НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

ДОМБРОВСЬКА С.М.
ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО А. Л.
ПОРОКА С.Г.
СЄМІЛЄТОВ О.С.

МОНОГРАФІЯ

НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Черкаси – 2024

УДК 351.74

Монографію розглянуто та рекомендовано до друку Вченою Радою Національного університету цивільного захисту України Протокол № 3 від 25 жовтня 2024 року

Авторський колектив:
Домбровська С.М., д-р. наук держ. упр., проф. (розділ 1);
Помаза-Пономаренко А.Л., д-р. наук держ. упр., с.д. (вступ, розділ 4, висновки);
Порока С.Г., д-р. філософії (розділ 3);
Сємілєтов О.С., д-р. філософії (розділ 2).

Рецензенти:
д.держ.упр., професор, професор кафедри кримінального права та процесу Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова *Кравчук Олег Вікторович*;
д.держ.упр., доцент, декан факультету національної безпеки, права та міжнародних відносин Державного університету «Житомирська політехніка» *Сергієнко Лариса Василівна*.

Домбровська С. М., Помаза-Пономаренко А. Л., Порока С. Г., Сємілєтов О. С. Напрямки розвитку державного управління у сфері охорони громадського порядку : монографія. Черкаси : НУЦЗУ, 2024. 272 с.

У монографії запропоновано розв’язання важливого науково-прикладного завдання, що полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні положень і розробленні рекомендацій щодо формування системи державного управління у сфері охорони громадського порядку. У цьому контексті досліджено його генезис і нові інтенції забезпечення публічної (громадської) безпеки. Конкретизовано механізми державного управління у сфері охорони громадського порядку. Проаналізовано сучасні проблеми їх функціонування, на підставі чого визначено концепт розвитку системи державного управління у сфері охорони громадського порядку в Україні. Доведено, що цей концепт передбачає актуалізацію в напрямку надання поліцейських послуг і розробки Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України. Табл. 4. Іл. 3. Бібліогр. 201 назва.

УДК 351.74
© С.М. Домбровська,
А.Л. Помаза-Пономаренко,
Порока С. Г., Сємілєтов О. С.
© НУЦЗУ, 2024

ВСТУП

Сьогодні функціонування України відбувається за надскладних умов, створених державою-агресором і спрямованих на унеможливлення інтеграції нашої країни до світового освітнього, наукового й економічного простору. У той же час, ця інтеграція зреалізовується на вітчизняних теренах навіть за таких умов, свідченням чого є істотні зміни законодавчої бази України з питань гарантування публічної безпеки з метою підтримання громадського порядку та соціальної безпеки. Це пов'язано з важливістю захисту прав і свобод людини та громадянина, на які, власне, і спрямований негативний вплив держави-агресора. Він відзначається прагненням знизити рівень публічної безпеки в Україні, посиливши в ній соціальний хаос, апатію, кризу, дестабілізувати діяльність органів державної влади тощо. Очевидно, що попередження таких негативних явищ і процесів є одним із пріоритетних завдань будь-якої держави, у т.ч. й України.

Для забезпечення необхідного рівня публічної безпеки та забезпечення громадського порядку має бути чітке розуміння особливостей формування та функціонування системи державного управління в цій сфері, на яку впливає низка факторів. Вищезазначене робить винятково актуальними питання вдосконалення процесу формування такої системи. У свою чергу, це вимагає вивчення існуючих її елементів, особливості їхньої взаємодії, розробки комплексного механізму, який би сприяв підвищенню результативності його функціонування.

Незважаючи на досить широкий спектр досліджень з окресленої теми, досі відсутні праці, в яких би комплексно розглядалися науково-теоретичні засади розробки та функціонування механізмів державного управління в сучасних умовах щодо залучення зарубіжного досвіду, а також модернізації системи стабілізації громадського порядку як однієї з найважливіших умов

забезпечення безпечного соціального розвитку України. Крім того, залишаються практично не розробленими категорії, закономірності, принципи, методи, концепції, моделі, системи та класифікація у галузі державного управління забезпеченням громадського порядку та публічної безпеки.

Відзначимо, що існує необхідність в удосконаленні підходів до формування системи та механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку, а саме: стимулюванні впровадження сучасних технологій дієвої електронної системи громадського контролю реалізації дій правоохоронних органів; розробленні інклюзивного способу посилення стратегічних комунікацій розвитку громадянського суспільства; виявленні й аналізі причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів проти людини, її життя та здоров'я в умовах невизначеності та воєнного стану, вжитті заходів щодо їх усунення або нейтралізації; імплементація інноваційної всеохоплюючої стратегії впровадження та подальшого удосконалення ІТ-технологій в превенції ослаблення дії криміногенних факторів; визначенні заходів інтегрування дієвої HR-політики в процесі реалізації горизонтальної взаємодії між всіма підрозділами правоохоронних органів та інститутами сучасного громадянського суспільства тощо. Саме цим аспектам присвячене дане монографічне дослідження, що у свою чергу визначає його *оригінальність і наукову новизну проведеного дослідження*. Крім того, у роботі обґрунтовано необхідність упровадження національного механізму забезпечення правопорядку, що відзначається адаптивністю та комплексністю. У цьому контексті наполягається на розробленні та схваленні Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, що й досі не розроблена, незважаючи на вимоги чинного законодавства у сфері національної безпеки.

Безпекова політика будь-якої країни, спрямована на гарантування

публічної (громадської) безпеки, що у певний період часу має відзначатися або «проактивністю», або «реактивністю» під час реагування на ті чи інші фактори впливу. Відтак, набувають актуальності наукові дослідження, присвячені визначенню методології й імперативів формування системи та механізмів державного управління у сфері громадського порядку та забезпечення публічної безпеки.

Насамкінець, можемо відзначити, що завершення роботи над рукописом монографії співпало з Днем працівників освіти та Днем юриста України. У цьому контексті хочеться насамперед висловити щиру подяку керівництву й усім колегам Національного університету цивільного захисту України за слушні поради, які уможливили розвиток наукових ідей щодо пошуку механізмів гарантування публічної безпеки, а також розбудови правової й демократичної держави. Свідченням такої допомоги є те, що теоретичні положення монографії застосовані під час проведення лекцій і практичних занять із навчальної дисципліни «Право в системі публічного управління та адміністрування» за програмою підготовки здобувачів вищої освіти за другим рівнем вищої освіти (магістерським) у Національному університеті цивільного захисту України (акт № 3 від 08.10.2024 р.).

Запропоновані в монографії положення використані також Громадською організацією «Центр інноваційних технологій управління», зокрема, під час поширення передових знань і досвіду щодо особливостей охорони громадського порядку, а також ролі в цьому громадянського суспільства (довідка № 2/43 від 08.10.2024 р.).

Монографія складається із вступу, 4 розділів, загальних висновків і списку використаних джерел. Вона буде корисною для наукових співробітників, викладачів, здобувачів вищої освіти за всіма рівнями вищої освіти, а також практичних працівників, які досліджують питання системи публічної безпеки.

РОЗДІЛ 1
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

1.1. Теоретичні засади формування державного управління у сфері охорони громадського порядку

Глибокі соціально-економічні перетворення, що відбуваються в останні роки в нашій країні вимагають не тільки проведення скоординованих економічних реформ, спрямованих на створення необхідних ринкових механізмів, трансформацію відносин власності, розвиток підприємництва, а й посилення захисту прав і свобод громадян, усіх форм власності, інтересів підприємств, установ, організацій та громадських об'єднань від злочинних та інших протиправних посягань. У цих умовах вкрай важливо зміцнення діючого механізму забезпечення громадського порядку і безпеки, особистої безпеки громадян.

Громадський порядок, як політико-правова категорія означає соціальну впорядкованість і організованість всього суспільства, охоплює всі сфери суспільних відносин, які регулюються юридичними та неюридичними нормами. Основу громадського порядку в широкому сенсі становить правопорядок. Правопорядок є складовою частиною громадського порядку, який складається в результаті функціонування суспільства в різних сферах життя і регулюється соціальними нормами, тобто порядок в сім'ї, колективі, суспільстві, в державному управлінні, в громадських місцях, в сфері природи. Правопорядок - система суспільних відносин, які врегульовані нормами права [121].

Подібний порядок характеризується певною стійкістю в суспільстві. Локальні військові конфлікти і соціальні потрясіння попереджаються, або усуваються за допомогою державних і громадських механізмів. Без громадського порядку неможливе життя людей. Стихійні лиха, війни, епідемії, революції порушують громадський порядок, як рівноважний політико-правовий стан суспільства.

Сама держава, як форма організації, виникає з необхідності створити в суспільстві порядок, щоб життя людей проходило в умовах безпеки і добробуту. Історичний досвід показує, що виробництво матеріальних і культурно-духовних благ вимагає певного громадського порядку, який може в основному забезпечити держава.

У науковому плані, при дослідженні даної проблеми слід говорити про історичні типи та форми громадського порядку і громадської безпеки. Саме вони, типи і форми громадського порядку і громадської безпеки, визначаються історичними типами держави, суспільно-економічної формації.

До громадських прийнято відносити місця, спеціально призначені (наприклад, парки, сквери, кінотеатри, вокзали, аеропорти, кафе, ресторани і т.п.) для постійного або тимчасового, в тому числі епізодичного, використання для спільної праці, відпочинку, дозвілля, заняття спортом великих і малих груп, колективів людей, а також задоволення інших потреб людини (наприклад, спортивні та інші видовищні споруди, всі види громадського транспорту, приміщення підприємств, установ, організацій, навчальних закладів, підприємств торгівлі, лікарні, поліклініки, пляжі тощо).

Під публічними (суспільними) місцями розуміються вулиці, площі, транспорт загального користування, парки, житлові мікрорайони, та інші місця, вільні для доступу невизначеного кола осіб. Однак при аналізі

відносин у сфері охорони громадського порядку цей критерій все ж недостатній, оскільки в громадських місцях (парках, вулицях, стадіонах, скверах, площах і т.д.), тобто в місцях масового перебування людей, складається безліч інших відносин, різних за своїм змістом.

Громадське місце – будівля (споруда) або будь-яка її частина з вільним доступом до неї населення, або за запрошенням, або за плату, або постійно, або періодично, зокрема під'їзди, підземні переходи, стадіони тощо [123].

Поглиблений аналіз предмета дослідження дозволив С. П. Дерев'янко дати наступне визначення громадського порядку, як об'єкта адміністративно-правової охорони: «під громадським порядком як об'єктом адміністративно-правової охорони слід розглядати взаємопов'язану сукупність (систему) суспільних відносин, встановлення і розвиток яких забезпечує підтримка ритмічності та злагодженості найбільш значущих процесів суспільного життя, обстановки спокою, сприятливих зовнішніх умов для трудової діяльності, побуту і відпочинку людей, а також дотримання вимог громадської моральності, поваги, честі і гідності особистості» [49].

Заслуговує на увагу спроба визначити громадський порядок як систему вольових суспільних відносин, що складаються і розвиваються головним чином в громадських місцях на основі дотримання норм права та інших соціальних норм, спрямованих на забезпечення безпеки особистості та суспільства, на створення сприятливих умов для нормального функціонування підприємств та об'єднань, для праці і відпочинку громадян, поваги їх честі, людської гідності і суспільної моралі [72, с. 30].

Терміни «громадський порядок», «громадська безпека», «особиста безпека громадян» мають широке поширення: вони часто вживаються як в міжнародно-правових документах, національному законодавстві, так і в

соціально-економічній та юридичній літературі. Це передбачає необхідність теоретичного осмислення сутності громадської безпеки та особистої безпеки громадян.

Як і порядок, безпека, як поняття, має саме широке поширення в різних сферах знань і діяльності. Безпека означає дотримання, збереження, непорушність умов життя і розвитку людини, суспільства, навколишнього світу. Безпека в її сучасному стані і значенні може бути поділена на кілька видів: технічну, екологічну, соціальну, правову, та ін. Всі вони, в тій чи іншій мірі, входять до предмету правового регулювання, але до найбільшого регулювання схильні відносини в сфері соціальної безпеки.

Охорона громадян - діяльність суб'єктів охоронної діяльності з організації та практичного здійснення заходів, спрямованих на забезпечення особистої безпеки індивідуально визначеної фізичної особи шляхом відвернення та/або недопущення негативного безпосереднього впливу факторів кримінального, побутового або екологічного характеру на стан її життєдіяльності.

Особиста безпека фізичної особи - поточний стан захищеності її життєдіяльності від безпосередніх загроз її життю, здоров'ю, тілесній неушкодженості, а також особистій свободі.

Охоронна діяльність - діяльність з надання послуг, пов'язаних з охороною майна юридичних і фізичних осіб та забезпечення особистої безпеки фізичних осіб на підставі цивільно-правових угод [130, с. 764].

Суб'єкти охоронної діяльності - зареєстровані в установленому чинним законодавством України порядку юридичні особи незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності, які провадять господарську діяльність, крім органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також фізичні особи - підприємці, які отримали ліцензії на право здійснення господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних

з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян.

Об'єкти охорони - фізичні особи, крім посадових осіб органів державної влади та громадян, щодо яких заходи захисту життя, здоров'я та майна здійснюються відповідно до окремих законів України, а також майно громадян і юридичних осіб усіх форм власності [120].

Громадська безпека - це стан захищеності інтересів людини, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних криміногенною ситуацією, стихійним лихом, катастрофами, аваріями, пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними подіями.

Громадський порядок - система суспільних відносин, які складаються і розвиваються в громадських місцях під впливом правових та соціальних норм, спрямованих на забезпечення нормального функціонування установ, організацій, громадських об'єднань, праці й відпочинку громадян, повагу до їх честі, людської гідності та громадської моралі [121].

Так, В. А. Орлов вважає, що громадська безпека є системою відносин, що складаються у відповідно до правових норм при використанні об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для суспільства, або при настанні особливих умов у зв'язку зі стихійними лихами та іншими надзвичайними обставинами [125, с. 225].

Громадська безпека, як поняття має найширше застосування в різних сферах знань та діяльності. Однак, сьогодні можна констатувати, що у нас немає достатньо науково обґрунтованого поняття громадської безпеки.

По-перше, громадська безпека - це самостійне явище, що має історичну форму, зміст, механізми її виникнення, розвитку та підтримки.

По-друге, громадська безпека - це одна з характеристик соціальної дійсності, яка свідчить про стан задоволення життєво важливих інтересів

особистості, суспільства і держави.

По-третє, безпека в термінологічному аспекті виходить від антоніма «небезпека». Безпека в семантичному сенсі являє собою стан, при якому не загрожує небезпека, так як є захист від небезпеки. Під загрозою розуміється здатність заподіяти якоїсь шкоди, а також загроза життю і здоров'ю людини, іншим його цінностям.

Безпека в її сучасному стані і значенні, виходячи з теорії єдності і протилежності механічної, біологічної та соціальної систем, класифікується на три види: техногенну, екологічну і соціальну.

У загальному вигляді поняття особистої безпеки громадян можна визначити як стан захищеності кожного громадянина від злочинного та іншого протиправного посягання на його життя, здоров'я, права і свободи, честь і гідність, недоторканість особи і житла. Коли мова йде про забезпечення особистої безпеки громадян, мається на увазі обов'язок всіх державних органів забезпечувати і охороняти права і свободи кожної людини як вищі соціальні цінності. Для поліції виконання цього обов'язку становить найперше її призначення [4, с. 190].

Таким чином, особиста безпека громадян знаходиться в тісному взаємозв'язку з громадською безпекою і здійсненням заходів щодо її забезпечення. Цей взаємозв'язок проявляється не тільки в тому, що від безпеки окремої людини залежить стан безпеки суспільства в цілому, але і в тому, що громадська безпека означає огорожу від небезпеки одночасно багатьох людей на території країни або в конкретному місті, населеному пункті, в певній місцевості.

Питання про забезпечення прав і свобод людини і громадянина фактично виникло одночасно з появою самого права. Причому в усі періоди і в усіх типах суспільних формацій воно асоціювалося з такими поняттями, як законність і справедливість.

За кожною людиною і громадянином закріплюється право вільної поведінки в межах, встановлених законодавством, що цілком відповідає відомим принципом регулювання суспільних відносин в правовій державі: дозволено все, крім того, що заборонено законом, і в цьому сенсі правоздатність громадянина (в тому числі і адміністративну) можна розглядати як поєднання в собі юридичних прав і обов'язків; вона традиційно є здатністю конкретної особи мати суб'єктивні права і юридичні обов'язки. При цьому важливо, що правоздатність не можна довільно відняти у громадянина, її наявність або відсутність не повинна залежати (а в правовій державі і не залежить) від волі законодавця або будь-яких посадових осіб. В юридичній літературі права і свободи громадян зазвичай розглядаються як матеріально обумовлені і юридично закріплені можливості індивіда мати і користуватися конкретними соціальними благами - соціально-економічними, політичними та особистими.

Правоздатність фізичної особи - передбачена нормами права здатність (можливість) індивіда мати суб'єктивні юридичні права та виконувати суб'єктивні юридичні обов'язки. Правозда́тність фізичної особи виникає з моменту народження та припиняється із смертю особи. Правозда́тність фізичної особи - якісне (не кількісне) вираження прав суб'єкта; постійний громадянський стан особи, не стільки саме володіння правами, скільки здатність мати права, набувати суб'єктивних прав [40, с. 143].

Разом з тим права та свободи людини і громадянина реальні тоді, коли вони забезпечуються належною поведінкою з боку держави, яка, будучи органом публічної влади, законодавчо закріплює як власні обов'язки щодо захисту прав і свобод громадян, так і обов'язки інших суб'єктів щодо недопущення порушень цих прав і свобод. Зазначимо при цьому і те, що держава має у своєму розпорядженні можливості при необхідності примусити до виконання цих обов'язків.

Трактування терміна «громадський порядок» як сукупності всіх соціальних зв'язків і відносин, як суспільного устрою є загальновизнаною. Різниця в точках зору спостерігається при визначенні цього явища в так званому вузькому сенсі.

В адміністративно-правовій науці свого часу були розроблені основні концепції громадського порядку у вузькому сенсі. Так, С. М. Гусаров визначав громадський порядок як регульовану нормами права, моралі, правилами, звичаями систему вольових суспільних відносин, що виникають і розвиваються поза громадських місць, але за своїм характером забезпечують охорону життя, здоров'я, честі, зміцнення народного надбання, громадський спокій, створення нормальних умов для діяльності підприємств, установ, організацій [43, с. 95].

Інакше формулює це визначення О. Ю. Дахно, а саме як врегульовану нормами права та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, встановлення, розвиток і охорона яких забезпечують підтримку стану громадського та особистого спокою громадян, повагу їх честі, людської гідності і суспільної моралі [45, с. 216].

І, нарешті, третє визначення, (запропоновано І.І. Веремеєнко), за яким громадський порядок як певна правова категорія являє собою систему суспільних відносин, що виникають і розвиваються в громадських місцях в процесі спілкування людей, правове та інше соціальне регулювання яких забезпечує їх особисту і громадську безпеку, і тим самим обстановку спокою, узгодженості та ритмічності суспільного життя [48, с. 103].

Зміст громадського порядку складають доведені до упорядкованого стану за допомогою механізму соціального регулювання суспільні відносини, що складаються в результаті здійснення різних соціальних норм, які регулюють поведінку людей з метою забезпечення охорони їх життя, здоров'я, честі, гідності і т.д. Однак наявність механізму соціального

регулювання, ще не гарантує впорядкованості суспільних відносин, тобто сукупність норм, що мають на меті врегулювати конкретні суспільні відносини, що з точки зору теорії означає тільки урегульованість цих відносин.

Незважаючи на те, що в наукових дослідженнях, в законодавчому процесі і в правозастосовчій практиці досить широко використовується поняття «громадський порядок», проте до цих пір відсутнє його чітке і однакове трактування, як серед вчених-юристів, так і серед правових діячів, що дозволяє зробити висновок не тільки про складність досліджуваного соціально-правового явища, а й про істотні прогалини в українському праві.

Так, на думку О. В. Зброцької під громадським порядком в широкому сенсі розуміється встановлена в результаті дотримання соціальних норм (норм права, моралі, звичаїв, традицій і т.п.) система суспільних відносин, недоторканність якої гарантується усією політичною системою держави. Громадський порядок у вузькому або спеціальному сенсі, зазначеним автором визначається не як вся система врегульованих соціальними нормами суспільних відносин, а як їх частина, що представляє собою підсистему, яка складається в певній сфері життєдіяльності, яка обмежується системою врегульованих соціальними нормами відносин, що складаються в громадських місцях в процесі спілкування людей, з метою забезпечення обстановки спокою суспільного життя, нормальних умов для праці та відпочинку людей, для діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств та їх об'єднань, установ, громадських об'єднань, а також для державних службовців [61, с. 154].

Д. С. Каблов стверджує, що громадський порядок є порядком взаємин в громадських місцях, який зумовлений потребами суспільства, забезпечує особисту і суспільну безпеку, і тим самим гарантує обстановку спокою, узгодженості та ритмічності суспільного життя [68, с. 63].

Однією з особливостей вищезазначених визначень є те, що охорона громадського порядку спрямована на впорядкування суспільних відносин в громадських місцях.

Важливою особливістю поняття «громадський порядок» є та обставина, що громадський порядок регулюється за допомогою різних соціальних норм: норм права, моралі, традицій, моральності, корпоративних норм і т.д.

Цією обставиною можна пояснити складність визначення поняття «громадський порядок», його багатоаспектність, і те, що норми, що його забезпечують, мають різний характер. Такі різні соціальні нормативні регулятори тісно переплітаються і діалектично взаємодіють, доповнюючи один одного. До них можна віднести правові, моральні, етичні та інші види соціальних норм. Головними з таких соціальних норм є норми права. Їх верховенство обумовлено їх формальною визначеністю, чіткістю сформульованих заборон, дозволів і рекомендацій, забезпеченням з боку держави, можливістю оперативного обліку, змін в суспільних процесах. З цієї причини навіть в науковому середовищі допускаються різні трактування цього поняття і плутанина в юридичних термінах.

Громадський порядок є ладом суспільних відносин, встановлених законом та виданими на їх основі актами органів державної влади, що має на меті забезпечити нормальні умови для життя, здоров'я і гідності громадян, збереження соціальної і особистої власності, правильної роботи установ і підприємств. В даному визначенні, кажучи про нормативну основу досліджуваного явища, відбувається звуження масиву соціального регулювання, що призводить до ототожнення понять «громадського порядку» і «правопорядку». Громадський порядок регулюється соціальними нормами, серед яких не тільки норми права, а й норми моралі, звичаїв, традицій, ритуалів, в той час як забезпечення правопорядку здійснюється

виключно нормами права. В юридичній літературі поняття громадського порядку розглядається в двох значеннях: широкому і вузькому.

Під громадським порядком в широкому сенсі розуміється весь лад, вся система суспільних відносин, що існують в даному суспільстві і складаються внаслідок дотримання і реалізації діючих в суспільстві у всіх сферах життя соціальних норм (норм права, інших соціальних норм неюридичного характеру), принципів, ідей, що містять суспільно необхідну і найбільш важливу для даного економічного і політичного ладу поведінку людей, державних організацій і громадських об'єднань [74, с. 106].

Заслуговує на увагу визначення громадського порядку, запропоноване В. О. Копанчук . На його думку, під громадським порядком розуміється певна якість (властивість) системи суспільних відносин, що складається в такий впорядкованості відносин, яка призводить до узгодженості і ритмічності суспільного життя, безперешкодному здійсненню учасниками громадських відносин своїх прав та обов'язків і захищеності їх інтересів, громадського і особистого спокою [87].

В результаті подібних уявлень правопорядок розглядався як поняття з вужчим змістом по відношенню до громадському порядку. Суспільні відносини у сфері громадського порядку, що регулюються правовими нормами, є в той же час складовою частиною правопорядку. Разом з тим громадський порядок ширше за рахунок включення до нього суспільних відносин, які регулюються іншими соціальними нормами.

На відміну від широкого, вузьке розуміння громадського порядку включає в себе не всю, а лише певні сукупності суспільних відносин, що складаються в різних галузях соціально-економічного і політичного життя.

Одним з перших зміст досліджуваного поняття розкрили І. М. Копотун, М. І. Жолтані. Вони розглядали громадський порядок через обмежене коло суспільних відносин, на які повинна бути спрямована

правоохоронна діяльність відповідних державних органів, їх посадових осіб або громадськості. У вузькому сенсі слова громадський порядок - це обумовлена інтересами всього народу, регульована нормами права, моралі, звичаями система вольових суспільних відносин, що складаються головним чином у громадських місцях, а також суспільних відносин, що виникають і розвиваються поза громадських місць, які забезпечують охорону життя, здоров'я, честі громадян, зміцнення народного надбання, громадський спокій, створення нормальних умов для діяльності підприємств, установ і організацій [89, с. 27].

Інакше визначає зміст поняття «громадський порядок» К. М. Костовська. На її думку, громадський порядок - це система відносин, що забезпечує «нормальні умови для суспільно-корисної діяльності громадян, їх відпочинку та побуту, гарантоване громадський спокій, повагу до суспільної моралі, честі і гідності людей, а також збереження майна» [93, с. 100].

О. В. Кравчук під громадським порядком розуміє врегульовані нормами права суспільні відносини, розвиток і охорона яких спрямовані на забезпечення обстановки громадського спокою, нормального розпорядку, побуту, сприятливих умов для забезпечення суспільно корисної діяльності працівників, а також поваги громадської моральності, честі і гідності громадян [97, с. 186].

Р. О. Кулинич розглядає громадський порядок як «врегульовану нормами права та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, встановлення, розвиток і охорона яких забезпечує підтримку стану громадського та особистого спокою громадян, повагу їх честі, людської гідності і суспільної моралі» [101, с. 210].

У врегульованих нормами права відносинах присутні елементи впорядкованості. Отже, якщо суспільні відносини врегульовані, а люди

законослухняні, і відносини між ними будуються відповідно до норм права, моралі, звичаїв, то в цьому випадку ми маємо громадський порядок (суспільні відносини впорядковані). І навпаки, якщо при урегульованості суспільних відносин людьми, не виконуються правові та інші соціальні норми, то настає стан, який можна назвати невпорядкованістю (нестабільністю). В даному випадку з'являється можливість, відповідно до вимог діалектичної логіки, розглядати громадський порядок в динаміці. Тим більше що така його характеристика більш наочна і прийнятна з точки зору відповідності її реальному стану досліджуваного явища.

Необхідно відзначити, що наведена точка зору має, до певних меж схожість з точкою зору В. В. Маліков, який, визначаючи поняття громадського порядку підкреслює: «громадський порядок являє собою не просто систему (сукупність) суспільних відносин, певним чином налагоджену. Інакше і бути не може, бо порядок - це, в першу чергу, правильний, налагоджений стан чого-небудь, в нашому випадку - суспільних відносин. І в такому сенсі, громадський порядок є порядком відносин в громадських місцях, який зумовлений потребами суспільства, забезпечує особисту і суспільну безпеку, і тим самим гарантує обстановку спокою, узгодженості та ритмічності суспільного життя»[109, с. 93].

Так, В. В. Маліков визначає суспільний порядок як суспільно значимі відносини, що виникають між людьми в процесі їх спілкування на основі правових та інших соціальних норм, як правило, в громадських місцях (на вулицях, скверах, транспортних магістралях, приміщеннях, об'єктах транспорту та в інших місцях, вільних для відкритого доступу широкого кола осіб)[110, с. 145].

На думку А. В. Мовчан, під громадським порядком слід розуміти врегульовані нормами права і моралі суспільні відносини у своїй сукупності, що забезпечують громадський спокій, загальноприйняті норми

поведінки, нормальну діяльність підприємств, установ і організацій, транспорту, збереження всіх видів власності, а також повагу громадської моральності, честі І гідності громадян [117, с. 17].

В. І. Московець визначає суспільний порядок у вузькому сенсі як врегульовану нормами права та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що зумовлюють стан громадського та особистого спокою громадян, повагу їх честі, людської гідності і суспільної моралі, яка складається переважно, в громадських місцях [118, с. 553].

Нарешті, окремі автори намагаються провести грань між поняттями «громадський порядок» і «громадська безпека». Як правило, це обумовлено необхідністю кваліфікації злочинних діянь. На думку В. А. Орлов, якщо громадський порядок втілюється в створенні обстановки громадського спокою, сприятливих зовнішніх умов життєдіяльності людей, що забезпечує нормальний ритм суспільного життя, то громадська безпека проявляється в створенні безпечних умов при поводженні з джерелами підвищеної небезпеки і проведенні робіт підвищеної небезпеки [125, с. 225]. Як вважає О. О. Панова, істотні відмінності між розглянутими поняттями пов'язані з нормативними засобами врегулювання даних явищ. Громадський порядок досягається в результаті упорядкування суспільних відносин за допомогою всіх форм нормативного регулювання, тоді як громадська безпека забезпечується тільки за допомогою використання правових та технічних норм [129, с. 72].

