

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Небеський Юрій Сергійович

УДК 351.75(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ГРОМАДЯН У СУЧАСНИХ УМОВАХ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Луганському державному університеті внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка, МВС України.

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, професор
Безсмертний Олександр Костянтинович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, професор кафедри
адміністративного права.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Матюхіна Наталія Петрівна,
Національна юридична академія
України імені Ярослава Мудрого,
професор кафедри адміністративного
права.

кандидат юридичних наук, доцент
Кузніченко Сергій Олександрович,
Кримський юридичний інститут Одеського державного університету
внутрішніх справ,
заступник начальника інституту.

Захист відбудеться 19 грудня 2008 року о 13 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ (м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий 19 листопада 2008 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О.П. Рябенко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Кожна країна формує свій правопорядок, а необхідність його зміцнення обумовлюється інтересами громадянського суспільства та держави. Усвідомлення комплексності проблеми забезпечення необхідного рівня правопорядку у суспільстві зумовлює необхідність вироблення якісно нової концепції організації та діяльності органів державної влади. З метою удосконалення правопорядку вельми актуальним постає завдання активного та свідомого залучення громадськості у цей процес, вирішення якого безпосередньо пов'язано зі створенням сприятливих умов життєдіяльності суспільства, зокрема, гарантованим забезпеченням необхідного і достатнього рівня громадської безпеки та громадського порядку у громадських місцях. Реалізація подібного завдання можлива лише шляхом вироблення системи продуманих, взаємопов'язаних, послідовних заходів стратегічного і тактичного характеру з боку органів державної влади, що мають базуватися на глибокому науковому вивченні реального сучасного стану суспільних відносин. Усе це вимагає від державних службовців владних структур, науковців нових ідей та рішень, запровадження ефективних організаційних структур та правових механізмів забезпечення громадського порядку та безпеки громадян в Україні.

Безумовно, нові дослідження з порушених питань повинні базуватися на теоретичних та практичних результатах досліджень провідних вчених та практиків. Науковою розробкою проблем зміцнення законності та правопорядку, що мають важливе значення і для удосконалення загальнодержавної системи охорони громадського порядку, присвятили свої праці вчені з різних галузей права: В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, О. К. Безсмертний, В. Т. Білоус, Ю. П. Битяк, І. І. Веремеєнко, А. П. Головін, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, О. П. Калаянов, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, О. П. Ключніченко, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Б. П. Кондрашов, А. П. Коренєв, М. В. Лошицький, Н. П. Матюхіна, О. В. Негодченко, Є. Б. Ольховський, В. П. Петков, Г. О. Пономаренко, О. П. Рябченко, А. В. Серьогін, В. Ф. Сіренко, І. І. Сидорук, В. К. Шкарупа та ін.

Відаючи належне досягненням вказаних вчених і використовуючи їх у своєму дослідженні, автор не тільки певним чином розвиває ці положення, але враховуючи нові реалії сьогодення, здійснює постановку нових завдань та обґрунтовує шляхи їх оперативного та якісного вирішення. Автор вважає за доцільне акцентувати свою увагу на особливій ролі органів державної влади, зокрема, органів внутрішніх справ України, під час охорони громадського порядку, реального забезпечення безпеки особи, суспільства та держави.

На сьогодні у науковому середовищі немає єдності у визначенні понять «правопорядок», «громадський порядок», «охорона громадського порядку»; недостатньо досліджено нормативно-правове регулювання діяльності суб'єктів охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян; не розроблена повною мірою законодавча база діяльності підрозділів міліції громадської

безпеки як одного із провідних суб'єктів охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян; фрагментарно проаналізовано особливості взаємодії зазначених суб'єктів.

Таким чином, назріла потреба у багатоаспектному дослідженні проблеми охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян в Україні. Розкриттю цієї проблеми у організаційному та адміністративно-правовому аспекті присвячено дисертаційне дослідження, що і визначає його актуальність. Досягненню цього результату буде сприяти комплексне вивчення наріжних питань у сфері охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян з позицій адміністративного права, а також розробка відповідних організаційно-правових механізмів діяльності громадських об'єднань щодо активного сприяння громадському порядку та безпеці громадян.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано на замовлення Департаменту міліції громадської безпеки МВС України та в рамках плану наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п.п. 1.1, 1.2, 2.6 Пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ на 2004–2009 рр., затверджених наказом МВС України від 5 липня 2004 р. № 755). Обраний напрям роботи відповідає Концепції адміністративної реформи в Україні (затверджено указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810), а також спрямований на реалізацію основних положень Програми діяльності органів внутрішніх справ щодо поліпшення правопорядку в Україні на початку III тисячоліття (затверджено рішенням колегії МВС України від 28 грудня 1999 р. № 8 км/1) та Програми розвитку партнерських відносин між міліцією та населенням на 2000-2005 рр. (затверджено рішенням колегії МВС України від 16 грудня 1999 р.).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, практики його застосування та узагальнення основних положень праць науковців визначити сутність та особливості охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, виробити пропозиції та рекомендації щодо удосконалення діяльності суб'єктів охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, з урахуванням нових політичних, економічних, правових відносин в українському суспільстві, обґрунтувати особливості організаційно-правового реформування ОВС України в напрямку гарантування належного рівня громадського порядку та безпеки суспільства.

