слідчі дії проти зловживань у розподілі земельних ділянок, забруднення водойм відходами місцевих комунальних підприємств, незаконної забудови та багатьох інших злочинів, які мають місце на регіональному рівні.

Ідею оцінювання діяльності поліції вже намагалися реалізовувати в її окремих підрозділах, зокрема оцінювали діяльність патрульної служби. Аналізуючи оцінювання, науковці зазначають, що вивчення ставлення громадян до роботи патрульної служби, зокрема, та поліції, в цілому, сприяє:

- формуванню позитивного іміджу працівника патрульної служби й органу в цілому;
- залученню громадськості до правоохоронної діяльності;
- висвітленню діяльності підрозділу патрульної служби;
- пошуку нових підходів у питаннях боротьби зі злочинністю та попередження і припинення адміністративних правопорушень;
- налагодженню взаємодії поліції (підрозділу патрульної служби) та громадськості на основі взаємоповаги та взаємодовіри [19, с. 268].

Наявність чітких критеріїв оцінки ефективності діяльності поліції на

підставі методів соціологічного опитування дозволить досягти найважливішого результату – об'єктивності. А вже керуючись результатами подібного оцінювання можна вибудовувати і стратегію подальшого розвитку взаємодії поліції з громадськістю, з органами місцевого самоврядування або, навпаки, керівництво органів місцевого самоврядування одержить вагомі аргументи на користь «рішення про недовіру» стосовно керівника регіонального відділу (підрозділу) Національної поліції.

Особливого значення оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів із забезпечення публічної безпеки набуває для визначення ефективності роботи поліцейських-учасників проекту «Поліцейський офіцер громади» та учасників громадських формувань типу «муніципальна варта». Вважаємо, що робота останніх – поліцейських офіцерів громади та членів формувань типу «Муніципальна варта» – повинна підлягати оцінюванню шляхом опитування місцевого населення територіальних громад, адже такі поліцейські та громадські формування безпосередньо контактують з місцевим населенням та фінансуються за рахунок бюджетів цих громад.

Також необхідно враховувати, що у віддалених населених пунктах такі поліцейські або громадські формування протягом тривалого часу виступають носіями влади і можуть вдаватися до підвищення своїх повноважень, зловживанням примусовими діями, незаконним затриманням громадян, незаконним вилученням майна тощо. Таке опитування дасть можливість підтримати зворотній зв'язок з населенням і створити об'єктивне уявлення про стан справ в окремих громадах.

Крім виявлення можливих негативних проявів у діях поліцейських офіцерів громади та членів формувань «Муніципальна варта», оцінювання шляхом опитування допоможе з'ясувати позитивні, а іноді просто героїчні вчинки правоохоронців, які залишилися поза увагою керівництва поліції або територіальної громади.

Тут доречно згадати визначений нами вище зміст категорії «ефективність» через процес реалізації від «завдання» через «результат» з урахуванням

«витрачених засобів». На рівні територіальних громад процес одержання ефективності від забезпечення публічної безпеки, наприклад, шляхом створення громадських формувань «Муніципальної варти», буде завжди виглядати з від’ємними показниками. Такі показники одержуємо відносно конкретного, незначного за обсягом завдання, у порівнянні із сукупними витратами на досягнення публічної безпеки в цілому. Подібне співвідношення ми змоделювали у таблиці 3.6.

Таблиця 3.6

Визначення ефективності забезпечення публічної безпеки для територіальної громади в сільській місцевості (модель)

Показники	Зміст	
Завдання	Збереження обладнання дитячого майданчика в центрі села X	
Результат	Обладнання частково постраждало від дій правопорушників (понівечено дитячу гойдалку)	
Витрачені засоби	Кошти на обладнання дитячого майданчика	Вартість дитячої гойдалки – 10 000 грн
		Ремонт дитячої гойдалки – 4 000 грн
	Витрати на забезпечення публічної безпеки в селі X	Встановлення системи відеоспостереження в центрі села X
		Утримання пункту «Муніципальної варти» та цілодобове патрулювання

Джерело: розроблено автором

Як видно з інформації у таблиці 3.6 у запропонованій моделі вартість дитячої гойдалки (умовно – 10 тис. грн) та витрати на її ремонт (умовно – 4 тис. грн) не співставні із витратами територіальної громади, до якої входить уявне село X, на публічну безпеку. Навіть, якщо таке село X входить до територіальної громади, яка складається із семи навколишніх населених пунктів, а отже умовно витрати його мешканців – це одна сьома частка від витрати всієї громади, все одно такі суми неспівставні із витратами на обладнання системи відеоспостереження, утримання та забезпечення цілодобового патрулювання формуванням «Муніципальної варти» (витрати складатимуть десятки тисяч гривень).

