

ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Навчально-науковий інститут економіки, управління, права та
інформаційній технологій
Кафедра публічного управління та адміністрування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття ступеня вищої освіти
Магістр

на тему: **«Удосконалення забезпечення публічної безпеки на місцевому рівні в Україні»**

Виконала: здобувачка вищої освіти
за освітньою програмою Зв'язки з
громадськістю
спеціальності 281 Публічне управління
та адміністрування
ступеня вищої освіти магістр групи 1
Малиш Аня Павлівна
Керівник: Щетініна Тетяна Олексіївна
Рецензент: Попова Юлія Михайлівна

Полтава – 2024 року

ЗМІСТ

ВСТУП	8
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ПОНЯТТЯ, ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ	8
1.1. Зміст, значення та співвідношення національної безпеки, громадської безпеки, публічної безпеки	8
1.2. Завдання Національної поліції України у справі реалізації забезпечення публічної безпеки	18
Висновки до розділу 1	25
РОЗДІЛ 2. СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	27
2.1. Інститут поліцейських офіцерів громади у забезпеченні публічної безпеки	27
2.2. Діючі форми забезпечення публічної безпеки на регіональному рівні	30
Висновки до розділу 2	40
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ	41
3.1. Формування суспільної довіри до поліції як шлях удосконалення забезпечення публічної безпеки	41
3.2. Удосконалення у забезпеченні правоохоронної сфери життя громад: європейський досвід для України	48
Висновки до розділу 3	55
ВИСНОВКИ	56
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	58
ДОДАТКИ	62

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.

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 «національна безпека», «громадська безпека», «публічна безпека», ;
- охарактеризувати рівень розвитку публічної безпеки;
- проаналізувати стан впровадження в Україні практики поліцейських офіцерів громади;
- охарактеризувати діючі форми забезпечення публічної безпеки на регіональному рівні;
- визначення шляхів удосконалення забезпечення публічної безпеки на рівні територіальних громад міст і сіл шляхом посилення довіри населення до поліції;
- з'ясувати стан та перспективи запровадження в Україні європейської практики забезпечення публічної безпеки в територіальних громадах.

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 різних форм впливу на забезпечення публічної безпеки, які притаманні поліції) 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 ролі та значення європейського досвіду формування поліції, дружньої до територіальних громад, для забезпечення публічної безпеки в громадах України.

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:

«Значення публічної безпеки в житті сучасної територіальної громади», надруковано в збірнику матеріалів науково-практичної конференції за підсумками проходження здобувачами вищої освіти виробничих практик (21-22 березня 2024 р., Полтавський державний аграрний університет); «Комунікація місцевої влади з громадськістю як шлях підвищення рівня публічної безпеки» (у співавторстві), які опубліковано у збірнику матеріалів XVI Міжнародної науково-практичної конференції «New ways of improving outdated methods and technologies / Нові шляхи покращення застарілих методів і технологій» (грудень 2024 р., м. Копенгаген, Данія);

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Робота викладена на 57 сторінках, складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел, який включає 58 найменувань, та додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ПОНЯТТЯ, ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ

1.2. Зміст, значення та співвідношення національної безпеки, громадської безпеки, публічної безпеки

В основу формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки в Україні, частиною якої є публічна безпека, яка базується у тому числі, на охороні громадського порядку, закладено ряд принципів. У першу чергу в теорії публічного управління та у юридичній науці щодо цих принципів висвітлюють не те, що передбачено, дозволено, а те, чого необхідно уникати, чому має протистояти вся правоохоронна система сучасної цивілізованої держави.

Власне на цьому побудована сама сутність права та правоохоронної діяльності із забезпечення публічної безпеки. Правовими нормами, спрямованими на захист публічної безпеки, визначено протиправні діяння, які зазіхають на життя, здоров'я, майно громадян. Різні галузі права, і адміністративне, в частині визначення протиправної поведінки, і кримінальне право, норми якого визначають злочинні дії, надають розгорнуту характеристику саме тим діям, яких необхідно уникати, вчинення яких не є нормою для законослухняного громадянина.

Власне на досягнення такого ефекту від забезпечення публічної безпеки спрямовано вістря роботи всієї правоохоронної системи держави. Іншими словами, для забезпечення публічної безпеки в першу чергу необхідно визначити ті види дій або бездіяльності, які призводять до порушень у сфері забезпечення публічної безпеки, інтересів громадян, які мають відчувати себе безпечно у правовій державі.

Національна безпека держави в цілому має будуватися на базовому

принципі недопущення у суспільстві можливості для настання таких дій, як:

- узурпація одним із уповноважених державних органів стосовно забезпечення національної безпеки усіх функцій;
- домінування одного із уповноважених державних органів стосовно забезпечення національної безпеки над іншим.

Вважаємо, що такі принципи було започатковано в демократичних суспільствах та взято на озброєння в Україні через складні та трагічні обставини історичного минулого. Зокрема, можемо згадати радянський період історії України, коли в 30-ті роки минулого століття в умовах тоталітарної держави домінуючими в правоохоронній системі виявились структури Народного комісаріату внутрішніх справ, сумно відомого НКВС.

Очолюване у різні періоди своєї історії одіозними особистостями, такими як Лаврентій Берія, це відомство перетворилось на справжній жах для мільйонів громадян держави, які були репресовані за критичне ставлення до радянської системи, необережні висловлювання проти діячів партії та уряду. Не останню роль у цих репресивних процесах відіграла позиція інших громадян, які, користуючись нагодою, писали ганебні доноси на своїх співвітчизників, іноді просто їх оббріхуючи у власних корисливих інтересах.

Така антилюдяна потворна система проіснувала в Радянському Союзі до смерті тогочасного очільника країни Йосифа Сталіна, але ще досить довгий час по тому у свідомості громадян залишалась сумна «слава» НКВС.

Враховуючи такий історичний досвід, доречно припустити, що у даний час та у майбутньому, у незалежній українській державі система національної безпеки країни, публічна безпека громадян не повинні залежати від одного, навіть самого достойного, ефективного та сучасного відомства.

Різні види безпеки особи, суспільства, держави об'єднуються поняттям «державної безпека». Закон України «Про національну безпеку України» [1] визначає державну безпеку як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і

потенційних загроз невоєнного характеру.

Водночас зазначається, що громадська безпека і порядок – це захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз.

Офіційного тлумачення термінів «публічна безпека» і «публічний порядок» на сьогодні в чинному законодавстві немає. Лише в Законі України «Про Національну поліцію» – п. 1 ч. 1 ст. 2 серед основних завдань поліції нормотворці зазначають норму про надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку [2].

Тим не менше, чітко розуміємо, що публічний порядок забезпечується завдяки відкритій і прозорій діяльності поліцейських та органів виконавчої влади. Останніх власне уособлює Міністр внутрішніх справ щодо виконання ним своїх повноважень як керівника, направлених на формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки України.

Нормативно-правове забезпечення у сфері національної безпеки та публічної безпеки орієнтоване на формування сприятливих умов для пошуку дієвих шляхів удосконалення існуючих та вироблення нових норм, правового характеру, що є необхідними для виконання низки якісно нових завдань у сфері публічної безпеки та охорони громадського порядку.

Нормативно-правовий базис функціонування системи національної безпеки в Україні формують наступні нормативно-правові акти:

- Конституція України;
- Закон України «Про національну безпеку України», інші закони України;
- укази та розпорядження Президента України;

- міжнародні правові акти, орієнтовані на забезпечення безпеки на міжнародному, національному та регіональному рівні;
- постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, в яких визначено функції суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, а також нормативні акти відомчої приналежності, зокрема, накази, директиви, настановлення, положення, статuti, правила, інструкції.

Нормативно-правове забезпечення у сфері національної безпеки та охорони публічного (громадського) порядку можна вважати процесом, спрямованим на формування та підтримку ряду нормативно-правових засобів з метою упорядкування функціонування цієї системи. Іншими словами, забезпечено правове підґрунтя публічного управління та адміністрування тих управлінських процесів, завдяки яким буде реалізовано захист національної безпеки держави та її національних інтересів. Перелік окремих із них, які можна вважати фундаментальними, закріплено в нормах Закону України «Про національну безпеку України» (ст. 3) [2]:

- суверенітет держави і цілісність території, демократичний конституційний лад, недопущення зовнішніх утручань у справи України на внутрішньому рівні;
- забезпечення сталого розвитку національної економіки, підтримка стабільності у громадянському суспільстві та державі в цілому для підвищення якості та рівня життя населення;
- сприяння інтеграції України до європейського політичного, економічного, безпекового та правового простору, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, забезпечення розвитку відносин з іншими державами, що є взаємовигідними і рівноправними.

Зрозуміло, що ці норми чинного законодавства України є сьогодні надзвичайно актуальними, адже в них закріплено сутність протистояння нашої держави повномасштабному російському вторгненню, яке триває з 2022 року.

Якщо узагальнити вище викладене, то потрібно констатувати: Закон України «Про національну безпеку України» встановлює, що державна політика у сферах національної безпеки і оборони орієнтована на підтримку безпеки у таких напрямках як:

- а) зовнішньополітичний;
- б) державний;
- в) військовий;
- г) економічний;
- д) екологічний;
- е) інформаційний.

Реалізація державної безпекової політики за всіма цими напрямками не може здійснюватися лише одним управляючим органом (міністерством або відомством). Для ефективної роботи держави у питаннях безпеки необхідно забезпечити діяльність окремих відомств (наприклад, екологічний напрям – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів; інформаційний напрям – Міністерство цифрової трансформації).

Отже, стає зрозумілим чому у комплексі ці напрями становлять поняття національної безпеки. Станом на сьогодні жодна країна в світі не здатна у межах діяльності одного або декількох потужних органів державної влади та управління реалізувати свою національну безпеку.