Досягнення цієї мети потребує вирішення таких задач:

- визначення сутності охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян;
- розробка теоретико-методологічних засад охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян;
- систематизація повноважень суб'єктів охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян;

- визначення місця органів внутрішніх справ України в системі суб'єктів охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян;
- встановлення функцій та особливостей організаційної структури міліції громадської безпеки;
- внесення пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення діяльності підрозділів міліції громадської безпеки щодо охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян;
- встановлення особливостей адміністративно-правового регулювання участі внутрішніх військ МВС України в охороні громадського порядку та забезпеченні безпеки громадян;
- визначення та характеристика організаційно-правових форм взаємодії міліції та населення, а також перспективних напрямків їх співпраці;
- узагальнення практики взаємодії суб'єктів охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян;
- формулювання пропозицій щодо використання в Україні досвіду діяльності поліції зарубіжних країн у сфері охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у ході організації й практичного здійснення охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, суб'єктами яких постають органи державної влади, у тому числі органи внутрішніх справ України, та взаємодіючі з ними органи місцевого самоврядування, громадські формування й окремі громадяни.

Предмет дослідження становлять теоретико-методологічні, адміністративно-правові та організаційні засади, форми та методи діяльності суб'єктів охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, їх взаємодія, шляхи удосконалення діяльності органів внутрішніх справ України як провідного суб'єкта охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування спрямовується системним підходом, що дало можливість здійснити системний аналіз діяльності суб'єктів охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, встановити закономірності діяльності органів внутрішніх справ України в напрямку забезпечення належного рівня охорони громадського порядку та безпеки громадян. Діалектичний метод пізнання слугував методологічною основою дослідження, дозволив розглянути охорону громадського порядку та забезпечення безпеки громадян шляхом аналізу умов, в яких вона здійснюється, та визначити заходи щодо її зміцнення. За допомогою логіко-семантичного та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат, визначено сутність та особливості охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у нових реаліях сьогодення (розділ I). На підставі системно-структурного методу визначено місце міліції громадської безпеки в системі органів внутрішніх справ, а за допомогою структурно-функціонального методу з'ясовано компетенцію та особливості правового статусу її підрозділів (розділи I, II). За допомогою

документального аналізу, спеціально-юридичного та статистичного методів з'ясувалися особливості застосування підрозділами міліції громадської безпеки заходів, спрямованих на належну охорону громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, доцільність вивчення громадської думки щодо діяльності міліції у сфері охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, шляхи налагодження взаємодії міліції та населення задля удосконалення громадського порядку (розділи II, III). Статистичний, порівняльно-правовий та структурно-логічний методи використовувалися для визначення напрямків удосконалення організаційних та адміністративно-правових засад діяльності підрозділів міліції громадської безпеки та підрозділів внутрішніх військ як суб'єктів охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, а також поліпшення діяльності органів внутрішніх справ України з урахуванням досвіду поліції зарубіжних країн (розділи II, III).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці фахівців у галузі філософії, соціології, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі дослідження зарубіжних учених. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на приписах Конституції України, чинних нормативно-правових актів, які визначають правові засади діяльності органів державної влади щодо охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян. Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення результатів практичної діяльності органів усіх гілок державної влади, у тому числі органів внутрішніх справ України, щодо охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, політико-правова публіцистика, довідкові видання та статистичні матеріали. Так, зокрема, було проведено анкетування працівників практичних підрозділів МВС України в Луганській області (було опитано 200 осіб) з метою вивчення їх думки щодо проблемних питань діяльності з охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, зроблено підсумки проведеного анкетування, що, у свою чергу дозволило внести певні пропозиції та рекомендації щодо покращення діяльності з охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян й виведення її на якісно новий рівень.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є однією з перших наукових робіт, у якій комплексно й системно, з використанням сучасних методів наукового пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки досліджені проблемні питання діяльності органів державної влади, у тому числі органів внутрішніх справ України, у сфері охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян й визначені конкретні пропозиції щодо їх вирішення. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

– дістав подальшого розвитку підхід щодо доцільності вузького тлумачення поняття «громадський порядок» як синоніму правопорядку;

- вперше введено у науковий обіг поняття «суб'єкти охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян»; запропоновано системну організацію суб'єктів та визначені складові цієї системи;
- дістав подальшого розвитку підхід щодо дослідження повноважень органів внутрішніх справ України як провідних суб'єктів охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян;
- дістали подальшого розвитку положення щодо місця інституту міліції громадської безпеки в Україні у загальнодержавній системі охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян;
- удосконалено адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки шляхом внесення пропозицій щодо змін і доповнень до чинного законодавства;
- вперше розкрито місце та роль підрозділів внутрішніх військ МВС України у загальнодержавній системі суб'єктів охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян;
- удосконалено визначення поняття «взаємодія суб'єктів охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян», розкрито його зміст;
- дістали подальшого розвитку підходи до класифікації форм взаємодії органів внутрішніх справ з населенням на сучасному етапі демократизації суспільства;
- дістали подальшого розвитку положення про теоретичну можливість та практичну доцільність вимірювання ефективності діяльності підрозділів міліції громадської безпеки щодо охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян; розроблено систему кількісних та якісних показників ефективності такої діяльності;
- дістали подальшого розвитку напрями використання досвіду зарубіжних країн щодо охорони громадського порядку в діяльності органів внутрішніх справ України.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що:

- у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки проблем адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян;
- у правотворчості – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані для підготовки і уточнення ряду законодавчих та підзаконних актів, спрямованих на охорону громадського порядку та забезпечення безпеки громадян;
- у правозастосовчій діяльності – використання одержаних результатів дозволить поліпшити практичне застосування суб'єктами охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян організаційних та адміністративно-правових заходів щодо

підтримання належного рівня безпеки особи та громадського порядку (акт впровадження від 18 червня 2008 року);

– у навчальному процесі – матеріали дисертації доцільно використовувати при підготовці підручників та навчальних посібників з дисциплін «Управління в органах внутрішніх справ України», «Правоохоронні та судові органи України», «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ», а також для навчально-методичного забезпечення нової навчальної дисципліни «Організація охорони громадського порядку»; деякі із результатів дисертації вже використовуються під час проведення занять із зазначених дисциплін у Луганському державному університеті внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка (акт впровадження від 29 травня 2008 року) та враховано у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю автора;

– у правовиховній сфері – положення і висновки дисертації може бути використано в роботі щодо підвищення рівня правової культури населення та працівників органів внутрішніх справ.

Особистий внесок здобувача в одержанні наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано самостійно, з використанням останніх досягнень науки адміністративного права та теорії управління, всі сформульовані в ньому положення і висновки ґрунтуються на основі особистих досліджень автора. У співавторстві із Безсмертним О.К. опубліковано наукову статтю «Актуальні питання організаційного удосконалення діяльності міліції громадської безпеки» (Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – Вип. 29. – С. 33–36.) – дисертантом окреслено можливі шляхи вдосконалення діяльності підрозділів міліції громадської безпеки щодо охорони громадського порядку. У дисертації ідеї та розробки, які належать співавтору, не використовувалися.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на науково-практичній конференції «Забезпечення правопорядку та безпеки громадян у контексті реформування міліції громадської безпеки» (м. Харків, 2006 р.), «Актуальні проблеми участі населення та громадських формувань в охороні громадського порядку та безпеки громадян у сучасних умовах» (м. Харків, 2007 р.). Результати дослідження обговорювалися на засіданнях кафедр адміністративного права та адміністративної діяльності Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка.

Публікації. За темою дисертації опубліковано сім наукових статей у виданнях, включених до переліку фахових видань ВАК України з юридичних наук; дві тези у збірниках матеріалів конференцій, на яких доповідалися результати дослідження.

Структура дисертації. Відповідно до мети, предмета дослідження дисертація складається із вступу, трьох розділів, поділених на підрозділи, висновків, списку використаних джерел та

додатків. Обсяг дисертації складає 197 аркушів (загальний 227). Додатки містяться на 12 аркушах, список використаних джерел включає 190 позицій і займає 18 аркушів.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається її зв'язок з науковими планами та програмами, мета й завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дослідження.

Розділ 1 «Методологічні засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян» присвячено аналізу базових категорій, на основі яких ґрунтується дисертаційне дослідження, аналізу компетенції та діяльності центральних органів державної влади щодо формування й реалізації політики у сфері охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян.

У *підрозділі 1.1. «Поняття і зміст охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян»* для розкриття сутності зазначених базових категорій було проаналізовано національне законодавство та відповідні праці науковців. Зроблено висновок про відсутність єдиного визначення понять «правопорядок» та «громадський порядок». Автор вважав за доцільне навести та обґрунтувати власну позицію стосовно цих категорій.

У роботі використовується наступна дефініція правопорядку: це система суспільних відносин, що урегульовані нормами права і перебувають під захистом закону та охороною держави.

Запропоновано громадський порядок розглядати у вузькому розумінні як синонім правового порядку, а категорію «громадський порядок у громадських місцях» – як компоненту правопорядку; з'ясовано поняття «громадські місця».

Обґрунтовано доцільність дослідження охорони громадського порядку з огляду на об'єктивне існування двох взаємопов'язаних складових: перша – охорона громадського порядку у громадських місцях, друга – забезпечення громадської безпеки. Під охороною громадського порядку у громадських місцях дисертант пропонує розуміти проведення державної політики у сфері охорони громадського порядку у громадських місцях, що спрямована, шляхом здійснення низки відповідних заходів, на забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадянина та людини, створення зони спокою у громадських місцях, нормальних умов для праці, відпочинку та побуту людей. Запропоновано та обґрунтовано наступну класифікацію функцій вказаної охорони: загальні (штабні), спеціальні, забезпечувальні.