Змодельоване нами співвідношення не випадкове, адже громадськість повинна розуміти, що витрати на публічну безпеку носять комплексний характер, а їх ефективність буде сприйматися більш об’єктивно у порівнянні з

комплексом заходів, які були реалізовані правоохоронцями, наприклад, протягом року роботи. І якщо вартість пошкодженого майна, його ремонт можуть бути представлені у конкретних цифрах, то виконання певних завдань не матимуть економічного еквіваленту в очах громади, наприклад: захист матері та двох неповнолітніх дітей від домашнього насильства; відвернення бійки між сусідами; заборона вживати алкогольні напої та тютюнові вироби на дитячому майданчику і т.п. Хоча саме перелічене і відноситься до забезпечення публічної безпеки.

У той же час змодельоване нами у таблиці 3.6 співвідношення із конкретизацією завдання не випадкове, бо саме так – через конкретні завдання вирішення проблем публічної безпеки – сприймають роботу правоохоронних структур пересічні громадяни.

Виходячи з вище вказаного, вважаємо, що оцінювання ефективності роботи поліцейських офіцерів громад та громадських формувань типу «Муніципальна варта» по забезпеченню публічної безпеки повинно здійснюватися у вигляді соціологічного опитування мешканців територіальної громади, акцентуючи увагу на їх особисте сприйняття такої роботи, морально-етичні якості правоохоронців, їх комунікабельність, легкість взаємодії із цими особами/структурами у разі потреби (доступність, можливість швидко зателефонувати, можливість звернутися за допомогою у різний час доби).

За результатами опрацьованого теоретичного матеріалу та прикладів практичного опитування нами розроблено анкету, на підставі якої можна буде оцінити ефективність роботи поліцейських офіцерів громад та громадських формувань типу «Муніципальна варта» (Додаток В). Запропонована нами анкета може бути удосконалена, змінена, доповнена після введення в дію нормативно-правового акту на рівні постанови уряду або розпорядження МВС, або наказу Головного управління Національної поліції, яким буде запроваджено анкетування поліцейських для оцінювання їх роботи в сфері публічної безпеки.

Висновки до розділу 3

За результатами розгляду теоретичних положень питання публічної безпеки, аналізу стану забезпечення публічної безпеки в територіальних громадах України, ми дійшли висновку про необхідність удосконалення практики забезпечення публічної безпеки. З цією метою нами запропоновано два магістральні напрямки: по-перше, це імплементація зарубіжного досвіду країн євроспільноти щодо форм та інституцій забезпечення публічної безпеки; по-друге, це запровадження оцінювання ефективності діяльності громадських формувань, які забезпечують публічну безпеку в територіальних громадах.

Аналіз зарубіжного досвіду створення інституцій для забезпечення публічної безпеки в територіальних громадах показав, що має місце принципова різниця між містом та сільськими територіальними громадами. Подібний розрив має місце і в українських реаліях, тому відповідні напрацювання варто враховувати у вітчизняній практиці забезпечення публічної безпеки. Власне, українські територіальні громади, що об'єднують невеликі села і мають обмежені можливості щодо фінансування, вже частково пішли шляхом своїх європейських колег, не чекаючи відповідних змін у чинному законодавстві.

Наголосимо, що створення різноманітних громадських формувань із забезпечення публічної безпеки не зменшує ролі та значення діяльності державних правоохоронних органів, зокрема поліції, а лише розвантажує її роботу.

Щодо проведення оцінювання роботи громадських формувань забезпечення публічної безпеки, то нами розроблена анкета та наголошується на необхідності підготовки місцевого населення для проведення анкетування шляхом популяризації роботи відповідних громадських формувань із забезпечення публічної безпеки для створення реалістичних очікувань в суспільстві та розуміння різниці між державними правоохоронними органами та громадськими інституціями.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі вирішено актуальне завдання, яке полягає в теоретико-практичному обґрунтуванні формування та розвитку публічної безпеки та обґрунтування шляхів удосконалення забезпечення публічної безпеки на рівні територіальних громад України.