Для реалізації в Україні завдань національної безпеки за кожним з вище вказаних напрямів стоять відповідні міністерства та стратегічні програмні документи уряду.

Об'єднанні у комплексі ці напрями здатні забезпечити національну безпеку України. Що ж до публічної безпеки, то вона є важливою складовою національної безпеки, але її реалізація на практиці здійснюється у кожній окремій територіальній громаді.

Зокрема, основні засади публічної безпеки визначено в наступних нормативно-правових актах:

- Закон України «Про національну поліцію» від 2 липня 2015 року

№ 580-VIII;

– Закон України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 року № 876-VII [4];

– Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 року № 661-IV [5];

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» від 20 серпня 2014 р. № 360 [6];

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» від 16 грудня 2015 р. № 1052 [7].

Указаний Закон України «Про національну поліцію» унормовує завдання національної поліції, які безпосередньо пов'язані із реалізацією завдань забезпечення публічної безпеки. Ними є наступні:

- забезпечення безпеки і порядку на публічному рівні;
- охорона особистих прав і свобод, а також суспільних і державних інтересів;
- протидія проявам злочинності;
- надання послуг, у законодавчо встановлених межах, особам, які з причин особистого, економічного, соціального або іншого характеру або внаслідок настання та розвитку надзвичайних ситуацій потребують подібної допомоги.

Публічна безпека в Україні охоплює безпосередньо напрям протидії злочинності.

Потрібно зауважити, що в рамках національної безпеки реалізується та підлягає державному захисту цілий спектр питань: продовольча безпека, безпека польотів, безпека дорожнього руху тощо. Для реалізації на практиці комплексних завдань у цих напрямках створено відповідні відомства (міністерства, служби та управління). Жодне з них не може претендувати на абсолютне забезпечення безпеки громадян, держави, окремих суспільно-

політичних відносин.

Більше того, тільки в комплексі та у взаємодії ці відомства працюють найбільш ефективно. Наведемо простий приклад: у разі незначної аварії із спеціалізованим автомобілем, яким перевозять певні хімічні сполуки, потрібно задіяти сили декількох відомств. Одне з них буде проводити слідчі дії та з'ясовувати, внаслідок чого сталася аварія, що відбулося з безпекою руху. Інше відомство з'ясує чи мале місце загрози для оточуючого середовища, життя та здоров'я громадян. Безпосередньо на місце пригоди першими прибудуть поліцейські патрульної служби і забезпечать недоторканність небезпечного об'єкту, обмежать доступ сторонніх громадян до місця пригоди. Можна припустити, що до вирішення всіх питань, пов'язаних з такою аварійною ситуацією, буде долучено і Службу безпеки України для того, щоб виключити факт здійснення терористичного акту [8].

Тільки об'єднавши свої зусилля подібним чином ці державні управлінські структури зможуть гарантовано заявити суспільству про відсутність загроз.

1.2. Завдання Національної поліції України у справі реалізації забезпечення публічної безпеки

Наголосимо, що забезпечення публічної безпеки має певні особливості, коли реалізується виключно поліцією. Такі напрями можна назвати «класичними», адже саме так їх сприймає пересічний громадянин, коли йдеться про роботу поліції, саме такі приклади роботи поліції бачимо у кінопродукції, про них розповідають найчастіше засоби масової інформації, коли йдеться про огляд «кримінальної хроніки».

Необхідно виділити такі напрями у забезпеченні публічної безпеки, які реалізуються поліцією, а саме [9]:

- 1) забезпечення особистої безпеки громадян;

- 2) охорона публічного порядку і забезпечення публічної безпеки;
- 3) захист власності від протиправних посягань;
- 4) запобігання і припинення злочинів і адміністративних правопорушень;
- 5) розкриття злочинів, в справах яких провадження попереднього слідства необов'язкове;
- 6) провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- 7) надання допомоги громадянам, посадовим особам, підприємствам, установам, організаціям і громадським об'єднанням у реалізації їх прав і законних інтересів.

Зауважимо, що окремі науковці (О.О. Панова у своєму дисертаційному дослідженні) вказують, що серед тих напрямів публічної безпеки, які реалізуються безпосередньо поліцією, важливе місце посідає кадрове забезпечення публічної безпеки. У цій роботі поліція спирається на цілий комплекс заходів, що допомагають реалізувати цей напрям. Як один з прикладів наведемо здійснення професійної підготовки майбутніх поліцейських у закладах вищої освіти, перепідготовки на спеціальних курсах з підвищення кваліфікації тощо [10]. При чому у цій роботі виходимо за рамки закладів вищої освіти Міністерства внутрішніх справ України, адже, наприклад, поліцейський як представник органів правопорядку, а це публічна сфера, міг би продовжувати навчання на магістратурі за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування за освітньо-професійною програмою «Зв'язки з громадськістю», що найбільшим чином відповідало б засадничим принципам роботи поліції – взаємодія з громадськістю. Власне на цьому наголошують окремі науковці, вважаючи, що ступінь взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади, це один із факторів, який найсуттєвішим чином впливає на стан публічної безпеки в територіальних громадах.

З цим твердженням важко не погодитись, бо тільки у взаємодії з

громадськими організаціями, головами територіальних громад, органами місцевого самоврядування та їх виконавчими комітетами поліція може максимально ефективно діяти в інтересах суспільства.

Далі зазначимо основні напрями в роботі поліції у питаннях забезпечення публічної безпеки і жоден з них не може бути реалізований без взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Незалежно від масштабів населеного пункту, але все ж таки частіше у містах, особливо у великих містах, можуть відбутись масові заворушення, старйки, мітинги, акції спротиву, спонтанні протести. Убезпечити громадськість від таких протестувальників – одне із завдань поліції.

Найпростіший приклад такого заворушення – реакція футбольних уболівальників на негативний результат матчу з участю улюбленої команди. Тоді розчарований, розлючений натовп може розгромити декілька вулиць, парків. Частіше такі прояви «спортивної» поведінки спостерігаємо у репортажах кореспондентів із-за кордону, бо це є частиною, хоча і сумнівною, європейської поведінки як вияву свободи. У будь-якій країні таких протестувальників супроводжуватиме, а за потреби і стримуватиме та затримуватиме поліція. Але всі її дії будуть марними, або перетворяться на суцільне силове затримання, якщо не буде співпраці з органами місцевого самоврядування.

Наведемо приклад такої співпраці у територіальній громаді міста Полтава. Вже не один рік міська рада на підставі відповідного рішення обмежує продаж алкоголю та слабоалкогольних напоїв у торгівельній мережі міста на період проведення футбольних зустрічей. Такий продаж не мають права здійснювати а ні великі мережеві супермаркети, а ні маленькі крамнички. Щоб не спокушати та не дратувати уболівальників, згідно вимог місцевої влади, власники магазинів навіть закривають відділи з алкогольною продукцією або завішують її у невеличких магазинах.

Вже не один рік уболівальники з різних міст України приїжджають на футбольні матчі, що проходять на місцевому стадіоні «Ворскла», і вони

обізнані з такими правилами у Полтаві. Крім того, згідно норм чинного законодавства, вони не можуть проносити з собою алкогольні напої на стадіон. Але кількість уболівальників, які щоразу беруть участь у поїздках до Полтави з різних куточків України, не зменшується. Тож вони самі готові поєднувати здоровий спосіб підтримки своєї команди та не вживати алкоголь. Також місцевим правоохоронцям набагато легше здійснювати контроль та підтримувати правопорядок під час проведення футбольних матчів, коли вони розуміють, що будуть спілкуватись у разі потреби заспокоювати тверезих, хоч і емоційних громадян [11].

Такий підхід вирішує відразу декілька проблем: по-перше, полегшує роботу та забезпечує самих правоохоронців; по-друге, значно зменшує ризики скоєння правопорушень громадянами-уболівальниками, не дозволяє наразитися їм на травмування внаслідок безладу або потрапити під адміністративний арешт за протиправну поведінку в громадському місці. Розуміємо, що без підтримки з боку міської ради Полтави такий підхід реалізувати було б просто неможливо.

Протидія масовим заворушенням покладається, у першу чергу, на підрозділи Національної поліції та Національної гвардії України.

Ще одним напрямом у роботі поліції у питаннях забезпечення публічної безпеки, який не може бути реалізований без взаємодії з органами місцевого самоврядування, є профілактика та протидія суспільно негативним проявам, які мають надзвичайно потужний вплив на публічну безпеку, особливо на рівні територіальних громад. До них належать:

- низький соціальний рівень населення (маргіналізація суспільства на ґрунті економічних проблем, безробіття, алкоголізму), що спричиняє вуличну злочинність та її невпинне зростання;

- незаконний обіг наркотиків та зброї (останнє на жаль тільки посилилось після впровадження воєнного стану в Україні через повномасштабне російське вторгнення у лютому 2022 року).

Кожен із зазначених факторів має високий ступінь соціальної

небезпеки, у зв'язку з чим є об'єктом уваги як з боку правоохоронних органів, так і органів місцевого самоврядування.

Отже, ще один з напрямів, якому має протистояти поліція разом з органами місцевого самоврядування, є вулична злочинність [12]. В юриспруденції вуличну злочинність розуміють як масове явище деструктивного характеру, різновид протиправної соціальної практики, що проявляється у вчиненні відносно однорідних суспільно-небезпечних діянь, за які передбачено кримінальне покарання у нормах чинного законодавства.

Особливістю вуличної злочинності є те, що протиправні дії правопорушники скоюють на відкритій та вільній для доступу населення частині території населеного пункту (поза межами житлових приміщень, території підприємств, установ, організацій та приватних володінь).