Під час дослідження другої складової охорони громадського порядку – забезпечення громадської безпеки – було охарактеризовано існуючі підходи щодо визначення поняття «громадська безпека». Проаналізовано причини виникнення небезпеки і зроблено висновок, що існують об'єктивні чинники, які дають підстави для виділення громадської безпеки з усієї сфери

соціальної безпеки та сфери громадського порядку. Проведений аналіз дозволив усвідомити наступне розуміння забезпечення громадської безпеки: це здійснення державної політики у сфері громадської безпеки, що спрямована на створення та підтримку необхідного рівня захищеності об'єктів безпеки, здійснення заходів, що протидіють загрозам інтересам держави, суспільства та громадян.

У підрозділі 1.2 «*Суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян*» акцентовано увагу на існуванні відповідної сфери та певних суб'єктів, до компетенції яких відноситься формування та реалізація політики в означеній сфері. Надано поняття сфери охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян. Виходячи із соціальної спрямованості охорони громадського порядку, потреб суспільства у цілому та вимог щодо якісно нового рівня охорони громадського порядку, наголошено на необхідності вироблення належної державної політики у цій сфері. Дисертант вважає, що формуванням та реалізацією цієї політики повинні опікуватися відповідні суб'єкти, тобто суб'єкти охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян. До суб'єктів охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян віднесено державні органи законодавчої, виконавчої та судової влади відповідно до їх компетенції в аналізованій сфері, об'єднання громадян, окремі громадяни, якщо вони здійснюють заходи щодо охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян. Запропоновано та обґрунтовано доцільність формування зваженої системи означених суб'єктів.

З огляду на запропоноване визначення поняття «суб'єкти охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян», зроблено висновок, що ці суб'єкти, як правило, або спеціально наділені необхідними правами та обов'язками у зазначеній сфері, або ці права та обов'язки є супутнім наслідком їх державної діяльності, або неформальною реалізацією громадського обов'язку

Проаналізовано компетенцію Верховної Ради України у сфері охорони громадського порядку. Доведено тезу про вирішальну роль Верховної Ради України у конструктивному впливі її не тільки на діяльність державних органів влади, але й на органи місцевого самоврядування. У роботі визначено місце та роль Президента України у системі суб'єктів охорони громадського порядку. Підкреслено, що саме Президент України повинен виступати інтегруючим елементом такої системи. У роботі проаналізовано організацію нормотворчого процесу у Кабінеті Міністрів України та зроблено висновок щодо конструктивної ролі управлінської функції права в якісному забезпеченні охорони громадського порядку, а також в удосконаленні діяльності самого суб'єкта.

Обґрунтовано, що до суб'єктів охорони громадського порядку відносяться і органи судової влади. Але в рамках цього дослідження, видається можливим лише визначити їх місце у системі

суб'єктів, а розгляд особливостей їх повноважень залишити як перспективний напрямок подальшої роботи.

У підрозділі 1.3 «Роль органів і підрозділів внутрішніх справ в охороні громадського порядку у громадських місцях та забезпеченні безпеки громадян в сучасних умовах» автор вважав за необхідне акцентувати увагу саме на цих органах та підрозділах через такі обставини. По-перше, ОВС України є провідним суб'єктом охорони громадського порядку. По-друге, якісно новим соціальним призначенням ОВС України є охорона прав і свобод людини на рівні світових стандартів. По-третє, сучасні умови розбудови української держави (конституційна й адміністративна реформи, стратегічна політика України щодо інтеграції до Європейського Союзу) потребують активізації зусиль ОВС України, які мають створювати умови для реалізації іншими органами державної влади, громадськими організаціями й громадянами своїх прав і обов'язків.

Ефективність діяльності ОВС України як суб'єкта охорони громадського порядку значним чином залежить від якості формування організаційної структури ОВС України. Наголошено, що організаційна структура ОВС України включає до себе багаторівневу сукупність різних структурних підрозділів, об'єднаних у систему. МВС України визначено головним суб'єктом охорони громадського порядку у сфері компетенції ОВС України, проаналізовано принципи, функції, методи його діяльності у досліджуваній сфері у сучасних умовах.

Доведено, що сучасна система ОВС України відзначається поки ще надмірною централізацією управління, переобтяженістю структурними елементами та паралелізмом у розподілі функцій між окремими суб'єктами. Цілком очевидно, що реформування системи ОВС України як суб'єкта охорони громадського порядку має відбуватися за умови врахування сучасного соціально-політичного становища в Україні, постійного пошуку нових підходів щодо вироблення концепції стратегічного та тактичного управління у досліджуваній сфері. Наголошено на необхідності найскорішого прийняття Закону України «Про органи внутрішніх справ України», в якому, сподіваємося, серед інших, знайдуть нормативне закріплення пропозиції дисертанта щодо удосконалення ОВС України як провідного суб'єкта охорони громадського порядку.

Розділ 2 «Адміністративно-правові та організаційні основи діяльності органів внутрішніх справ України у сфері охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах» присвячений дослідженню особливостей діяльності підрозділів міліції громадської безпеки, підрозділів внутрішніх військ МВС України у цій сфері, розробці нових організаційно-правових механізмів співпраці ОВС України з населенням з метою удосконалення охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян в нових умовах сьогодення.