На наш погляд, при вирішенні питання про співвідношення громадського порядку (у вузькому сенсі слова) і громадської безпеки слід враховувати відмінність підходів до визначення змісту поняття громадської безпеки.

Якщо під громадською безпекою розуміти «такий якісний стан суспільних відносин, при якому забезпечується стійке існування

суспільства, задоволення необхідних потреб та інтересів її громадян, здатність до ефективного запобігання або усунення різного роду небезпек і загроз, прогресу і розвитку», тобто виходити з широкого розуміння громадської безпеки, то громадський порядок стає невід'ємною частиною громадської безпеки, її неодмінною умовою. Сказане дозволяє стверджувати, що громадський порядок виступає одночасно наслідком і умовою забезпечення громадської безпеки.

Таким чином, під громадським порядком у вузькому сенсі слід розуміти систему суспільних відносин, що складаються і розвиваються в громадських місцях на основі дотримання норм права та інших соціальних норм, спрямованих на забезпечення особистої безпеки громадянина і людини, громадської безпеки, на створення сприятливих умов для нормального функціонування організацій, органів публічної влади.

Найважливішого значення стосовно до нашої теми дослідження набувають суб'єкти, які уповноважені здійснювати державне управління у сфері охорони громадського порядку. Безумовно, основним суб'єктом виступає держава. Зміст громадського порядку, мета його встановлення і підтримання, а також гарантії його забезпечення в основній частині залежать від держави. Саме держава визначає за допомогою правових норм допустимі моделі поведінки суб’єктів, які гарантують можливість реалізації їх прав і свобод громадян в конституційно заданих межах, що забезпечують неприпустимість свобод інших, а також захист основ конституційного ладу, обороноздатність і безпеку держави.

Громадський порядок і громадська безпека є найважливішими правовими категоріями, яким в юридичній літературі присвячені численні дослідження вчених у сфері права. Розробка теоретичних основ державного управління у сфері охорони громадського порядку викликає науковий інтерес і в сучасній юридичній науці, особливо адміністративно-правової,

що пов'язано з відсутністю єдиного підходу до визначення даних понять.

Необхідність дослідження визначень понять громадського порядку і громадської безпеки викликається перш за все широким вживанням даних термінів в законодавстві та юридичній літературі.

В нормативних актах, юридичній літературі та правоохоронній практиці термін «громадський порядок» використовується в більш вузькому, юридичному значенні, як конкретна правова категорія для визначення сфери діяльності органів держави і громадських організацій, виділення безпосереднього об'єкта посягань конкретних видів злочинів і адміністративних проступків. Саме в такому юридичному значенні поняття громадського порядку розглядається як напрям адміністративної діяльності органів внутрішніх справ.

А. М. Подоляка розглядає громадський порядок як результат закріплення реальних суспільних відносин (як ідеологічних, так і економічних) нормами права та іншими соціальними нормами. Цим результатом і є певна система суспільних відносин, закріплена різними соціальними нормами, в першу чергу нормами права; громадський порядок - це система суспільних відносин, закріплена різними соціальними нормами, що визначають права і обов'язки їх учасників; громадський порядок - це не тільки просто суспільні відносини, закріплені в нормативному порядку [133, с. 340].

Говорячи про систему певних суспільних відносин, необхідно мати на увазі не тільки їх нормативну урегульованість, але і гарантовану державою, суспільством можливість здійснення наданих прав і забезпечення дотримання суб'єктами державного управління у сфері охорони громадського порядку відповідних обов'язків.

Система суспільних відносин в сфері забезпечення державного управління у сфері охорони громадського порядку характеризується:

- закріпленістю нормами права і моралі;

- встановленням певних прав і обов'язків учасників цих відносин;

- гарантованою можливістю здійснення ними своїх суб'єктивних прав;

- забезпеченням суворого виконання учасниками відносин покладених на них обов'язків.

Поведінка людей, узгоджена з вимогами зазначених вище норм, реалізація цих норм у суспільних відносинах складають основний зміст громадського порядку. Поняття громадського порядку і громадської безпеки треба розглядати в двох значеннях: широкому і вузькому. Так, виходячи з положень загальної теорії права, В. В. Пономаренко під громадським порядком в широкому сенсі розумів «весь лад, всю систему суспільних відносин, що існують в певному суспільстві, складаються внаслідок дотримання соціальних норм, які діють в суспільстві у всіх сферах життя (норм права, інших соціальних норм неюридичного характеру), принципів, ідей, що містять суспільно необхідне і найбільш важливе для даного економічного і політичного ладу поведінку людей, державних організації та громадських об'єднань. В такому значенні громадський порядок є об'єктом охоронного впливу всіх соціальних інститутів держави [135, с. 328].

Однак подальші теоретичні дослідження щодо діяльності органів державної влади, які охороняють громадський порядок і безпеку в громадських місцях, показали, що громадський порядок не може розглядатися як сукупність суспільних відносин, що включають в себе всі сторони життя і діяльності людей.

Широке розуміння громадського порядку в діяльності органів державної влади, що безпосередньо забезпечують його (поліції), може привести до розширеного розуміння повноважень поліції, що дозволяє розглядати їх як органи, який має право втручатися в усі сторони суспільних відносин. А це знаходилося б в суперечності з фактичною

свободою громадян.

Серед людських відносин є і такі, що залишаються поза межами громадського порядку, а тому не можна собі уявити життя людей, яке від початку до кінця регулюється тими або іншими юридичними або неюридичними нормами.

З урахуванням практики правова наука спробувала сформулювати поняття громадського порядку, що характеризує коло тих суспільних відносин, на які органи правопорядку могли б впливати, борючись з правопорушеннями. Громадський порядок, що розглядається з такої позиції, отримав в юридичній літературі найменування громадського порядку у вузькому сенсі.

Дослідженню громадського порядку у вузькому сенсі були присвячені численні праці вчених в галузі науки державного управління. Незважаючи на різні підходи до визначення поняття громадського порядку, можна виділити наступні загальні позиції вчених щодо сутності та змісту громадського порядку:

- громадський порядок обумовлений системою суспільних відносин, які склалися в суспільстві;

- громадський порядок включає всі відносини в суспільстві, які сформовані під впливом соціальних норм;

- громадський порядок є об'єктом впливу всієї політичної системи;

- громадський порядок повинен забезпечити зміцнення і розвиток державного і суспільного ладу, недоторканість особи, недоторканність власності [140, с. 183].

Детальний аналіз цих наукових праць дозволяє виділити наступні точки зору на процес реалізації державного управління у сфері охорони громадського порядку:

1. Встановлення громадського порядку включає в себе охорону життя,

здоров'я, честі та гідності, права і законних інтересів громадян, забезпечення нормального функціонування підприємств, установ, організацій, а також нормальних умов праці і відпочинку громадян.

2. Відносини, що становлять сферу громадського порядку, складаються в суспільно-політичній сфері життя.

3. Відносини, складові поняття громадського порядку, регулюються різними видами соціальних норм, кінцевий результат впливу яких конкретизується в суб'єктивному праві та обов'язках кожної сторони правовідносин.

Для дослідження засад державного управління у сфері охорони громадського порядку важливе значення має з'ясування його співвідношення з правопорядком. У літературі з цього приводу висловлені різні думки. Деякі вчені вважають, що правопорядок є лише частиною громадського порядку.

Правопорядок можна визначити як засновану на праві і законності організацію суспільного життя, яка буде відображати якісний стан громадських відносин на певному етапі розвитку суспільства. На наш погляд, більш правильна позиція тих авторів, які вважають, що правопорядок і громадський порядок збігаються лише в тій своїй частині, в якій громадський порядок регулюється нормами права. Що ж стосується сфери суспільного життя, регульованою нормами моральності і моралі, то вона частково знаходиться в межах громадського порядку.

Правопорядок є ядром, центральним елементом забезпечення громадського порядку і у вирішальній мірі покриває його, оскільки основна маса найбільш істотних і принципових відносин закріплюється, опосередковується, охороняється правом (відносини власності, соціально-економічного і політичного устрою, положення особистості, її права, свободи, обов’язки; сімейні, трудові, цивільні, адміністративні та інші

відносини).

Правопорядок - це стан упорядкованості суспільних відносин, заснований на праві та законності. Це кінцевий результат реалізації правових вимог і розпоряджень, результат дотримання, виконання правових норм, тобто законності. Саме правопорядок являє собою ланцюг правового регулювання, саме для його досягнення видаються закони й інші нормативно-правові акти, здійснюється удосконалювання законодавства, приймаються заходи для зміцнення законності та їх упорядкування. Правопорядок - це одна зі складових суспільного порядку, яка полягає в правовій регламентації та вимозі додержання чинних правових норм громадського порядку. Громадський порядок є результатом регулювання або реалізації всіх соціальних норм - моральних, релігійних норм, норм громадських організацій, звичаїв тощо. Правопорядок же на відміну від громадського порядку, виникає і створюється в результаті реалізації правових норм [40, с. 78].

Державне управління у сфері охорони громадського порядку спрямоване на захист різноманітних суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод громадян. У цьому сенсі охорона громадського порядку, з одного боку, є найважливішою умовою і своєрідною - гарантією прав і свобод громадян, а з іншого - різновидом управлінської діяльності держави, і, як така, що має всі риси управлінської діяльності держави взагалі.

Сутність адміністративно-правової охорони треба розглядати в двох основних аспектах - як діяльність щодо попередження та припинення антигромадських (протиправних) проявів, і як систему організаційних, виробничо-технічних та інших засобів. Ми вважаємо також, що в сучасних умовах особлива роль в цьому напрямку повинна належати одній з основних функцій державного управління у сфері охорони громадського

порядку.

Закріплення в правових нормах правил поведінки є важливою охоронною мірою, в якій так само зацікавлене і суспільство в цілому, і окрема особистість, оскільки за кожною правовою нормою стоїть держава, яка покликана забезпечити їх владно-примусовим впливом, охороняючи і захищаючи права і свободи громадян від правопорушень.

Права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією України, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [85].

Державне управління у сфері охорони громадського порядку характеризує система адміністративних покарань, оскільки вона включає в себе різні за характером і правовими наслідками санкції, що дозволяє врахувати при призначенні покарання як скоєний проступок, так і особу порушника. До адміністративно-процесуальних гарантій прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку відносяться ті норми Конституції України, які забезпечують законність при застосуванні заходів адміністративного примусу у зв'язку з адміністративним правопорушенням, закріплюють принцип рівності перед законом.

Розглянуті вище критерії класифікації не є вичерпними і в ході подальшого розвитку законодавства можуть доповнюватися або змінюватися. Однак на даному етапі можна констатувати, що в сфері охорони громадського порядку реалізується комплекс прав і свобод громадян, який держава зобов'язана забезпечувати (гарантувати).

Проблема реалізації прав і свобод громадян не є чисто правовою. У

цій сфері зосереджені питання економічного стану суспільства, рівень розвитку демократичних інститутів, стан духовного потенціалу, наявність психологічних стереотипів масової свідомості і поведінки. На нашу думку, все це разом узяте проявляється в процесі забезпечення охорони громадського порядку.

Суть механізму реалізації прав і свобод у сфері забезпечення охорони громадського порядку виражається в переході конкретних соціальних благ і можливостей особистості, закріплених в її правах і свободах, в реальну поведінку, в конкретні суспільні відносини. Це означає, що громадянин, маючи право на особисту недоторканність, безпеку, повагу до його честі і гідності, користується цими благами у разі правомірної поведінки.

При порушенні законодавства про адміністративні правопорушення, обмеження особистої свободи (наприклад, при застосуванні заходів адміністративного припинення, заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення) громадянин набуває обов'язків, передбачених адміністративно-процесуальними нормами Конституції України, піддаючись необхідним обмеженням прав.

Права і свободи громадян є початковою цінністю, та їх розвиток, і ступінь захищеності громадянина розглядаються як один з найважливіших показників прогресивного розвитку суспільства і держави в цілому. Класифікація прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку може бути проведена на підставі різних критеріїв.

Оскільки реалізація прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку залежить від ряду чинників різного характеру - юридичного, економічного, політичного, соціального, психологічного, то особливого значення набуває дослідження системи гарантій прав і свобод громадян в даній сфері.

Реалізація гарантій прав і свобод громадян у сфері охорони

громадського порядку, передбачає наявність системи суб'єктів цієї діяльності. Види, суб'єктів не залишаються незмінними, вони залежать від існуючої в суспільстві державно-правової надбудови, ціннісних пріоритетів, ступеня розвитку демократичних інститутів форми державного устрою та інших факторів.

Гарантії прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку державою забезпечуються за допомогою здійснення державної волі через спеціальний апарат. Він являє собою сукупність державних установ, які й реалізують функції держави.

У зв'язку з вищевикладеним слід зазначити, що керуюча система, на яку покладено вирішення питань практичної реалізації гарантій прав і свобод громадян, знаходиться в стадії кардинального реформування. Відбувається перерозподіл управлінських функцій, їх деталізація.

Правоохоронна сфера - одна з найважливіших підсистем охоронної сфери життєдіяльності суспільства, де за допомогою специфічних правових інститутів, форм і методів забезпечується функціонування держави та її інститутів, регулювання і захист суспільних відносин і соціальної якості - фізичного і духовного - особистості, соціальних груп і суспільства в цілому від впливу на них небажаних з точки зору суспільства явищ і процесів. Одним з напрямків правоохоронної діяльності, безпосередньо пов’язаної із забезпеченням прав і свобод особистості, є охорона громадського порядку і забезпечення громадської безпеки.

Таким чином, з'ясування суті громадського порядку, співвідношення його із суміжними інститутами має не тільки теоретичне, а й практичне значення. Так, це стосується вдосконалення державного управління у сфері охорони громадського порядку, розробки рекомендацій щодо забезпечення безпеки громадян на вулицях, та в інших громадських місцях. Аналіз точок зору щодо поняття «охорони громадського порядку» дозволяє стосовно

предмету дослідження сформулювати авторське визначення поняття «механізм забезпечення охорони громадського порядку», під яким розуміється здійснення в громадських місцях діяльності органів державної влади, які мають право застосовувати заходи правового впливу з метою підтримки правопорядку, забезпечення дотримання законодавства та безпосереднього захисту життя і здоров'я, честі, гідності та моральності людини, різних видів власності фізичних та юридичних осіб, інтересів суспільства і держави від адміністративних правопорушень і злочинів за допомогою встановлених законом дій, що сприяють успішному здійсненню правосуддя.

1.2. Побудова механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку

У сучасних умовах представляється необхідним більш активно з боку відповідних державних органів використовувати можливості допомоги і сприяння діяльності громадських об'єднань і громадян, які на добровільних засадах беруть участь в реалізації цієї найважливішої державної функції.

Безсумнівно, організуючим суб'єктом у сфері державного управління у сфері охорони громадського порядку в першу чергу є органи внутрішніх справ як єдина система управління, середовищем функціонування якої є громадський порядок в цілому. Очолює цю систему Міністерство внутрішніх справ України (МВС України), яке є центральним органом управління. Основними цілями і задачами міністерства є:

- створення безпечного середовища життєдіяльності людей, забезпечене орієнтованою на потреби населення діяльністю органів системи МВС, їх швидким і компетентним реагуванням на надзвичайні

ситуації і події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, їх превенцією та активною участю громадян;

- зміцнення громадської безпеки і правопорядку в державі, завдяки реалізації превентивних програм і підвищенню спроможностей органів системи МВС у протидії злочинності;

- мінімізування порушення прав людини і основних свобод у діяльності органів системи МВС, забезпечення швидкого доступу людей до дієвих механізмів відновлення порушених прав;

- функціонування стійкої, керованої, технологічно розвинутої системи МВС, здатної протистояти сучасним викликам і загрозам;

- запровадження дієвих механізмів демократичного цивільного контролю і співпраці з громадськістю, що призводять до зміцнення національної безпеки [67].

Національна поліція України - центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічного порядку та громадської безпеки. Діяльність Національної поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ згідно із законом [67].

Поліція застосовує адміністративно-попереджувальні заходи, які є самостійним видом примусових заходів, їх призначення - попередження правопорушень та забезпечення громадської безпеки. Те чи інше порушення існуючих правил в громадському місці є викликом суспільству і з точки зору конфлікту в тій чи іншій мірі інтересів інших осіб. Якщо відносини, які становлять сферу громадського порядку в широкому сенсі, забезпечуються і охороняються всією системою органів держави, то відносини, що становлять сферу громадського порядку у вузькому сенсі, вимагають створення спеціальних органів, наділених спеціальними

повноваженнями щодо підтримки громадського порядку з використанням не тільки загальних засобів регулювання (інформаційних, організаційних та ін.), а й спеціальних (переважно адміністративно-правових, кримінально-правових, оперативно-розшукових, цивільно-правових).

Громадський порядок являє собою складне соціальне явище, стійку систему суспільних відносин, що складаються під впливом широкого кола соціальних норм, що забезпечують упорядкованість, узгодженість і передбачуваність поведінки членів спільноти, утворює основу ефективного функціонування соціальних інститутів, успішного розвитку суспільства, в цілому.

На відміну від сфер чіткого правового регулювання, відносини в сфері громадського порядку будуються в основному на загальних регуляторах, цінностях культури, нормах моралі, моральності і, у зв’язку з цим, багато в чому детермінуються соціальним досвідом індивідуумів, цінностями, пріоритетами, символами, інтернованими суб’єктами в процесі соціалізації.

Для суспільних відносин, які складають сферу громадського порядку у вузькому сенсі, характерні такі риси:

- закріплене з нормами права і моралі;

- встановлення певних прав і обов'язків учасників даних відносин;

- гарантована законом можливість здійснення своїх суб'єктивних прав і створення для цього належних умов;

- забезпечення суворого виконання учасниками громадських відносин покладених на них обов'язків, закріплення відповідальності за їх виконання на законодавчому рівні;

- регулювання переважно адміністративно-правовими, кримінально-правовими, оперативно-розшуковими та цивільно-правовими засобами;

- здійснення безпосереднього їх забезпечення, охорони і захисту

спеціальними органами держави.

Громадський порядок, як система відносин в значній мірі регулюється моральними нормами та іншими соціальними нормами. Безумовно, реальний стан громадського порядку та громадської безпеки формується під впливом не тільки нормативних встановлень, а й цілого ряду об'єктивних і суб'єктивних чинників суспільного розвитку. Цей стан визначається реальною поведінкою суб'єктів права, який не завжди відповідає ідеальній моделі.

Деякі сучасні дослідники, характеризуючи громадський порядок як правову категорію, фактично не бачать різниці між ним і громадською безпекою, вживаючи ці поняття як синоніми [75, с. 127].

Подібний підхід до розуміння громадського порядку видається не зовсім вірним, оскільки він суперечить як теорії кримінального права, так і загальної теорії права. Під громадським порядком треба розуміти врегульовані нормами права і моралі суспільні відносини у своїй сукупності, що забезпечують громадський спокій, загальноприйняті норми поведінки, належну діяльність підприємств, установ і організацій, транспорту, збереження всіх видів власності, а також повагу громадської моральності, честі і гідності громадян. Відомо, що якщо громадський порядок втілюється до забезпечення громадського спокою, сприятливих зовнішніх умов життєдіяльності людей, що забезпечує нормальний ритм суспільного життя, то громадська безпека проявляється в створенні безпечних умов при поводженні з джерелами підвищеної небезпеки і проведенні робіт підвищеної небезпеки.

На думку А. А. Манжула, істотні відмінності між поняттями «громадський порядок» і «громадська безпека» пов'язані з нормативними засобами врегулювання даних явищ. Громадський порядок досягається в результаті упорядкування суспільних відносин за допомогою всіх форм

нормативного регулювання, тоді як громадська безпека - тільки з використанням правових та технічних норм. Тому діяння, що посягає одночасно на існуючий порядок і громадську безпеку, являє собою сукупність злочинів [113, с. 10].

На нашу думку, громадський порядок і громадська безпека є різними правовими явищами, між якими існує тісний зв’язок. Зміцнення громадського порядку сприяє підвищенню громадської безпеки, і навпаки, дотримання правил і норм суспільної безпеки служить умовою підтримки належного громадського порядку.

У зв'язку з цим видається, що охорона громадського порядку і забезпечення громадської безпеки є різні по суті, але вельми тісно пов'язані між собою види діяльності.

Складний, комплексний характер сфер громадського порядку і громадської безпеки обумовлює необхідність існування різних способів їх охорони. Саме тому певні вчені виступили ініціаторами розробки і уточнення поняття охорони громадського порядку і безпеки. Зокрема, І. Г. Радванський, І. В. Євтушенко, вважали, що охорона громадського порядку виступає в якості загальнодержавної системи управління, яка характеризується наявністю: особливого об'єкта управління; системи органів управління; прямих і зворотних зв'язків [142, с. 53].

Пропонувалися різні підходи до поняття охорони громадського порядку. З точки зору одних - це проведення державними органами в тісному зв'язку з громадськістю різноманітних заходів щодо забезпечення недоторканності громадян, захисту їх прав та законних інтересів, народного надбання, щодо створення обстановки спокою, нормальних умов для роботи державних, громадських підприємств, установ, організацій. Інші під охороною громадського порядку розуміють реалізацію правових і моральних норм при постійній їх охорони [19, с. 96].

Інші, охорону громадського порядку представляють в якості системи організаційних і правоохоронних заходів, зумовленої закономірностями розвитку демократичного суспільства і правової держави, що здійснюється органами внутрішніх справ, іншими державними органами і громадськими організаціями, а безпека є складовою частиною охорони громадського порядку. Незважаючи на те, що в законодавстві традиційно використовуються різні терміни: «охорона» стосовно громадському порядку і «забезпечення» стосовно громадської безпеки, фактично дані види діяльності досить схожі за способам їх здійснення [23, с. 140].

Охорона громадського порядку є важливим завданням всієї системи державного управління, що забезпечується на різних рівнях та відповідних положень компетенцій різноманітних суб’єктів державного управління.

Система суб'єктів охорони громадського порядку не зводиться до діяльності публічно-правових утворень. Велику роль в забезпеченні охорони громадського порядку грає населення. Причому суб'єктом правоохоронної діяльності може виступати як окремий член суспільства, так і соціальний колектив. В такому випадку діяльність набуває характеру суспільної, виступаючи як самоврядування або саморегуляція.

Під охороною громадського порядку слід розуміти суспільно-політичну і правову категорію, виражену у вигляді сукупності правових норм заходів і коштів держави і суспільства, спрямованих на забезпечення режиму законності в громадських місцях, захисту прав і свобод особистості, майна, честі і гідності, інтересів держави і суспільства в цілому, з метою збереження порядку, забезпечення громадської безпеки, нормального функціонування підприємств, установ і організацій, транспорту, засобів комунікацій і усунення причин, які їх дестабілізують. Об’єктом охорони є громадський порядок. Це значно зближує поняття громадського порядку і громадської безпеки, що спрямовані на

відображення стану захищеності інтересів особистості, суспільства і держави.

Відносини, які реалізуються в суспільстві, тісно взаємодіють з трьома основними сферами: політичною (державною), сферою цивільних відносин в суспільстві і сферою особистих відносин в межах приватного життя. Відносини, які реалізуються в сфері місцевого самоврядування, відповідно до переважно визнаною концепцією подвійної природи місцевого самоврядування, зосереджені як в політичній (державній), так і в сфері громадянського суспільства.

При цьому суспільні відносини, які реалізуються в сфері громадянського суспільства носять недержавний характер, проте спрямовані на реалізацію прав і свобод, які визнаються державою, та які держава зобов'язана захищати.

Існує думка, що якщо суспільні відносини перших двох сфер підлягають правовому регулюванню, то сфера приватного (особистого) життя не підлягає правовому регулюванню і піддається йому тільки в частині встановлення норм з її охорони. Крім того, сфера приватного (особистого) життя не входить до сфери суспільних відносин в межах громадянського суспільства, оскільки вона повинна бути вільна від будь-якого втручання ззовні як державного, так і громадського, це сфера внутрішніх, особистих справ і відносин індивіда. Ця його свобода може бути обмежена тільки в тому випадку, якщо її реалізація порушує закони держави.

На думку О. Ф. Кобзар, не применшуючи значення автономії особистості, гарантій невтручання до сфери її приватних інтересів, слід визнати, що не це є головною метою громадянського суспільства (як це уявлялося на початкових етапах формування суспільства в умовах первісного нагромадження капіталу в західних країнах). Головна мета

полягає у задоволенні матеріальних і духовних потреб людини, у створенні умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини. А держава, в даному випадку набуває характеру соціальної держави [75, с. 127].

Таким чином, головна мета державного управління у сфері охорони громадського порядку повністю відповідає соціальній політиці України як соціальної держави, яка спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини.

Закономірним є те, що на сучасному етапі визнається нагальна необхідність створення в усіх сферах життя соціуму більшої єдності. При цьому, як ми бачимо, державна політика стає визначальною як для громадянського суспільства, так і для місцевого самоврядування. У свою чергу, державна політика формується не без впливу громадянського суспільства і цінностей, розроблених міжнародним співтовариством.

Визнання можливості і допустимості такої основи, яка об'єднує всі форми організації суспільства, ставить завдання об'єктивного перегляду принципів державного управління у сфері охорони громадського порядку, які визначають загальні закономірності, що виникають у сфері взаємодії «держава - місцеве самоврядування - громадянське суспільство».

Таким чином, інститут місцевого самоврядування є одним з правових явищ, що характеризують справді демократичну державу. В Україні основні положення і принципи діяльності місцевого самоврядування в теоретичному і в прикладному аспектах, як одного з елементів системи публічної влади, стали розвиватися порівняно недавно. Однак за цей невеликий проміжок часу накопичено певний практичний досвід становлення і функціонування системи державного управління у сфері охорони громадського порядку.

Взаємозалежність держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства заснована як на суспільному характері

об’єднань громадян, так і на індивідуальній та колективній участі в реалізації суспільно визнаних державних програм.

Оскільки державне управління у сфері охорони громадського порядку - це процес управління суспільними відносинами за допомогою норм права, що створюються для цих цілей державою, то основу взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, з метою забезпечення і охорони громадського порядку, становить основний закон нашої країни, а саме Конституція України, схвалена 28 червня 1996 року на 5-й сесії Верховної Ради України 2-го скликання. Конституція України набрала чинності з дня її прийняття.

Кожному громадянину гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей [85].

У широкому сенсі, під громадським порядком треба розуміти всю

систему суспільних відносин, яка фактично склалася в суспільстві на основі діючої в Конституції та іншого законодавства в даний момент історичного розвитку, незалежно від конкретних форм державного устрою і політичного режиму (капіталізм, соціалізм, тоталітаризм, демократія і т.д.). В цьому випадку громадський порядок державно-організованого суспільства включає в себе послідовно такі категорії, як встановлений державний порядок, порядок управління і громадський порядок у вузькому, адміністративно-організаційному сенсі.

В даний час вищевказані конституційні положення знайшли своє відображення в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" № 280/97-ВР, від 20.10.2019, який визначає принципи місцевого самоврядування в Україні, а саме: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [57].

Охорона громадського порядку, як одна з функцій органів місцевого самоврядування, є безпосередньою формою прямого реагування місцевого самоврядування на деформацію соціального середовища, викликану фактами відхилень у поведінці окремих учасників місцевої громади, що завдають шкоди як загальним, так і приватним інтересам суб'єктів, об'єднаних в межах сучасного суспільства.

У Законі України "Про національну поліцію" № 580-VIII від 08.08.2021 передбачено, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на

задоволення їхніх потреб [58].

Інтереси місцевого самоврядування в сфері охорони громадського порядку, в першу чергу, пов’язані з можливістю реалізації конкретних потреб населення щодо забезпечення особистої і майнової безпеки, підтримки громадського спокою, створення умов, що сприятливо впливають на нормальне функціонування підприємств і установ, організацію праці і відпочинку громадян, поваги честі і людської гідності, а також громадської моральності.

Реальне включення місцевого самоврядування до забезпечення громадської безпеки відкриває нові можливості у формуванні механізму запобігання та припинення правопорушень, що забезпечує своєчасну реакцію на порушення, а також дозволяє використовувати гнучкий набір адекватних методів і засобів впливу, персоналізованих до конкретної особи порушника, що сприяють недопущенню рецидивів соціального відхилення. У той же час, забезпечуючи протистояння правопорушенням, та іншим формам негативної поведінки, місцеве самоврядування сприяє згуртуванню суспільства, сприяє гармонійному формуванню міцної основи подальшого соціального розвитку.