Для виявлення свідків проявів вуличної злочинності правоохоронці мають покладатися на сумління громадян. Навіть у розвинутих країнах світу у маргінальних районах немає камер відеоспостереження. Це чудово розуміють і злочинці, вони почувають себе досить безкарно і це призводить до скоєння тяжких злочинів. Зокрема, проявами вуличної злочинності є такі злочини [13]:

- умисне вбивство;
- тілесне ушкодження;
- побої та мордування, зґвалтування;
- крадіжка, грабіж, розбій;
- шахрайство;
- хуліганство;
- незаконне заволодіння транспортним засобом.

До усього вище переліченого можна додати найменше з протиправних діянь – порушення правил безпеки дорожнього руху.

У структурі Національної поліції України для протидії вуличній злочинності було створено спеціальні підрозділи патрульної поліції, очолювані Департаментом патрульної поліції.

Департамент є міжрегіональним територіальним органом Національної поліції України, який створюється, реорганізовується та ліквідується Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України в установленому законом порядку.

До основних завдань Департаменту патрульної поліції згідно норм чинного законодавства належить [14]:

- реалізація в межах компетенції державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку;
- надання в межах визначених законом послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події.

Наголосимо, що вулична злочинність, незаконний обіг зброї та наркотиків пов'язані між собою, впливають, як підсилюючі фактори, один на одне. Найпростіший приклад, це скоєння злочину особою, що перебувала в стані наркотичного сп'яніння. Відповідною є і реакція громадськості на відповідні стани особи. Тобто свідомі громадяни намагатимуться викликати поліцію, якщо побачили особу з неадекватною поведінкою, адже є високий рівень загрози, що ця особа може мати при собі зброю, вибухові речовини, її наміри не зрозумілі, поведінка агресивна тощо. Це типова картина для ситуацій, які можуть виникнути у соціально неблагополучних частинах територіальних громад.

У таких проявах співпраця поліції з органами місцевого самоврядування також матиме важливе значення та навіть несподівані, але вкрай корисні прояви. Іноді для протидії злочинності місцева влада повинна вчинити господарські кроки, наприклад, забезпечити освітлення вулиць у частинах населеного пункту із «сумною» репутацією. Злочинці не будуть з

легкістю ходити там, де все освітлено і їх може побачити проїжджаюча патрульна поліція, можуть з'явитися випадкові свідки тощо; особам у стані наркотичного сп'яніння некомфортно буде на освітленій вулиці, він буде шукати прихистку десь у темному куті; на освітленій вулиці набагато небезпечніше йти зі зброєю тощо. Таким чином, лише незначні організаційні кроки та їх підтримка на належному рівні з боку місцевої влади значно сприятимуть забезпеченню публічної безпеки.

Станом на сьогодні потрібно визначити ще один чинник, який безперечно впливає на стан забезпеченню публічної безпеки. Це реакція влади на повномасштабне російське вторгнення у лютому 2022 року – введення воєнного стану [15]. Власне такий правовий режим у державі як раз і запроваджується для підтримки високого рівня публічної безпеки на всій території країни, а не тільки в тих населених пунктах чи регіонах, які потрапили до зони бойових дій або межують з нею.

Зокрема, у рамках впровадження воєнного стану на більшості території України у населених пунктах було введено комендантську годину. Відповідна практика обмежуючих заходів була відома мешканцям України і до початку війни, бо вже широко практикувалась у зв'язку з карантинними обмеженнями через пандемію на коронавірус у період з 2020-2022 років.

Комендантська година – заборона перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень.

Комендантська година запроваджується за наказом військового командування або військової адміністрації, який доводять до відома підприємств, установ, організацій та населення сільські, селищні, міські ради, військові адміністрації (у разі їх утворення) або ради оборони областей через засоби масової інформації [16]. Час, на який вводяться обмеження щодо пересування, може змінюватися залежно від пори року. Так, наприклад, у межах Полтавської області у зимовий період комендантська година триває з 23:00 до 05:00 години, а влітку її період зменшують з 00:00 до 04:00 годин. У

містах, як правило місцева влада намагається потурбуватися про наявність муніципального транспорту, який би з самого ранку міг довести пасажирів, які працюють на об'єктах критичної інфраструктури.

У цілому громадяни, які не мають перепусток, мають право виходити на вулицю під час комендантської години тільки для того, щоб пройти до найближчого бомбосховища під час повітряної тривоги. За інших обставин поліція повинна затримати громадянина, перевірити його документи, з'ясувати обставини, що наштовхнули його на порушення комендантської години.

На превеликий жаль вже на третьому році війни, коли держава зазнає таких випробувань, регулярно у різних громадах по всій країні знаходяться особи, які порушують елементарні вимоги щодо дотримання режиму воєнного стану, порушуючи комендантську годину.

Наведений нами перелік факторів, що впливають на стан забезпечення публічної безпеки не є вичерпним. Вище визначено найважливіші, найвпливовіші. На їх прикладі маємо змогу впевнитися, що дії поліції більш ефективні, якщо спираються на дієву підтримку з боку місцевої влади.

Висновки до розділу 1

Спираючись на наукові розвідки дослідників з тематики публічного управління, юриспруденції, почасти історії та політології, з'ясовано складний характер безпекових питань у сучасному світі.

Зокрема, визначено відмінність завдань та сутність понять національна безпека, громадська безпека та публічна безпека. Зауважується, що національна безпека є надзвичайно складним, комплексним процесом і її реалізація можлива за умови досягнення результату у зовнішньоекономічній діяльності, в інформаційному просторі, екологічній сфері тощо.

На особливу увагу заслуговує той факт, що реалізація завдань національної безпеки може бути досягнута лише за умови спільної

комплексної взаємодії різних міністерств та відомств.

У той же час безпосередньо питання пов'язані із забезпеченням публічної безпеки реалізує Національна поліція України. До сфери її діяльності належить цілий ряд напрямів: забезпечення особистої безпеки громадян; охорона публічного порядку і забезпечення публічної безпеки; захист власності від протиправних посягань; запобігання і припинення злочинів і адміністративних правопорушень та ін.

Розглянуто основні завдання, які покликана виконувати Національна поліція, такі як протидія масовим заворушенням, забезпечення публічної безпеки в громадських місцях тощо.

Наголошується, що особливістю діяльності поліції у питаннях забезпечення публічної безпеки в територіальних громадах є необхідність та висока результативність співпраці з органами місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Інститут поліцейських офіцерів громади у забезпеченні публічної безпеки

З розвитком реформи децентралізації окремо постало питання про забезпечення публічної безпеки в створюваних територіальних громадах. З метою вирішення цих питань було введено інститут поліцейського офіцера громади (ПОГ). Станом на сьогодні вживають, як рівнозначні поняття і ПОГ, і дільничний (старший) офіцер поліції. Діяльність дільничного офіцера поліції або діяльність ПОГ реалізується, не залежно від назви, на поліцейській дільниці, а сам офіцер є поліцейським [17].

Спершу засади діяльності ПОГ не мали окремого правового визначення і були регламентовані виключно Законом України «Про Національну поліцію».

Частково це було викликано розумінням сутності діяльності ПОГ, як спорідненої із статусом дільничного офіцера поліції. Він, у свою чергу, походив ще з періоду радянської міліції, коли на рівні мікрорайонів міст, поділених на дільниці, працювали правоохоронці.

Специфікою їх діяльності була максимальна наближеність до громадськості. Такий офіцер міліції дуже добре знав мешканців підзвітної дільниці, розумів проблеми, які могли виникнути або вже виникали у окремих мешканців з правоохоронними органами.

З одного боку, завданням дільничного міліціонера була профілактика правопорушень, недопущення їх скоєння повторно, нагляд за особами, які вже мали судимість. З іншого боку, дільничні мали уважно спостерігати за поведінкою громадян, їх реакцією на політичні події в державі.

У цілому справедливо буде стверджувати, що на практиці результативність діяльності та ставлення до справжніх завдань у правоохоронній сфері залежали виключно від самого правоохоронця. Подібна робота і в радянські часи була досить складною, мало оплачуваною, але дільничні міліціонери одержували відразу відомче житло. Це було надзвичайно важливим досягненням для середньостатистичного працівника радянського періоду. До того ж, таке житло службовець отримував безпосередньо на тій дільниці де працював.

Такий підхід дозволяв наблизити правоохоронця до мешканців підконтрольної йому території, а тим, відповідно, дозволяв розраховувати на підтримку дільничного цілодобово. Нагадаємо, що в ті часи це було дійсно розумним конструктивним рішенням, адже не було сучасного мобільного телефонного зв'язку, а іноді, щоб викликати міліцію постраждалі змушені були іти в іншу частину міста, до працюючого телефону автомату.

На сьогоднішній день держава, суспільство та територіальна громада зовсім по-іншому бачать та розуміють діяльність поліцейського офіцера громади. Єдине спільне, що точно поєднує сучасного поліцейського офіцера громади та дільничного міліціонера радянської доби, то це обов'язковість проживання на території громади, в якій він працює.

Повертаючись до правого регулювання статусу ПОГ, зауважимо, що через декілька років після початку впровадження інституту ПОГ було прийнято Наказ МВС України від 28.07.2017 р. № 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» [18].

Формально поліцейські офіцери громади несуть службу як дільничні офіцери поліції, закріплені за відповідною поліцейською дільницею. У своїй діяльності вони керуються тими самими документами, що й дільничні офіцери поліції.

Національна поліція зазначає, що ПОГ та дільничний офіцер поліції виконують свою роботу, керуючись, в першу чергу, Конституцією України, а також рядом законодавчих актів:

Законом України «Про Національну поліцію»;

Законом України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» [19];

Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [20];

Законом України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі чи позбавлення волі на певний строк» [21];

Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [22].

Одним з основних документів є Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затверджена Наказом МВС України № 650 від 28.07.2017 року (з подальшими змінами) [18]. Власне, закріплення поліцейських за певними поліцейськими дільницями з чітким обмеженням щодо виконання завдань на певній території визначається внутрішніми наказами керівників територіальних структурних підрозділів Національної поліції України.