У підрозділі 2.1 «Організаційно-правове забезпечення діяльності міліції громадської безпеки у сфері охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки

громадян» проаналізовано нормативно-правову базу діяльності підрозділів міліції громадської безпеки в означеній сфері. Наголошено на необхідності оперативного та зваженого внесення змін й доповнень до деяких чинних законів та підзаконних актів у зв'язку з невідповідністю відомчих актів нормам законодавства та необхідністю прогнозування змін у соціально-політичному житті українського суспільства.

Аналіз організаційної структури міліції громадської безпеки, уможливив висновок, що на даний момент існує декілька нормативних актів, у яких по-різному визначено перелік підрозділів міліції громадської безпеки, що створює певні труднощі як практичним працівникам, так і науковцям. У зв'язку з цим, автор переконаний у доцільності розробки та прийняття єдиного нормативно-правового акта, а саме: Закону України «Про діяльність міліції громадської безпеки України».

Досліджено компетенцію усіх підрозділів міліції громадської безпеки щодо охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян. Департамент громадської безпеки визначено відповідно головним суб'єктом у сфері компетенції міліції громадської безпеки, проаналізовано основні завдання та напрямки його діяльності. Акцентовано увагу на тих підрозділах міліції громадської безпеки, які було створено або планується створити з метою покращення роботи Державної автомобільної інспекції України, а саме: на патрульній службі МВС України та Державній службі безпеки дорожнього руху України. Проаналізовано особливості реформування Державної автомобільної інспекції України, визначено основні шляхи поліпшення діяльності цієї служби шляхом налагодження якісно нової взаємодії з населенням. Підкреслено особливу роль дільничних інспекторів міліції.

У *підрозділі 2.2 «Адміністративно-правові та організаційні засади участі підрозділів внутрішніх військ МВС України в охороні громадського порядку у громадських місцях та забезпеченні безпеки громадян»* проаналізовано організаційну структуру внутрішніх військ МВС України. Розглянуто особливості функціонування окремих підрозділів внутрішніх військ під час охорони громадського порядку.

Підкреслено необхідність налагодження співпраці між підрозділами внутрішніх військ та підрозділами міліції громадської безпеки з метою якісної охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян, а саме: військових частин та підрозділів по конвоюванню заарештованих та засуджених зі спеціальними підрозділами судової міліції «Грифон»; військових частин та підрозділів по охороні важливих державних об'єктів та атомних електростанцій з підрозділами міліції з охорони радіоактивного забруднення.

Зважаючи на те, що керівництвом нашої країни було прийняте рішення про реформування внутрішніх військ МВС України у силову структуру нового типу, що відповідає європейським стандартам, у роботі вважалося за доцільне проаналізувати основні напрями такого реформування.

Дослідження показали, що проведення реформування внутрішніх військ має ґрунтуватися не лише на європейському досвіді, але й відповідати суспільним потребам та можливостям держави на сучасному етапі розбудови країни.

У *підрозділі 2.3 «Участь громадськості в охороні громадського порядку у громадських місцях та забезпеченні безпеки громадян»* досліджено питання належного забезпечення прямих та зворотних зв'язків між суб'єктами у відповідній сфері. Дисертант зробив ретроспективний огляд форм співпраці міліції та населення за часів існування СРСР. Зроблено висновок про необхідність поновлення традиційних форм залучення населення до охорони громадського порядку. Водночас запропоновано поширювати нові форми взаємодії, відштовхуючись від корисності використання сучасних методів спілкування і переконання з урахуванням психологічних мотивів, ретельно досліджувати та аналізувати динаміку зміни ставлення громадян до міліції.

Дослідження показали, що ефективними формами роботи з населенням дільничних інспекторів міліції та органів внутрішніх справ в цілому є: особисті прийоми громадян; звітність перед населенням; розгляд заяв і скарг громадян, прийняття по них рішень; організація роботи громадських пунктів охорони порядку; діяльність добровільних народних дружин; діяльність громадських приймалень органів внутрішніх справ; діяльність студентських оперативних загонів; діяльність центрів соціальної реабілітації для осіб, які повернулися з місць позбавлення волі; діяльність позаштатних працівників міліції; діяльність центрів юридичної допомоги населенню тощо. У роботі розкривається специфіка реалізації кожної із наведених форм, їх значення під час охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян; наголошено на необхідності не поодиноких, а системних заходів щодо втілення зазначених форм.

Доведено, що основними напрямками покращення взаємодії міліції з громадськістю повинні бути: законодавче закріплення умов мотивації для членів громадських формувань з охорони громадського порядку; організація надання реальної правової і матеріальної допомоги громадським формуванням органами місцевого самоврядування та міліцією. Дисертантом розроблено рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства з питань взаємодії ОВС України і населення на сучасному етапі демократизації суспільства.