Виходячи з самої природи місцевого самоврядування як первинного рівня публічної влади, охоронна функція держави виступає в даному випадку у вигляді функції охорони громадського порядку. Охорона громадського порядку є одним з найбільш значущих напрямів діяльності місцевого самоврядування, оскільки безпосередньо стосується питань безпеки населення, яка виступає в якості одного з пріоритетних підстав виділення органів публічної влади в структурі соціуму, в цілому.

Співвідношення громадського порядку з громадянським суспільством дозволяє більш точно і адекватно визначити оптимальні механізми охорони відповідних відносин. Оскільки місцеве самоврядування є важливим

елементом громадянського суспільства, остільки зацікавленість органів державного управління у вирішенні проблем охорони громадського порядку логічна і послідовна.

Таким чином, оптимізація механізмів державного управління, з метою забезпечення охорони громадського порядку, дасть можливість підвищити оперативність і швидкість правоохоронного реагування, більш точно оцінити ситуацію для обрання оптимальних заходів протидії суспільно небезпечним проявам, забезпечить баланс прав та інтересів особистості і суспільства в кожному конкретному випадку з урахуванням місцевих умов, особливостей і традицій. Але це можливо за умови, якщо виключити «амбітність», поспішність і закритість (закритість від суспільства і відсутність двостороннього зв'язку держави і органів місцевого самоврядування).

Діяльність органів місцевого самоврядування з забезпечення охорони громадського порядку є виразом охоронної функції публічної влади і має на меті забезпечення правопорядку шляхом припинення протиправних фактів, що, в свою чергу, формує необхідну основу для реалізації інших функцій місцевого самоврядування, а також забезпечує стабільність і захищеність на певній території.

Сприяння органам, уповноваженим здійснювати охорону громадського порядку, виражається в їх інформуванні про правопорушення і загрози охороні громадського порядку, а також участі у заходах з охорони громадського порядку і в роботі координаційних, консультативних, експертних і дорадчих рад, які проводяться цими органами.

Можливість включення органів місцевого самоврядування до процесу забезпечення охорони громадського порядку відкриє нові можливості у формуванні механізму запобігання та припинення правопорушень, забезпечить своєчасну реакцію на порушення, а також

дозволить використовувати весь запас наявних методів і засобів впливу індивідуально з урахуванням особи порушника, що, в свою чергу, сприятиме запобіганню вчинення нових правопорушень.

Реальне включення місцевого самоврядування до забезпечення охорони громадської безпеки та громадського порядку відкриє нові можливості у формуванні механізму запобігання та припинення правопорушень, забезпечить своєчасну реакцію на порушення, а також дозволить використовувати гнучкий набір адекватних методів і засобів впливу, персоналізованих до конкретної особи порушника, що сприяють недопущенню рецидивів соціального відхилення. У той же час, забезпечуючи протистояння правопорушенням, та іншим формам негативної поведінки, місцеве самоврядування має сприяти згуртуванню суспільства, гармонійного формування міцної основи подальшого соціального розвитку.

Держава на правовому рівні закріплює за місцевим самоврядуванням певне коло питань місцевого значення, передбачає обов'язковість вирішення цих питань його органами, створює можливості для наділення останніх окремими державними повноваженнями і контролем їх реалізації, отже, держава бачить в таких органах рівень влади, який має свої характерні відмітні риси.

Таким чином, за характером співвідношення з владною діяльністю держави особливість органів місцевого самоврядування полягає в тому, що система органів державної влади виконує роль інституту, що об'єднує держава в єдиний організм. Саме державна влада забезпечує державний суверенітет, встановлений в країні конституційний лад, несе відповідальність перед суспільством в цілому, на основі реалізації адміністративно-запобіжних заходів.

Адміністративно-запобіжні заходи мають строго цільовий

профілактичний характер і спрямовані на запобігання створення протиправних та інших ситуацій, які представляють суспільну небезпеку. Адміністративно-попереджувальні заходи виступають у виді адміністративних обмежень (наприклад, введення карантину в період епідемій), або у вигляді певних адміністративних дій стосовно тієї чи іншої категорії організацій та осіб (наприклад, митний огляд).

Крім того, на органи внутрішніх справ покладаються обов'язки щодо виявлення осіб, які займаються бродяжництвом та жебрацтвом, затримання і доставлення їх до центрів соціальної реабілітації, встановлення особи затриманих, а також забезпечення громадського порядку та охорону зазначених установ. Підставами для госпіталізації в психіатричний стаціонар є наявність у особи психічного розладу та рішення лікаря-психіатра про проведення обстеження або лікування в стаціонарних умовах або постанова судді.

Головною особливістю адміністративно-запобіжних заходів є їх чітко виражений профілактичний характер, що дозволяє використовувати ці заходи для попередження правопорушень, забезпечення громадської безпеки в специфічних умовах, коли інтересам суспільства створюється відома загроза. Реальних правопорушень при цьому немає.

Заходи адміністративного попередження (адміністративно-попереджувальні заходи), будучи одним з видів адміністративного примусу, застосовуються працівниками органів внутрішніх справ з метою попередження правопорушень та обставин, що загрожують громадській та особистій безпеці громадян. Вони виступають в якості обмежень адміністративно-правового характеру, адміністративно-примусових дій щодо того чи іншого громадянина, посадової особи. Можна виділити наступні основні завдання органів місцевого самоврядування щодо державного управління у сфері охорони громадського порядку:

- протидія криміногенним процесам в суспільстві, забезпечення стримування і скорочення злочинності;

- виявлення та аналіз причин і умов, що сприяють вчиненню злочину, вжиття заходів щодо їх усунення або нейтралізації;

- встановлення та припинення фактів приготування до злочину і замаху на злочин, прийняття до осіб, що їх вчинили, заходів відповідно до законодавства України;

- встановлення осіб, протиправні дії яких не містять ознак злочинів, але дають підстави для застосування до них заходів профілактичного впливу;

- залучення до роботи з попередження правопорушень громадських об'єднань правоохоронної спрямованості і громадян.

Підставою застосування заходів адміністративного попередження можуть бути реальні припущення про намір особи вчинити правопорушення, антигромадську, протиправну дію, виникнення обставин, що загрожують громадській та особистій безпеці громадян. Отже, під заходами адміністративного попередження розуміються застосовувані на основі закону державними органами, іншими уповноваженими на те організаціями, посадовими особам способи і засоби, спрямовані на попередження правопорушень і недопущення їх негативних, шкідливих наслідків, а також на запобігання настанню обставин, що загрожують громадській та особистій безпеці громадян.

Зазначені заходи можуть бути класифіковані за різними критеріями (але схожими ознаками, за різними підставами і цілями застосування). Практичне значення має класифікація заходів за цілями застосування. В результаті класифікації за цим критерієм виділяються дві групи заходів адміністративного попередження.

До першої групи відносяться заходи, які застосовуються з метою

запобігання випадкам настання загрози суспільній та особистій безпеці громадян, запобігання настання можливих небажаних або шкідливих наслідків. До складу цієї групи, зокрема, входять закриття певних ділянок дороги або вулиці для руху транспорту і пішоходів при виникненні загрози безпеці руху при аваріях, обвалах, обривах ліній електропередач.

Характерним для зазначених заходів адміністративного попередження є те, що вони можуть застосовуватися при відсутності факту протиправних дій. Справа в тому, що загроза громадської та особистої безпеки громадян, їх законним інтересам може виникнути не тільки у зв'язку з правопорушенням, але і внаслідок стихійних лих, епідемії, дій психічно хворих осіб і т. п. У таких випадках держава змушена вдаватися до застосування примусових заходів до осіб, які не є правопорушниками. Ці заходи позбавлені характеру адміністративної кари. Так, наприклад, щоб запобігти незаконному перевезенню на повітряному транспорті вибухових, отруйних, легкозаймистих, радіоактивних речовин, зброї, боєприпасів та інших небезпечних вантажів і предметів, поліція поряд з посадовими особами цивільної авіації, прикордонних військ та митних установ здійснює огляд ручної поклажі, багажу.

Заходи державного управління у сфері охорони громадського порядку використовуються як засіб примусового припинення правопорушень і запобігання їх шкідливих наслідків. Ці заходи спрямовані на примусове припинення протиправної поведінки, недопущення, усунення шкідливих його наслідків, на створення умов для можливого залучення винних осіб до адміністративної відповідальності. За своєю метою заходи адміністративного припинення відрізняються від адміністративних стягнень та адміністративних запобіжних заходів. Головна їх мета полягає у припиненні протиправної поведінки, усуненні протиправної ситуації, примушенні правопорушника діяти, в межах встановлених правил

співжиття.

На відміну від адміністративно-запобіжних заходів, запобіжні заходи застосовуються у зв'язку зі здійсненими правопорушеннями і до суб'єктів, які їх вчинили. В адміністративно-правовій літературі існують різні переліки заходів адміністративного припинення. Заходи адміністративного припинення є оперативними діями органу або посадової особи щодо припинення правопорушення. Їх застосування пов'язано з безпосереднім втручанням до дії порушника з метою їх припинення і недопущення їх шкідливих наслідків. За допомогою психологічного або фізичного впливу, пов'язаного з особистим, організаційним чи майновим обмеженням, правопорушник позбавляється тактичної можливості продовжити неправомірні дії, збуджується до виконання певних обов'язків [135, с. 330].

Заходи адміністративного припинення найбільш часто застосовуються органами державної влади у зв'язку з вчиненням адміністративних порушень. У ряді випадків вони є дієвим, а іноді і єдино можливим засобом припинення злочинів (наприклад, застосування зброї).

Ці заходи застосовуються не тільки для припинення правопорушень, а й для припинення суспільно небезпечних дій психічно хворих і малолітніх осіб. Серед заходів адміністративного припинення, які застосовуються поліцією, прийнято виділяти заходи загального і спеціального призначення.

Адміністративна діяльність органів державної влади безпосередньо є організуючою діяльністю. Організаційна сутність адміністративної діяльності виражається в тому, що в процесі її здійснення організується спільна цілеспрямована діяльність людей по вирішенню завдань у сфері охорони громадського порядку. Метою вирішення питань, пов'язаних з функціонуванням системи державного управління у сфері охорони громадського порядку є координація діяльності учасників суспільних

відносин у сфері внутрішніх справ, організована спільна робота, здійснення контролю та нагляду за ходом її виконання.

Адміністративна діяльність органів державного управління у сфері охорони громадського порядку характеризується поєднанням централізованого керівництва з оперативним (безпосереднім) управлінням. Централізоване керівництво виражається у визначенні пріоритетних напрямків діяльності, встановлення загальних правил, нормативів і т.п. Для оперативного (безпосереднього) управління характерна наявність прямих зв'язків між суб'єктом і об'єктом управління.

Адміністративна діяльність органів державного управління у сфері охорони громадського порядку підзаконна. Це означає, що закон визначає її напрямок і головні засоби досягнення цілей. Згадана риса адміністративної діяльності дуже важлива, так як її сфера надзвичайно широка. Вона здійснюється постійно у спілкуванні з громадянами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами. Будь-який відступ від закону може завдати істотної шкоди правам і законним інтересам громадян, органам, підприємствам, установам, організаціям.

Підзаконність діяльності органів державного управління у сфері охорони громадського порядку має велике значення, і в силу того, що в процесі цієї діяльності перш за все виконуються приписи закону. Норми закону застосовуються органами державної влади у зв'язку з конкретними життєвими ситуаціями і обставинами. При цьому органи державної влади (їх посадові особи) можуть давати безпосередні приписи або здійснюють дії, зміст яких становить виконання прямих приписів закону.

Таким чином, специфіка суспільних відносин, що складаються в тому чи іншому конкретному напрямку адміністративної діяльності, обумовлює, з одного боку, наявність спеціальних правових актів, з іншого - особливі форми дій в ході впровадження цих актів в життя.

Вирішення однорідних завдань адміністративно-правовими засобами здійснюється шляхом вчинення однотипних дій, які визначаються характером виникаючих при цьому суспільних відносин. Сукупність такого роду дій становить вид адміністративної діяльності.

Форма адміністративної діяльності - це організаційно-правове зовнішнє вираження конкретних однорідних дій, що здійснюються з метою практичного здійснення поставлених завдань. Отже, форма є об'єктивним вираженням сутності діяльності посадових осіб, які здійснюють адміністративну діяльність. Адміністративна діяльність у сфері виконавчої влади опосередковує владно організаційні форми здійснення організованих функцій держави, з огляду на адміністративні функції в повному обсязі на принципах організації і управління громадським порядком і безпекою.

Значні перетворення в економічній, політичній і духовній сферах нашого суспільства вимагають створення відповідної правової системи демократичної правової держави. Для досягнення поставленої мети необхідне реформування правової системи, тому що право має охороняти і захищати в першу чергу інтереси права і свободи окремо взятої особистості, а не інтереси держави, суспільства в цілому.

Правова держава - не тільки одна з соціальних цінностей, покликаних створити гуманістичний початок, справедливість, а й практичний інститут забезпечення і захисту свободи, честі і гідності особистості, засіб боротьби з бюрократією, відомчістю, форма існування народовладдя. Говорити про правову державу можна тільки тоді, коли її форма, сутність, устрій, організація політичної влади, її органи та інститути забезпечують реальні можливості захисту прав громадян не тільки від неправомірних посягань інших громадян, а й коли вона захищає досить ефективно права своїх громадян від свавілля самої держави, її органів і посадових осіб [140, с. 183].

Говорити про правову державу можна тільки тоді, коли вона забезпечує захист прав та інтересів громадян не тільки при застосуванні відповідних примусових заходів, а й при належному захисті прав, свобод та інтересів останніх, шляхом встановлення відповідного демократичного процесуального порядку вирішення спорів та конфліктів.

Таким чином, під гарантіями забезпечення державного управління у сфері охорони громадського порядку слід розуміти не тільки закріплені законом засоби охорони прав і свобод громадян від можливих посягань в сфері охорони громадського порядку, а й діяльність спеціальних відомств держави - прокуратури, суду, органів внутрішніх справ.

Отже, діюча система державного управління у сфері охорони громадського порядку не справляється з завданнями належного забезпечення захисту особи і суспільства від протиправних посягань. Правоохоронні органи потребують організаційно-правового реформування, яке направлене на розширення соціальної бази правоохоронної діяльності, вдосконалення використовуваних засобів і методів впливу на позаправові форми поведінки, формування інститутів, здатних адекватно реагувати на виклик злочинності.

Тому, ми пропонуємо удосконалити концептуальні підходи до формування механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку, а саме:

- стимулювання упровадження сучасних технологій дієвої електронної системи громадського контролю реалізації дій правоохоронних органів;

- розроблення в інклюзивний спосіб посилення стратегічних комунікацій розвитку громадянського суспільства;

- імплементація інноваційної всеохоплюючої стратегії впровадження та подальшого удосконалення ІТ-технологій в превенції ослаблення дії

криміногенних факторів;

- формування інституціональних засад введення індивідуально-профілактичної роботи з індивидами, що схильні до реалізації адміністративних правопорушень;

- визначення заходів інтегрування дієвої HR-політики в процесі реалізації горизонтальної взаємодії між всіма підрозділами правоохоронних органів та інститутами сучасного громадянського суспільства;

- упровадження належного інформаційного забезпечення громадськості щодо використання новітніх адміністративних послуг на основі застосування системи інтероперабельності.

1.3. Організаційно-методичні засади формування системи державного управління у сфері охорони громадського порядку

Розвиток системи державного управління у сфері охорони громадського порядку має включати удосконалення механізму реалізації забезпечення гарантій прав і свобод громадян, які залежать від соціально-правових ситуацій, що складаються в даній сфері, які можуть бути безконфліктними, тобто характеризуватися правомірною поведінкою суб'єктів, і конфліктами, які виникають при здійсненні адміністративних правопорушень. І в тих і в інших випадках гарантії, діють по-різному в залежності від специфіки правовідносин в цих ситуаціях: регулятивні - в безконфліктних, і охоронні - в ситуаціях соціально-правового конфлікту.

Аналіз організаційних засад розвитку системи державного управління у сфері охорони громадського порядку необхідно, на наш погляд, почати з розкриття змісту основних понять. Загальні гарантії прав і свобод в даній сфері складають першу групу, що включають економічні гарантії. Вивчення

даної проблеми характеризується наявністю теоретичних узагальнень і висновків, що розкривають сутність, специфіку і тенденції генезису демократичних структур влади в умовах громадянського суспільства з розвиненою або ринковою економікою, коли адміністративне право грає ключову і помітну роль в системі організації і здійснення державного управління і забезпечення законності і правопорядку в сфері практичного адміністрування в економічній сфері.

Права і свободи громадян у сфері реалізації державного управління у сфері охорони громадського порядку - спокій, особиста недоторканність, честь і гідність - можуть бути реалізовані і надійно забезпечені при наявності в суспільстві економічної гідності особистості. Це, в свою чергу, передбачає можливість для кожного громадянина бути повноправним суб'єктом власності, купувати за зароблені гроші будь-які товари, а в сфері сервісу - послуги. Громадянам з порівняно невеликими доходами суспільством і державою повинна надаватися допомога на рівні прожиткового мінімуму - як через державні фонди, так і через громадські об'єднання та гуманітарні ініціативи.

Найважливіше завдання - підтримка тимчасово непрацюючих громадян, забезпечення перекваліфікації працівників та проведення заходів в межах програм зайнятості. Без економічної гідності особистості, без свободи в сфері економічного вибору, що відповідає здібностям і можливостям людей, необхідно створити необхідні матеріальні гарантії реалізації прав і свобод громадян в якій би то не було сфері, з одночасним забезпеченням соціальної справедливості.

Другу групу складають політичні гарантії прав і свобод громадян забезпечення охорони громадського порядку, які діють не прямо, а опосередковано, створюючи ту політичну середу, в якій громадяни реалізують права і свободи. Під політичними гарантіями забезпечення

охорони громадського порядку розуміється відповідним чином орієнтована політика держави, її спрямованість на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини, стійкість політичних структур, їх здатність до досягнення громадянської злагоди, що виключає дестабілізацію в суспільстві, належний рівень політичної культури громадян, боротьбу з бюрократизмом державного апарату, з хабарництвом та іншими політико-організаційними чинниками [140, с. 185].

Основною політичною гарантією забезпечення прав і свобод громадян в сфері охорони громадського порядку є така організація демократичної держави, яка обмежує свободу соціальної поведінки громадян лише в тих сферах, де стикаються дійсно суперечливі інтереси, які самими учасниками громадських відносин врегульовані і узгоджені бути не можуть, і де в силу цього потрібно зовнішнє, засноване на законності і формальній рівності сторін регулювання процесу узгодження інтересів і дій.

Сьогодні існують проблеми політичного гарантування прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку за напрямом створення належних умов політичної стабільності, яка гарантує спокій в громадських місцях, злагодженість процесів громадської діяльності, повагу честі і гідності громадян.

До аналізу соціальних гарантій прав і свобод громадян вчені звертаються нечасто, в тому числі і до дослідження їх в сфері охорони громадського порядку, хоча їх вивчення представляє певний інтерес, оскільки від наявності і дії цієї групи умов і засобів нерідко залежить успішна реалізація прав і свобод громадян, в той час як їх відсутність означає неможливість реалізації всіх інших видів гарантій [23, с. 140].

Соціальні гарантії - комплекс умов, які забезпечують права членів суспільства у виробництві, розподілі та споживанні. Головне призначення соціальних гарантій - забезпечення соціально-рівних умов для всебічного,

гармонійного розвитку здібностей всіх членів суспільства [51, с. 64].

Державні соціальні гарантії - встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму [55].

З точки зору системності всіх видів гарантій прав і свобод, духовні гарантії тісно пов'язані з іншими видами гарантій - політичними, соціальними, економічними. Це обумовлено тим, що в сфері охорони громадського порядку реалізуються такі права громадян, як право на повагу, особистої гідності, честі, спокою і недоторканності. Очевидно, що реалізація таких прав можлива лише в обстановці стабільності, спокою процесів суспільного життя - в першу чергу, процесів спілкування не в колективі. Соціальна психологія розглядає спілкування в ситуаціях поведінки не в колективі, як спілкування в тих об'єднаннях людей, які виникли на короткий термін, часто за випадковим приводом. Традиційно духовні (їх іноді визначають як ідеологічні) гарантії розумілися як культура суспільства, освіченість і свідомість його членів і т.д. Активною складовою духовних гарантій прав і свобод громадян визнається правосвідомість.

Відзначимо, що матеріальні чинники в житті людей самі по собі не дають розгадки їх вчинків, бо поведінка ніколи не буває і не може бути автоматичною. Зміни в економічній сфері, зростання кризових явищ, крах старих стереотипів мислення і переоцінка цінностей, соціокультурні зміни в духовній сфері життя суспільства не пояснюють поведінки окремих індивідів в конкретних ситуаціях. Виступаючи в якості елемента загальної системи гарантій прав і свобод громадян, духовні гарантії створюють те середовище, в якому реалізуються права і свободи громадян, причому слід зазначити, що через духовні гарантії в даній сфері здійснюються,

реалізуються важливі міжсистемні зв'язки з духовно-моральною сферою життя суспільства.

Об'єктивні процеси, таким чином, є лише потенційними причинами поведінки людей, актуальними ж вони стають, будучи перетвореними на факти суспільної свідомості. Тому, щоб зрозуміти поведінку людей, їх вчинки в сфері охорони громадського порядку, необхідно не тільки констатувати певні матеріальні умови, в яких така охорона здійснюється, але і встановити витоки самої соціальної поведінки.

Загальні гарантії прав і свобод громадян у сфері забезпечення охорони громадського порядку, які виступають в якості умов їх реалізації, охорони і захисту самі по собі не можуть забезпечити їх правомірну реалізацію, оскільки їх забезпечення пов'язано не стільки з загальними умовами (економічними, політичними і т. д.) суспільства, які виступають як загальні, тобто юридичні гарантії.

Юридичні гарантії отримали в літературі назву спеціальних. Такі гарантії встановлюються державою, та їх реалізація є обов'язком влади. У літературі досить повно і докладно досліджено питання про юридичні гарантії прав і свобод громадян як засобів, що забезпечують їх реалізацію та охорону (захист)[139, с. 243].

Охорона громадського порядку за своєю суттю носить гуманний характер, оскільки спрямована на випереджаючий вплив, на умови і чинники, які призводять до виникнення загроз, на захист особистості від протиправних посягань, на створення сприятливих, безпечних умов для життєдіяльності людей у надзвичайних ситуаціях, заснована на принципах гуманізму.

Принцип гуманізму передбачає дотримання балансу життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави, їх взаємну відповідальність один перед одним. Він проявляється також у тому, щоб

будь-який збиток, заподіяний діями суб'єктів, що беруть участь в охороні громадського порядку фізичним та юридичним особам, був мінімальним. Гуманізм вимагає мінімізації застосування сили з метою забезпечення громадського порядку при вирішенні конфліктних ситуацій. При необхідності суб'єкти, які беруть участь в охороні громадського порядку, вживають заходи надання долікарської допомоги особам, які постраждали від застосування заходів примусового впливу, а також до усунення небезпеки життя, здоров'ю або майну, що виникає в результаті припинення правопорушень.

Вчинення суб'єктами, які беруть участь в охороні громадського порядку, антигуманних чи таких, що принижують честь і гідність громадян дій неприпустима. Стан громадського порядку багато в чому залежить від дотримання вимог принципу соціальної справедливості, тобто від ступеня справедливості в розподілі власності і доходів, рівності соціальних груп людей в правах, свободах і обов'язках. Даний принцип передбачає реалізацію справедливої соціальної політики, яка заснована на балансі інтересів особистості, суспільства і держави, на основі демократії і гуманності, взаємної відповідальності особистості, суспільства і держави за стан громадського порядку [19, с. 96].

Зазначений принцип охорони громадського порядку означає, що будь-яка людина має рівне право на звернення до органів виконавчої влади за захистом своїх прав, свобод і законних інтересів. Цьому праву відповідає обов'язок посадових осіб органів виконавчої влади розглянути будь-яке звернення громадянина і прийняти за ним необхідні заходи.

Даний принцип вимагає адекватного реагування на загрози громадського порядку, забезпечення правильного застосування заходів впливу, щоб кожен, що зробив правопорушення в сфері громадського порядку, був притягнутий до справедливої відповідальності, щоб була

відповідність між протиправним діянням і покаранням, щоб невинний не був притягнутий до відповідальності і підданий покаранню або стягненню.

Соціальні процеси в сфері охорони громадського порядку протікають у відповідності до об'єктивних законів розвитку суспільства. Тому від органів виконавчої влади потрібно пізнання і вміле використання об'єктивних закономірностей, врахування реальних можливостей, фактичного стану правопорядку. Ці вимоги і складають суть принципу об'єктивності [51, с. 64].

Діяльність, спрямована на забезпечення громадського порядку, може бути результативною тоді, коли забезпечують її суб'єкти, пізнавши об'єктивні закони, що свідомо використовують їх, «змушують служити» самим нагальним інтересам особистості, суспільства, держави. Пізнання законів виступає в якості необхідної передумови наукового вирішення питань охорони громадського порядку.

Принцип об'єктивності забезпечення громадського порядку вимагає аналізу і обліку фактичного стану справ, обліку труднощів і суперечностей, які існують в соціальному середовищі. Крім того, важливо враховувати закономірності взаємодії суспільства з природним середовищем, бо природа, будучи важливим джерелом засобів життя, одночасно вносить елементи випадковості, що нерідко несприятливо позначається на ході соціальних процесів.

Суб'єктивний чинник забезпечення громадського порядку може відігравати суттєву роль в забезпеченні громадського порядку лише тоді, коли він спирається на облік реальних умов. Він може призвести до марної витрати сил і засобів, викликати дезорганізацію діяльності з охорони громадського порядку, підірвати довіру населення.

Однак об'єктивні закони суспільства самі по собі, поза свідомої діяльності людей, не забезпечують результативність їх дій. Застосування

законів полягає в тому, щоб привести у відповідність до вимог цих законів діяльність людей. З цього випливає, що використання законів суспільства являє собою зв'язок об'єктивних закономірностей і суб'єктивних дій людей. Принцип об'єктивності забезпечення громадського порядку передбачає вивчення закономірностей суспільного розвитку і природи, визначення шляхів і способів використання законів природи і суспільства з метою оптимального забезпечення, зокрема, громадської безпеки. Отже, ефективність охорони громадського порядку залежить від належного державного управління сфери охорони громадського порядку, та забезпечення необхідних умов вирішення питань і проблем, що виникають у зв'язку з його реалізацією.

Об'єктивний науковий підхід до державного управління у сфері охорони громадського порядку виражається в застосуванні наукових методик збору, аналізу і синтезу інформації про стан громадського порядку та інших відомостей, необхідних для належного забезпечення порядку. Науковість передбачає ретельний аналіз інформації, виявлення актуальних проблем, прогнозування, програмування, перспективне планування заходів щодо забезпечення безпеки, розробки оптимальних варіантів вирішення проблем, обрання найбільш ефективних шляхів, засобів і способів реалізації намічених програм.

Об'єктивність вимагає комплексного, системного підходу до вирішення питань визначення шляхів досягнення цілей діяльності при найменших витратах сил і засобів. Об'єктивний науковий підхід до охорони громадського порядку передбачає використання висновків і рекомендацій науки в організації і безпосередній діяльності щодо забезпечення безпеки, а також вивчення і узагальнення власного досвіду, реалістичну об'єктивну оцінку наслідків прийнятих рішень з метою виявлення і використання виправданих себе на практиці заходів з охорони громадського порядку .

Об'єктивні закономірності, як відомо, в повсякденному житті виявляються через дії людей, які в своїй поведінці керуються певними цілями, потребами та інтересами. Отже, до числа принципів діяльності органів державного управління у сфері охорони громадського порядку відноситься конкретність. Суть даного принципу полягає в охороні громадського порядку стосовно до конкретних життєвих обставин з урахуванням різноманітних форм прояву об'єктивних законів на основі достовірної інформації, як про внутрішній стан безпеки, так і про зовнішні умови, в яких вона знаходиться. При цьому мова йде не про розрізнені конкретні факти, а про систематизовану інформацію, яка отримана на основі достовірної та об'єктивної інформації. Інформація, її обсяг, кількість, спрямованість, необхідність і достатність повинні відповідати функціям, які здійснює суб'єкт виконавчої влади.