Станом на кінець 2024 року перебуває у процесі затвердження окремий стандарт професійної освіти за посадою «Поліцейський офіцер громади». В листопаді 2024 року Міністерство освіти і науки України затвердило Державний освітній стандарт з професій «Поліцейський (за спеціалізаціями)» [23]. Згідно викладених у стандарті програмних результатів навчання, це може стосуватися всіх видів поліцейської роботи, у тому числі і територіальних громадах, на окремих поліцейських дільницях, ось лише деякі з них:

- виконувати повноваження поліції на місці події;
- застосовувати поліцейські заходи, тактичні прийоми та алгоритми дій поліцейських у різних ситуаціях службової діяльності;
- дотримуватися заходів безпеки при виявленні вибухонебезпечного предмета, поводженні з вогнепальною зброєю та ефективному і

правомірному її застосуванні.

У той же час, не впроваджено супутні документи для виокремлення окремої посади ПОГ з відповідними характеристиками. І хоча загальні нормативи щодо професійного навчання поліцейських оновлено та врегульовано, залишається необхідність викласти елементи специфіки роботи ПОГ. Як можемо бачити, проаналізувавши матеріали із засобів масової інформації, репортажі із окремих територіальних громад, керівництво та мешканці яких одноставно позитивно висловлюються про поліцейських офіцерів, які з'явилися в громадах та забезпечують публічний порядок, ця робота має свої особливості [24]. У професійному середовищі правоохоронців та посадовців органів місцевого самоврядування, експертів з питань децентралізації висвітлюються важливі питання діяльності ПОГ, рекомендації щодо її здійснення, розроблено матеріали рекомендаційного характеру. Тож не має підстав стверджувати, що підготовка ПОГ з урахуванням специфіки їх роботи залишається по-за увагою.

Утримання поліцейського офіцера громади також має свої особливості – ці кошти мають змішане походження фінансування. Оскільки ПОГ фактично поєднують посаду поліцейського, але реалізують свою діяльність у межах певної територіальної громади, то й забезпечення виконання ними своїх функцій беруть на себе і Національна поліція України, і територіальна громада:

- як працівники Національної поліції України, вони мають офіційний статус поліцейського, і заробітну плату вони отримують згідно штатного розпису поліції;

- щодо утримання ПОГ та забезпечення реалізації ними своїх функцій – тут на перший план виходить територіальна громада, коштом якої забезпечується реалізація ПОГ своїх професійних обов'язків. Громада забезпечує ПОГ певні умови праці. Зокрема, у громаді він отримує робоче місце, йому буде виділена певна дільниця, автомобіль для її відвідування та витратні матеріали на утримання авто або паливо-мастильні матеріали.

Громада забезпечує напряду або шляхом залученого фінансування (щодо робочого місця та автомобіля) або через субвенцію поліції (пальне та утримання автомобіля) [25].

Враховуючи таку значну, якщо не провідну роль, громади в утриманні та забезпеченні ПОГ, цілком закономірним є той факт, що офіцер звітується і перед громадою. ПОГ зобов'язаний щомісяця звітувати перед органами місцевого самоврядування за проведену роботу, знайомити із своїми планами подальшої діяльності, надавати об'єктивну картину стану справ в громаді.

Зі свого боку територіальна громада бере на себе значні зобов'язання щодо утримання та забезпечення поліцейського офіцера громади. З цією метою громада повинна укласти з поліцією меморандум, відповідно до якого має гарантувати:

- забезпечення поліцейських робочим місцем;
- забезпечення машиною, пальним та коштами для утримання автомобіля.

Ці процедури мають свою специфіку. Громада передає автомобіль не просто ПОГ, а на баланс поліції, тому що автомобіль має закріплюватись за поліцейським як службовий (Додаток Б).

Крім того, громада повинна сприяти пошуку житла для своїх ПОГ. Прямої вимоги надати житло поліцейському офіцеру громади немає, але громада сама у цьому зацікавлена. Житло може бути орендоване або придбане, але як правило залишається за громадою [24].

Після виконання цих умов з боку громади у межах укладеного меморандуму Національна поліція України організовує набір та спеціальне навчання серед працівників поліції, після чого такі працівники офіційно стають поліцейськими офіцерами громади.

В рамках виконання своїх службових обов'язків ПОГ є підпорядкованими своєму керівнику з Національної поліції України та звітуються перед вищестоячим керівництвом про хід виконання своєї роботи.

У разі потреби звертають увагу керівництва на стан публічної безпеки у підзвітній громаді, виявлені правопорушення, якщо їх усунення не можливо здійснити силами лише дільничного поліцейського, або з'ясування обставин потребують додаткової інформації тощо. У такому випадку ПОГ взаємодії з Національною поліцією та діє в рамках своїх посадових обов'язків та визначених законодавством та підзаконними нормативно-правовими актами процедур.

Проект «Поліцейський офіцер громади» стартував в Україні 28 травня 2019 року, відтоді цей день відзначають, як професійне свято тих поліцейських, які присвятили себе захисту інтересів мешканців територіальних громад.

Станом на березень 2021 року ініціатива «Поліцейський офіцер громади» реалізовувалася у 285 громадах вісімнадцяти областей України: Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, поліцейського офіцера громади Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківська, Київській, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Хмельницькій та Черкаській [26].

Станом на квітень 2023 року проект «Поліцейський офіцер громади» реалізовано вже у 658 громадах, в яких несуть службу 1298 поліцейських [27].

В Полтавській області проект «Поліцейський офіцер громади» було започатковано у листопаді 2020 року і він вже діє у 25 територіальних громадах, у межах яких працюють 37 правоохоронців. Зусиллями громад для ПОГ створено 27 поліцейських станцій, матеріальне забезпечення яких дозволяє поліцейським офіцерам забезпечувати публічний порядок та спокій мешканців громад [28].

Від початку 2023 року в Полтавській області підписали меморандум з Національною поліцією про співпрацю для розміщення в громаді поліцейського офіцера такі територіальні громади: Диканська, Котелевська,

Пришибська, Сенчанська. І якщо у більшості громад передбачено утримання однієї посади ПОГ, то в Зіньківській та Пирятинській територіальних громадах відкрили по 2 вакансії на посаду поліцейського офіцера [28].

Станом на 2023 рік в Полтавській області завершився відбір кадрів Національною поліцією для виконання обов'язків ПОГ для Скороходівської і Лубенської територіальних громад, завершив навчання відібраний кандидат для Решетилівської територіальної громади та вже розпочав роботу ПОГ в Мачухівській територіальній громаді [27].

Проєкт ПОГ поширювався б ще швидше, аби не певні фактори, які його уповільнювали. Назвемо лише декілька з них:

- виникають питання щодо спроможності деяких громад забезпечити умови для поліцейського, які передбачені вимогами проєкту. Так, найскладнішим зазвичай видається придбання службового автомобіля. Крім того, у деяких громадах виникають складнощі з організацією поліцейської станції відповідно до вимог. У громад є вільні приміщення, але вони не завжди підходять для роботи поліцейського;

- деякі громади наразі не бачать для себе нагальної потреби в приєднанні до ініціативи через близьке розташування відділу поліції або наявність більш пріоритетних, на їхній погляд, напрямів для видатків з місцевого бюджету;

- не завжди вдається вчасно закрити доступні вакансії з огляду на потребу переїзду поліцейського офіцера громади на територію несення служби. Відтак пошук кандидата, який готовий переїхати у конкретну громаду, може дещо уповільнити запуск ініціативи в конкретній громаді.

- у зв'язку з веденням бойових дій на території України має місце тимчасове призупинення діяльності органів місцевого самоврядування та встановлення військово-цивільних адміністрацій. У такій громаді поширення ініціативи не відбувається або призупиняється.

Часто у сільських місцевостях поліцейський офіцер громади – єдиний представник правоохоронних органів. Разом із тим, потенційна небезпека,

яка може спіткати поліцейського під час викликів, не є меншою.

Таким чином, згідно з протоколами реагування офіцер громади інколи не може самостійно виїжджати на ситуації, де є висока ймовірність отримати ушкодження (зокрема домашнє насильство зі зброєю, правопорушення, вчинені групою осіб, зупинка транспортного засобу з водієм у стані сп'яніння тощо). Крім того, ускладнюється також нічне патрулювання території та збільшується витрачений час на відпрацювання виклику, збору та фіксації усієї необхідної інформації для формування матеріалів [29].

Так, з поточної практики виклик на домашнє насильство займає у кращому випадку годину часу, адже передбачає значну кількість роз'яснювальної роботи чи навіть психологічної підтримки.

Варто розуміти, що це може мати опосередкований ефект на рівень довіри до поліцейського, адже в уявленні населення представник правоохоронного органу має без затримок реагувати на будь-який виклик. Час реагування таким чином обмежується часом доїзду найближчого іншого поліцейського. Викликом у цьому випадку є належна комунікація з населенням громади щодо такого порядку дій і доцільності його існування, а також адаптація до цих умов, пошук нових рішень.

Після повноцінного розгортання ініціативи по усіх громадах дискомфорт одиночного патрулювання практично нівелюється. Наприклад, ПОГ у випадку необхідності кооперуються або між собою (якщо громаду обслуговує декілька офіцерів), або з членами громадських формувань з охорони громадського порядку, або навіть з лісниками [28].

Сільські місцевості характеризуються іншою типологією правопорушень, що впливає і на превентивну діяльність, проти яких вона спрямована. Так, сільські території рідше стають місцем скоєння насильницьких злочинів, переважною мірою там зустрічаються крадіжки майна, домашнє насильство, порушення правил дорожнього руху тощо. Водночас через віддаленість поліції ті насильницькі злочини, які все-таки трапляються, можуть мати тяжкі наслідки.