Результати, отримані в процесі дослідження, підтверджують досягнення поставленої мети і вирішення завдань, дають підстави сформулювати такі висновки й практичні рекомендації:

1. Досліджуючи теоретичні засади поняття «публічна безпека», ми констатували наявність значного інтересу та тривалої дискусії серед науковців щодо змісту цього поняття, його співвідношення з поняттями «громадська безпека», «громадський порядок», «громадський спокій», які переважали в теорії держави і права радянської доби. Зазначається, що сучасним викликам суспільно-політичного життя відповідає тлумачення публічної безпеки, адже воно охоплює значно більше об'єктів, які становлять небезпеку для людини.

2. Встановлено, що розглядати поняття «публічна безпека» у її розвитку було доречно через призму історичних подій, на тлі яких відбувалися зміни в чинному законодавстві та змінювалося правове та інституційне наповнення поняття публічної безпеки. З цією метою розглянули в історичній ретроспективі, та проаналізували окремі нормативно-правові акти, які діяли на території сучасної України з найдавніших часів до останніх років – до підписання нашою державою угоди про асоційоване членство з Європейським Союзом.

Встановлено, що за відсутності відповідної термінології у правових актах прадавніх часів доби Київської Русі тим не менше вже існувало юридично закріплене уявлення наших предків про норми поведінки в громадських місцях, засади захисту майна та особистості людини від загрози крадіжки та насильства.

В науковій літературі станом на початок XXI ст. зустрічаємо поняття «публічна безпека» як універсальне, як таке, що відображає найбільшим чином виклики сучасної цивілізації.

3. Нами розглянуто цілий ряд громадських організацій та громадських формувань, які утворюються в Україні в останні роки для забезпечення публічної безпеки.

Виокремлено громадські формування типу «муніципальна варта», які діють в організаційно-правовій формі комунальних підприємств та утворюються переважно у містах (зокрема у столиці за особистої ініціативи та підтримки мера Києва В. Кличка). Необхідність у наявності інституції, яка б вирішувала частину завдань із забезпечення публічної безпеки, спонукала керівників територіальних громад створювати муніципальну варту навіть за відсутності базового законодавчого акту (розроблений відповідний законопроект 2015 року знято з обговорення у 2019 році).

4. Встановлено, що можливість утворювати певні громадські формування для забезпечення публічної безпеки наявна лише у заможних територіальних громад, здатних витратити кошти на поточне утримання фахівців, закупівлю обладнання, автотранспорту, виділення належного приміщення.

5. Територіальні громади у сільській місцевості забезпечують виконання завдань щодо публічної безпеки, покладаючись на проекти «Шериф», «Поліцейський офіцер громади», які розроблені та впроваджуються в Україні за підтримки Євросоюзу.

6. Територіальні громади у сільській місцевості об'єднання своїх зусиль та створення громадських формувань типу муніципальної варти відразу для декількох громад через проблеми з утриманням подібних інституцій за браком власних бюджетних коштів.

7. Наголошується, що в ході реформи децентралізації органам публічного управління делеговано повноваження і в частині забезпечення публічної безпеки, що не зменшує того впливу та визначального значення, яке має робота Національної поліції.

8. Проведені дослідження теоретичних положень питання забезпечення публічної безпеки та аналіз стану вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням публічної безпеки на рівні територіальних громад України,

дозволили висловити окремі пропозиції щодо удосконалення відповідної роботи.

9. Аналіз зарубіжного досвіду створення інституцій для забезпечення публічної безпеки в територіальних громадах показав, що має місце принципова різниця між містом та сільськими територіальними громадами. Подібний розрив має місце і в українських реаліях, тому відповідні напрацювання варто враховувати у вітчизняній практиці забезпечення публічної безпеки. Власне, українські територіальні громади, що об'єднують невеликі села і мають обмежені можливості щодо фінансування, вже частково пішли шляхом своїх європейських колег, не чекаючи відповідних змін у чинному законодавстві.

10. Запропоновано проведення оцінювання роботи громадських формувань забезпечення публічної безпеки, то нами розроблена анкета та наголошується на необхідності підготовки місцевого населення для проведення анкетування шляхом популяризації роботи відповідних громадських формувань із забезпечення публічної безпеки для створення реалістичних очікувань в суспільстві та розуміння різниці між державними правоохоронними органами та громадськими інституціями.