Достовірна інформація дозволяє встановити конкретні форми прояву в даних умовах і в даному місці тих чи інших явищ, і визначити відповідно до цього мету і дії структур забезпечення громадського порядку, конкретизувати шляхи, сили, кошти, терміни досягнення цілей в забезпеченні правопорядку на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Суть даного принципу полягає в досягненні цілей і завдань охорони громадського порядку з найменшими витратами сил, коштів і часу. Забезпечення громадського порядку пов'язано з матеріальними, фінансовими і людськими ресурсами. У зв'язку з цим органи виконавчої влади зобов'язані організовувати охорону громадського порядку раціонально і ефективно. До критеріїв ефективності, які застосовуються на практиці зазвичай відносять розміри витрат, терміни виконання завдань, терміни окупності та інші показники.

Вимоги даного принципу полягають у оптимізації рішень, тобто у

розробці різних проектів рішень з охорони громадського порядку, їх зіставленні і виборі оптимального варіанту. Завдання органів виконавчої влади полягає в тому, щоб виявити і досліджувати варіанти рішень, які з можливо більшим ступенем імовірності ведуть до досягнення цілей охорони громадського порядку при наявності знаходяться в розпорядженні органів влади ресурсів. Крім того, ці варіанти повинні враховувати соціальні наслідки того чи іншого рішення або дії.

Ефективність передбачає максимальне використання досягнень науки, реальність, об'єктивність, забезпеченість відповідними ресурсами, ув'язку різних рішень, комплексність, динамічність, облік і використання позитивного практичного досвіду. Отже, ефективність являє собою важливий принцип забезпечення громадського порядку, який забезпечує оптимальне функціювання системи охорони громадського порядку, сприяє успішному вирішенню завдань, які стоять перед суб'єктами охорони громадського порядку [144, с. 243].

Велике виховне значення, а також сприяння охороні громадського порядку має участь громадян у правозастосовчій діяльності. Поведінка людей у зазначеній сфері не повинна носити пасивного, вичікувального характеру. У демократичному суспільстві кожній людині надаються широкі можливості для активної участі в управлінні державними справами, у тому числі і в забезпеченні реалізації прав і свобод.

Широка мережа громадських об'єднань правоохоронної спрямованості, яка раніше існувала в нашій країні, свого часу внесла значний позитивний внесок у боротьбу зі злочинністю. Однак у зв'язку з розпадом СРСР і в силу інших причин в останні роки активність громадських формувань зійшла нанівець.

В рамках нашого дослідження представляється необхідним приділити особливу увагу аналізу адміністративно-правових гарантій прав і свобод

громадян, що в першу чергу пояснюється специфікою адміністративно-правової охорони громадського порядку. Такий аналіз передбачає з'ясування не тільки меж адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку і з приводу реалізації прав і свобод в даній сфері, а й тих правових засобів, якими володіє адміністративно-правовий механізм і який використовується в цілях практичного їх гарантування.

Аналіз наявних в літературі думок (О. В. Зброцької, Б. М. Свірського, А. С. Черкесової, Д. С. Каблова та ін.) щодо забезпечення адміністративно правових гарантій прав і свобод громадян, дозволяє виділити наступні їх групи [61; 68; 150; 169].

До першої належить група прав і свобод громадян, яка розкриває зміст загального правового статусу громадянина та його гарантій у галузевому законодавстві. Тут, як нам представляється, можна простежити «взаємозв'язок» загального правового статусу з конкретними варіантами правового становища громадян в різних сферах суспільного життя. Головне в механізмі такого «взаємозв'язку» - практична реалізація спільного правового статусу громадянина, а звідси і неминучість перенесення центру уваги в процесі гарантування прав і свобод громадян до сфери їх практичної реалізації. А оскільки основні важелі практичного здійснення прав і свобод громадян знаходяться в розпорядженні органів державного управління та їх посадових осіб, а їх використання є прямим обов'язком цих суб'єктів державного управління, то правомірний такий висновок - в адміністративному законодавстві отримують свою конкретизацію і деталізацію конституційні права і свободи громадян, саме цим законодавством створюється система найбільш відчутних повсякденних гарантій прав і свобод громадян.

Таким чином, можна говорити про відповідну адміністративну

політику, яка охоплює основні напрямки діяльності у сфері державного управління у сфері охорони громадського порядку.

Адміністративне законодавство - галузь законодавства України, акти якого регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері функціонування публічної адміністрації (виконавчої влади й місцевого самоврядування) та адміністративної юстиції.

Норми адміністративного законодавства встановлюють і закріплюють:

- правила формування (створення, реорганізації, ліквідації) органів публічної адміністрації, повноваження цих органів та їхніх посадових осіб;

- зміст виконавчої та розпорядчої діяльності таких органів;

- права та обов'язки підприємств, установ і організацій, а також громадян у сфері публічного (державного) управління;

- надання адміністративних послуг;

- адміністративно-правові санкції до порушників відповідних правил;

- порядок адміністративного судочинства тощо.

Адміністративне законодавство ґрунтується на таких принципах, як верховенство права, демократизм, гласність, людиноцентризм, науковість моделювання суспільних відносин, перевага міжнародного права над національним, прогнозування і планування тощо.

Основу системи адміністративного законодавства становлять: Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП); Кодекс адміністративного судочинства (КАС) України; закони України «Про звернення громадян» (1996), «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), «Про місцеві державні адміністрації» (1999), «Про доступ до публічної інформації» (2011), «Про центральні органи виконавчої влади» (2011), «Про адміністративні послуги» (2012), «Про Кабінет Міністрів України» (2014), «Про Національну поліцію» (2015), «Про державну

службу» (2015) та ін.; підзаконні акти (укази Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади тощо) [23, с. 140]

Необхідність реалізації адміністративної політики в межах забезпечення громадського порядку обумовлена потребою своєчасної реакції держави на адміністративні правопорушення. В процесі формування та реалізації адміністративної політики слід брати до уваги такі вихідні передумови:

- соціальна цінність адміністративних заборон, покликаних забезпечувати правовий захист суспільних відносин в різноманітних сферах державного і суспільного життя. Значна їх частина повинна бути орієнтована на охорону конституційних прав і свобод громадян. Іншими словами, дані заборони повинні стати складовою частиною адміністративно-правового механізму реалізації Конституції України;

- масштаби здійснення адміністративних правопорушень. Щорічно в країні відбуваються десятки мільйонів таких правопорушень (без урахування їх латентної частини, що значно перевершує реєстрований масив адміністративних правопорушень), які серйозно дестабілізують діючий правопорядок;

- значний матеріальний та інший збиток від порушень адміністративно-правових заборон;

- багатосуб'єктність учасників формування та реалізації адміністративної політики, у якій беруть участь законодавці всіх рівнів.

Основні напрямки реалізації адміністративної політики як основи забезпечення державного управління у сфері охорони громадського порядку повинні охоплювати наступний комплекс заходів:

а) адміністративна політика повинна виходити з реальної оцінки суспільної небезпеки адміністративних правопорушень, що становлять

загрозу конституційним правам людини і громадянина та іншим інтересам. У зв'язку з цим завдання держави полягає у ефективній протидії адміністративним правопорушенням, їх попередженні, покарання винних у відповідності з законом.

Для реалізації цього завдання держава повинна встановлювати у необхідних випадках адміністративно-правові заборони на вчинення тих чи інших дій і передбачати відповідні заходи адміністративної відповідальності за їх порушення. Основні вимоги до таких заборон: їх обґрунтованість та гарантованість конституційних прав громадян при притягненні до адміністративної відповідальності. Доцільно виключити встановлення необґрунтованих адміністративно-правових заборон, що призводить до їх правового і морального знецінення.

б) адміністративна політика України повинна виходити з пріоритету профілактики адміністративних правопорушень. Передумовою профілактичної діяльності є передбачення розвитку адміністративних правопорушень, знання всього комплексу чинників, які обумовлюють їх вчинення. Таке передбачення має спиратися, перш за все, на достовірні дані про стан і динаміку адміністративних правопорушень.

Тому доцільно відновити і вдосконалити втрачену після розпаду СРСР державну звітність по боротьбі з адміністративними правопорушеннями, тісно пов'язавши її з кримінальною статистикою. Необхідно також розширити наукову базу прогнозування розвитку адміністративних правопорушень, маючи на увазі вивчення причин і умов, що сприяють їх вчиненню. Підготовлені прогнози розвитку адміністративних правопорушень повинні стати основою для планів-прогнозів як складової частини державних та регіональних програм боротьби з правопорушеннями. Заходи щодо профілактики адміністративних правопорушень повинні бути частиною цих програм.

в) адміністративна політика повинна бути складовою частиною єдиної державно-правової політики і повинна бути узгоджена з іншими її блоками, перш за все - кримінальної політики.

Друга група правових гарантій прав і свобод громадян пов'язана з відповідними адміністративно-правовими процедурами, в яких реалізуються ті чи інші права. Такою, наприклад, є процедура розгляду скарг та заяв громадян.

Третю групу складають адміністративно-процесуальні гарантії прав і свобод громадян, що реалізуються в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення. Виходячи із завдань дослідження, на розгляді цієї групи гарантій зупинимося більш детально.

Проведена дослідниками класифікація гарантій прав громадян була підпорядкована конкретним цілям. В одних випадках гарантії прав громадян, чиї права порушуються, а з іншого - спланувати гарантії від неправомірного затримання і приводу. Уточнювалася юридична природа заходів, віднесених до інститутів адміністративно-процесуального права. В інших - система гарантій погоджувалася з заходами юридичних заборон. По-третє - аналізувалися кордони (обсяг) адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку і з приводу реалізації громадянами своїх прав і обов'язків [30, с. 134].

Проведені авторами дослідження в галузі забезпечення гарантій прав громадян у сфері охорони громадського порядку дозволяють конкретизувати цю систему, поклавши в основу види невигідних юридичних наслідків для порушника прав і ступінь відновлення прав громадян при настанні цих наслідків, що в сукупності становить комплекс охоронних правовідносин.

У цьому сенсі найбільш предметно дана система гарантій прав громадян проглядається в конкретних соціально-правових ситуаціях,

оскільки саме в цій сфері виникають численні охоронні правовідносини, зумовлені порушеннями тих чи інших прав громадян. Юридичними фактами, з якими пов'язані такі правовідносини, є неправомірна поведінка суб'єкта права (громадянина або представника влади - працівника поліції), коли скоєне правопорушення і необхідно використовувати засоби адміністративного впливу для припинення правопорушення, притягнення до відповідальності порушника, попередження нових правопорушень, відновлення порушеного правопорядку.

Таким чином, в основі конкретних соціально-правових ситуацій лежать порушення конкретних адміністративно-правових норм, що закріплюють права і обов'язки суб'єктів державного управління у сфері охорони громадського порядку: з одного боку, право працівника поліції вимагати припинення правопорушення і застосовувати до порушника передбачені законом заходів адміністративного примусу, а з іншого - обов'язок правопорушника зазнати передбачені адміністративним законодавством правообмежень, а також виконати додаткові покладені на нього в зв'язку з порушенням обов'язків. В межах зазначених правовідносин виникає і реалізується можливість приведення до дії спеціальних юридичних засобів забезпечення (гарантій) прав громадян.

Отже, в межах цих відносин виникають і можливість охорони прав громадян, порушених неправомірними діями інших суб'єктів (громадян, представників влади), і можливість захисту порушених прав, реалізованих в спеціальній юрисдикційній діяльності органів, обов'язком яких є припинення порушень, відновлення порушених прав, притягнення винних до відповідальності.

Важливим засобом гарантій забезпечення прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку є інститут юридичної відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, цивільної та кримінальної).

Важливою юридичною гарантією забезпечення прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку є встановлена законодавством можливість відшкодування громадянам матеріального і морального збитку. Стосовно до предмету нашого дослідження необхідно звернути увагу на такі аспекти цієї проблеми.

Правові засоби, які виступають в якості гарантій прав і свобод громадян, є нормами права, індивідуальними владними приписами, юридичними фактами, а також акти реалізації прав і обов'язків, що представляють, по суті, елементи механізму реалізації прав і свобод громадян в такій сфері, як охорона громадського порядку.

Ця проблема безпосередньо пов'язана з розглядом механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку, який може бути досліджений з різних позицій:

1. У плані вивчення ефективності правого впливу. У цьому випадку предметом дослідження є механізм забезпечення ефективності державного управління у сфері охорони громадського порядку.

2. Проблема державного управління у сфері охорони громадського порядку може бути досліджена за напрямом вивчення внутрішнього стану механізму, його окремих елементів, взятих в сукупності, їх зв'язок між собою. В такому випадку предметом аналізу є окремі засоби правового впливу в їх єдності і взаємодії.

Отже, розвиток системи державного управління у сфері охорони громадського порядку має здійснюватися в межах удосконалення напрямів діяльності відповідних державних і громадських органів. Тут предметом аналізу стають правові форми діяльності органів держави і громадськості з охорони і реалізації правових норм.

Громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому Законом “Про участь громадян в охороні

громадського порядку і державного кордону" порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо. Координацію діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюють відповідно місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [85].

Соціально-правові напрями розвитку сфери охорони громадського порядку мають розглядатися беручи до уваги наступне:

- ситуації, що складаються в ході правомірного поводження громадян (відсутність правового правопорушення);

- ситуації, що виникають при здійсненні громадянами адміністративних правопорушень, або при порушеннях працівниками поліції прав і законних інтересів громадян.

Важливою характеристикою забезпечення прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку в безконфліктних соціально-правових ситуаціях є:

- більш дієва стимуляція правомірної поведінки громадян і, в першу

чергу, активне залучення їх до співпраці з поліцією;

- належна організація-повсякденної служби з охорони громадського порядку, що включає як зовнішньоорганізаційну, так і внутрішньоорганізаційну діяльність.

У ситуаціях правового конфлікту, тобто при вчиненні адміністративного правопорушення в даній сфері, гарантіями прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку, є чітко сформульовані заборони певної поведінки, детально регламентовані процедури притягнення до відповідальності як винних (їх права та обов'язки), так само так і прав співробітників поліції, які здійснюють правоохоронну діяльність.

Розглядаючи реальні гарантії міцності в якості елемента громадського порядку, до них, на нашу думку, можна віднести демократизм суспільства, дотримання в ньому соціальної справедливості, культуру і свідомість громадян.

Виходячи з викладеного, треба зазначити, що державне управління у сфері охорони громадського порядку як адміністративно-правова діяльність органів виконавчої влади - це впорядкування системи суспільних відносин, функціонування якої забезпечує особисту і суспільну безпеку, підтримка ритмічності найбільш значущих соціальних процесів в межах правової держави, забезпечення громадського спокою, дотримання поваги до громадянського суспільства, честі, національної рівноправності.

Залежно від специфіки правового регулювання суспільних відносин в даній сфері і характеру заходів, за допомогою яких здійснюється забезпечення громадського порядку, різняться такі способи охорони: адміністративно-правовий, оперативно-розшуковий, кримінально-правовий та цивільно-правовий.

Система державного управління у сфері охорони громадського порядку включає правове регулювання відносин у зазначеній сфері, тобто

прийняття компетентними органами законодавчих та інших нормативних актів, що регулюють поведінку людей в цих сферах життєдіяльності; реалізація, тобто втілення в життя державними органами і громадськими формуваннями правил цих актів.

Правові норми забезпечення охорони громадського порядку мають певні переваги в порівнянні з іншими формами соціального регулювання суспільних відносин. Їх специфічними властивостями є конкретність, чіткість формулювання дозволів, заборон, імперативність приписів і гарантованість виконання. Право вбирає в себе, об'єднує і юридично закріплює основні вимоги інших соціальних норм, які регулюють суспільні відносини, і ставить їх під захист держави, тому поведінка членів суспільства зіставляється і порівнюється, перш за все, з правовим масштабом, закріпленим їм еталоном належної поведінки, і оцінюється з точки зору його вимог.

Сучасний стан українського законодавства в сфері охорони громадського порядку характеризується високою динамікою свого розвитку, радикальним оновленням правової бази в усіх сферах державного і суспільного життя, характерною рисою якої треба вважати затвердження пріоритету прав і свобод людини, як найвищої соціальної цінності.

Як показує вивчення і аналіз нормативно-правових актів, основний обсяг відносин, що виникає у сфері громадського порядку, регулюється нормами адміністративного права.

Виходячи із загального розуміння державного управління у сфері охорони громадського порядку, можна сказати, що зміст адміністративно-правового регулювання громадського порядку полягає в наступному:

- впорядкування та закріплення суспільних відносин в сфері громадського порядку;

- охорона врегульованих правом відносин;

- породження і розвиток нових суспільних відносин, що відповідають вимогам об'єктивних законів розвитку суспільства;

- витіснення зі сфери громадського порядку соціально не схвалених суспільних відносин.

Правові норми, які діють у сфері забезпечення охорони громадського порядку, в залежності від переліку регульованих ними відносин підрозділяється на такі, що:

- регулюють поведінку громадян в сфері охорони громадського порядку і встановлюють відповідальність за їх порушення;

- визначають завдання, функції, компетенцію, форми і методи діяльності органів держави, їх посадових осіб з охорони громадського порядку.

Норми адміністративного права спрямовані на організацію, упорядкування та вдосконалення суспільних відносин, які складаються в сфері громадського порядку. За допомогою адміністративно-правових норм визначається правове становище, компетенція суб'єктів, що беруть участь в охороні громадського порядку, регламентується їх діяльність, її форми і методи, порядок взаємовідносин між зазначеними суб'єктами і т.п.

Стадія встановлення правових норм полягає у розробці норм адміністративного права, їх удосконалення, зміну і скасування, тобто у виданні правових актів. Стадія реалізації правових норм є завершальною стадією регулювання, в процесі якої адміністративно-правові норми досягають своєї мети - суб'єктивне право і обов'язки втілюються в поведінку конкретних учасників громадських відносин.

У відповідності з цією класифікацією основні нормативні акти, за допомогою яких здійснюється правове регулювання охорони громадського порядку, можна також поділити на дві групи:

1. Нормативні акти, що визначають правила громадського порядку і

передбачають відповідальність за їх порушення.

2. Нормативні акти, що встановлюють завдання, функції, компетенцію державних органів і посадових осіб з охорони громадського порядку.

Соціальне призначення і зміст нормативних актів першої групи характеризується тим, що правовий вплив на громадський порядок проявляється перш за все, у визначенні нормативної моделі поведінки, яка найбільшою мірою відповідає потребам суспільства. Закріплюючи правила поведінки, норми права надають їм загальний обов'язковий характер, визначають права і обов'язки громадян при знаходженні їх в громадських місцях. Правила поведінки громадян у сфері громадського порядку ґрунтуються на Конституції України, яка закріплює права і свободи людини і громадянина.

Друга група нормативних актів включає норми права, що регламентують організацію охорони громадського порядку, умови вирішення в цій сфері протиріч і конфліктів. Значення цієї групи нормативних актів визначається тим, що вся діяльність державних органів з охорони громадського порядку ґрунтується на суворому дотриманні прав і законних інтересів громадян.

Законодавчі та інші нормативні правові акти, що регулюють організацію охорони громадського порядку, можуть класифікуватися за різними підставами: за юридичними властивостями; за органами, котрі їх подають; за характером компетенції органів, які видають правові акти; за територією впливу. Характер завдань, що вирішуються органами виконавчої влади, багато в чому надає правовому регулюванню їх діяльності таку специфічну рису, як «множинність його суб'єктів і джерел».

Отже, серед загальних гарантій прав і свобод в сфері забезпечення громадської безпеки можна виділити економічні, політичні, соціальні, духовні гарантії. Юридичні гарантії отримали в літературі назву

спеціальних. Їх метою є забезпечення безпосереднього задоволення інтересів, основних прав і свобод громадян благами різного характеру. Такі гарантії встановлюються державою, і їх реалізація є обов'язком влади. Зміст адміністративно-правових гарантій прав і свобод громадян дозволяє виділити наступні їх групи: до першої належить група прав і свобод громадян, яка розкриває зміст загального правового статусу громадянина та його гарантій в галузевому законодавстві; друга група правових гарантій прав і свобод громадян у сфері державного управління пов'язана з відповідними адміністративно-правовими процедурами, в яких реалізуються ті чи інші права; третю групу складають адміністративно-процесуальні гарантії прав і свобод громадян, що реалізуються в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Встановлено, що сильна держава і визнання вищою цінністю людини, її права і свободи, які гарантовані Конституцією України, і належним чином забезпечені органами публічної влади, у поєднанні закладають програмно-цільову основу для ефективного функціонування та розвитку цілісного державного механізму в Україні.

Сучасний етап конституційно-правових перетворень в Україні характеризується підвищеною значимістю здійснення різних державних функцій, включаючи функцію забезпечення громадського порядку, у реалізації якої активно задіяні органи державної влади. Формування цілісного та ефективно функціонуючого конституційно-правового механізму забезпечення громадського порядку органами державної влади можна віднести до найбільш значних сучасних напрямів державного управління.

Тенденції централізації та децентралізації органів державної влади, зміцнення єдності її системи, реалізація конституційного принципу поділу влади істотно впливають на ефективність встановлення та забезпечення

державного управління у сфері охорони громадського порядку, зумовлюючи основні напрямки формування, розвитку та функціонування певного механізму.

Насамперед це стосується органів виконавчої влади, які несуть основне навантаження щодо забезпечення громадського порядку. При цьому важливо звернути увагу на роль органів внутрішніх справ, які займають особливе місце в механізмі забезпечення державного управління у сфері охорони громадського порядку органами публічної влади, які безпосередньо забезпечують охорону громадського порядку та захист прав громадян у різних (часто екстремальних, надзвичайних) умовах: при припиненні протиправних діянь та затриманні правопорушників, проведенні операцій із протидії тероризму та екстремізму.

РОЗДІЛ 2
СУЧАСНИЙ СТАН ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

2.1. Аналіз сучасного стану функціонування механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку

Вітчизняний досвід використання потенціалу населення країни в забезпеченні громадського порядку спільно з державними правоохоронними органами і аналогічний досвід зарубіжних країн свідчить про значне підвищення ефективності правоохоронної діяльності та такий досвід, безумовно, повинен бути врахований в процесі вдосконалення вітчизняної правоохоронної системи.

Діяльність із забезпечення громадського порядку направлена на дотримання всіма учасниками суспільних відносин соціальних норм і забезпечує охорону життя, здоров'я, честі, гідності та інших прав людей, специфіка ж діяльності щодо забезпечення громадського порядку полягає в тому, що вона забезпечує упорядкованість суспільних відносин, порядок в суспільстві. Основними принципами реалізації державного управління у сфері охорони громадського порядку є принципи законності, добровільності, відсутність державно-владних повноважень, переконання, самоврядування та соціальної захищеності.

Принциповим, в умовах демократичної, правової держави з ліберальним вектором розвитку, в діяльності громадських організацій, що беруть участь в забезпеченні громадського порядку, є принцип переконання.

Даний принцип, реалізується шляхом роз'яснення особам, які порушують громадський порядок протиправність чи аморальність їх

поведінки, а також негативні наслідки, які можуть настати в результаті такої поведінки, закріплені в Конституції України, де підкреслюється, що «ніхто не повинен зазнавати тортур, насильству, іншому жорстокому або такому, що принижує людську гідність, поводженню чи покаранню». Відсутність на національному рівні механізму реалізації цільових програм в сфері забезпечення громадського порядку призводить до численних порушень положень Конституції України при прийнятті відповідних законів.

Вивчення ефективності реалізації цільових програм показує їх позитивний вплив на стан забезпечення громадського порядку. Цільові програми особливо результативні там, де вони розробляються і виконуються не тільки на національному, а й місцевому рівнях. Разом з тим існує ряд недоліків, які пояснюються часто відсутністю єдиної методики, комплексного підходу та узгодженості, чіткої взаємодії всіх зацікавлених суб'єктів при їх розробці та реалізації. На наш погляд, з урахуванням необхідності забезпечення комплексного, всебічного підходу до охорони громадського порядку, видається, що в основі розробки та реалізації регіональних та національних програм з забезпечення охорони громадського порядку повинні знаходитись методологічні положення, які умовно можна поділити на певні блоки (рис. 2.1).

У розроблених програмах з охорони громадського порядку головну мету слід формулювати в найзагальнішому вигляді - стримування і обмеження злочинності. З кримінологічних позицій попередження злочинності за своєю спрямованістю і результативністю полягає як в усуненні об'єктивних передумов протиправної поведінки, так і в зміні свідомості правопорушників, їх громадських поглядів і переконань. Тому, соціальне планування має, по можливості, стосуватись всього ланцюжку механізму протиправної поведінки: потреби, ціннісні орієнтації, можливості, цілі, засоби, вчинки, результати.

Практика показує, що значна частина заходів (розширення соціально-економічних, культурних, громадських можливостей для правопорушників, задоволення їх соціально значущих потреб та інтересів, виправлення деформацій в системі потреб особистості), які могли б розірвати позначений протиправний ланцюжок, знаходиться поза полем дії програм.

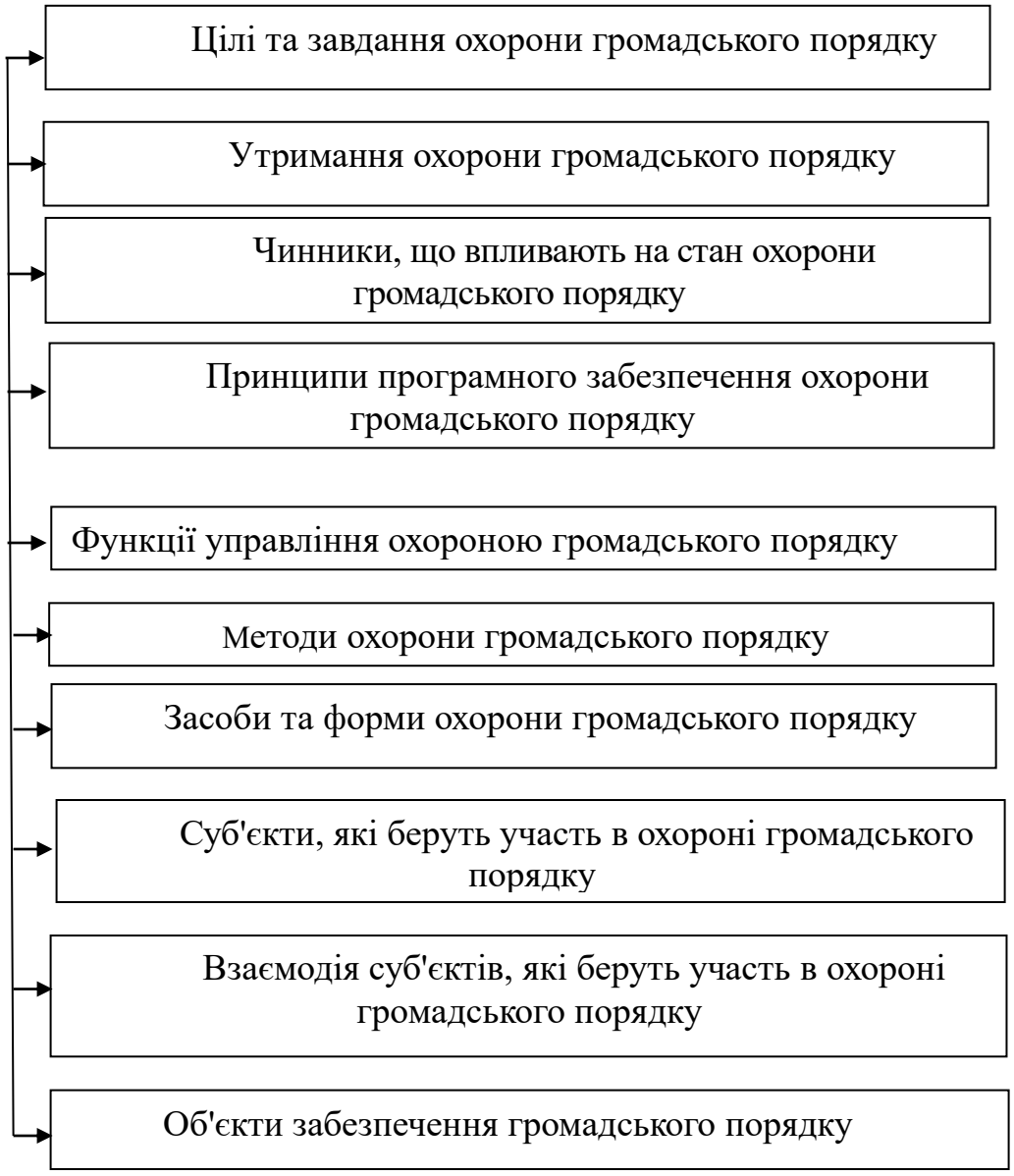

Рис. 2.1. Алгоритм розробки та реалізації регіональних та національних програм з забезпечення охорони громадського порядку

Цілі програм нерозривно пов'язані з рішеннями, діями і заходами, які дозволяють найбільш швидко, економічно їх досягти. На цьому етапі розробки програм вельми важливо поділити головну мету на складові, щоб результати служили практиці її реалізації. В іншому випадку зусилля і ресурси будуть витрачені даремно [98, с. 122].