Частково це також пов'язано з посиленою латентністю правопорушень, адже у селах менше заведено заявляти про порушення прав (особливо, наприклад, про дрібні бійки). Так, усі поліцейські офіцери громад підтверджують проблематику домашнього насильства у сільській місцевості, яка на фоні пандемії стала навіть гострішою. Власне, це приводить до того, що вони мають встановлювати справді довірливі стосунки з населенням.

Крім того, на специфіку викликів також впливає і спосіб життя сільського населення, адже концепція взаємодії поліції та громади на засадах партнерства передбачає також і розв'язання проблем, які можуть напряду не бути зоною відповідальності поліцейського. Досвідчені поліцейські зазначають, що у сільській місцевості досить розповсюдженими є правопорушення або досить гострі конфлікти, пов'язаних із земельними питаннями чи свійськими тваринами. Зрозуміло, що це пов'язано з самим характером життя у сільській місцевості, утриманням домашніх тварин, їх випасом, потраплянням на сусідські подвір'я тощо. Можливим є виникнення небезпечних ситуацій для мешканців територіальної громади через дії диких тварин, особливо, якщо йдеться про безпеку дітей, осіб похилого віку, осіб з інвалідністю тощо. Враховуючи сучасні техногенні виклики можливими загрозами можуть бути виявлені ПОГ несанкціоновані сміттєзвалища, захоронення забруднюючих речовин у прилеглих до громади лісових масивах, полях тощо (Додаток В).

У зв'язку з вищевказаними прикладами спеціалісти наголошують на необхідності отримання поліцейськими специфічних знань із галузі земельного права, житлового законодавства, природоохоронного законодавства. Необхідно розуміти, що організація життя в сільській місцевості не зміниться і в умовах сучасних технологій, і це необхідно враховувати при підготовці ПОГ.

Таким чином, проєкт «Поліцейський офіцер громади» успішно реалізується у територіальних громадах України, що дозволили створити систему взаємодії публічної влади, в особі Національної поліції, якій ПОГ

підпорядковані, з одного боку, та органів місцевого самоврядування, перед якими вони звітуються і від забезпечення, яких по-суті залежні. Стороною, яка одержує позитивні наслідки від впровадження ПОГ є мешканці громад та публічна безпека в цілому.

2.2. Діючі форми забезпечення публічної безпеки на регіональному рівні

Однією з найрозповсюдженіших форм забезпечення публічної безпеки на регіональному рівні є регульований нормами права «зовнішній вираз практичної діяльності спеціально-уповноважених суб'єктів, метою якої є створення такого стану суспільства, за якого особистим правам, свободам та інтересам людини і громадянина не будуть загрожувати будь-які зовнішні та внутрішні негативні чинники. До таких форм слід відносити у першу чергу нормотворчу» [30].

Нормотворчу форму передбачає, що суб'єкти забезпечення публічної безпеки на регіональному рівні в межах своєї компетенції видають локальні, управлінські нормативні документи, норми яких спрямовуються на реалізацію державної політики, а також практичних заходів у відповідній сфері.

Так, прикладом нормотворчої форми є комплексні програми забезпечення публічної безпеки та порядку в областях. Наприклад, Рішенням Житомирської обласної ради від 27 травня 2021 року № 71 затверджено комплексну Програму «Про забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримки публічної безпеки і порядку у Житомирській області на 2021– 2025 роки» [31]. Як бачимо документ було розроблено та затверджено до повномасштабного вторгнення російських військ в Україну у лютому 2022 року та до впровадження в нашій державі режиму воєнного стану. Тому у змісті документу визначені заходи

притаманні для забезпечення публічної безпеки у довоєнний час.

Визначені у межах комплексної Програми заходи спрямовано на:

- надання якісних послуг із забезпечення публічної безпеки і порядку;
- охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- протидії злочинності та надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або в наслідок надзвичайних ситуацій потребують зазначеної допомоги.

Метою програми, яка відображає особливості вказаної області, але у той же самий час за своїми окремими напрямками є тотожною для подібних програм інших регіонів (наприклад, у Полтавській області подібна Програма діє до 2027 року та в ній передбачено і комплекс оборонних заходів [32]), є:

1) підвищення ефективності здійснення узгоджених заходів щодо профілактики правопорушень, боротьби зі злочинністю та усунення причин, що зумовлюють учинення протиправних дій, посилення охорони приміщень судів за активної підтримки органів місцевого самоврядування та громадськості;

2) зміцнення законності і правопорядку, захисту прав і свобод громадян від злочинних посягань, забезпечення роботи поліції Житомирщини, спрямованої на партнерство із населенням, навчання і консультування громадян;

3) концентрація зусиль правоохоронної діяльності на безпосередньому та довгостроковому обслуговуванні населення у сфері підвищення його безпеки, з метою зменшення рівня злочинності та кількості осіб, які потерпіли від злочинів;

4) покращення матеріально-технічного забезпечення, підвищення спроможності та поліпшення умов несення служби особовим складом Управління Служби безпеки України в Житомирській області [31].

Як можемо бачити, у комплексній Програмі окреслено не лише завдання для підтримки правопорядку та забезпечення публічної безпеки

силами Національної поліції в області, але визначено завдання щодо підтримки обласного управління СБУ. Таким чином, в межах регіональної програми публічна влада визначає весь комплекс завдань, вирішення яких допоможе покращити рівень публічної безпеки.

Подібні документи також приймаються у межах територіальних утворень регіонального значення, наприклад, районів області. Так, Рішенням Городищенської сільської ради (Черкаська область) затверджено у 2021 році Програму забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності на території Городищенської сільської ради на 2021–2023 роки [33]. У програмі визначено, що стан правопорядку в межах даної територіальної громади впливає безпосередньо на його соціально-економічний розвиток.

Забезпечення правопорядку згідно норм Програми здійснюється шляхом виявлення винних у вчиненні протиправних дій осіб, притягненню їх до передбаченої законом відповідальності. Розробники Програми прямо вказують на необхідність запровадження форм і методів профілактики правопорушень з метою усунення причин та запобігання виникнення умов, що сприяють їх вчиненню. Такий підхід до питання публічної безпеки дозволяє у відповідних Програмах територіальних громад окреслити наступні завдання (проведений аналіз цілого ряду подібних програм, які в останні роки були оприлюднені в Інтернеті на офіційних сайтах органів місцевого самоврядування дозволяє стверджувати, що вони носять типовий характер) [34]:

- 1) запобігання виникненню умов, що сприяють вчиненню правопорушень;
- 2) удосконалення методів роботи з їх профілактики;
- 3) забезпечення захисту конституційних прав та свобод людини на основі чітко визначених пріоритетів;
- 4) створення умов для проведення ефективної правової та виховної роботи серед населення, поступового нарощування зусиль у цій справі правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування та громадськості.

Останній пункт заслуговує на особливу увагу, адже в ньому Програмою передбачено взаємодію місцевої влади, правоохоронних органів та громадськості у просвітницько-виховній діяльності.

Згідно норми ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію» «поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів» [9].

Зауважимо, що звичною є співпраця місцевих правоохоронців у територіальних громадах України із навчальними закладами, спрямованою на недопущення протиправної поведінки серед неповнолітніх, серед молоді, ознайомлення із діючими в регіоні програмами, що покликані сприяти публічній безпеці. Наприклад, це може бути ознайомлення учнів шкіл, здобувачів вищої освіти із заходами щодо протидії домашньому насильству, пояснення, що саме в чинному законодавстві визначено як домашнє насильство, і, найголовніше, інформування молоді про адреси та телефони пунктів, громадських організацій, консультативних служб, куди можна звернутися у разі загрози або вчинення домашнього насильства по відношенню до них самих або їх близьких чи друзів.

Національна поліція України взаємодіє з громадськістю також шляхом розроблення та реалізації спільних проєктів, програм і заходів для задоволення потреб населення щодо належного рівня публічної безпеки та покращення ефективності виконання покладених на поліцію завдань. Співпраця з широкими колами громадськості (громадські організації, засоби масової інформації, місцеві активісти-правозахисники) спрямована на виявлення й усунення проблем, пов'язаних із провадженням поліцейської діяльності та застосуванням сучасних методів підвищення її результативності, спрямованих на досягнення належного рівня публічної безпеки у територіальній громаді, регіоні, країні.

Спільними проєктами (програмами) Національної поліції України та

громадськості можна вважати:

- проведення спільних наукових досліджень;
- розроблення інструкцій, програм, проєктів нормативно-правових актів;
- проведення спільної експертизи нормативно-правових актів;
- участь поліцейських у роботі громадських приймалень і центрів правової допомоги населенню;
- організація телефонних гарячих ліній, виступів та оприлюднення публікацій у засобах масової інформації [35].

Питання взаємодії місцевої влади та правоохоронних органів відображаються найбільшою мірою та багатоаспектно в угодах або меморандумах про спільні дії, проведення заходів із забезпечення публічної безпеки. У попередньому пункті кваліфікаційної роботи відзначили практику підписання меморандуму Національної поліції та місцевої територіальної громади для забезпечення громади посадою поліцейського офіцера громади та створення у громаді відповідного правоохоронного пункту. Прикладів можна навести чимало по кожній області в Україні, зокрема:

Меморандум про співпрацю та партнерство між Головним управлінням Національної поліції в Житомирській області та Житомирською міською об'єднаною територіальною громадою (18 червня 2020 року);

Меморандум про співпрацю та партнерство між Головним управлінням Національної поліції в Рівненській області та Вараською міською територіальною громадою (15 січня 2021 року) [36];

Меморандум про співпрацю та партнерство між Головним управлінням Національної поліції України в Харківській області, Головним управлінням Державної служби України з надзвичайних ситуацій в Харківській області, Печенізькою селищною військовою адміністрацією Чугуївського району Харківської області та Департаментом науки і освіти Харківської обласної державної адміністрації (2 серпня 2023 року) [37];

Меморандум про співпрацю та партнерство між Головним управлінням

Національної поліції України в Івано-Франківській області, Головним управлінням Державної служби України з надзвичайних ситуацій в Івано-Франківській області, Солотвинською селищною територіальною громадою та Департаментом освіти і науки Івано-Франківської обласної державної адміністрації (17 липня 2024 року) [38].