У **Розділі 3 «Пріоритетні напрями удосконалення діяльності органів внутрішніх справ України у сфері охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян»** надається характеристика основних моментів взаємодії суб'єктів охорони громадського порядку, вирішуються проблеми визначення ефективності діяльності підрозділів міліції громадської безпеки в аналізованій сфері, досліджується досвід зарубіжних країн задля зваженого його використання органами внутрішніх справ України.

Підрозділ 3.1 «Організація взаємодії суб'єктів охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян» присвячено дослідженню організаційно-правових засад взаємодії усіх суб'єктів в означеній сфері. У роботі взаємодія розглядається як необхідна умова формування усталеної системи відповідних суб'єктів. На підставі аналізу існуючих дефініцій категорії «взаємодія» сформульовано її авторське визначення стосовно суб'єктів охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян.

Автором здійснено класифікацію типів відносин, що виникають під час взаємодії відповідних суб'єктів та надано їх характеристику. Особливу увагу у роботі приділено внутрішньому та зовнішньому видам взаємодії зазначених суб'єктів. Підкреслено, що необхідність внутрішньої взаємодії, наприклад підрозділів міліції громадської безпеки, обумовлена єдністю їх інтересів під час вирішення завдань щодо охорони громадського порядку. Аналіз чинного національного законодавства показав, що виникає потреба у розробці та прийнятті Інструкції про організацію взаємодії підрозділів міліції громадської безпеки між собою та з іншими підрозділами органів внутрішніх справ, у якій слід закріпити мету, завдання та принципи такої взаємодії; суб'єктів та керівників взаємодії; особливості взаємного інформування; особливості використання спеціальних засобів та сил; терміни та способи перевірки результативності взаємодії.

Підрозділ 3.2 «Методика оцінки ефективності діяльності підрозділів міліції громадської безпеки щодо охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян» присвячено проблемам формування теоретичних та методичних засад оцінки ефективності діяльності підрозділів міліції громадської безпеки у цій сфері, розглянуто основні підходи щодо вимірювання ефективності такої діяльності. Обґрунтовано позицію про те, що систематичне вивчення результатів роботи відповідних підрозділів внутрішніх справ є першочерговою умовою підвищення ефективності їх діяльності.

Ефективність діяльності підрозділів міліції громадської безпеки щодо охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян визначається дисертантом як співвідношення між фактичним результатом їх діяльності та тими цілями й завданнями, які поставлені перед зазначеними підрозділами.

Розроблено основні елементи методики вимірювання та оцінки ефективності зазначеної діяльності підрозділів міліції громадської безпеки. На базі ретельного аналізу емпіричного матеріалу напрацьовано систему показників ефективності. Для забезпечення практичного застосування такої системи усі показники ефективності поділені на кількісні (зокрема, кількість порушень громадського порядку на визначену кількість населення, навантаження на одного працівника кожного підрозділу міліції громадської безпеки, кількість проведених зустрічей із населенням тощо) та якісні (зокрема, рівень довіри населення до міліції, громадську думку про діяльність підрозділів міліції громадської безпеки щодо охорони громадського порядку у

громадських місцях та забезпечення безпеки громадян за результатами соціологічних досліджень тощо). Обґрунтовано, що для отримання узагальненої оцінки діяльності підрозділів міліції громадської безпеки щодо охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян необхідно застосовувати не лише кількісні показники, але й враховувати якісні.

У *підрозділі 3.3 «Впровадження органами внутрішніх справ України зарубіжного досвіду діяльності щодо охорони громадського порядку»* відстоюється точка зору, що втілення у практику діяльності ОВС України сучасних підходів та методик з урахуванням кращого світового досвіду у сфері охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян стає важливим напрямом розвитку ОВС України як професійного, ефективного, стабільного та авторитетного органу державної влади. Дисертант наголошує, що вивчення та використання зарубіжного досвіду не означає необхідності його прямого перенесення у практику роботи ОВС України. Водночас аналіз цієї діяльності та зважене застосування її окремих елементів є безумовно корисним. У зв'язку з цим у роботі проведено ретельний аналіз діяльності поліції Німеччини, Великобританії, Сполучених Штатів Америки та Польщі у сфері охорони громадського порядку.

Дослідження діяльності правоохоронних органів зарубіжних країн у сфері охорони громадського порядку дозволило дійти наступних висновків. Стратегічним напрямком розвитку поліцейських систем у багатьох країнах світу постає прагнення до забезпечення ефективності їх діяльності та якості послуг, що надаються населенню. Підкреслено, що важливою передумовою суспільної довіри та підтримки поліції постає широке ознайомлення населення з проблемами правоохоронних органів та причинами їх виникнення. У роботі наголошується, що усвідомлення ОВС України своєї відповідальності перед громадянами щодо забезпечення належного рівня громадського порядку сприятиме активізації їх зусиль щодо зваженого використання відповідного досвіду правоохоронних органів зарубіжних країн. Водночас вельми важливо ОВС України ініціювати конструктивні організаційно-правові заходи щодо посилення міри відповідальності усіх структур громадянського суспільства в Україні. На думку автора, лише спільна відповідальність органів державної влади України та громадянського суспільства дозволить Україні інтегруватися до цивілізованих країн світу задля забезпечення зони безпеки й стабільності в кожній країні та світі.

ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення низки наукових праць у різних галузях знань, сформульовано висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на системне удосконалення організаційних та адміністративно-правових засад охорони громадського порядку

у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян, що здійснюється як органами державної влади, так і громадськістю, з метою забезпечення належного рівня правопорядку в Україні в нових умовах сьогодення.

1. Охорона громадського порядку має дві взаємопов'язані складові – охорона громадського порядку у громадських місцях та забезпечення громадської безпеки.

2. Для забезпечення належного рівня громадського порядку та громадської безпеки необхідно здійснювати відповідну державну політику. Це передбачало з'ясування переліку суб'єктів її формування та реалізації, а також їх компетенції. У роботі запропоновано вважати їх суб'єктами охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян або суб'єктами охорони громадського порядку, з огляду на запропоноване визначення поняття охорони громадського порядку.

3. Обґрунтовано та запропоновано доцільність формування системи суб'єктів охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян. Наголошено на необхідності законодавчого врегулювання провідного місця ОВС України серед суб'єктів охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян; чинниках, що впливають на організацію ОВС України охорони громадського порядку; рекомендаціях, що спрямовані на удосконалення адміністративно-правового регулювання та підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ.

4. Головним суб'єктом у сфері охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян визначено Департамент громадської безпеки МВС України. Встановлено, що одним з напрямків вдосконалення діяльності Державної автомобільної інспекції МВС України має бути налагодження якісно нової взаємодії з населенням. Обґрунтовано доцільність розробки і прийняття Закону України «Про діяльність міліції громадської безпеки України».

5. Реформування внутрішніх військ МВС України має здійснюватись у напрямку організації їх діяльності як силової структури нового типу відповідно до європейських стандартів.

6. Виходячи із необхідності посилення соціальної ролі ОВС України, наголошено на пріоритетності дослідження ефективних шляхів взаємодії ОВС України з населенням у сфері охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян. Зазначена проблема потребує подальшої ґрунтовної розробки, оскільки вельми потрібні дієві пропозиції стосовно підвищення ефективності діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку в Україні та демократизації сектора безпеки загалом.

7. Визнаючи складність та багатоаспектність проблеми охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян, наголошено на необхідності узгоджених зусиль усіх суб'єктів охорони громадського порядку. Належним чином організована взаємодія

відповідних суб'єктів дозволить: об'єднати ці суб'єкти у системне утворення та максимально використати їх можливості; досягти найкращих результатів у найкоротші строки з найменшими витратами сил та засобів; уникнути дублювання та паралелізму функцій суб'єктів.

8. З метою розробки більш ефективних заходів щодо охорони громадського порядку необхідно не лише постійно вивчати негативні тенденції у навколишньому середовищі, але й результати роботи відповідних підрозділів внутрішніх справ з тим, щоб виявити як позитивні зрушення, так і найбільш суттєві недоліки в означеній сфері. Розроблено методика визначення ефективності охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян підрозділами міліції громадської безпеки з одночасним урахуванням кількісних та якісних показників.

9. Вивчення зарубіжного досвіду діяльності правоохоронних органів не означає необхідності його прямого перенесення у практику роботи ОВС України, але адаптацію із врахуванням історичних тенденцій формування вітчизняної системи правоохоронних органів та сучасних особливостей її діяльності за умови розбудови в Україні демократичного суспільства.

10. Вирішення проблеми охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян вимагає зваженого проведення керівництвом держави реформ в означеній сфері, а також усвідомлення усіма суб'єктами охорони громадського порядку необхідності впровадження цих реформ у життя. Саме відновлення довіри громадян до органів державної влади, забезпечення взаємної відповідальності держави й суспільства, гарантування застосування принципу верховенства права зумовлює проведення подальших адміністративно-правових досліджень щодо удосконалення охорони громадського порядку у сучасних умовах розбудови української державності.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ:

1. Небеський Ю. С., Безсмертний О. К. Актуальні питання організаційного удосконалення діяльності міліції громадської безпеки // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – Вип. № 29. – С. 33–36.
2. Небеський Ю. С. Взаємодія органів дізнання з міліцією громадської безпеки - важлива умова протидії злочинності // Науковий вісник ДАВС МВС України. – 2005. – № 2(21). – С. 31–34.
3. Небеський Ю. С. Актуальні питання щодо удосконалення діяльності патрульно-постової служби міліції громадської безпеки // Право і безпека. – 2006. – №. 4. – С. 89–91.
4. Небеський Ю. С. Деякі особливості організації діяльності та подальшого реформування військової правоохоронної структури // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. – 2007. – Вип. 4. – С. 231–241.