Звісно ж, що цільові програми з урахуванням прогнозу в соціальній сфері та тенденцій розвитку злочинності в регіонах повинні містити чотири групи основних завдань:

- вдосконалення організаційних і правових основ діяльності органів державної влади;

- планування, розробка і здійснення практичних заходів щодо попередження та припинення правопорушень;

- забезпечення контролю за здійсненням намічених заходів, боротьба з конкретними видами правопорушень;

- зміцнення і координація міжрегіонального та міжнародного співробітництва.

До першої групи завдань розробки та реалізації цільових програм за напрямом охорони громадського порядку треба віднести:

- проведення досліджень, розробку методик за прогнозом і оцінкою ситуації в регіоні;

- розробку і здійснення заходів щодо підвищення ефективності діяльності зацікавлених установ, створення і організація роботи різноманітних комісій;

- розробку проектів законодавчих та інших нормативних актів у сфері охорони громадського порядку, аналіз чинного законодавства і практики його застосування.

До другої групи завдань розробки та реалізації цільових програм за напрямом охорони громадського порядку слід включити:

- проведення широкої профілактичної роботи серед населення, особливо молоді, надання соціальної та медичної допомоги різним категоріям громадян у вирішенні їх проблем та утвердження здорового способу життя;

- підготовку і проведення громадських, спортивних та культурних заходів для різних соціальних груп населення з метою раціонального використання вільного часу, надання регіональними органами ресурсів для організації роботи гуртків, секцій за місцем проживання неповнолітніх;

- використання засобів масової інформації в реалізації програм з охорони громадського порядку.

До третьої групи завдань розробки та реалізації цільових програм за напрямом охорони громадського порядку необхідно віднести:

- створення на основі комп'ютерної техніки єдиної міжвідомчої автоматизованої системи збору, аналізу та узагальнення інформації про найбільш часті види порушень громадського порядку;

- визначення на основі аналізу наявної інформації про правопорушення конкретних заходів для їх припинення.

До четвертої групи розробки та реалізації цільових програм за напрямом охорони громадського порядку слід віднести:

- обмін інформацією;

- розробку методик і планів широкомасштабних операцій;

- розробку заходів з обміну фахівцями з метою підвищення їх професійної підготовки, зміцнення довіри і встановлення необхідних контактів;

- організацію і проведення науково-практичних конференцій, семінарів, симпозіумів з питань визначення та уточнення стратегічних напрямків охорони громадського порядку.

Пропонований перелік завдань розробки та реалізації цільових

програм за напрямом охорони громадського порядку не є вичерпним. У регіональних програмах ці завдання можуть бути деталізовані з урахуванням місцевих особливостей. Крім того, слід взяти до уваги, що рекомендовані лише ті завдання, які найбільш істотні для справжнього моменту і, ймовірно, будуть актуальні на найближчу перспективу. Однак в майбутньому цей перелік може зазнати певних змін.

Не виключено, що при реалізації цільових програм за напрямом охорони громадського порядку на основі аналізу стану криміногенної ситуацій в конкретному регіоні виникне необхідність коригування завдань забезпечення громадського порядку.

Не можна не враховувати те, що кожний регіон, в тій чи іншій мірі має свої специфічні умови. Причому ці умови значно різняться в залежності від економічної ситуації, географічного положення того чи іншого регіону, а також ряду інших чинників. Природно, що регіональні умови накладають свій відбиток на характер конкретних завдань і тому повинні враховуватися (разом з завданнями національної цільової програми) при розробці регіональних програм.

Нарешті, можуть бути завдання, які безпосередньо пов'язані і залежать від обсягу і характеру компетенції органів державної влади.

До чинників, що впливають на стан процесу охорони громадського порядку відносять: економічні, політичні, соціально-психологічні та ідеологічні, правові.

Економічні чинники: нестабільність і розбалансованість економіки, спад виробництва, галопуюче зростання цін, неконтрольована торгівля, злочинне накопичення первинного капіталу, корумпованість, скорочення робочих місць, що привели до втрати керованості суспільством і формування криміногенних верств населення, тіньова економіка, приховування прибутку від податків, «відмивання» грошових коштів.

До соціально-психологічних та ідеологічних чинників слід віднести розшарування суспільства, падіння життєвого рівня населення, девальвацію моральних цінностей, поширення наркоманії, пияцтва, проституції, спад довіри до правоохоронних органів, які привели до формування в масовій свідомості культу вседозволеності і насильства.

Чинники правового характеру обумовлені повільним відновленням законодавства, невідповідністю чинного законодавства нових реалій, ліберальною судовою практикою.

До принципів програмного забезпечення охорони громадського порядку слід віднести: комплексність, науковість, збалансованість, довготривалість, реальність і здійсненність.

Відомо, що криміногенні чинники за своїм змістом можуть бути соціально-політичними, економічними, психологічними, біологічними, географічними, екологічними та ін. Налічується від 20 до 250 різних чинників (причин), які продукують правопорушення і сприяють їх вчиненню.

Комплексний підхід до забезпечення громадського порядку необхідний також у зв’язку з тим, що ця проблема є об’єктом дослідження багатьох наукових дисциплін: соціології, кримінального і адміністративного права, кримінології, психології, педагогіки та ін. Тому її вирішення неможливе без врахування рекомендацій, розроблених вченими і фахівцями різних сфер знань.

Пропоновані в програмах засоби і методи боротьби з порушеннями громадського порядку повинні спиратися на наукову оцінку ситуації, наслідків та прогнозу розвитку цих явищ. При цьому слід враховувати чинники, що сприяють правопорушенням та перешкоджають їх прояву. У середньостроковій і довгостроковій перспективі при реалізації державного управління у сфері охорони громадського порядку слід використовувати

результати фундаментальних досліджень і міжнародного досвіду в цій галузі .

Для визначення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень доцільно організувати і проводити дослідження серед різних груп населення (учнівська молодь, військовослужбовці, засуджені і т.д.). Особливу увагу необхідно звернути на виявлення зв'язків між досліджуваним явищем і різними соціальними, економічними, культурними факторами. У цих дослідженнях можуть розглядатися як конкретні, так і загальні чинники, пов'язані з рівнем соціального розвитку та життя населення, кримінальною політикою, урбанізацією, демографічними процесами і т.п. Результати досліджень рекомендується довести до відповідних Міністерств, та установ, які могли б здійснити комплекс заходів щодо усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень.

Збалансованість програм. Плановані заходи повинні бути адекватні ситуації, яка складається і враховувати, по можливості, всі чинники, що впливають на стан охорони громадського порядку.

Довготривалість програм. Теорія і практика соціального планування передбачає розробку поточних (місячних, квартальних) короткострокових (сезонних, річних), середньострокових (від 1 до 3 років) і довгострокових планів (від 3 до 15 років). У відповідності з термінами розроблюваних планів розрізняються і відповідні прогнози.

Реальність і здійсненність програм. Основні положення програм повинні відповідати соціально-політичним, економічним, демографічним та іншим значущим умовам життєдіяльності суспільства, загальним тенденціям розвитку ситуації в регіоні. Важливе значення має належне фінансування розроблених заходів. Оскільки дійсність неминуче вносить свої корективи до початкових рішень, необхідно передбачити можливість

коригування програм в ході їх реалізації. Для того щоб об’єднати різні установи і сконцентрувати їх зусилля на головних напрямках охорони громадського порядку, важливо створити і зміцнити механізми координації та контролю програмних заходів.

Функції управління охороною громадського порядку. Термін «функція» має в науковій літературі різні значення в залежності від науки, в межах якої вивчається це поняття. У теорії держави і права традиційним є визначення функцій держави як основних напрямків, головних сторін діяльності держави, відповідних його завдань. Однак існує думка, що функції держави крім сутності та завдань висловлюють зміст роботи державного організму, характер його життєдіяльності та функціонування [101, с. 209].

Поняття функції покликане охопити і відобразити зміст діяльності, тобто можна сказати, що «функція - сутнісна характеристика діяльності». Однак в реальному суспільному житті не існує діяльність взагалі. У зв'язку з цим правомірно говорити про функції конкретного виду діяльності, в нашому випадку, про функції державного управління у сфері охорони громадського порядку. Тільки в цьому випадку можна встановити конкретний характер функції.

У літературі наводиться велика кількість ознак, що характеризують поняття функції державного управління, але найчастіше виділяються такі її характерні ознаки, як: об’єктивна необхідність, або обумовленість; відносна самостійність функцій як елементів змісту діяльності органів державного управління; їх спільність і типовість; цілеспрямованість функцій державного управління, та їх залежність від керованого об’єкта; стабільність, повторюваність і універсальність; специфічність і однорідність [103, с. 523].

В. В. Маліков під функціями управління розуміє дії, що дозволяють

найбільш точно визначити мету, що має самостійне значення для діяльності цілого (системи). Цілі, як ідеальні моделі об’єктивних потреб системи є специфічним елементом змісту кожної окремої функції і відіграють визначальну роль у формуванні її змісту [109, с. 93].

В. І. Московець дає наступне поняття функції державного управління: це «відносно самостійні й однорідні частини змісту управлінської діяльності органів державної влади, в яких виражається науково-організаційний вплив суб’єкта управління, спрямований на забезпечення життєво важливих потреб взаємодіючого з ним і адекватного йому керованого об’єкта». Відповідно до даних понять функції державного управління: по-перше, є частинами змісту управлінської діяльності, які мають відносну самостійність і однорідність; по-друге, безпосередньо виражають владно-організуючу сутність державного управління; по-третє, функції реалізуються у взаємодії адекватних суб'єкту та об'єкту державного управління, тобто в управлінських відносинах; по-четверте, вони спрямовані на забезпечення життєво важливих потреб керованого об’єкта [118, с. 554].

В. А. Орлов, розмірковуючи про функції державного управління і відзначаючи специфіку кожної загальної функції, її структуру і відособленість, підкреслює, що їх пов'язує організаційна єдність суб'єкта державного управління. Він розрізняє три групи функцій за їх змістом:

1) функції орієнтування системи державного управління: прогнозування, планування, нормативне регулювання, методичне керівництво;

2) функції забезпечення системи державного управління: кадрова, матеріально-технічна, фінансова, організаційно-структурного забезпечення, інформаційного забезпечення;

3) функції оперативного державного управління: безпосереднє

регулювання діяльності, облік, контроль, оцінка [125, с. 224].

Такий підхід видається в цілому перспективним і правильним, тому що до класифікації функцій покладено головні критерії, які висвітлюють функціональну природу державного управління і тим самим розкривають зміст і сутність громадського порядку і безпеки. Сутність громадського порядку є дійсним його змістом, під яким розуміється система елементів, властивостей громадського порядку, та його функцій.

Представляють інтерес і судження інших авторів про види функцій управління взагалі і державного управління зокрема, про їх розмежування від функцій органів державної влади. При цьому даються найрізноманітніші визначення функцій державного управління. Найбільш правильним, на наш погляд, є визначення, дане В. В. Пономаренко, який під функціями державного управління розуміє «найбільш загальні», типові види дій суб'єктів державного управління, які характеризують зміст державного управління як діяльності, яка спрямована на встановлення узгодженості та впорядкованості в поведінці людей і колективів. В даному визначенні підкреслюється головна, специфічна якість управлінських функцій, їх дія, спрямована на впорядкування поведінки людей [135, с. 328].

Немає єдності поглядів і у визначенні видів управлінської діяльності з реалізації функцій державного управління. Зокрема, М. М. Потіп виділяє такі функції, як розробка і прийняття управлінського рішення, організація, регулювання, коригування, облік і контроль [138, с. 7]. О. В. Приходько до числа загальних функцій відносить пошук і аналіз інформації, прогнозування, планування, моделювання, регулювання. Інші вчені - збір, обробку, аналіз і передачу інформації, прогнозування, організацію, регулювання, керівництво, координацію, планування, стимулювання, контроль та облік [140, с. 183]. О. Г. Сидорчук - прогнозування,

планування, збір і аналіз інформації, підготовку і прийняття управлінського рішення, організацію, регулювання та координацію, контроль і оцінку результатів управлінських рішень [153, с. 300].

На наш погляд, до найважливіших функцій державного управління у сфері охорони громадського порядку порядку слід віднести:

- прогнозування - передбачення змін у розвитку і результаті будь-яких подій або процесів в системі державної діяльності, в органах виконавчої влади регіонів України на основі отриманих даних, професійного досвіду і практики, досягнень науково-теоретичного аналізу. Без прогнозування можна визначити наслідки різних соціальних процесів, наприклад, майбутній стан суспільних відносин, та ін. Прогнозування як інформаційне забезпечення важливо для ефективного виконання інших функцій, зокрема, планування;

- планування - визначення напрямків, кількісних і якісних показників розвитку тих чи інших процесів в системі державного управління, функцій органів виконавчої влади регіонів України, розробка цілей, завдань, напрямків розвитку та реформи всієї системи суспільних відносин;

- організація - формування системи суспільних відносин на основі встановлених принципів і підходів до цього процесу, визначення структури керованої і керуючої системи органів виконавчої влади регіонів України, встановлення їх компетенції і взаємозв'язку; організація у вузькому сенсі - це впорядкування структури органів виконавчої влади регіонів;

- інформаційне забезпечення діяльності суб'єктів, що беруть участь в охороні громадського порядку, що полягає в зборі, одержанні, обробці, аналізі інформації, яка необхідна для їх управлінської діяльності.

Сьогодні органам виконавчої влади регіонів України потрібен постійний зв'язок з іншими інформаційними системами, щоб використовувати дані соціальної, політичної та науково-технічної

інформації, бути в курсі соціального життя населення. І ця вимога не є випадковою, так як державне управління передбачає системний, комплексний підхід, який немислимий без організації наукової системи інформації, що містить дані про стан і тенденції розвитку всіх сфер суспільного життя;

- контроль - найважливіший вид зворотного зв’язку, каналами якої органи виконавчої влади регіонів України отримують інформацію про фактичний стан справ, про виконання рішень;

- регулювання - використання методів і способів управління в процесі організації охорони громадського порядку;

- керівництво - встановлення правил, нормативів, напрямків діяльності та окремих дій органів виконавчої влади регіонів України, посадових осіб або представників влади;

- координація - узгодження діяльності органів виконавчої влади з іншими суб’єктами, які беруть участь в охороні громадського порядку для досягнення загальних цілей і завдань.

Об'єктивні умови формування функцій органів виконавчої влади України при організації охорони громадського порядку відображають наступні їх характеристики. По-перше, органи виконавчої влади орієнтуються на досягнення цілей, що стоять перед ними. По-друге, їх функції призначені для одного суб'єктного виконання. По-третє, зазначені дії спрямовані на управління суб'єктами. По-четверте, вони відображаються у правових формах і встановлюються в статутному порядку.

До методів охорони громадського порядку, на наш погляд, слід віднести: економічні, правові, соціально-психологічні, організаційно-адміністративні. Засоби забезпечення громадського порядку в широкому сенсі утворюють систему заходів управлінського впливу на безпосередній об'єкт - свідомість, волю і поведінку особистості в сфері суспільного життя.

Механізм відповідного впливу проявляється в широкому комплексі заходів політичного, економічного, організаційного, правового, культурно-виховного, психолого-педагогічного та іншого характеру.

Діяльність органів виконавчої влади України з охорони громадського порядку здійснюється у різноманітних формах. На нашу думку, основними формами зазначеної діяльності є:

- правовстановча діяльність;
- правоорганізаційна діяльність;
- правозастосовна діяльність;
- вчинення юридично значущих дій;
- організаційні заходи;
- матеріально-технічні операції.

Треба зазначити, що державну систему забезпечення громадського порядку складають наступні елементи:

1) об'єкт забезпечення;

2) суб'єкти забезпечення громадського порядку;

3) кошти забезпечення.

У загальному вигляді до об'єктів забезпечення громадського порядку, тобто об'єктів керуючого захисного впливу державної системи, відносяться: особистість - її права і свободи; суспільство - його матеріальні і духовні цінності; держава - її конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність.

Основним суб’єктом системи забезпечення громадського порядку є держава, яка здійснює функції у цій галузі через органи законодавчої, виконавчої та судової влади.

Аналіз функцій державного управління у сфері охорони громадського порядку дозволяє зробити висновок про те, що реалізація окремих з них вимагає застосування державно-владних повноважень. Державно-владні

повноваження знаходять вираження в компетенції цих органів, що представляє собою сукупність предметів їх відання та повноважень, якими вони наділені у відношенні цих предметів ведення.

На думку І. Б. Стахура державно-владні повноваження реалізуються через процедуру застосування норм права, під якою він розуміє «владну діяльність компетентних державних органів по реалізації правових норм щодо конкретних життєвих випадків та індивідуально-визначених осіб» [156, с. 185].

К. О. Чишко вважає, що заходи державного примусу - це «заходи примусового характеру, які застосовуються уповноваженими на те державними органами для захисту прав громадян і юридичних осіб» [173, с. 135].

Процес застосування механізмів державного управління, а отже і процес реалізації державно-владних повноважень має ряд характерних ознак: по-перше, правозастосовчу діяльність здійснюють лише компетентні державні органи (посадові особи) або громадські організації за уповноваженням держави; по-друге, діяльність по застосуванню норм права має державно-владний характер; по-третє, зміст правозастосовчої діяльності виражається у виданні на основі норм права індивідуальних правових приписів (актів); по-четверте, застосування норм права здійснюється в строго встановленому законом порядку.

У радянський період діяльність із забезпечення громадського порядку здійснювали громадські організації, які складно назвати виключно громадськими. Це своєрідні напівдержавні утворення, які керуються державними органами влади. Вони наділялися повноваженнями, що передбачають застосування примусових заходів.

Одними з напрямків діяльності в сфері громадського порядку є профілактика правопорушень. Профілактика або попередження

правопорушень являє собою систему заходів, спрямованих на недопущення вчинення правопорушення. У науковій літературі під такими заходами розуміються «заходи, спрямовані на припинення злочинів; на усунення причин і умов, що їм сприяють; на виправлення і перевиховання осіб, які вчинили правопорушення». Заходи щодо профілактики правопорушень можна поділити на загальносоціальні, які здійснюються через всю сукупність заходів, що забезпечують прогресивний розвиток суспільства в економічній, політичній, духовній та інших сферах, і заходи спеціальної профілактики, спрямовані на попередження окремих видів і конкретних правопорушень.

Заходи спеціальної профілактики можуть носити характер загальних, «знеособлених», що проявляються, наприклад, в посиленні патрулювання громадських місць, і індивідуальних, що знайшли своє вираження в проведенні профілактичних бесід, постановці на профілактичний облік, роз’ясненням про необхідність правомірної поведінки та ін.

Індивідуальна профілактика здійснюється в межах декількох стадій, що мають певне значення при виборі заходів впливу та суб'єктів впливу, а саме: рання профілактика, безпосередня профілактика, профілактика на етапі протиправної поведінки, профілактика рецидиву. Спеціальна профілактична діяльність, яка здійснюється компетентними правоохоронними органами, може бути доповнена участю в ній суспільних формувань [176, с. 250].

Таке комплексне вирішення питань профілактики правопорушень за участю державних і недержавних суб'єктів, отримало свій розвиток в СРСР, коли, поряд з державними органами, в цій діяльності брали участь різні громадські організації. Незважаючи на наявність ряду недоліків, ефективність такої системи підтверджується ще і тим, що вона стала прототипом створення подібних організацій в зарубіжних країнах [4, с.

190].

Отже, попередження правопорушень може характеризуватися наявністю державних і недержавних суб'єктів, множинністю суб'єктів його реалізації, в число яких входять правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування, підприємств, установ, які реалізують спеціальні виконавчі, контрольні, дозвільні або наглядові функції, а також громадяни. Участь громадян у профілактиці правопорушень в Україні регулюється на різних законодавчих рівнях. На національному рівні можливість участі громадськості в профілактиці правопорушень передбачається Указом Президента "Про затвердження Комплексних заходів щодо профілактики бездоглядності та правопорушень серед дітей, їх соціальної реабілітації в суспільстві"[163].

Таким чином, аналіз конституційних норм, норм законодавства дозволяє зробити висновок про те, що членів громадських об'єднань щодо забезпечення громадського порядку слід наділяти тільки тими повноваженнями, які не пов'язані із застосуванням заходів державного примусу і які не носять владний характер. До них можна віднести:

1) участь у заходах із забезпечення громадського порядку, що проводяться уповноваженими органами; здійснення спільних заходів, таких як патрулювання територій, інформування населення та підвищення його правової грамотності шляхом проведення круглих столів, конференцій;

2) інформування уповноважених органів у сфері забезпечення громадського порядку про правопорушення і загрози громадському порядку;

3) надання допомоги уповноваженим органам в профілактичній роботі з особами, схильними до скоєння злочинів, щодо попередження дитячої бездоглядності та правопорушень неповнолітніх, пропаганді правових знань;

4) вжиття заходів з надання допомоги громадянам, які постраждали від злочинів, адміністративних правопорушень або нещасних випадків, а також знаходяться в безпорадному або іншому стані, небезпечному для їхнього життя і здоров'я;

5) надання іншого сприяння органам, уповноваженим здійснювати забезпечення громадського порядку, дозволене законодавством України;

6) на запрошення органів, уповноважених забезпечувати громадський порядок, брати участь в роботі їх координаційних, консультативних, експертних і дорадчих органів (рад, комісій).

При цьому, перераховані вище повноваження членів громадських об'єднань щодо забезпечення громадського порядку повинні здійснюватися тільки при суворому дотриманні вимог Конституції України, заборони на здійснення такими об'єднаннями діяльності, що віднесена до компетенції державних органів, привласнення ними владних повноважень, перешкоджання у здійсненні державної влади, втручання до діяльності компетентних органів державної влади.

В процесі реалізації державного управління у сфері охорони громадського порядку формуються складні і багатосторонні відносини між елементами державно-громадської системи забезпечення громадського порядку. В даному дослідженні це державні правоохоронні органи і громадські організації, які здійснюють діяльність в досліджуваній сфері. Актуальність проблеми взаємодії між елементами даної системи полягає в тому, що через таку взаємодію здійснюється внутрішнє управління елементами системи, визначається роль громадських організацій в цій системі, та їх вплив на ефективність діяльності всієї державно-громадської системи забезпечення громадського порядку.

Взаємодія між елементами державно-громадської системи забезпечення громадського порядку необхідно розглядати як обмін

інформацією (спеціальними знаннями, інформацією про криміногенну ситуацію в регіонах, повідомленнями про факти порушення громадського порядку), матеріальними об'єктами (засобами матеріальної підтримки, документами, засобами зв'язку, засобами захисту). Така взаємодія пов'язана зі взаємовідносинами між елементами системи, усвідомленням, фіксуванням і виконанням цими елементами своїх функцій, а також усвідомленням керівників як державних правоохоронних органів, так і керівників громадських організацій тих проблем, які виникають в процесі діяльності щодо забезпечення громадського порядку.

Формуючи і розглядаючи класифікацію взаємодії між елементами державно-громадської системи забезпечення громадського порядку, слід підкреслити, що основними типами такої взаємодії є організаційна та мотиваційна взаємодія.

Вони мають визначальне значення, так як обумовлюють поведінку всіх суб'єктів суспільних відносин у сфері забезпечення громадського порядку, що виходить з неминучості зміни управлінської структури державних правоохоронних органів, зміни змісту і забезпечення механізму їх взаємодії з громадськими організаціями щодо забезпечення громадського порядку.

На нашу думку, основними формами класифікації взаємодії державних органів і об'єднань громадян за напрямом забезпечення громадської безпеки сьогодні є:

- взаємний цілеспрямований вплив державних органів на громадські об'єднання та громадських об'єднань на державні органи, при певних межах втручання з метою ефективного та якісного виконання ними завдань і функцій;

- взаємна допомога держави і об'єднань громадян, їх взаємна відповідальність;

- співробітництво у вирішенні соціальних і культурних проблем, в охороні навколишнього середовища, громадського порядку, в розвитку науки, охорони здоров'я, освіти, культури, тощо.

Досліджуючи питання взаємодії громадських формувань, органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері забезпечення громадського порядку, необхідно сконцентрувати увагу на можливості використання різних форм і способів їх взаємодії і на ефективність такої взаємодії. Вибір найбільш оптимальних, з точки зору функціональних можливостей елементів державно-громадської системи забезпечення громадського порядку та ефективних, з точки зору впливу на порушників громадського порядку, форм і способів такого взаємодії, є важливим завданням сьогодні.

Державна система забезпечення громадського порядку не може успішно функціонувати без допомоги і сприяння громадських об'єднань і громадян, які на добровільних засадах беруть участь в реалізації цієї найважливішої державної функції.

Громадське об'єднання - це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

Громадські об'єднання утворюються і діють на принципах: добровільності; самоврядності; вільного вибору території діяльності; рівності перед законом; відсутності майнового інтересу їх членів (учасників); прозорості, відкритості та публічності.

Громадські об'єднання мають право реалізовувати свою мету (цілі) шляхом укладення між собою на добровільних засадах угод про співробітництво та/або взаємодопомогу, утворення відповідно до цього Закону громадських спілок, а також в інший спосіб, не заборонений

законом. Громадські об'єднання можуть здійснювати співробітництво з іноземними неурядовими організаціями та міжнародними урядовими організаціями з дотриманням законів України та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [54].

Органи внутрішніх справ є спеціальними суб'єктами охорони громадського порядку, які здійснюють правоохоронну діяльність по захисту життя і здоров'я, прав і свобод громадян, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань та інших протиправних дій.

Забезпечення громадського порядку органами внутрішніх справ є однією з найважливіших галузей життєдіяльності суспільства і держави. Це комплекс суспільних відносин, який пов'язаний із захистом життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від протиправних посягань, з підтримкою і зміцненням громадського порядку і громадської безпеки. Ситуація справ саме в цій галузі багато в чому визначає соціальне самопочуття суспільства. Тому вона не може не бути об'єктом пильної уваги з боку держави та її інститутів.

Сучасна наука і практика свідчать, що навколишній світ - це система взаємодіючих об'єктів. У будь-якій цілісній системі окремі частини, компоненти взаємопов'язані один з одним. При взаємодії органів виконавчої влади з іншими суб'єктами, які беруть участь в охороні громадського порядку передбачаються спільні дії окремих підрозділів, та їх співробітників. Взаємодія здійснюється між виконавцями самої системи забезпечення державного управління у сфері охорони громадського порядку. Причому у кожного суб'єкта є свої конкретні завдання і функції, які він повинен реалізувати власними силами і засобами. Однак вказані обставини не означають, що виконавці можуть досить ефективно здійснювати покладені на них завдання, не спираючись на взаємну

допомогу і підтримку.

Отже, на сучасному етапі необхідність такої взаємодії обумовлюється: спільністю завдань; різним обсягам повноважень по організації і охороні громадського порядку в Україні; відмінністю застосовуваних форм контролю за охороною громадського порядку; різницею в формах і методах діяльності з охорони громадського порядку; взаємозалежністю кінцевих результатів спільної діяльності в сфері охорони громадського порядку.

2.2. Зарубіжний досвід впровадження механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку

У межах нашого дослідження представляє особливий інтерес досвід державного управління у сфері забезпечення громадського порядку в зарубіжних країнах, де протягом декількох десятиліть ефективно здійснюють свою діяльність різноманітні добровільні організації, реалізується безліч програм, спрямованих на участь населення в забезпеченні громадського порядку, як самостійно, так і у взаємодії з органами поліції.

Аналізуючи діяльність органів поліції в США та в деяких країнах Західної Європи, І. П. Багаденко, серед інших причин високої ефективності такої діяльності, зазначає, що необхідною є активна співпраця поліції і населення, що бере участь в профілактиці правопорушень, забезпечення громадського порядку. Особливо активно взаємодія органів поліції і громадськості в сфері забезпечення громадського порядку здійснюється в деяких зарубіжних країнах, зокрема в США, де, поряд з традиційною системою організації органів поліції, свій розвиток отримала концепція

«комунальної поліції», що передбачає активну взаємодію і співпрацю державних і недержавних суб'єктів, надання допомоги населенню з різних питань, своєрідна багатофункціональна соціальна служба. Особливістю такого підходу є та обставина, що громадяни уособлюють органи комунальної поліції з партнером, спільно з яким здійснюють боротьбу з правопорушеннями [4, с. 190].