Підписання угод та меморандумів між правоохоронними органами та місцевою владою відбувається згідно з планами впровадження заходів із забезпечення публічної безпеки, охоплення роботою поліції всіх територіальних громад. Наголосимо, що прогнозування та планування також виступають формами реалізації забезпечення публічної безпеки [39]:

– прогнозування – це метод, в якому використовується як накопичений у минулому досвід, так і поточні припущення щодо майбутнього з метою його визначення;

– планування – це метод опрацювання вихідної інформації, який передбачає вибір та наукову постановку мети, вибір засобів і шляхів її досягнення за допомогою порівняльної оцінки альтернативних варіантів і вибору найбільш прийняттого з них в очікуваних умовах розвитку [18].

Якщо прогнозування виконано якісно, результатом буде картина майбутнього, яку можна застосовувати як основу для планування.

В роботі органів публічної влади планування та прогнозування є складовими стратегічного управління, отже цю форму як метод роботи рівною мірою використовують як правоохоронні органи, так і місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

На місцевому рівні прогнозування та планування дозволяють визначити пріоритети у роботі з питань забезпечення публічної безпеки, виразити їх у часовому проміжку та, що найбільш головне, будувати ефективну систему внутрішньої перевірки та контролю реалізації запланованих заходів та відповідності такої роботи очікуваним результатам з боку мешканців територіальних громад як основних бенефіціарів публічної безпеки.

В системі органів Національної поліції питання взаємодії з органами місцевого самоврядування та громадськістю належать до тактичного планування [40]. Як правило, такі плани мають назву «План основних заходів», і розробляються вони на рік. План основних заходів має такі розділи:

- преамбула; організаційні заходи; практичні заходи;
- взаємодія з громадськістю; взаємодія з органами місцевого самоврядування (для органів і підрозділів);
- діяльність у сфері міжнародного співробітництва (для апарату Національної поліції);
- робота з кадрового забезпечення;
- фінансове, матеріально-технічне та ресурсне забезпечення.

Вказані вище форми забезпечення публічної безпеки на місцевому рівні є одними з багатьох, які широко використовуються правоохоронцями, але саме вони найкращим чином підкреслюють їх взаємодію з органами місцевого самоврядування та громадськістю. Зазначимо, що серед інших форм забезпечення публічної безпеки на місцевому рівні визначають [41]:

- контрольну діяльність правоохоронних органів (наприклад, контроль за дотриманням чинного законодавства у сфері охорони здоров'я, мовної політики, правил дорожнього руху тощо);
- дозвільну діяльність правоохоронних органів (наприклад, державне регулювання володіння зброєю та боєприпасами, виготовлення, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення та використання вогнепальної зброї, попередження випадків їх втрати, крадіжок).

Зазначені вище діючі форми забезпечення публічної безпеки, які реалізуються в роботі поліції у взаємодії з органами місцевого самоврядування та громадськістю, сприяють досягненню та підтримці високого рівня публічної безпеки в територіальних громадах, що в останні роки надзвичайно актуалізовано у зв'язку із впровадженням воєнного стану через зовнішню агресію.

Висновки до розділу 2

У даному розділі кваліфікаційної роботи проведено аналіз стану забезпечення публічної безпеки на рівні територіальних громад. Відзначено, що основним напрямом у цій роботі для сільських, селищних територіальних громад, громад невеликих міст в Україні є практика впровадження посади поліцейського офіцера громади або дільничного (старшого) офіцера поліції.

Проект поліцейського офіцера громади, що успішно впроваджується в Україні з 2019 року, дозволяє підвищити рівень публічної безпеки у громадах, залучити до цієї роботи на конкурсних засадах вмотивованих фахівців-поліцейських. Наголошується, що впровадження практики ПОГ є спільною діяльністю місцевих органів влади та Національної поліції, що підтверджується шляхом укладання угод та меморандумів. У рамках цієї співпраці Національна поліція забезпечує відбір та якісну підготовку поліцейських для громад, а сама громада бере на себе питання матеріально-технічного забезпечення їх роботи – від надання службового житла, транспортних засобів до облаштування поліцейських станцій. Наведено статистичні дані щодо розповсюдження практики ПОГ в Україні в цілому та в Полтавській області, надано перелік територіальних громад, де поліцейські офіцери громади вже виконують свої обов'язки, а також виокремлені громади (Пирятинська та Зіньківська), в яких працює по 2 особи ПОГ.

З'ясовано, якими є діючі форми забезпечення публічної безпеки на регіональному рівні. Особливу увагу приділено нормотворчій формі, яка відображається у створенні за результатами співпраці між правоохоронними органами, місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування комплексних програм підтримки публічної безпеки і порядку. Наголошується, що в межах саме цієї форми найбільш успішно реалізується взаємодія поліції, органів місцевого самоврядування та громадськості у забезпеченні публічної безпеки в окремій громаді, в області, в суспільстві в цілому.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

3.1. Формування суспільної довіри до поліції як шлях удосконалення забезпечення публічної безпеки

Формування суспільної довіри є надзвичайно важливим чинником для успішної діяльності органів публічної влади. На досягнення суспільної довіри спрямовано взаємодію з громадськістю відкритість та прозорість в роботі органів публічної влади, створення позитивного іміджу керівників органів публічного управління.

Яскравим та безапеляційним показником суспільної довіри є проведення соціологічних опитувань. Зокрема, у жовтня 2024 року було оприлюднено результати загальнонаціонального опитування громадської думки, проведеного соціологічною групою «Рейтинг», щодо довіри до правоохоронних органів [42]. З'ясовували ставлення українців до правоохоронних органів і у попередньому 2023 році, тож у порівнянні за ці два роки маємо такі результати:

- Національній гвардії України довіряли у 2023 році 72 % респондентів, у 2024 році довіряють 86 %, тобто відбулось зростання рівня довіри на 14 %;
- Службі безпеці України довіряли у 2023 році 59 % респондентів, у 2024 році довіряють 73 %, тобто відбулось зростання рівня довіри на 14 %;
- Державній прикордонній службі України довіряли у 2023 році 49 % респондентів, у 2024 році довіряють 54 %, тобто відбулось зростання рівня довіри на 5 %;
- Національній поліції України довіряли у 2023 році 56 % респондентів, у 2024 році довіряють 48 %, тобто відбулось зменшення рівня

довіри на 8 %.

За результатами аналізу цих даних не можна не поставити логічне питання щодо причин падіння рівня довіри до поліції за цей рік у порівнянні з попереднім. По-перше, Національна гвардія України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України великою мірою задіяні у протистоянні із зовнішньою агресією проти України, яка розпочалася у лютому 2022 року. Інформація про їх діяльність та досягнення є матеріалом гучних репортажів із фронту. У той час, як поліція знаходиться поруч з громадянами та не вчиняє нічого героїчного у щоденному протистоянні із місцевими п'яничками чи наркоманами, розбороняє сварку між сусідами чи подружжям.

По-друге, вказані правоохоронні органи, рівень суспільної довіри до яких зріс у населення, їх працівники та робота в цілому дещо ідеалізовані та романтизовані засобами масової інформації, саму діяльність безпосередньо громадяни майже не бачать на власні очі, як наприклад затримання порушників кордону. У той же час робота поліції завжди перед очима мешканців міст і сіл, поведінка поліцейських та результати їх роботи також під пильним доволі критичним поглядом громадян. І якщо за результатами діяльності інших правоохоронних органів повідомляють про позитивний результат (затримали порушників державного кордону, знешкодили шпигуна, призупинили незаконний вивіз за кордон культурних цінностей), то повідомлення про доробок поліції носить буденний характер, а іноді для громадян результат роботи поліції може бути негативним (не знайшли вкрадений гаманець або велосипед, виписали штраф за незначне правопорушення (на думку самого порушника), не вгамували сусідсько-скандаліста, а тільки зробили йому зауваження тощо).

Це, звісно, не єдині фактори, які вплинули на зменшення рівня довіри населення до поліції, але найбільш вірогідні та об'єктивні.

Рівень довіри населення до правоохоронних органів в цілому можна розглядати як своєрідний барометр ефективності функціонування органів та

інститутів держави. Відсутність довіри до поліції негативно позначається на бажанні населення співпрацювати з нею у питаннях забезпечення публічної безпеки [43]. Тим самим ускладнюється суспільно значима діяльність із запобігання вчинення протиправних діянь, розкриття злочинів, профілактики протиправної поведінки. У цілому це вкрай негативно позначається на роботі самих поліцейських та на рівні публічної безпеки в громадах.

Крім того, зміцнення легітимності поліції в очах громадськості, високий рівень довіри до поліцейських сприяє добровільному дотриманню законів та розпоряджень поліції, сприяє зменшенню напруженості між поліцією та різними групами суспільства. Механізм довіри створює основу для відкритого діалогу між поліцією та громадськістю, що сприяє кращому розумінню потреб та очікувань обох сторін, а також стимулює поліцію бути більш прозорою та підзвітною у своїй діяльності.

Поліція, що сприймається населенням як партнер і надійний захисник простих громадян, в повсякденному житті користується великою довірою, значно більшою, ніж поліція, що має імідж караючої державної інституції.