5. Небеский Ю. С. Роль Державної автомобільної інспекції в забезпеченні безпеки громадян України // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – Вип. 40. – С. 281–287.
6. Небеский Ю. С. Деякі питання правового регулювання та організаційної діяльності ОВС щодо охорони громадського порядку у сучасних умовах // Матеріали науково-практичної конференції «Забезпечення правопорядку та безпеки громадян у контексті реформування міліції громадської безпеки». – Харківський національний університет внутрішніх справ: Харків, 2006. – С. 118–123.
7. Небеский Ю. С. Участь громадян в охороні громадського правопорядку та взаємодія міліції з громадськими формуваннями // Матеріали науково-практичного семінару «Актуальні проблеми участі населення та громадських формувань в охороні громадського порядку і безпеки громадян у сучасних умовах». – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2007. – С. 113–118.

АНОТАЦІЇ

Небеский Ю.С. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2008.

Дисертацію присвячено дослідженню адміністративно-правового та організаційного аспекту проблем діяльності щодо охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах. Вперше комплексно проаналізовано теоретико-методологічні засади зазначеної діяльності, повноваження основних суб'єктів у сфері охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, особливості діяльності внутрішніх військ щодо охорони громадського порядку, проблеми взаємодії суб'єктів охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян, особливості співпраці органів внутрішніх справ України з населенням у досліджуваній сфері, досвід діяльності правоохоронних органів зарубіжних країн та можливості його використання в Україні.

Ключові слова: громадський порядок, забезпечення безпеки громадян, суб'єкти охорони громадського порядку, підрозділи міліції громадської безпеки, внутрішні війська.

Небеский Ю.С. Административно-правовые основы охраны общественного порядка и обеспечения безопасности граждан в современных условиях. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2008.

Диссертация посвящена изучению административно-правового и организационного аспекта проблем охраны общественного порядка в общественных местах и обеспечения безопасности граждан в современных условиях. В ней впервые комплексно проанализированы теоретико-методологические основы охраны общественного порядка в общественных местах и обеспечения безопасности граждан. В диссертационном исследовании проводится анализ категорий «общественный порядок», «общественная безопасность», а также «охрана общественного порядка» и «обеспечение безопасности» с целью определения границ дальнейшего исследования. Также проводится сравнение данных категорий. В работе анализируется деятельность субъектов охраны общественного порядка в общественных местах и обеспечения безопасности граждан, обосновываются её положительные и отрицательные моменты, предлагаются возможные административно-правовые мероприятия устранения существующих недостатков. Проводится структурно-функциональный анализ деятельности органов внутренних дел Украины и определяются возможные пути усовершенствования деятельности отдельных подразделений органов внутренних дел.

Впервые для обеспечения согласованности действий по охране общественного порядка в общественных местах и обеспечению безопасности граждан системно исследовано взаимодействие субъектов охраны общественного порядка. Сформулированы рекомендации относительно внесения изменений и дополнений к действующему национальному законодательству в данной области. Особое внимание уделено исследованию места и роли подразделений милиции общественной безопасности в административно-правовом механизме взаимодействия и сотрудничества определенных субъектов. Обоснована точка зрения, что одним из основных способов повышения эффективности деятельности подразделений милиции общественной безопасности является анализ результатов их работы за определенный период времени, что позволяет выделить наиболее существенные недостатки. В работе отражены основные моменты методики определения эффективности охраны общественного порядка подразделениями милиции общественной безопасности, в которой отражены количественные и качественные показатели.

Обоснован вывод о том, что изучение и использование зарубежного опыта не означает необходимость его прямого перенесения на практику работы органов внутренних дел Украины. Анализ этой деятельности и применение её отдельных элементов полезно. В связи с этим в работе проведен анализ деятельности полиции Германии, Великобритании, Соединённых Штатов Америки и Польши в сфере охраны общественного порядка. Исследование деятельности полиции

в указанных странах позволило сформулировать вывод о том, что стратегическим направлением развития полицейских систем во многих странах мира является обеспечение эффективности деятельности и качество услуг, предоставляемых населению.

Решение проблемы охраны общественного порядка в общественных местах и обеспечения безопасности граждан требует системного проведения реформ в данной сфере, а также понимания всеми субъектами охраны общественного порядка необходимости их осуществления. Одним из направлений реформирования является обеспечение доверия граждан к деятельности органов государственной власти, взаимной ответственности государства и граждан.

Ключевые слова: общественный порядок, обеспечение безопасности граждан, субъекты охраны общественного порядка, подразделения милиции общественной безопасности, внутренние войска.

Nebesskij J.S. Administrative and legal foundations of public order guarding and public security guaranteeing at modern conditions. – Manuscript.

The thesis for a candidate of law degree on the specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law: Informational Law. – Kharkiv: National University of Internal Affairs, 2008.

The thesis is devoted to the research of administrative and legal, organizational aspect of problems of the public order guarding in public places and public security guaranteeing at modern conditions. Theoretical and methodological foundations of this activity; the powers of main subjects of the public order guarding in public places and public security guaranteeing, the specificity of internal military in the sphere of public order guarding, problems of the interaction subjects of the public order guarding in public places and public security guaranteeing, the specificity of the cooperation internal affairs bodies of Ukraine with public in the analyzed sphere, the specificity of the foreign experience in this sphere and the opportunity of its taking into account in Ukraine have been analyzed for the first time.

Key words: public order, public security guaranteeing, subjects of the public order guarding, public security militia, internal military.