Позитивний результат роботи «комунальної поліції» досягається підтримкою її діяльності не тільки з боку департаменту поліції, але і інститутів громадянського суспільства та представників органів влади, в тому числі громадянами, громадськими організаціями, засобами масової інформації, соціальними агентствами, педагогами, фахівцями з охорони здоров'я, місцевими органами влади, зусилля яких спрямовані не тільки на зменшення кількості правопорушень, а й на усунення самих причин їх вчинення. Для досягнення найбільшої ефективності в питаннях взаємодії органів поліції з населенням, в США, згідно з Законом про боротьбу з насильницькою злочинністю 1994 р., урядом були засновані посади співробітників поліції, до завдань яких ставилося «стимулювання і організаційне оформлення активності громадян в рамках типових програм». Серед таких програм можна виділити створення громадських організацій «сусідський нагляд», «бригад безпеки», «зупинимо злочинність», та ін. Варто зазначити, що в зарубіжних країнах взаємодія поліції і громадських організацій здійснюється в найрізноманітніших формах, причому «форми участі населення нерідко виявляються різними навіть у різних поліцейських управліннях».

Вивченню такого різноманіття видів і форм участі громадськості в правоохоронній діяльності, в тому числі і в забезпеченні громадського порядку в зарубіжних країнах, присвячені наукові праці деяких вітчизняних вчених-юристів. Серед них можна виділити роботу А. С. Черкесова. Даний

автор пішов по шляху вивчення, поряд з іншими можливостями, також і можливостей використання в практиці боротьби з правопорушеннями населення. Узагальнення даного досвіду і вивчення можливості його застосування у вітчизняній теорії та практиці є досить доцільним [169, с. 150].

Основою правового регулювання діяльності таких громадських організацій в зарубіжних країнах виступають вищі законодавчі акти - Конституція. Основним законам різних держав притаманні специфічні особливості, що відображають історичні, національні, економічні, політичні, соціальні риси тієї чи іншої держави.

В той же час Конституціям зарубіжних країн властиві певні загальні риси, що закріплюють право на об'єднання і основні принципи діяльності громадських організацій. Так, наприклад, в Конституції Федеративної Республіки Німеччини сказано, що всі німці мають право утворювати спілки та товариства, а Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації встановлює, що будь-яка особа має право створювати асоціації, вступати в них і належати до них, також як брати участь в їх діяльності, і «ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яку асоціацію, або належати до неї, Конституція Італії визнає і гарантує невід'ємні права людини, в тому числі як члена громадських об'єднань, предоставляючи право на створення таких організацій.

На відміну від конституційних норм країн Західної Європи, безпосередньо закріплюють право на об'єднання. Конституція США не містить прямого закріплення права на об'єднання. Це може пояснюватися особливістю конституційної моделі в цій країні, оскільки конституційні норми США побудовані таким чином, що в них закріплюються в основному обмеження, заборони. У Конституції США відсутня заборона на створення громадських об'єднань, що є основою для реалізації широкого кола

основних прав і свобод, в тому числі для надання можливості створення громадських об'єднань на рівні окремих штатів.

Таким чином, в конституційних нормах зарубіжних країн закріплюється право громадян на об'єднання на федеральному рівні, а в окремих країнах - на рівні суб'єктів федерації, на рівні штатів (наприклад, США). Громадські об'єднання в зарубіжних країнах створюються для досягнення будь-яких суспільно-корисних цілей (одними з яких може бути захист своїх прав та інтересів шляхом участі в забезпеченні громадського порядку), які не були заборонені законом.

Аналіз конституційних норм зарубіжних країн дозволяє зробити висновок про те, що основним принципом реалізації державного управління у сфері охорони громадського порядку є принцип законності, оскільки громадські організації в цих країнах створюються і діють строго на підставі законів, прийнятих або на рівні держави, або в окремих суб'єктах. Даний принцип, як фундаментальний принцип права, міститься в тому чи іншому вигляді в багатьох конституціях зарубіжних держав. Так, в конституційних нормах Італії закріплено, що «громадяни мають право вільно, без особливого дозволу, об'єднуватися в організації в цілях, не заборонених індивідуальним особам кримінальним законом». Конституція Іспанії містить аналогічні норми, закріплюючи положення, згідно з яким «об'єднання, які мають на меті або використовують кошти, що кваліфікуються законом як злочинні, є незаконними». Основним законом Федеративної Республіки Німеччини забороняється діяльність об'єднань, що суперечить закону, і «... об'єднання, цілі та діяльність яких суперечать кримінальним законам або спрямовані проти конституційного ладу, або проти ідей взаєморозуміння між народами, забороняється»[116, с. 60].

Більш того, Конституційні норми Федеративної Республіки Німеччини встановлюють відповідну відповідальність за порушення законів

про громадські об'єднання, тому особи, які зловживають правом на об'єднання, позбавляються цього права. Тому, громадські організації повинні здійснювати свою діяльність строго на підставі закону.

Разом з тим, закріплені в Конституціях зарубіжних країн норми не обмежують громадські об'єднання у виборі їх цілей діяльності, а, навпаки, підкреслюють право таких організацій на свободу створення і діяльності, добровільність вступу в громадські організації.

Принцип добровільності виражається в порядку комплектування громадських організацій не з примусу, а виходячи з доброї волі, волевиявлення, бажання створювати об'єднання для здійснення будь-яких цілей. Так, Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації встановлює, що «ніхто не може бути примушений до вступу в будь-якої асоціації або належати до неї» і що «свобода створення асоціацій гарантована». Наявність цього принципу в основних законах зарубіжних держав означає, що: по-перше, кожен має право вільно вступати в громадські об'єднання, і, по-друге, конституційними нормами гарантується свобода створення і діяльності таких об'єднань. Діяльність громадських об'єднань, що створюються на принципі добровільності з ініціативи громадян, передбачає вибір способу управління ними, яким є самоврядування.

Принцип самоврядування передбачає самоорганізацію, вибір громадськими організаціями цілей, методів, форм діяльності. В Конституції французької Республіки закріплюється, що об'єднання «створюються і здійснюють свою діяльність вільно».

Принцип відсутності державно-владних повноважень у даних організацій закріплений в численних конституційних нормах багатьох країн світу, які відносять такі повноваження до компетенції певних державних органів. Із змісту цих норм випливає, що громадські об'єднання, що

створюються за ініціативою громадян, не можуть наділятися владними повноваженнями, реалізація яких здійснюється державою в особі її органів. Так, в Конституції Швейцарії закріплюється право верховної влади за Федеральними зборами, які виконують функції із забезпечення внутрішньої безпеки країни; вищим розпорядчим і виконавчим органом є Федеральна рада і органи федерального управління, що мають відповідні повноваження (прийняття рішень та видання постанов) для забезпечення внутрішньої безпеки країни; вища судова влада належить Федеральному суду, і обов'язок застосовувати право надано тільки Федеральному суду та іншим органам влади. Конституцією Австрійської Республіки до відання Федерації віднесені питання підтримки громадського спокою, порядку і безпеки, організація федеральної поліції, «регулювання установи та інших підрозділів охорони», умов їх озброєння і застосування зброї.

У Конституції Федеративної Республіки Німеччини в ст. 30, яка закріплює функції федеральних земель, встановлено, що «здійснення державних повноважень і виконання державних завдань належить землям», якщо інше не встановлено Конституцією даної держави. Конституційні норми Франції містять аналогічні положення, закріплюючи державно-владні повноваження президента, уряду, парламенту, суду. Діяльність усіх цих органів спрямована на забезпечення прав людини, процвітання і спокій суспільства. Реалізація таких цілей може спричинити «необхідність застосування державної сили» і «ця сила, встановлена в інтересах всіх, а не в приватних інтересах тих, кому вона довірена», як вказується в Декларації прав людини і громадянина, прийнятої Національними зборами Франції.

На відміну від основних законів європейських країн, Конституція США не містить таких положень, закріплюючи в своїх нормах обмеження, дозволяючи надати громадянам широке коло прав і обов'язків, ґрунтуючись на положенні «що не заборонено, то дозволено». Мабуть, тому окремі

громадські організації в Сполучених Штатах Америки наділяються деякими владними повноваженнями, наприклад, правом здійснення «цивільних арештів» (громадська організація «Союз янголів-охоронців») [169, с. 149].

У конституційних нормах європейських держав знайшов своє вираження принцип соціальної захищеності. Так, за Конституцією Італії громадяни, які виконують суспільно значимі завдання мають право на підтримку і соціальне забезпечення, на випадок нещастя, хвороби, інвалідності. Конституцією Швейцарії закріплюються соціальні цілі даної держави, що передбачають заходи, на додаток до індивідуальної відповідальності і особистої ініціативи в тому, щоб будь-яка особа користувалося соціальним страхуванням. Даним правовим актом передбачено різні види страхування, а саме: страхування на випадок втрати працездатності, професійне страхування та індивідуальне страхування. Різноманітність цих форм і соціальна спрямованість основного закону Швейцарії заохочує створення різних форм об'єднань, поліпшенню соціальної забезпеченості населення. Крім того, конституційні норми Швейцарії закріплюють право громадян на отримання допомоги в разі «тяжкого становища», відносячи це право до основних прав і свобод, нарівні зі свободою створення асоціацій і іншими демократичними правами і свободами.

Викладені конституційні норми є основою для створення даних об'єднань, закріплюючи основні принципи діяльності досліджуваних громадських об'єднань, а саме: законності, добровільності, відсутності або наявності державно-владних повноважень, переконання, самоврядування, соціального захисту. В рамках нашого дослідження представляє особливий інтерес вивчення порядку комплектування громадських об'єднань в сфері забезпечення громадського порядку та їх повноважень, за допомогою яких реалізуються дані конституційні принципи.

Такі громадські організації особливо активно розвивалися в країнах Західної Європи, Сполучених Штатах Америки, Великобританії на місцевому рівні, що створювалися при цьому в різних формах: добровільна поліція США, добровільна поліція Великобританії; «бригади безпеки»; сусідські організації по боротьбі зі злочинністю, організації типу сусідський нагляд; «союз янголів-охоронців»; цивільні загони патрулюванні території; організації типу «зупинимо злочинність»; «коаліція боротьби проти поліцейських зловживань»; «дорадчі комітети громадян» та інші [4, с. 188].

Добровільні поліцейські організації, на відміну від органів професійної поліції, в зарубіжних країнах формуються на добровільних засадах з осіб, які пройшли попередній відбір і спеціальні освітні поліцейські курси.

Діяльність співробітників добровільних поліцейських організацій здійснюється на умовах часткової зайнятості і не передбачає будь-якої матеріальної винагороди. Дані організації ефективно здійснювали свою діяльність у Великобританії, Сполучених Штатах Америки, деяких країнах Західної Європи. Оскільки діяльність таких організацій в цих країнах регулюється одноманітно (за винятком деяких національних, територіальних, економічних особливостей добровільних поліцейських організацій в різних зарубіжних країнах), то як приклад досліджуємо діяльність добровільної поліції Великобританії.

Основами для реалізації державного управління у сфері охорони громадського порядку у Великобританії є нормативні правові акти, що регулюють «дисциплінарні відносини» і «питання проходження добровільної поліцейської служби». Співробітником добровільної поліції Великобританії або спеціальної поліції на добровільних засадах може стати будь-який громадянин, який бажає вступити в таку організацію, що підходить для виконання покладених на неї функцій згідно віковим,

медичним, психологічним та іншим вимогам. Претендент, який бажає вступити в добровільну поліцію, зараховується в її ряди тільки після спеціальної підготовки в Громадянській поліцейській академії. Практика створення Цивільних поліцейських академій широко поширена не тільки у Великобританії, але і в США, а також у багатьох країнах Західної Європи [5, с. 445].

Після проходження відповідної підготовки в Громадянській поліцейській академії громадянин за власним бажанням може вступити в ряди добровільної поліції. Співробітники добровільної поліції Великобританії здійснюють свої функції на добровільних засадах, і на безоплатній основі, тобто участь в діяльності добровільних поліцейських організацій не передбачає будь-якої оплати. Однак це не означає, що співробітники добровільної поліції виконують свої функції в будь-який час або коли їм заманеться.

Заходи соціальної підтримки сприяють підвищенню активності населення, створюють ефективний механізм соціального захисту осіб, що беруть участь в діяльності добровільних поліцейських організацій. Разом з тим, співробітники добровільних поліцейських організацій виконують ряд владних функцій, «кожен співробітник добровільної поліції, як правило, має всі повноваження і, отже, повнотою відповідальності, як і регулярний поліцейський, так само є суб'єктом системи розслідування скарг на дії або бездіяльність поліцейського» . До основних функцій добровільних поліцейських організацій може ставитися патрулювання території, забезпечення громадського порядку під час масових заходів (наприклад, під час футбольних матчів, ярмарків), забезпечення безпеки дорожнього руху, надання допомоги потерпілим. У деяких випадках такі добровільні організації виконують криміналістичні функції. Наприклад, такі як огляд місця події, фотографування, збір доказів, складання протоколів, беруть

участь в поліцейських рейдах та операціях.

Наділення такими владними повноваженнями членів добровільних поліцейських організацій значно зближує їх зі співробітниками поліції. Варто відзначити, що в правовому становищі поліції і добровільних поліцейських організацій у Великобританії можна виявити більше подібностей, ніж відмінностей.

По-перше, члени добровільної поліції Великобританії володіють деякими поліцейськими владними повноваженнями, перерахованими нами вище.

По-друге, добровільні поліцейські організації забезпечуються стандартною екіпіровкою поліцейського (засобами зв'язку, поліцейською палицею, балончиком з газом, бронежилетом), а також майже такою ж формою, що і співробітники регулярної поліції. Відмінність полягає лише в тому, що у добровільних поліцейських на поліцейському значку знаходиться логотип «SC» (Special Constabulary).

По-третє, кожен співробітник добровільної поліцейської організації, так само як і будь-який атестований співробітник регулярної поліції, дає присягу в суді. По-четверте, в добровільній поліції існує своя організаційна структура і добровільним поліцейським присвоюються відповідні посади. Наприклад, такі як спеціальний констебль, керівник ділянки, керівник підрозділу, керівник відділу, шеф добровільної поліції. Виконанням поліцейських функцій по забезпеченню громадського порядку займаються спеціальні констеблі, а решта посад керівні, адміністративні.

Виконання своїх завдань добровільні поліцейські організації здійснюють у тісній взаємодії з співробітниками регулярної поліції, при цьому в кожному відділенні поліції Великобританії є підрозділ добровільних поліцейських організацій. Крім того, існують такі відділення, де певну територію обслуговують тільки співробітники добровільної

поліцейської організації.

Аналіз створення та діяльності добровільної поліції Великобританії, дозволяє зробити висновок, що громадські формування подібного типу в досліджуваній сфері здійснюють свої функції на принципах законності, оскільки діють на підставі прийнятих щодо цих організацій законів; добровільності, оскільки комплектування таких організацій здійснюється на добровільних засадах, без примусу; поєднання принципів переконання і примусу, оскільки діяльність деяких подібних організацій ґрунтується не тільки застосування примусових заходів впливу, а й на проведенні профілактичних бесід, здійсненні інших профілактичних заходів, переконанні; соціальної захищеності, так як законодавчими актами передбачаються грошові компенсації в разі отримання поранень, після втрати працездатності в зв'язку з виконанням функцій із забезпечення громадського порядку.

В зарубіжних країнах ефективно здійснюють свою діяльності громадські організації, що комплектуються за місцем проживання, що складаються з сусідів по багатоквартирному будинку. Це так звані “сусідські організації”, створювані в рамках програми «Сусідський нагляд», активно підтримувані і стимульовані органами поліції для участі в такій діяльності . Варто відзначити, що прототипом таких організацій як «сусідський нагляд», є локальні групи, які здійснюють свою діяльність в межах одного будинку або вулиці. «Сусідські» організації, здійснюють нагляд за станом громадського порядку на ввіреній їм території.

Про ефективність і популярність даних громадських організацій серед населення наочно свідчить їх чисельність, яка в США налічує понад 100 000 тисяч організацій. Члени цієї організації самі визначають «хто буде координувати їх дії; хто буде контактувати з поліцією; хто буде отримувати загальну інформацію про стан місцевої злочинності і доводити до жителів; в

якій формі і т.д. Тому поряд з патрулюванням, «сусідські організації» здійснюють інформування органів поліції про порушення громадського порядку, подають відомості «кримінального характеру», створюючи більш спокійну обстановку на своїй території, в своєму районі. У свою чергу, співробітники поліції передають громадянам друковані матеріали, які містять інформацію про профілактику правопорушень [4, с. 188].

Зростання злочинності спостерігається у всіх промислово розвинених країнах світу незалежно від суспільно-політичного устрою, економічних систем господарювання, рівня культури і освіти. Стає очевидним, що самі по собі соціально-економічні перетворення, досягнення в галузі культури не дають відчутного результату в зусиллях щодо зниження злочинності. Тому, в будь-якій державі функція охорони права є неодмінною умовою його виживання і розвитку. Зміцнення правоохоронних органів може стати одним з ефективних засобів стримування злочинності.

З іншого боку, орієнтація в боротьбі зі злочинністю виключно на правоохоронні органи є малоперспективною. Міжнародна практика свідчить, що значне збільшення фінансових дотацій, нарощування сил і технічної оснащеності поліції Заходу не приводить до адекватної зміни показників злочинності. Безумовно, в умовах зростання злочинності, появи нових її форм, матеріально-технічне та фінансове зміцнення органів внутрішніх справ - акція природна і необхідна, хоча вона і не призводить до автоматичного зниження правопорушень. Якщо додаткове виділення для цього ресурсів здійснюється за рахунок інших соціальних програм (освіта, культура, медицина і т.п.) спостерігається ефект зворотної дії, зі збільшенням грошового забезпечення співробітників, технічного оснащення органів внутрішніх справ невблаганно зростає і злочинність. Щоб вирватися з такого порочного кола, необхідно направляти ресурси на конкретні програми боротьби зі злочинністю.

Виходячи з того, що діяльність з охорони громадського порядку є підтримкою встановленого державою правового режиму заходами примусу, можна стверджувати, що коло суб'єктів цієї діяльності досить широке і зовсім не обмежується одними лише органами внутрішніх справ (поліцією).

Аналізуючи досвід діяльності громадських організацій в сфері забезпечення громадського порядку, вчені західних країн виявили ряд завдань, вирішення яких створить передумови зниження правопорушень. Серед таких завдань можна виділити наступні: переконання домовласників бути пильними і повідомляти про підозрілі факти в поліцію; нагадувати дітям про правила поведінки на вулиці і вдома; послабити страх перед злочинністю, відчути впевненість у своїх силах шляхом постійної, і головне видимої, активної участі громадськості в колективних профілактичних заходах. Тобто, основну увагу при забезпеченні громадського порядку, необхідно приділяти заходам переконання, прийняття заходів, спрямованих на попередження правопорушень. Саме тому одне із завдань громадських організацій, що беруть участь в забезпеченні громадського порядку, в тому числі і «сусідських організацій», полягає в тому, щоб не тільки повідомляти про порушення права, надавати посильну допомогу потерпілим, а також органам поліції в їх діяльності, а й здійснювати профілактику правопорушень, що відповідає законодавчій базі.

Таким чином, організації «сусідського нагляду» формуються за місцем проживання громадян на основі принципів законності, добровільності, переконання, відсутність державно-владних повноважень. Дані принципи представляють основу правового регулювання їх діяльності.

Одним з найважливіших механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку у зарубіжних країнах виступають соціальні норми. Серед таких норм можна виділити: норми права, норми моралі, звичаїв, традицій, ритуалів і т.д. Дані норми покликані регулювати

відносини людей в суспільстві і забезпечувати його гармонійне функціонування. При забезпеченні соціальних норм досягається найбільш доцільна взаємодія людей, забезпечується баланс інтересів усіх членів суспільства, вирішуються завдання, які не під силу вирішити окремій людині. Через дотримання соціальних норм усіма учасниками громадських відносин досягається забезпечення порядку в суспільстві, тобто громадського порядку.

Потреба в соціальних нормах, а, відповідно, і потреба в забезпеченні дотримання ними членами суспільства, з'явилася на найраніших стадіях розвитку людського суспільства, оскільки виникла необхідність регулювання поведінки людей будь-якими нормами поведінки. Раніше суспільні відносини будувалися на засадах природного самоврядування. У цей період регулювання суспільних відносин здійснювалося за допомогою звичаїв - історично сформованих правил поведінки, які увійшли у звичку в результаті їх багаторазового повторення протягом тривалого часу і стали природною життєвою потребою людей. Звичаї в основному регулювали працю, сімейні відносини, побут членів роду або племені. Вони регулювали працю, побут членів роду або племені, сімейні відносини. Такі норми діяли в силу звички і виконувалися добровільно членом роду або племені. Спеціальних органів, що забезпечують дотримання таких норм, тобто які охороняють громадський порядок, не було.

У процесі тривалої еволюції і ускладнення суспільних відносин відбувалися зміни людського суспільства. У цих умовах все складніше вдавалося координувати суспільні відносини, оскільки інтереси індивідів стали непримиренними (антагоністичними). Ці перетворення привели до оформлення державного ладу, найважливішою ознакою якого була поява особливої, яка не співпадає безпосередньо з населенням, відокремленої від нього публічної владою, котра володіє спеціальним апаратом управління і

розповсюджується на певну територію. Тому, функцію регулювання суспільних відносин взяли на себе спеціально створювані державні органи. У цей період сутність соціальних норм змінилася. Вони стали не тільки загальними, але й обов'язковими правилами поведінки людей в суспільстві. В системі соціальних норм з'явилися норми права - правила поведінки, які встановлюються і охороняються державою. Разом з тим, в суспільстві забезпечувалося виконання не тільки правових норм, а й інших соціальних норм. До порушників вимог соціальних норм застосовувалися заходи державного примусу - в разі застосування правової норми, і громадського впливу - в разі недотримання інших соціальних норм [23, с. 140].

Таким чином, з моменту формування в суспільстві держави, особлива організація управління суспільством, дотримання соціальних норм забезпечується заходами державного примусу або громадського впливу, тобто суб'єктами забезпечення громадського порядку вже є не тільки члени суспільства, а й спеціальні державні органи. Саме з моменту появи в суспільстві держави починається процес пошуку оптимальної моделі участі громадськості та держави в підтримці громадського порядку.

Співвідношення участі громадськості та держави в цьому процесі в різні історичні періоди змінювалося і було обумовлено цілим рядом факторів, а саме: політичним, економічним та ідеологічним станом суспільства, рівнем законності, соціальною активністю, ефективністю правоохоронних органів, рівнем правосвідомості членів суспільства, їх соціальною захищеністю, морально-психологічною обстановкою в суспільстві та ін. Процес перерозподілу функцій із забезпечення громадського порядку варіювався в різних країнах і в різних історичних ситуаціях від спільного виконання цих функцій державними органами і громадськими об'єднаннями громадян до їх повної монополізації державними органами.

На нашу думку, при розгляді основних ознак взаємодії правильніше було б говорити не тільки про рівноправність його суб'єктів, що взаємодіють на одному рівні, а й про їх непідлеглість один одному. Важливими ознаками, які визначають сутність взаємодії, є узгодженість і спільність дій. Їх поєднання дозволяє уникати дублювання в діяльності суб'єктів взаємодії і забезпечувати більш ефективне використання сукупних сил і засобів. Разом з тим необхідно відзначити, що узгодженість не завжди спричиняє спільність. Вивчення практики показує, що запланована взаємодія може здійснюватися в самих різних формах і являє собою узгоджену за цілями, місцем і часом безпосередню або опосередковану діяльність. Отже, лише в разі безпосередньої участі суб'єктів в спільному заході можна говорити про спільність. В інших випадках ця діяльність буде узгодженою.

Крім цього на різних етапах діяльності взаємодіючих суб'єктів в залежності від ситуації ними можуть вживатися односторонні дії, спрямовані на виконання наявних домовленостей і досягнення загальних цілей.

На нашу думку, необхідно пов'язувати сутність взаємодії не тільки з його цілями і завданнями, а й з конкретними суб'єктами. Відмінності у визначеннях поняття взаємодії, можна пояснити специфікою розглянутих авторами конкретних проблем дослідження. До подібного висновку приходить і В. В. Голубош, який вважає, що «виходячи з аналізу найбільш поширених визначень взаємодії, можна прийти до висновку, що по суті ці визначення не суперечать одне одному, а загострення уваги на одній зі сторін взаємодії, як правило, продиктовано предметом проведеного автором дослідження і тому детально аргументовано [38, с. 150].

У зв'язку з цим стосовно до розглянутого питання взаємодію можна охарактеризувати як здійснювану в певних правових і організаційних

формах спільну або узгоджену діяльність рівноправних суб'єктів, спрямовану на вирішення спільних завдань в сфері охорони громадського порядку.

Разом з тим, деякі громадські організації в зарубіжних країнах можуть застосовувати владні повноваження до осіб, які вчинили правопорушення, зокрема, проводити громадянські арешти. Патрулювання території може здійснюватися добровільними організаціями різних організаційно-правових форм, діяльність яких спрямована на співробітництво з поліцією.

Так, в США добровольці-автолюбителі активно надають допомогу поліції в патрулюванні території. Сприяючи органам поліції, такі цивільні патрулі можуть здійснювати інформування поліції про значимі події: наприклад, про кинутих і підозрілих автомобілях, про порушення громадського порядку. Крім того, вони можуть здійснювати спостереження за дотриманням правил паркування, пошук зниклих велосипедів, проводити бесіди з громадянами, роз'яснювати правила дорожнього руху. Такі патрулі можуть не тільки сприяти економії часу поліцейським, але і щомісяця приносять дохід в казну міста.

Варто зазначити, що в зарубіжних країнах законодавство відрізняється своєю соціальною спрямованістю, де яскраво проявляється принцип соціальної захищеності. У США і в країнах Західної Європи існує безліч програм, спрямованих на захист свідків, які передбачають виплату їм матеріальної винагороди. Так, в США і країнах Західної Європи отримала своє поширення програма «Зупинимо злочинність». Дана програма має низку переваг. По-перше, в процесі здійснення цієї програми проводиться активне інформування громадян за допомогою телебачення, радіо, друкованих видань, електронних засобів масової інформації про вчинені правопорушення з проханням допомогти в їх розслідуванні та розкритті. По-друге, дана програма гарантує конфіденційність і анонімність особистих

даних свідків, що дозволяє учасникам програми відчувати себе в безпеці, захищає їх. По-третє, в разі активної співпраці з громадянами, їм виплачується матеріальна винагорода, якщо надана ними інформація допомогла у розкритті злочину.

Разом з тим, отримання грошових виплат не є визначальним фактором в участі громадян в такій діяльності. Як показали дослідження зарубіжних вчених, багато учасників даної програми вважають інформування поліції про що цікавить їх «виконанням свого громадянського обов'язку». Тому переконання громадян у важливості для особистості, суспільства, держави інформування компетентних правоохоронних органів про правопорушення, антигромадські події, загрози безпеці, має не тільки виражатися в матеріальному стимулюванні такої діяльності, але і в формуванні правосвідомості та правомірної поведінки, усвідомлення своєї відповідальності перед суспільством, громадянського боргу.

Крім перерахованих вище добровільних організацій, своє поширення в США отримали добровільні громадські організації, діяльність яких спрямована не тільки на профілактику правопорушень серед громадян, а й і серед самих співробітників поліції. Таким чином, модель забезпечення громадського порядку, що передбачає співпрацю державних і недержавних суб'єктів у сфері забезпечення громадського порядку, сприяє більш ефективному вирішенню завдань правоохоронної діяльності, зближує їх для здійснення спільної діяльності. Нерідко, саме відчуженість державних правоохоронних органів від потреб суспільства і особистості, призводить до недовіри в сили держави з боку громадян, і, як результат - вороже ставлення суспільства до представників держави, невіра в справедливість і законність. Тому в багатьох зарубіжних країнах набула поширення така модель забезпечення громадського порядку, яка передбачає активну співпрацю правоохоронних органів і громадських організацій, в числі яких планування

і проведення спільних заходів, взаємне інформування, надання методичної та практичної допомоги представникам громадськості з боку органів поліції. Практика участі громадськості у виконанні деяких функцій із забезпечення громадського порядку в США та інших країнах Західної Європи показала, що тільки спільними зусиллями держави і суспільства можна ефективно протидіяти антигромадським явищам і порушенням права.

Вивчення зарубіжної практики діяльності муніципальних органів охорони громадського порядку свідчить, що в країнах, які мають певний ступінь децентралізації правоохоронних функцій, до органів муніципальної поліції відносять формування, службовці яких наймаються владою самоврядних територіальних утворень, їм підпорядковуються, утримуються за рахунок місцевого бюджету, функціонують у межах чітко певної юрисдикції і виконують завдання з обслуговування «свого» населення. Взаємовідносини підрозділів муніципальної поліції з державними органами внутрішніх справ будуються на принципах взаємодії та координації. Організаційна підпорядкованість як така виключається.