Наголосимо, що основний канал недовіри до правоохоронних органів в цілому та поліції зокрема – це конкретна практика взаємодії. Негативним сценарієм такої взаємодії є байдужість поліцейських до своїх обов'язків, некомпетентність, надмірне застосування сили, дискримінаційне ставлення до різних груп громадян (за національною ознакою – до циган (ромів); за соціальним статусом – безробітні; за фактом притягнення до відповідальності – особи, що відбували покарання у місцях позбавлення волі) – це і є вихідними причинами недовіри.

У формуванні довіри населення до поліції саме публічна безпека виступає найкращим показником наявності такої довіри і вона ж буде бажаним очікуваним результатом від взаємодії населення та поліції. У формуванні довіри населення до поліції ці дві групи – населення та поліція – не можуть бути протиставлені одна одній. Публічна влада повинна спрямовувати роботу правоохоронних органів та суспільний клімат в державі

на побудову атмосфери взаємодії та підтримки. Доречно нагадати, що під час суспільно-політичних потрясінь, які мали місце в новітній історії України та позначилися як Помаранчева революція 2004 року та Революція Гідності і Достоїнства 2014 року, інструментом зниження градусу суспільного протистояння та пошуку порозуміння на вулицях та площах було гасло протестувальників «Поліція з народом!» [44].

Довіра сприяє більшій готовності громадян співпрацювати з поліцією, брати участь у превентивних заходах та допомагати у розслідуванні злочинів, що значно полегшує забезпечення правопорядку. Крім того, суспільна довіра зменшує соціальну напруженість і кількість конфліктів між населенням та правоохоронцями, оскільки громадяни відчують більшу впевненість і безпеку у взаємодії з поліцією.

Зв'язок між поліцейськими послугами та механізмом довіри є фундаментальним елементом ефективного функціонування правоохоронної системи. Поліцейські послуги є основою для забезпечення безпеки та порядку в суспільстві, і їх ефективність значною мірою залежить від рівня довіри, яку громадяни мають до поліції. Коли поліція діє прозоро, справедливо та підзвітно, це зміцнює довіру суспільства, що, своєю чергою, підвищує ефективність роботи правоохоронних органів із забезпечення публічної безпеки [45].

Аналізуючи вище вказане, робимо висновок, що робота із формування довіри населення до поліції або підвищення рівня такої довіри повинна розпочинатися із зміни ставлення мешканців територіальних громад до поліції. Вважаємо, що значною мірою цьому сприяє практика проекту поліцейських офіцерів громади, про яку вже йшлося у попередньому розділі.

Діяльність ПОГ, яка відбувається у невеличких територіальних громадах носить абсолютно прозорий характер. Доступність мешканців до поліцейського офіцера забезпечується фактично в режимі 24/7. Мешканці об'єктивно на власні очі бачать щоденно результативність роботи поліцейського, діяльність якого забезпечується коштом бюджету громади.

Довіра до роботи ПОГ має складатися на фундаменті його високого професіоналізму, знанні законодавства та чіткого його дотримання. Саме у невеличких громадах єдиному працівнику правоохоронних органів, яким є ПОГ, потрібно весь час приймати рішення, у тому числі такі, якими мешканці не будуть задоволені, якщо вони вчинили протиправне діяння і мають нести покарання у вигляді сплати штрафу або адміністративного арешту.

У містах із значною кількістю населення така ситуація залишиться поза увагою, не матиме персонального характеру. Порушник, якому доведеться сплати штраф, може зовсім не пам'ятати правоохоронця, який зафіксував порушення. Якщо ж йдеться про порушення правил дорожнього руху, то у містах відбувається їх фотофіксація за допомогою камер спостереження і звинувачувати бути нікого, крім себе, а штраф можна сплатити у зручний спосіб, не доводячи ситуацію до примусу з боку держави.

Тож у невеличкій громаді вся відповідальність та весь можливий негатив, як реакція на притягнення до відповідальності, спрямовується на поліцейського офіцера. Але у тих громадах, де мешканці побачили об'єктивність роботи поліцейського, його неупередженість у ставленні до громадян, вміння спокійно пояснити свої дії, спираючись на норми чинного законодавства, викликає повагу та довіру.

І навпаки, низький рівень довіри може призвести до ізоляваності поліції від спільноти, зниження рівня співпраці з громадянами та ускладнення виконання правоохоронних функцій. В умовах високої довіри, поліцейські ресурси можуть використовуватися більш раціонально та результативно, оскільки зменшується необхідність у примусових заходах.

Окремо зауважимо, що у побудові довіри до поліції як у містах, так і сільських громадах надзвичайно високе значення має виховання правової культури та правової свідомості, освіченості громадян. Зрозуміло, що основна увага має бути приділена молоді. Звідси, наприклад, практика обов'язкового забезпечення ПОГ різними матеріалами (у вигляді плакатів з

інфографікою, інформаційних листівок, флаєрів, брошур, наліпок), які можуть бути ним використані під час зустрічей з молоддю, починаючи з учнів молодших класів, які повинні знати про роботу ПОГ, вміти викликати його на допомогу у разі потреби, уважно ставитись до питань безпеки в громаді, дотримуватись правил поведінки в громадських місцях тощо [46].

Таким чином, побудова та підтримка механізму суспільної довіри до поліції в цілому та до роботи поліцейських офіцерів в територіальних громадах є ключовим складником, що сприяє зміцненню публічної безпеки.

3.2. Удосконалення у забезпеченні правоохоронної сфери життя громад: європейський досвід для України

Досвід країн Європейського Союзу у забезпеченні публічної безпеки, налагодженні взаємодії громад та правоохоронних органів має величезне значення для України, як з огляду на можливість застосування нових підходів, практик, проєктів, так і з огляду на визначені в Конституції України європейські устремління нашої держави. Говорячи про необхідність впровадження в Україні європейських стандартів життя, вітчизняні політики, науковці, пересічні громадяни мають на увазі питання соціального захисту, високий рівень оплати праці та створення безпечного публічного простору в громадах.

Значною мірою високий рівень правопорядку в країнах Європи пояснюється наявністю різноманітних моделей управління органами охорони правопорядку на рівні місцевого самоврядування, які представлені різними системами, кожна з яких вдосконалювалася десятиліттями та відображає специфіку окремих країн та регіонів. Виокремлюють централізовану, напівцентралізовану та децентралізовану системи. Критерієм для такого поділу з огляду на питання публічної безпеки є принцип підпорядкування правоохоронних органів [47]. Так, за централізованої системи правоохоронні

органи, у тому числі і муніципальні підрозділи, підпорядковуються центральним органам державної виконавчої влади; за напівцетралізованої системи центральні органи державної виконавчої влади здійснюють контроль за ситуацією на місцях, а безпосереднє управління реалізується місцевими органами влади [48]; за децентралізованої системи правоохоронні органи повною мірою автономні та підпорядковуються лише органам місцевого самоврядування і така практика є характерною для країн з федеративною формою державного устрою.

Досить часто у питаннях розвитку місцевого самоврядування в Україні звертаються до досвіду Польщі. В частині практики забезпечення публічної безпеки в територіальних громадах, то в рамках реформи децентралізації у Польщі було прийнято у 1997 році закон «Про гмінні варти», який регламентував появу у країні інституту правоохоронних органів місцевого самоврядування з обмеженими поліцейськими повноваженнями [49]. Доречно зазначити, що забезпечення публічної безпеки у територіальних громадах є прямим обов'язком органів місцевого самоврядування, який унормовано законом «Про самоврядування в гмінах» [50], який можна вважати тотожним за змістом та значенням до Закону України «Про місцеве самоврядування».

Маючи ґрунтовну законодавчу базу щодо забезпечення публічної безпеки у територіальних громадах, країни євроспільноти пішли шляхом створення сучасного простору взаємодії правоохоронних органів та громадськості. Зокрема для вирішення завдань профілактики правопорушень і створення комфортного, безпечного середовища в територіальних громадах здійснюється відповідними муніципальними правоохоронними підрозділами у взаємодії з поліцією, а за потреби і з іншими державними правоохоронними службами, такими як структури національної безпеки, антитерористичні підрозділи, підрозділи рятувальників із надзвичайних ситуацій тощо.

Вище нами було вже відзначено важливість формування атмосфери довіри та поваги до роботи поліції в окремій громаді, та в суспільстві в

цілому. Європейське співтовариство, поділяючи таке ставлення до забезпечення публічної безпеки, запровадило в ряді країн підхід community policing, тобто «поліція, орієнтована на громаду» [51]. За своєю сутністю підхід community policing передбачає активне залучення громади до процесу забезпечення безпеки та управління правопорядком

Вважаємо, що такий підхід є перспективним для територіальних громад України, особливо в умовах тривалої зовнішньої агресії та впровадження режиму воєнного стану. За таких умов територіальні громади щоденно зустрічаються з новими викликами:

- поява в громаді внутрішньо переміщених осіб, серед яких можуть бути особи з кримінальним минулим, конфліктні громадяни, самі переміщені особи можуть стати об'єктом для проти правних дій через бажання заволодіти їх майном;

- ураження інфраструктурних об'єктів у громаді через ворожі обстріли, загроза життю та здоров'ю мешканців;

- супровід постраждалих осіб, необхідність допомоги їм у відновленні документів;

- поява в громаді майна переміщених підприємств, необхідність вживати заходи з його збереження;

- необхідність налагодження взаємодії з іншими правоохоронними органами та соціальними службами.

Це далеко не єдиний підхід, який реалізується в країнах євроспільноти. Окремі успішні європейські практики вже реалізуються в Україні та заслуговують на подальше розповсюдження. Так, наприклад, ще у 2020 році у Маріуполі було розпочато реалізацію проекту «Поліція, дружня до дітей» [52]. Головним управлінням Національної поліції України в Донецькій області, Маріупольська міська рада, Фонд розвитку Маріуполя в рамках Програми ООН по відновленню і побудові світу за фінансової підтримки Європейського союзу (загальна вартість проекту – близько 2 млн. грн.) зуміли долучити громаду до цього проекту.

У рамках зазначеного проєкту в усіх районних відділення поліції Маріуполя та в селищі Мангуш було створено п'ять «зелених кімнат» і п'ять кабінетів для ведення слідства, які відповідають європейським стандартам діалогу офіцера поліції з дитиною. Всі ці приміщення облаштовані таким чином, щоб можна було працювати з неповнолітніми особами, не завдаючи їм психологічного травмування, дотримуючись прав та свобод дитини в ході слідчих дій, без реалізації яких поліція не матиме можливості розкрити злочин, попередити правопорушення тощо.

У створених «зелених кімнатах» встановлені камери відеоспостереження, які допоможуть мінімізувати контакти дитини з учасниками досудового слідства. Діалог з дітьми буде вести професійний психолог, а слідчий в разі необхідності поставить свої питання психологу, не з'являючись до самої кімнати, де знаходиться дитина. Це посилить у дитини почуття безпечності, захищеності, а фаховий психолог за потреби зможе поставити необхідні для слідства запитання у делікатнішому формулюванні або порадить слідчим відмовитись від певних питань через їх можливий негативний вплив на психіку дитини.

Такі «зелені кімнати» мають не лише спеціальне обладнання, але в першу чергу облаштовані, як гральні майданчики, мають яскраве забарвлення, зручні сучасні меблі, які люблять діти. Вони розраховані як на малолітніх осіб, так і на підлітків [53]. Наприклад, дитина віком 8 років могла стати свідком протиправних дій і тоді в атмосфері такої «зеленої кімнати» можна з'ясувати, що саме дитина бачила, зрозуміти чи можна розпитувати дитину чи нагадування може справити негативне враження на її психіку. За підтримки психолога у формі гри дитина у таких комфортних умовах зможе дати опис порушника, наприклад, коли йдеться про ситуацію, свідком якої малолітня дитина стала (угон автомобіля, крадіжка речей тощо).

Кабінети для ведення слідства та конфіденційної зустрічі з адвокатом тепер облаштовані в рамках проєкту таким чином, щоб бути однаково придатними як для роботи з повнолітніми особами, так і з дітьми.

Безперечно, всі співробітники поліції, задіяні в роботі проєкту «Поліція, дружня до дітей», пройшли інструктаж по роботі з дітьми, які стали жертвами злочинів, їх свідками або знаходяться в конфлікті з законом. Для поліцейських провели спеціальний воркшоп з методики ефективної роботи з дітьми, які стали учасниками кримінальних і адміністративних проваджень.

Впровадження подібних спеціальних приміщень та підготовлених спеціалістів є одним із важливих шляхів розвитку не тільки проєкту «Поліція, дружня до дітей», але й створення цілісного підходу до забезпечення публічної безпеки у громадах України.

Вважаємо за необхідне відзначити, що навіть за підтримки та фінансування євроспільнотою створити подібний простір у кожному відділі поліції не має можливості, а може й доцільності. Так наприклад у сільських територіальних громадах може просто не бути достатньої кількості кімнат у приміщеннях, які відведені під поліцейські станції ПОГ. Тому необхідно на регіональному рівні створити мережу таких спеціально облаштованих приміщень у відділах поліції обласних та районних центрах та прикріпити до них згідно з географічним розташуванням та логістикою певні сільські та селищні територіальні громади. У разі виникнення необхідності поліцейський офіцер громади зможе терміново зв'язатися з таким відділом поліції та доправити туди, наприклад, неповнолітню особи для з'ясування за участі психолога обставин справи.

Говорячи про європейський досвід ми виокремили модель «community policing», тобто «поліція, орієнтована на громаду», реалізація якої передбачає активну співпрацю між поліцією та громадою для підвищення публічної безпеки [54]. Вважаємо, що проєкт «Поліція, дружня до дітей» є одним із елементів комплексного підходу забезпечення публічної безпеки в територіальних громадах – «Поліція, орієнтована на громаду». Таких елементів, як пазлів, з яких складається публічна безпека в громаді та формується довіра до поліції, може бути ще чимало. Зокрема, можна назвати практику «community safety office», тобто «офіс безпеки громади» [55]. Це

комплекс заходів із створення єдиної платформи взаємодії і комунікації між поліцією, населенням та місцевою владою.

Можна також додати інноваційних проект з питань взаємодії поліції з громадою на засадах партнерства «Agriteam» (СРІФ – Фонд з питань взаємодії поліції з громадськістю) «Взаємодія поліції та громади для зменшення рівня насильства в сім'ї», що діє в Полтаві [56]. Або проект «Безпечне місто», започаткований у Борисполі також за підтримки «Agriteam» (СРІФ) [57].

Тобто станом на сьогодні маємо в Україні місцевий досвід впровадження різноманітних за масштабом та спрямуванням проектів європейського та світового досвіду співпраці громад з поліцією.

Впровадження подібних комплексних проектів в територіальних громадах має відбуватися поетапно, з урахуванням особливостей регіону, стану розвитку взаємодії поліції з територіальною громадою, з місцевими громадськими організаціями тощо (етапи впровадження, їх зміст та завдання викладено у Додатку К) [58].

Вказані проекти спрямовано на підвищення почуття безпеки в громаді; покращення якості життя, оскільки взаємодія поліції з громадою може вирішити низку соціальних проблем, сприяючи підвищенню рівня задоволеності роботою поліцейських, зростанням довіри до них з боку мешканців територіальних громад.

Висновки до розділу 3

Важливо наголосити, що удосконалення роботи правоохоронних органів та забезпечення публічної безпеки в територіальних громадах не можливе без тісної взаємодії між владою та громадськістю. Відповідна взаємодія повинна спиратися на довіру мешканців громади до поліції. Нами проаналізовано причини зменшення рівня довіри громадян до поліції у

2024 році на тлі зростання довіри до інших правоохоронних органів. Окреслено деякі окремі кроки, що сприятимуть зростанню довіри до роботи поліції, особливо у сільських та селищних територіальних громадах.

Дійшли висновку, що будь-який зарубіжний досвід та успішна вітчизняна практика роботи правоохоронців не нададуть очікуваного ефекту, якщо не буде сформовано позитивного ставлення до поліції з боку суспільства.

Зазначено, що важливим є широке використання європейського досвіду із формування «Поліції, орієнтованої на громаду». Вказано, що такі масштабні проекти можуть складатися із окремих проектів, таких як «Поліція, дружня до дитини», «Офіс безпеки громади» та ряду інших.

Впровадження подібних проектів може вимагати додаткових ресурсів, включаючи оснащення приміщень, підготовка або перепідготовка поліцейських. На заваді можуть стати і суто традиційні погляди на роботу поліції мешканців громади та самих поліцейських.

Поетапним має бути сам процес запровадження відповідних проектів.

Тільки за умови комплексного підходу до змін в роботі поліції, ставленні мешканців територіальних громад до безпекових питань, буде сформовано справжню атмосферу публічної безпеки, яка ґрунтується на довірі до поліції та співпраці громад з правоохоронними органами.

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», констатували наявність значного інтересу та тривалої дискусії серед науковців щодо змісту цього поняття, його співвідношення з поняттями «національна безпека», «громадська безпека», 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.

3. Розглянуто діяльність поліції з точки зору її виняткового впливу на забезпечення публічної безпеки, які утворюються в Україні в останні роки для забезпечення публічної безпеки.

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 проєкт «Поліцейський офіцер громади», які розроблені та впроваджуються в Україні за підтримки Євросоюзу. Деталізовано стан впровадження проєкту «Поліцейський офіцер громади» в Україні, його особливості та перспективи.

6. Наведено статистичні дані щодо розповсюдження практики ПОГ в

Україні в цілому та в Полтавській області, надано перелік територіальних громад, де поліцейські офіцери громади вже виконують свої обов'язки, а також виокремлені громади (Пирятинська та Зіньківська), в яких працює по 2 особи ПОГ.

7. З'ясовано, якими є діючі форми забезпечення публічної безпеки на регіональному рівні. Особливу увагу приділено нормотворчій формі, яка відображається у створенні за результатами співпраці між правоохоронними органами, місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування комплексних програм підтримки публічної безпеки і порядку. Наголошується, що в межах саме цієї форми найбільш успішно реалізується взаємодія поліції, органів місцевого самоврядування та громадськості у забезпеченні публічної безпеки в окремій громаді, в області, в суспільстві в цілому.

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:

1. Удосконалення роботи правоохоронних органів та забезпечення публічної безпеки в територіальних громадах не можливе без тісної взаємодії між владою та громадськістю. Відповідна взаємодія повинна спиратися на довіру мешканців громади до поліції. Окреслено деякі окремі кроки, що сприятимуть зростанню довіри до роботи поліції, особливо у сільських та селищних територіальних громадах.

2. Дійшли висновку, що будь-який зарубіжний досвід та успішна вітчизняна практика роботи правоохоронців не нададуть очікуваного ефекту, якщо не буде сформовано позитивного ставлення до поліції з боку суспільства.

3. Зазначено, що важливим є широке використання європейського досвіду із формування «Поліції, орієнтованої на громаду». Вказано, що такі

масштабні проекти можуть складатися із окремих проектів, таких як «Поліція, дружня до дитини», «Офіс безпеки громади» та ряду інших.

4. Поетапним має бути сам процес запровадження відповідних проектів.

Тільки за умови комплексного підходу до змін в роботі поліції, ставленні мешканців територіальних громад до безпекових питань, буде сформовано справжню атмосферу публічної безпеки, яка ґрунтується на довірі до поліції та співпраці громад з правоохоронними органами.

Висловлені пропозиції дозволять сприяти формуванню публічної безпеки на рівні територіальних громад на засадах взаємодії з поліцією.