Розмежування компетенції місцевої та національної поліції проводиться, як правило, в законодавчому порядку, наприклад, в Англії, Франції - в національному законодавстві, в США - в законах штатів. Муніципальна поліція зобов'язана керуватися законами країни і постановами національного уряду. При цьому їй надаються широкі повноваження і самостійність у здійсненні заходів щодо охорони громадського порядку і профілактики правопорушень, а також в питаннях організаційного будівництва, прийняття тактичних і управлінських рішень. Повноваження в сфері боротьби з кримінальною злочинністю вужчі і не втручаються в межі визначеної законодавством підслідності.

Державна влада єдина, але її функції - законодавство, управління і правосуддя - здійснюються різними органами державної влади, кожен з

яких має окремі повноваження, які в межах класичних для минулого уявлень про поділ влади входили до компетенції інших органів. Тому сучасна юридична доктрина і практика повинні враховувати трансформацію змісту принципу поділу влади в процесі історико-правового розвитку України, а також особливості її відображення в конституційному законодавстві зарубіжних держав.

Необхідність делегування законодавчих повноважень виконавчої влади виникає в різних випадках, а зволікання з прийняттям рішення може спричинити порушення громадського порядку. Така процедура може використовуватися і у випадках, коли парламент перевантажений, а необхідне термінове правове регулювання будь-яких відносин; коли вирішення питання не викликає дискусій та достатньо його підзаконного регулювання. Делегування повноважень уряду має обмеження. У зарубіжних конституціях зазвичай встановлюється, що не можна делегувати законодавчі повноваження, які стосуються основних прав і свобод людини і громадянина.

Щодо регламентарної влади, то її суть полягає в обмеженні нормотворчих повноважень парламенту на користь виконавчої влади, органи якої набувають відповідних нормотворчих повноважень у встановлених сферах. На відміну від делегованого законодавства, яке, як правило, передбачає попереднє уповноваження парламенту, для регламентарної влади не потрібні уповноваження з боку парламенту. Така система використовується у зарубіжних країнах (Франція, деякі країни Африки). В Україні, її регламентарна влада поки що не використовується.

Взаємодіючи з виконавчою владою, законодавча влада виконує і контрольні повноваження, що знаходить свій відбиток у різних формах державного контролю, найчастіше виступаючих засобом забезпечення громадського порядку. Не менш важливим напрямком у реалізації

конституційного принципу поділу влади у механізмі забезпечення громадського порядку є діяльність судової влади, а також взаємодія судів з органами законодавчої та виконавчої влади у сфері забезпечення громадського порядку та конституційної законності.

Таким чином, забезпечення громадського порядку є найважливішим конституційним завданням органів місцевого самоврядування, причому таке завдання для них є одним з головних у багатьох зарубіжних країнах. Проте передчасно переймати західний досвід, де у забезпеченні громадського порядку провідна роль належить органам місцевого самоврядування, які виконують функцію забезпечення громадського порядку як частину загальнодержавного завдання.

Зарубіжний досвід багаторівневої побудови поліцейської системи (США, Німеччина, Франція, Японія, Італія) не лише підвищує ефективність забезпечення громадського порядку, а й стає гарантом розвитку демократії у відповідній країні.

Найважливішим засобом встановлення конституційного громадського порядку на території громадських об’єднань є державний контроль за діяльністю місцевих органів влади, який здійснюється органами державної влади на національному та регіональному рівнях, залежно від об'єкта може бути поділений на два види: контроль дотримання законів та законності у діяльності таких органів та контроль здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень Причому в останньому випадку органи держави мають право скасовувати акти органів місцевого самоврядування, що викликає у деяких авторів сумніви у конституційності такої норми.

У загальному вигляді державний контроль щодо місцевого самоврядування здійснюється у таких формах:

- судовий контроль, який здійснюється за допомогою

конституційного, адміністративного, цивільного та кримінального судочинства. При розгляді сутності справ суди оцінюють правомірність діяльності та рішень органів місцевої влади та посадових осіб, що може бути певною стадією у механізмі накладання відповідальності, розглядають скарги щодо них;

- адміністративний контроль та нагляд. Для контролю використовуються різні форми діяльності – перевірки, отримання пояснень, різні форми нагляду та моніторингу. Адміністративний контроль та нагляд дозволяють перевірити ефективність виконання законів та прийнятих рішень, забезпечують принцип зворотного зв'язку, дисципліну та відповідальність. Проте слід врахувати, що такий контроль щодо місцевого самоврядування обмежений вимогами законності, повинен мати переважно превентивний характер, і пов'язаний із безпосередньою реалізацією місцевими органами переданих державних повноважень та використанням матеріальних ресурсів для їх реалізації.

Дослідники зарубіжного досвіду взаємодії органів внутрішніх справ із громадськими формуваннями приходять до ще більш категоричних висновків про значущість участі громадськості у діяльності поліції.

В якості передового зарубіжного досвіду забезпечення громадського порядку треба відзначити такі пріоритетні форми правоохоронної діяльності як: створення громадсько-державних організацій у Японії; “корпус добровільних помічників поліції” у Гессені (ФРН); програми «Сусідський нагляд», що застосовується у США, Великій Британії, Канаді, Франції; добровільні молодіжні загони з підтримки правопорядку (Лондон). За всієї умовної можливості впровадження таких форм співпраці поліції та громадськості в Україні слід погодитися з тим, що відчутною перешкодою в досягненні ефективної взаємодії поліції та громадськості є так звана «палична система», коли основним критерієм роботи співробітників поліції

є відсоток розкриття злочинів. Тому необхідно змінити критерії оцінки роботи органів внутрішніх справ, акцентувати їх діяльність на профілактиці правопорушень.

Деякі автори звертаються до перспективності форм взаємодії громадських формувань з органами внутрішніх справ у вигляді місцевого самоврядування, акцентуючи підпорядкування правоохоронних структур органам місцевого самоврядування. Однак у сучасних умовах таке вихідне посилення навряд чи можливе з урахуванням централізації поліції та сумнівності перспектив створення муніципальної поліції.

Зарубіжний досвід є позитивним, але не завжди приживається в нашій державі. Міністерство внутрішніх справ з підлеглими йому органами, установами та внутрішніми військами є центральною ланкою забезпечення громадського порядку і боротьби зі злочинністю. Необхідність його перетворення обумовлена змінами в економічному, політичному, соціальному житті, загостренням криміногенної обстановки і зростаючими вимогами суспільства до діяльності органів внутрішніх справ в умовах побудови демократичної правової держави.

Постійне вдосконалення діяльності Міністерства внутрішніх справ України має стати офіційною позицією органів державної влади за основними напрямками і принципами вдосконалення оперативно-службової діяльності в перехідний період. Головною метою розвитку системи органів забезпечення правопорядку є приведення її до стану, що дозволяє забезпечити надійний захист інтересів і безпеки особистості, суспільства і держави від злочинних посягань в нових умовах.

Отже, конституційні норми зарубіжних держав свідчать про закріплення в основних законах цих країн права громадян на об'єднання в громадські організації для досягнення поставлених цілей, в тому числі і для забезпечення громадського порядку, а також основні принципи діяльності

таких організацій; законності, добровільності, самоврядування, переконання, соціальної захищеності, відсутності або наявності державно-владних повноважень.

Порівняльно-правовий аналіз принципів діяльності громадських організацій - учасників забезпечення громадського порядку в СРСР і в зарубіжних країнах дозволяє зробити висновок про те, що діяльність добровільних народних дружин цього періоду стала прикладом для створення подібних організацій в зарубіжних країнах. Зокрема, в США за образом і подобою радянських добровільних народних дружин створені організації «сусідський нагляд». Аналогічні громадські організації діють і в багатьох інших країнах.

Перераховані вище принципи реалізуються за допомогою певних функцій у сфері забезпечення громадського порядку, які виконуються громадськими організаціями у взаємодії з органами поліції в зарубіжних країнах, і повноважень, якими такі організації наділяються. Згідно з даними принципами, громадські організації в зарубіжних країнах наділяються різними повноваженнями, в числі яких: надання посильної допомоги потерпілим, повідомлення компетентним органам (органам поліції) про правопорушення і про антигромадські дії, спостереження за правопорушником, охорона місця події, збору доказів скоєного правопорушення, проведення профілактичних бесід. При цьому дані організації вирішують поставлені завдання у взаємодії з органами поліції, які здійснюються в формах проведення спільних заходів, патрулювання, проведення профілактичної роботи, навчання громадян формам і методам попередження правопорушень, узагальнення позитивного досвіду.

Використання досвіду діяльності різних громадських організацій в СРСР і в зарубіжних країнах із забезпечення громадського порядку може бути покладено в основу вдосконалення сучасного законодавства в даній

сфері.

Що ж стосується зарубіжного досвіду взаємодії поліції та населення, то така взаємодія активно використовується в США, Великобританії, країнах Західної Європи, де добре налагоджений зв'язок поліції та її добровільних помічників (добровільна поліція США, добровільна поліція Великобританії; «бригади безпеки»; «сусідські організації» по боротьбі зі злочинністю, цивільні загони патрулюванні території; організації типу «зупинимо злочинність»; «дорадчі комітети громадян», та ін.).

Використання зарубіжного досвіду в організації взаємодії державних органів і громадських організацій, що беруть участь в забезпеченні громадського порядку в сучасній Україні дозволить створити більш ефективну державно-громадську систему забезпечення громадського порядку. Так, двостороння взаємодія може проявлятися у взаємному інформуванні, що дозволить громадським організаціям, які беруть участь у забезпеченні громадського порядку, своєчасно повідомляти підрозділам патрульно-постової служби про підозрілих осіб, а співробітникам поліції оперативно реагувати на отриману інформацію з метою затримання виявлених осіб. Крім того, інформування громадських об'єднань правоохоронної спрямованості про неблагополучні сім'ї, і схильних до правопорушень неповнолітніх, дозволило б проводити ефективну роботу з профілактики та попередження правопорушень серед неповнолітніх в сфері забезпечення громадського порядку.

Тому, на нашу думку, вектори розвитку застосування механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку треба доповнити наступними напрямами, зокрема:

- створення правових умов для розвитку громадських інститутів узгодження реалізації підходу community policy;

- впровадження стимуляційних заходів розбудови правоохоронних

органів сучасного зразка, що забезпечують захист інтересів суспільства і держави у сфері забезпечення громадської безпеки;

- загальне планування і проведення нарад та інструктажів щодо вдосконалення заходів забезпечення охорони громадського порядку;

- взаємне інформування про стан охорони громадського порядку, заходи щодо їх забезпечення;

- укріплення інституційної громадської спроможності щодо безбар`єрного інформаційного простору для всіх суспільних верств населення в усіх сферах життя;

- розвиток громадських інститутів консолідації напрямів реагування на надзвичайні ситуації у сфері забезпечення громадського здоров`я;

- побудова системи узгодження дій влади всіх рівнів за напрямком розширення соціальної бази правоохоронної діяльності, вдосконалення використовуваних засобів і методів впливу на позаправові форми поведінки, формування інститутів, здатних адекватно реагувати на виклик злочинності.

2.3. Оцінювання результативності функціонування системи державного управління у сфері охорони громадського порядку

В організації взаємодії органів виконавчої влади, органів внутрішніх справ та місцевого самоврядування по організації і охороні громадського порядку повинен враховуватися принцип сумісності елементів. Він означає, що всі служби і підрозділи, а також заходи щодо організації взаємодії повинні бути сумісні один з одним, а в цілому сумісні з соціальним управлінням, як системою більш високого рівня. Принцип сумісності передбачає, що жоден захід з організації взаємодії не повинен суперечити визнаної суспільством системі цінностей, навіть якщо він є ефективним з

точки зору вузько відомчих або місцевих інтересів.

На нашу думку, загальними напрямами діяльності щодо взаємодії органів державного управління в охороні громадського порядку в Україні, сьогодні є:

- спільний комплексний аналіз стану охорони громадського порядку;

- узгодження прийнятих рішень і заходів, що проводяться взаємодіючими суб'єктами з охорони громадського порядку;

- спільне проведення заходів щодо забезпечення охорони громадського порядку із залученням громадськості;

- колегіальна підготовка інформації до вищестоящих органів, спільне вивчення, узагальнення та поширення позитивного досвіду роботи з охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки.

Самоврядування, як наукова категорія пов'язана з поняттям «організація». Більш того, самоврядування передбачає силу акцентуємої пов'язаності базових понять «управління» і «організація», а також “самоорганізація”. Самоорганізація дозволяє спрощувати управління (а значить, і самоврядування) просто тим, що і сама здатна змінюватися в необхідному напрямку.

Зрозуміло, що самоорганізація в якості вихідної передумови свого функціонування вимагає деякої попередньої організації, а самоврядування має об'єктивні межі. Що стосується самоврядування в громадських організаціях, що діють у сфері забезпечення громадського порядку, то завдання полягає в тому, щоб встановити відповідні межі самоврядування в ієрархії всіх суб'єктів, які задіяні в цій сфері, а потім виявити оптимальні форми і методи його організації. Оскільки такими суб'єктами, крім громадських об'єднань, є і державні органи, яким належить пріоритет в забезпеченні громадського порядку і які покликані координувати дії всіх інших суб'єктів в даній сфері, в тому числі і діяльність громадських

організацій, то вельми важливо визначити оптимальний обсяг питань, які вирішуються громадською організацією самостійно, а які у взаємодії з державними органами.

Держава, усвідомлюючи важливість і необхідність залучення громадян до забезпечення громадського порядку, вживає заходи до стимулювання такої діяльності, а також до забезпечення соціального захисту її учасників.

Принцип соціального захисту громадян, які беруть участь в діяльності громадських організацій щодо забезпечення громадського порядку особливо яскраво проявився в радянський період української історії. Цей принцип реалізовувався у вигляді різних заходів заохочення, соціальних гарантій, що надаються членам добровільних народних дружин. Так, серед заходів заохочення, передбачалися такі як: видача подарунка або грошової премії, нагородження нагрудним знаком «Відмінний дружинник», надання додаткової оплачуваної відпустки на строк до 3 днів, надання переважного права на отримання житлової площі, надання пільгової путівки в санаторій або будинок відпочинку [51, с. 64].

Правове забезпечення діяльності суб'єктів суспільних відносин, демократичних інститутів, в сучасних умовах, є одним з основних умов розвитку українського суспільства. В цьому відношенні Конституція України займає основне положення в системі правового регулювання суспільних відносин в країні, визначає основні напрями вдосконалення громадських і державних інститутів і орієнтує на необхідність переосмислення багатьох положень, пов'язаних з можливістю реалізації особистістю владних повноважень.

Українське суспільство має усвідомити, що складність і гострота суспільних відносин, пов'язаних з негативними соціальними наслідками перехідного періоду, вимагає від органів державної влади нових підходів у

взаємодії з особистістю в процесі реалізації своїх функцій і забезпечення умов, необхідних для гармонійного розвитку людини, його місця існування.

Конституційні норми, що забезпечують вирішення цих завдань, складають основу конституційного механізму забезпечення громадського порядку, що представляє собою систему взаємодіючих конституційно-правових засобів, за допомогою яких забезпечується конституційний порядок, здійснюється вплив на суб'єкти суспільних відносин з метою визнання, дотримання і захисту прав і свобод людини, не тільки державними органами та органами місцевого самоврядування, а й іншими суб'єктами конституційно-правових відносин, такими як: народ, колективи, об'єднання громадян, окремих громадян, і, в той же час, - суб'єктами громадянського суспільства, в тому числі і громадськими об'єднаннями [80, с. 44].

В Законі України “Про громадські об'єднання” № 4572-VI від 22.07.2018 визначено, що громадське об'єднання - це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка.

Громадська організація - це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. Громадська спілка - це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи. Громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку [54].

Реалізація конституційних норм, за допомогою участі громадян у забезпеченні громадського порядку в різних організаційно-правових формах вимагає від громадян не тільки знань своїх правових можливостей і обмежень, а й уміння використовувати ту чи іншу організаційно-правову форму у забезпеченні такої діяльності. Ці форми участі населення в забезпеченні громадського порядку повинні мати під собою правову основу, бути орієнтовані на конституційні принципи демократії і принципи організації громадянського суспільства в Україні.

З метою дослідження питань функціонування конституційного механізму забезпечення громадського порядку виникає необхідність уточнення сутності ключових понять даного механізму, що визначають його зміст, а саме, понять «конституційний порядок» і «громадський порядок», їх співвідношення і взаємозумовленість, а також визначення місця і ролі «громадського порядку» в системі «конституційного порядку».

Забезпечення конституційного ладу є одним з основних напрямків діяльності держави. Під «конституційним порядком» в юридичній науці розуміється порядок, який встановлений і функціонує відповідно до норм Конституції та заснованих на ній законах, будуючи, в якому організація і функціонування всієї системи влади (органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб), відносини між владою і населенням засновані на законі [99, с. 133].

Конституція України встановлює основи, принципи і характеристики «конституційного порядку», який утворює ядро, серцевину «громадського порядку», при цьому поняття «громадський порядок» є більш широким, оскільки регулюється не тільки за допомогою правових норм, а й інших соціальних норм: норм моралі, звичаїв, традицій, моральності та ін. [85].

Разом з тим, тлумачення змісту поняття «конституційний порядок» дозволяє зробити висновок про те, що воно тотожне поняттю правопорядок.

Однак, при більш детальному вивченні даної правової категорії і поглибленому аналізі змісту конституційних норм, стає очевидним, що конституційний порядок є більш широким поняттям, ніж правопорядок, оскільки окремі конституційні норми (норми-принципи) являють собою не тільки конкретні конституційні приписи для учасників суспільних відносин , а й рекомендації по створенню умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини, вільного використання його здібностей, орієнтири для його духовного вдосконалення, гармонізацію суспільних відносин, та ін. Тобто, норми Конституції України не тільки регулюють основні питання суспільного і державного устрою, а й визначають «конфігурацію» всього спектра суспільних відносин, що базуються на моральних цінностях, традиціях, патріотизмі, вірі в добро і справедливості. Більш того, проблема конституційного ладу розглядається в контексті більш широкої проблеми - проблеми соціального порядку в суспільстві, що вивчається в класичній теорії соціології.

Необхідність забезпечення і підтримки конституційного механізму забезпечення громадського порядку виступає умовою стабільності конституційного ладу, прямо і безпосередньо обумовлює перспективи відродження України, її сталого розвитку. Чинником, що впливає на стабільність конституційного ладу є динаміка соціальних інтересів різних рівнів спільності, і саме в забезпеченні гармонійної їх взаємодії полягає найважливіше призначення державного управління, забезпеченні інтересів різних рівнів спільності.

Таким чином, за логікою даних міркувань можна зробити висновок про те, що конституційний порядок є найважливішою складовою процесу забезпечення громадського порядку і базується на нормах Конституції України.

Отже, значення понять «громадський порядок» і «правопорядок» не є

тотожними. Ці поняття збігаються лише в частині утримання в них правових норм, а відрізняються наявністю інших соціальних нормативних регуляторів, які складають зміст громадського порядку. При здійсненні охорони громадського порядку, заходи державного примусу можуть застосовуватися лише до суспільних відносин, що регулюються нормами права. До громадських відносин, що регулюються іншими соціальними нормами (моралі, моральності, звичаїв, традицій, людського співжиття і т.д.) можуть застосовуватися тільки заходи переконання.

Змістом громадського порядку є не тільки правові норми, а й інші соціальні норми: норми моралі, моральності, звичаїв, традицій і т. ін. Що ж стосується поняття «правопорядок», то воно є складовою частиною поняття «громадський порядок», але його основу складають виключно норми права.

К. О. Чишко визначає правопорядок, як порядок в суспільних відносинах, які регулюються правом, при якому гарантується реалізація суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників правовідносин, забезпечується їх правомірна поведінка, здійснення законності [173, с. 135].

Виходячи зі змісту завдань, що вирішуються для досягнення мети даного дисертаційного дослідження також важливо уточнити за допомогою яких механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку забезпечується обов'язок всіх учасників суспільних відносин дотримуватися соціальних норм, оскільки в ході дисертаційного дослідження необхідно визначити межі сфери діяльності громадських об'єднань з охорони громадського порядку, тобто визначити ті способи і методи, за допомогою яких громадські об'єднання можуть впливати на учасників суспільних відносин забезпечивши дотримання ними громадського порядку.

В юридичній науці і практиці склалося стійке, однакове розуміння механізму забезпечення громадського порядку, під яким розуміється

сукупність інструментів правового, ідеологічного (інформаційного), матеріально - технічного, кадрового та організаційного забезпечення. Якщо ж розглядати методи впливу на учасників суспільних відносин, що забезпечують виконання ними вимог соціальних норм, то воно забезпечується комплексом заходів, серед яких можна виділити два основні методи: переконання і примус [156, с. 185]. При цьому, важливо підкреслити, що характерною особливістю, дотримання норм права, тобто забезпечення правопорядку, є можливість застосування заходів державного примусу.

Що ж стосується інших соціальних норм, виключаючи норми права, то їх додержання забезпечується виключно заходами переконання. До порушників таких норм не можуть застосовуватися примусові заходи. Так, співробітник поліції не має права примушувати громадянина поступитися місцем в громадському транспорті літній людині, оскільки законодавчо встановленого обов'язку поступатися місцем не встановлено. Він може тільки попросити поступитися місцем. При цьому представник органу державної влади буде діяти не в силу свого службового обов'язку, а як громадянин, в силу своєї моральності і моральних переконань, поваги до літньої людини.

Крім того, спроби наділення таких громадських об'єднань державно - владними повноваженнями йдуть врозріз зі стратегічними цілями розвитку нашої країни, спрямованими на максимально можливу лібералізацію суспільних відносин, розвиток демократичних інститутів, як в системі державного управління, так і в інших елементах політичної системи українського суспільства, а також розвиток громадянського суспільства, що передбачають відносну самостійність елементів політичної системи, та їх незалежність від державних органів, що само по собі створює ефективну систему «стримувань» і «противаг» в політичній системі держави і, в

кінцевому рахунку, призводить до гармонізації суспільних відносин.

Складність трактування поняття «громадський порядок», обумовлена ще й тим, що у правозастосовчій практиці досить часто вживаються близькі до досліджуваного за змістом поняття, такі як «правопорядок» і «громадська безпека», що нерідко призводить до помилкових дій співробітників правоохоронних органів.

Правопорядок являє собою такий стан суспільних відносин, який спрямований на точне і неухильне дотримання вимог нормативних правових актів, і є складовою частиною громадського порядку в цілому. Виходячи зі змісту даного визначення стає очевидним, що сфери регулювання правопорядку і громадського порядку збігаються лише частково. Ці поняття можуть збігатися в тій своїй частині, в якій громадський порядок регулюється нормами права; сфера, регульована нормами моралі і моральності повністю знаходиться за межами правопорядку і лише частково знаходиться в межах громадського порядку [19, с. 96].

Що ж стосується поняття «громадська безпека», то деякі вчені трактують її як «систему суспільних відносин, врегульованих правовими нормами з метою забезпечення безпеки особистості, громадської безпеки, сприятливих умов для праці та відпочинку громадян, нормальної діяльності державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій, від загрози, яка походить від злочинних та інших протиправних діянь, порушення порядку користування джерелами підвищеної небезпеки, предметами, вилученими з цивільного обігу, явищ негативного техногенного та природного характеру, а також інших особливих обставин». Дотримання вимог громадської безпеки, зокрема, правил дорожнього руху, є умовою підтримки громадського порядку. У свою чергу, зміцнення громадського порядку сприяє підвищенню громадської безпеки. Так,

порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингу, демонстрації, ходи або пікетування також служить цілям попередження загроз безпеці особистості, суспільства і держави.

Разом з тим, незважаючи на такий взаємозв'язок і взаємозумовленість, зміст громадського порядку і громадської безпеки складають: по-перше, різні суспільні відносини, і, по-друге, такі суспільні відносини регулюються різними нормами.

Таким чином, незважаючи на схожість діяльності щодо забезпечення громадського порядку, правопорядку і громадської безпеки, їх взаємозв'язок і взаємозумовленість, між ними є й відмінності, які дозволяють дати більш конкретне визначення поняттю «забезпечення громадського порядку», яке, на нашу думку, є найважливішим елементом механізму забезпечення конституційного порядку, і яке виражається в діяльності спеціально уповноважених органів і організацій, спрямованої на забезпечення умов для дотримання всіма учасниками суспільних відносин соціальних норм, в інтересах всього суспільства і держави, охорону життя, здоров'я, честі, гідності та інших прав людей, що створюють сприятливі умови для їх діяльності, а також для діяльності підприємств, установ, організацій.

Органам місцевого самоврядування необхідно здійснювати охорону громадського порядку, вирішувати питання місцевого значення, що дозволяє наділяти органи місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями. Цим забезпечується непорушність конституційного механізму реалізації державного управління у сфері охорони громадського порядку.

Однак, представлений конституційно-правовий механізм реалізації державного управління у сфері охорони громадського порядку під яким треба розуміти систему взаємодіючих конституційно-правових засобів, за допомогою яких держава здійснює юридичний вплив на правовідносини

між суб'єктами права з метою визнання, дотримання і реалізації основних прав людини, не вичерпується тільки діяльністю державних органів і органів місцевого самоврядування, але включає в себе і інші суб'єкти цивільного законодавства, а саме: народ, колективи, об'єднання громадян, окремі громадяни.

С. Іщук в своєму дослідженні вказував, що конституційно-правова охорона і захист прав людини крім державних органів і органів місцевого самоврядування включає в себе також діяльність громадських об'єднань щодо недопущення порушень прав людини [66, с. 532].

Використання в системі забезпечення охорони громадського порядку можливостей не тільки державних органів, а й потенціалу об'єднань громадян підвищує ефективність конституційно-правового механізму реалізації державного управління у сфері охорони громадського порядку, сприяє розвитку правосвідомості населення і формування громадянського суспільства, відіграє позитивну роль в становленні України, як правової держави.

Важливим завданням стосовно до державного управління у сфері охорони громадського порядку, яке вирішується в ході адміністративної реформи, є розширення доступності та підвищення якості надання державних послуг. Наступним етапом реформування системи надання державних послуг у сфері охорони громадського порядку можна вважати визначення ряду послуг, які могли б бути передані державним і недержавним організаціям. Передача функцій з надання публічних послуг недержавним структурам не означає, що такого роду структури набувають якості органів виконавчої влади. Виконання окремих державних функцій, в тому числі надання публічних послуг, як критерій для включення до системи органів виконавчої влади недержавних структур неприйнятний. Правове регулювання розробки типології механізму адміністративних

регламентів є однією з основних завдань української держави на короткострокову і середньострокову перспективу. Саме підвищення ефективності та результативності державного управління, що реалізовується через інструменти адміністративної реформи, створює умови для всіх аспектів діяльності органів влади країни.

Адміністративна реформа передбачає реалізацію заходів щодо ряду напрямків державного управління у сфері охорони громадського порядку. Кожен з них може бути предметом уважного розгляду з точки зору його правового регулювання, оскільки, будучи інструментом оптимізації влади, адміністративна реформа виражається в правових формах. Типологія механізму адміністративних регламентів є найважливішим об'єктом адміністративної реформи, так як розгляд питань розробки та впровадження адміністративних регламентів у взаємозв'язку з іншими напрямками, перш за все зі стандартизацією державних послуг, безпосередньо передбачає досягнення цілісності у правоохоронній діяльності.

Реформування системи державного управління у сфері охорони громадського порядку є необхідною умовою прискорення соціально-економічного розвитку країни в сучасний період. Основною перешкодою на шляху поступального розвитку країни є неефективність державного апарату, невідповідність якості його повноважень якості влади.

Назріла необхідність вирішення багатьох проблем організації діяльності державного апарату. Найбільш важливими завданнями державного управління у сфері охорони громадського порядку є:

- викорінення бюрократизму та корумпованості чиновників;

- ув'язка завдань скорочення чисельності апарату з вдосконаленням положення державних органів; подальше вдосконалення підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та оцінки професійних якостей державних службовців, запровадження критеріїв ефективності їх

функціонування;

- створення ефективної системи управління державною службою на всіх рівнях органів державної влади.

Більш того, необхідність здійснення структурної реформи державного апарату, поряд з реформою державної служби, є надзвичайно важливим напрямом державного управління у сфері охорони громадського порядку в Україні.

Дослідженню підлягають основні теоретичні проблеми, які визначають орієнтири і глибину майбутньої реформи, особливо конституційні поняття «органи державної влади», «державні органи», «держава», «державний апарат». Аналіз теоретичних концепцій дозволяє стверджувати про те, що в теорії держави і права не має єдиного підходу до визначення держави. На думку одних вчених, під державою розуміється політична організація суспільства, що забезпечує його єдність і цілісність, здійснює за допомогою державного механізму управління справами суспільства, суверенну публічну владу, що надає праву обов'язкового значення, яке гарантуватиме права, свободи громадян, законність і правопорядок. Інші вважають, що держава - це «організація політичної влади, необхідна для виконання як суто класових завдань, так і спільних справ, що випливають з природи будь-якого суспільства.

Державі належить одноосібне право на прийняття законів, на формування законодавства, правової системи, саме держава за допомогою прийняття правових норм визначає межі поведінки всіх політичних організацій і політичну систему в цілому.

Державі належить монополія на легалізацію деяких видів фізичного примусу до осіб (затримання, арешт, позбавлення волі і т. п.) в строгих формах судового і адміністративного провадження при дотриманні конституційних і законних гарантій прав особистості. Тільки держава має

право мати армію та інші військові формування, містити в'язниці та інші кримінально-виправні установи, здійснювати узаконену репресію, застосовувати збройну силу.

Держава - це єдина політична організація, що має право на законних підставах вимагати від усіх громадян періодичних платежів (податків) з їх майна і доходів на державні та громадські потреби. Слід зазначити, що в юридичній науці, наряду з зазначеними ознаками, виділяються і інші ознаки держави, такі, як територія, суверенітет, населення [72, с. 30].

Державне управління є організованим доцільним впливом на суспільні процеси, що припускає виконавчо-розпорядчу, контрольно-наглядову, координаційну, навчально-статистичну та іншу діяльність державних органів. Основний обсяг управлінських функцій і відповідних їм владних повноважень раціонально розподіляється між трьома гілками єдиної державної влади, а саме: законодавчою, виконавчою та судовою, і здійснюється також органами, що забезпечують виконання владних функцій. Держапарат знаходиться (повинен перебувати) в стані безперервного реформування: розподілу і перерозподілу компетенцій, повноважень, структурних змін, пошуку найбільш оптимальних способів вирішення поставлених завдань. Під державним апаратом розуміють систему органів, через які здійснюється державна влада, виконуються основні функції та цілі та завдання, що стоять перед державою. Слід розрізняти державні органи та органи державної влади. При цьому необхідно мати на увазі, що поняття «державні органи» є більш широким, ніж поняття «органи державної влади».

Важливою ознакою державного органу є його компетенція, закріплена в правових нормах і є сукупністю предметів його ведення і повноважень. Компетенція є вираженням функцій державного органу. Одним з системних ознак державного органу є особливий, встановлений чинним

законодавством порядок його діяльності. Відступити від цього порядку орган держави не має права. Перераховані ознаки визначають типологію державного органу, його структуру, внутрішню організацію, закріплену в законодавчих та інших нормативно-правових актах, прийнятих на національному рівні.

Серед найбільш важливих елементів державно-владних повноважень можна виділити наступні:

- можливість прийняття рішень, обов'язкових для виконання всіма громадянами, посадовими особами та організаціями, на яких поширюється компетенція даного органу держави;

- організацію виконання прийнятих рішень, яка спирається на матеріальну основу (наприклад, кошти державного бюджету);

- охорону прийнятих рішень від порушень з можливістю застосування як переконання, громадського впливу, так і заходів державного примусу.

Значну групу державних органів, котрі мають державно-владні повноваження, складають органи, що забезпечують державно-владну діяльність. Йдеться, перш за все, про органи законодавчої, виконавчої, судової влади, що складають свого роду каркас, несучу конструкцію державного апарату. Разом з тим не всякий державний орган наділяється державно-владними повноваженнями.

Таким чином, державний апарат включає в себе органи державної влади, тобто структури, які безпосередньо здійснюють державну владу (органи законодавчої, виконавчої та судової влади), а також інші органи, що забезпечують державно-владну діяльність, тобто організаційні структури, які, не маючи владних повноважень, здійснюють координаційні, аналітичні, інформаційні та інші функції, які сприяють ефективній реалізації завдань органів державної влади.

Державним органом, який забезпечує виконання державно-владних

функцій, є самостійна структурна частина державного апарату, на яку законодавством покладені спеціальні державні функції і відповідні повноваження, що забезпечують діяльність органів державної влади. Повноваження державних органів, що забезпечують виконання державно-владних функцій, спрямовані на забезпечення діяльності безлічі органів державної влади в будь-якій специфічній функціональній сфері. Таким чином, кажучи про співвідношення понять «державні органи» і «органи державної влади», слід підкреслити, що перше поняття є ширшим за своїм змістом. Воно включає органи державної влади, які мають державно-владні повноваження, і інші державні органи, які не володіють такого роду повноваженнями.

Завдання створення механізму реалізації державного управління у сфері охорони громадського порядку на принципах народовладдя і свободи, з одного боку, і ефективності функціонування інститутів, що забезпечують реалізацію основних потреб особистості, яка виступає найвищою цінністю сучасної правової системи, вимагає одночасно зміцнення самостійності місцевого самоврядування та тісної взаємодії з державою. Спільність правової природи (джерело походження - влада народу), основної мети (створення умов для задоволення потреб та інтересів особистості), демократичних принципів здійснення та використовуваного управлінського інструментарію вимагають розгляду в нерозривній єдності держави і місцевого самоврядування. І в цьому сенсі, місцеве самоврядування «включено» до інституційної структури державності.

При цьому мова повинна йти про розробку нового механізму взаємодії між державою та місцевим самоврядуванням, адекватного політико-правовому ладу і культурним традиціям. Такий механізм з одного боку, має забезпечити конституційно визнані, а значить суспільно значущі принципи місцевого самоврядування, а з іншого - забезпечити ефективність

здійснення ним діяльності, оскільки без останнього саме існування місцевого самоврядування в значній мірі втрачає цінність. Відсутність механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку , його належної регламентації є однією з основних причин низької ефективності реалізації місцевим самоврядуванням свого функціонального призначення.

Основною метою політики боротьби з правопорушеннями є не повне їх викорінення, а утримання в можливо менших розмірах. З цією метою вектор боротьби повинен бути спрямований на профілактику правопорушень. Будучи одним з видів соціального управління, профілактика правопорушень здійснюється шляхом цілеспрямованого впливу суб'єктів на криміногенні об'єкти з метою недопущення з їх боку протиправних діянь.

Система профілактики правопорушень не може ефективно функціонувати в межах тільки державної влади. Така система є багаторівневою моделлю, яка функціонує на всій території держави, яка передбачає участь суб'єктів всіх рівнів публічної влади, а також інститутів громадянського суспільства.

Виходячи з вищевикладеного під адміністративно-правовою охороною громадського порядку та забезпеченням громадської безпеки слід розуміти врегульовану нормами адміністративного права діяльність певних суб'єктів, спрямовану на:

- нормативне регулювання суспільних відносин органами виконавчої влади;

- виявлення умов і факторів, що становлять загрозу громадському порядку і громадській безпеці, їх усунення (включаючи попередження і припинення протиправних дій, які впливають на громадський порядок і громадську безпеку);

- здійснення адміністративної юрисдикції у справах про правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку.

Суб'єктами такої діяльності є:

- органи виконавчої влади, їх посадові особи;

- виконавчі органи місцевого самоврядування, їх посадові особи;

- суди (при здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності);

- недержавні організації, громадяни, які беруть участь у здійсненні охорони громадського порядку та громадської безпеки (зокрема, організатори публічного заходу).

Розробка і реалізація цільових програм - це важлива теоретична та практична проблема. Її вивчення і вирішення дозволяють створити механізм організаційних відносин, сформулювати єдину загальнодержавну політику, найбільш ефективно здійснювати взаємодію, координацію і субординацію, чітко виділити її цілі і завдання, підвищити результативність заходів протидії злочинності взагалі, і зміцнення громадського порядку зокрема.

Нові соціально-економічні умови в країні, проголошення правової держави висунули на перший план захист життя і здоров'я, прав і свобод громадян як найвищої цінності суспільства. В останні роки проблема боротьби зі злочинними посяганнями на права громадян різко загострилася. Особливу тривогу викликає зростання організованої злочинності.

Її руйнівний вплив на всі сфери суспільного життя вимагають вжиття дієвих заходів щодо зміни ситуації, що склалася, посилення соціальної ролі органів внутрішніх справ в охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю, особливо з її організованими, агресивними і насильницькими формами.

Механізм забезпечення реалізації законодавчих актів у сфері охорони громадського порядку являє собою комплекс взаємоузгоджених заходів

матеріально-технічного, організаційно-управлінського, ідеологічного (соціально-психологічного) і спеціально-юридичного характеру, що здійснюються державою, її органами та посадовими особами і мають своїм призначенням забезпечення реальної дії законодавчих актів. Однак, як і раніше, забезпечення ефективності законодавчих актів залишається в даний час одним з найбільш слабких ланок функціонування всієї правової системи.

Охорона громадського порядку та боротьба з його порушеннями є складним та різнобічним процесом, управління яким вимагає належної постановки обліку злочинів і адміністративних правопорушень, осіб, які їх вчинили, прийнятих щодо порушників заходів адміністративного та профілактичного характеру. Такий облік дозволяє вивчати правопорушення в цілому і за окремими його видами, аналізувати ефективність заходів органів державної влади, результативність роботи по припиненню і виявленню правопорушень відповідними контролюючими органами. Важливість цієї роботи визначається тим, що в загальній структурі злочинів та адміністративних правопорушень останні становлять майже 90%, що вимагає значних зусиль і трудових витрат на збір і відпрацювання відповідної інформації.

Схвалення законодавства про адміністративну відповідальність також поставило на порядок денний питання про облік адміністративних правопорушень, передбачених законодавчими актами. Разом з тим, у багатьох регіонах до теперішнього часу немає статистичного обліку даних про вчинені адміністративні правопорушення, що істотно впливає на ефективність його застосування. Облік адміністративних правопорушень дозволяє виявляти серед правопорушників осіб, які вчинили повторно протягом року правопорушення, і залучати їх до більш суворої адміністративної відповідальності.

Більш ефективному застосуванню законодавства, на наш погляд, буде сприяти відповідна правозастосовна підготовка співробітників всіх контролюючих органів, координація їх роботи, яка безпосередньо залежить від рівня правових знань.

В даний час одним з основних суб'єктів застосування законодавства, на місцевому рівні, про адміністративну відповідальність є органи внутрішніх справ (поліція), найбільш підготовлених в правовому і організаційному плані. Тому необхідно розширити права даних органів в адміністративно-юрисдикційній діяльності по застосуванню законодавства про адміністративну відповідальність, і в першу чергу, служби дільничних уповноважених поліції.

Позитивне вирішення цього питання, на нашу думку, не призведе до зростання порушень законності, тому що існують досить ефективні противаги можливим зловживанням службовим становищем з боку дільничних уповноважених поліції, щоквартальні звіти про виконану роботу, контроль керівників органів внутрішніх справ за розглядом матеріалів, використання номерних протоколів і квитанцій про сплату штрафу на місці вчинення порушення і т.д.

Таким чином, в результаті аналізу Конституції України, інших нормативно-правових актів та аналізу зарубіжного досвіду досліджуваних суспільних відносин встановлено, що правовий механізм регулювання питань взаємодії елементів державно-громадської системи забезпечення громадського порядку повинен відповідати наступним вимогам. По-перше, він повинен відповідати концептуальним положенням ліберального напряму розвитку держави і основним принципам формування громадянського суспільства, а саме:

- неприпустимість втручання держави до діяльності громадських об'єднань громадян;

- неприпустимість наділення громадських об'єднань державно-владними повноваженнями;

- відсутність керівництва громадськими об'єднаннями з боку державних органів;

- забезпечення самостійності і незалежності громадських об'єднань від держави, а також відповідність конституційним принципам взаємодії державних органів і громадських об'єднань громадян.

Основними конституційними принципами взаємодії державних органів і громадських об'єднань громадян є:

- принцип законності;

- принцип поваги і дотримання прав і свобод людини і громадянина;

- принцип добровільності об'єднання громадян;

- принцип захисту своїх прав і свобод всіма способами, не забороненими законом;

- принцип державних гарантій соціального захисту і соціального забезпечення.

По-друге, даний правовий механізм повинен передбачати організаційні типи взаємин, а саме:

- організацію системи взаємного інформування елементів системи;

- забезпечення засобами зв'язку та захисту;

- організацію інструктажів членів громадських об'єднань, що беруть участь в забезпеченні громадського порядку;

- надання сприяння і допомоги з боку державних органів і органів місцевого самоврядування громадським об'єднанням у здійсненні ними заходів щодо забезпечення громадського порядку та проведенні профілактичної роботи з правопорушниками;

- методична підготовка членів таких організацій щодо попередження та припинення правопорушень;

- навчання членів громадських організацій основам правових знань в сфері забезпечення громадського порядку, а також мотиваційні типи взаємин, а саме: систему заходів соціального захисту у вигляді різних пільг і привілеїв, що компенсують підвищений ризик для життя і здоров'я членів громадських організацій, що беруть участь в забезпеченні громадського порядку; заходи щодо стимулювання зацікавленості співробітників державних правоохоронних органів у співпраці з такими громадськими організаціями.

РОЗДІЛ 3
РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

3.1. Особливості підвищення результативності реалізації системи державного управління у сфері охорони громадського порядку

Сучасний етап соціального розвитку багато в чому зумовлюється модернізацією нашого суспільства. Сьогодні спостерігається різноманіття способів дій суб'єктів і об'єктів державного управління, що визначається ступенем їх волі, наявністю необхідних ресурсів. Громадський порядок - фундамент соціального життя для всіх як фізичних, так і юридичних осіб. Забезпечення громадського порядку є настільки важливою функцією виконавчої влади, що ослаблення цієї функції негативно позначається на інших сферах діяльності держави, а саме на управлінні економікою, фінансами, культурою, освітою, соціальним забезпеченням.

Безумовно, держава не завжди може виконати всі соціальні зобов'язання з підтримки життєдіяльності населення. У зв'язку з цим мова йде про різні стратегії поведінки держави. Так, фахівцями виділяється розширена і обмежувальна соціальна політика. Перша передбачає загальнодоступність соціальних програм, універсальність соціальних виплат, має всеосяжний характер діяльності держави. Друга - урізання соціальних зобов'язань, зведення до мінімуму соціальних заходів, обмеження введення в дію об'єктів соціальної інфраструктури.

І все ж, незважаючи на уповільнення темпів економічного зростання в нашій країні, держава поставила завдання щодо виконання взятих на себе

соціальних зобов'язань. Державна соціальна політика повинна мати повне ресурсне забезпечення. Іншими словами, повинні бути чітко визначені обсяги бюджетного фінансування, необхідні для досягнення поставлених цілей соціальної політики.

Соціально-управлінський контекст дозволяє виділити окремо соціальну сферу як систему, що включає явища і процеси, пов'язані з соціальною диференціацією, можливостями задоволення життєвих потреб, умов і способу життя індивідів і соціальних груп. Дана сфера охоплює відносини, які стосуються різних видів суспільного життя (трудової діяльності, дозвілля, родини, побуту), отримання певних послуг від різних громадських інститутів. Мова в даному випадку йде про державне управління, що стосується різних специфічних підсистем суспільства (соціальних сфер).

Інтерес представляє те, як представники зайнятого населення оцінюють чинники, які негативно впливають на соціальну стабільність, наприклад, в соціально-трудовій сфері. Відразу підкреслимо, що оцінка складових ефективності реалізації соціальної політики не обмежується тільки однією соціальною сферою, а охоплює і інші, в тому числі соціально-трудову сферу. Найбільш проблемними в сучасних умовах залишаються заходи, пов'язані із забезпеченням соціальних гарантій, пільгами і компенсаціями. Практика розвитку соціально-трудових відносин також свідчить про те, що цей напрямок є найбільш проблемним. Все це дозволяє нам говорити про те, що в різних соціальних сферах повинні бути закріплені певні соціальні норми і гарантії, що розрізняються між собою характером і способом впливу на індивіда і соціальні групи, а також дозволяють інтегрувати їх в соціум [51, с. 64].

Механізми державного управління у сфері охорони громадського порядку повинні мати надійне, точно прораховане бюджетне забезпечення.

Їх необхідно націлити на протидію чинникам нестабільності - високої інфляції і бюджетного дефіциту. Без цього неможливо поліпшення соціального клімату в країні. Тут, безумовно, важливим є податковий механізм, що дозволяє розумно розподіляти податки, що надходять до бюджету.

Ефективна соціальна політика в поєднанні з підвищенням інноваційної активності населення покликана збалансувати інтереси і консолідувати різні соціальні верстви нашого суспільства на основі забезпечення надійних соціальних гарантій і впевненості в майбутньому. Реалізація поставлених завдань вимагає виконання таких основних принципів реалізації державного управління у сфері охорони громадського порядку :

- взаємна відповідальність усіх суб'єктів за результати соціального розвитку;

- розвиток різноманітних форм участі людей у розробці і прийнятті управлінських рішень;

- формування в суспільстві терпимості соціальної справедливості;

- комплексний захист зайнятого населення від можливих соціальних ризиків;

- гарантоване закріплення раніше придбаних соціальних прав за людьми, які фактично користуються цими правами;

- розвиток системи соціального забезпечення громадян шляхом створення відповідних інфраструктур;

- стимулювання активної участі людей у формуванні власного добробуту і в суспільному житті через створення відповідних правових, фінансово-економічних та організаційних умов.

Реалізація поставлених завдань вимагає прийняття певних організаційних заходів на регіональному рівні і, зокрема, зі створення

сучасної системи підготовки кваліфікованих кадрів.

Реалізовані суб'єктами державного управління заходи явно недостатні для реалізації прав та інтересів різних соціальних груп. У сучасних умовах багато чого з недоліків соціальної політики посилилися: немає чіткого механізму «заробляння» грошей на соціальні потреби, спостерігається тенденція невиконання суб'єктами соціального управління взятих зобов'язань щодо забезпечення гідних умов праці. Регіони не ефективно використовують наявні місцеві ресурси на соціальні потреби. У зв'язку з цим для зміцнення громадського порядку необхідно ширше використовувати механізми соціального партнерства в межах посилення соціальної відповідальності бізнесу, державного захисту прав та інтересів населення.

На жаль, варто визнати, що в системі державного управління у сфері охорони громадського порядку спостерігається неузгодженість між наявними профільними і непрофільними інститутами, що забезпечують проведення соціальної політики, а також задекларованими цілями соціального розвитку. Знецінення праці, корупція, слабка захищеність прав власності, плоска (негнучка) шкала оподаткування, засилля корупції та відсутність правопорядку є серйозними бар'єрами для забезпечення громадського порядку.

Таким чином, на сьогоднішній день надзвичайно значущим є питання про збалансованість соціальної політики держави, а також забезпеченості її необхідними ресурсами. У той же час, встановлена відсутність відчутних результатів багато в чому зумовлюється не тільки економічними труднощами, але і пасивністю самого суспільства у вирішенні соціальних проблем. З цієї точки зору необхідна зміна пріоритетів соціально-економічної політики держави. З одного боку, вона повинна надавати певну допомогу громадянам та їх сім'ям, якщо вони не можуть самостійно,

внаслідок різних чинників (хвороби, інвалідності, похилого віку і т.д.), підтримувати необхідний мінімальний рівень життя. З іншого боку, - повинна створювати умови, в яких громадяни власними зусиллями вирішували б більшість соціальних проблем.

Створення громадського порядку, при якому людина цінується як особистість, де їй надається право участі в управлінні, не обмежуючи при цьому його виробничу ініціативу і відповідальність підприємця, є однією з ключових завдань соціального партнерства.

Зауважимо, що розглянута нами соціально-трудова сфера дозволяє більш обґрунтовано підійти до оцінки виконавчої діяльності інститутів соціального управління, спрямованої на перерозподіл суспільних благ, консолідацію суспільства. Крім того, вона дозволяє більш виважено підійти до аналізу взаємин між підприємцями і найманими працівниками, дотримуватися формули «соціального партнерства», покликаної мінімізувати можливість прояву будь-яких тенденцій соціальної поляризації або ж класової боротьби. Багато в чому саме завдяки подібному характеру відносин (і дій) в категоріях соціальної гармонізації і врівноваження вдавалося уникати (або, принаймні, згладжувати) найбільш гострі соціальні конфлікти і класові суперечності.

Ідеологія соціального партнерства орієнтує учасників соціальної взаємодії на встановлення культури збалансованих інтересів. Конвенціональний характер соціального партнерства принципово вимагає якісно іншого нормативно-правового середовища, в якому:

- найвищою цінністю є людина як суб'єкт трудової діяльності;

- реалізуються права і свободи людини;

- дії всіх суб'єктів соціальної взаємодії будуються на основі законності реалізації принципу поділу і незалежності всіх гілок влади;

- існують різні механізми і форми контролю суспільства над владою;

- забезпечується взаємна відповідальність суб'єктів соціальних відносин (бізнесу, працівників, держави).

Соціальне партнерство як тип соціально-трудових відносин функціонує, спираючись на свої специфічні принципи. Сьогодні можна говорити про створення цілісної системи соціального партнерства. Система соціального партнерства включає в себе наступні елементи: суб'єкти, об'єкти, форми, рівні і механізм реалізації. Соціальне партнерство створює в суспільстві певний соціальний порядок, при якому на перше місце ставляться інтереси сторін соціально-трудових відносин - держави, бізнесу, працівників.

В даний час практично не ставиться під сумнів доцільність створення та ефективного функціонування системи соціального партнерства в цілях регулювання соціально-трудових відносин. Соціальне партнерство орієнтується на створення умов соціальної рівності та захисту трудових прав працівників.

Ключова роль у формуванні партнерської взаємодії належить бізнесу. Розвиток системи соціального партнерства орієнтує бізнес на різні сфери прояву ініціативи: економіку, ринок праці і довкілля. Відповідальність бізнесу виражається у відносинах з персоналом через створення умов праці, її оплату та виплату податків державі. Найбільш повно цей напрям реалізовується в англо-американській та європейській моделях соціального партнерства. Так, в англо-американській моделі працівники, які отримують зарплату, за допомогою приватних структур реалізують свої різноманітні соціальні потреби.

У європейській моделі бізнес бере на себе зобов'язання по сплаті більшої частини соціальних податків. При цьому держава створює умови для реалізації найбільш значущих соціальних потреб населення. Найбільш повно ця модель була представлена при соціалізмі, де представники бізнесу

управляли безліччю об'єктів соціальної інфраструктури.

Поза сферою інтересів бізнесу виявляються проблеми зайнятості, підвищення професійної кваліфікації населення, вирішення екологічних проблем, розвитку соціально-орієнтованих проектів. Така тенденція суперечить встановленим у нас в країні традицій, колективістським принципам вирішення соціальних проблем.

Розвиток соціального партнерства представляє сьогодні найбільш дієвий механізм забезпечення громадського порядку. Завдяки цьому механізму формується цивілізована практика розвитку соціально-трудових відносин, заснованих на солідарності і відповідальності суб'єктів державного управління [152, с. 92].

У той же час ідеологія соціального партнерства може і повинна проявлятися і в інших сферах життєдіяльності суспільства, в різних формах, які покликані забезпечити формування цивілізованих відносин між суб'єктами громадянського суспільства, заснованих на справедливості, відповідальності, співучасті, розвитку демократичних свобод. Це досягається на основі соціальної згуртованості, тобто забезпечення добробуту всіх членів суспільства, зводячи до мінімуму.

Сучасні ринкові відносини істотно змінили соціальну структуру суспільства, ціннісні пріоритети соціального благоустрою, відбулося значне розшарування між різними соціальними групами. Соціальні перетворення сьогодні відбуваються на тлі затяжної соціально-економічної нестабільності, яка супроводжується зростанням чисельності малозабезпечених і бідних, збільшенням чисельного складу груп соціального ризику т.д. З іншого боку, спостерігається поступова зміна менталітету населення, зміцнення гуманістичних, демократичних засад. У зв'язку з цим забезпечення громадського порядку виникає завдяки інституціоналізації схем поведінки, які підтримуються в процесі соціальних

взаємодій.

Все це актуалізує проблему формування механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку, заснованого на соціальній справедливості, взаємодії макро- і мікрорівнів державного управління, забезпеченні необхідного рівня соціального захисту населення. Одна з проблем забезпечення ефективності громадського порядку пов'язана з захищеністю інтересів конкретної людини. Соціальна захищеність визначає дію цілого ряду механізмів, передбачених нормативно-правовою базою для збереження доходів окремим особам або сім'ям, які їх більше не мають внаслідок втрати працездатності через старість або інвалідність, хвороби, безробіття, вагітності / материнства, смерті годувальника родини, а також для матеріальної підтримки багатодітних і малозабезпечених груп населення, учнівської молоді та ін.

В умовах модернізації нашого суспільства зростає роль і значення інституту соціального захисту населення як гарантів соціальної стабільності і безпеки суспільства. Такий інститут виконує регулюючу і нормативну функцію і являє «захисні» механізми як для громадського порядку, так і для самого індивіда. Вони контролюють людську поведінку і встановлюють певні його зразки. З його допомогою зумовлюються багато ознак функціонування громадянського суспільства, його економічної і політичної стабільності, суспільної активності громадян, демократичних свобод, політичного та ідеологічного плюралізму.

Звернення до соціального захисту як інституту, що сприяє підтримці певного громадського порядку, не випадково і багато в чому пов'язане з певним рівнем і якістю життя населення, ліквідацією бідності серед населення. Численні дослідження фіксують взаємозв'язок соціальної захищеності та громадської безпеки і стабільності суспільства.

Перехід до нового громадського порядку передбачає, поряд з

гармонійним розвитком особистості, і більш високий рівень потреб, необхідних для збереження її здоров'я та необхідної трудової активності. У зв'язку з цим, особливої актуальності для соціальної безпеки нашого суспільства набуває комплексний соціальний захист, гарантії дотримання трудових прав працівників, забезпечення гідної праці, необхідного рівня та якості життя.

Соціальний захист, з одного боку, призначений для того, щоб захистити людей від важких життєвих ситуацій і в подальшому не допускати їх виникнення. З іншого, - він функціонує завдяки тому, що індивіди діють в ситуації підвищеного соціального ризику.

При цьому під соціальним захистом (для працездатної частини населення) в її сучасному значенні треба розуміти цілісну систему законодавчих, економічних, соціально-психологічних гарантій, що представляє людям необхідні умови для підвищення свого добробуту за рахунок особистого трудового вкладу, соціально-економічної активності. Разом з тим по відношенню до груп соціального ризику (молодь, жінки, інваліди, пенсіонери та ін.). Держава зобов'язана розробляти і закріплювати законодавчу систему гарантій, що забезпечують соціальну справедливість до даних категорій населення з урахуванням їх соціального статусу і соціально-психологічних властивостей [51, с. 64].

У форматі соціально-орієнтованого державного управління стратегія забезпечення охорони громадського порядку, формування і реалізація способів і методів соціального захисту населення визначається з точки зору потреб груп соціального ризику, а також досягнення певного «синергетичного» ефекту. Такий механізм не тільки повинен будуватися на цілій сукупності встановлених чинним законодавством соціально-економічних, нормативно-правових гарантій і прав, діяльності соціальних інститутів і установ, що забезпечують їх реалізацію та створюють умови

для підтримки життєздатності та діяльнісного існування різних верств і груп населення, але і повинен відповідати запитам різних соціальних груп та індивідів. У зв'язку з цим особливого сенсу набуває «системне значення» забезпечення громадського порядку.

Проте, не дивлячись на фактичне існування системи державного управління у сфері охорони громадського порядку, його досить інтенсивний розвиток, вона поки не прийнята суспільною свідомістю в нашому суспільстві в якості повноправного інституту соціального управління, що підтримує певний соціальний порядок. У зв'язку з цим сфера його діяльності суттєво обмежена на практиці функціями органів державної влади, які безпосередньо займаються питаннями «соціального захисту». При цьому нерідко упускається така її важлива функція як забезпечення інтеграції і включеності громадян до здійснення соціальних перетворень. Іншими словами, мова йде про формування активного суб'єкта державного управління.

Суспільство в межах сформованого громадського порядку очікує від особистості необхідного трудового вкладу та відповідної загальноприйнятої соціальної поведінки. У свою чергу конкретна людина розраховує на соціальний захист, соціальну підтримку з боку соціальних інститутів у випадках настання соціальних ризиків. У зв'язку з цим істотно розширюється склад суб'єктів державного управління і можуть бути вирішені ними завдання.

У той же час в умовах здійснюваних перетворень відбулася поляризація населення за доходами, посилилася соціальне нерівність. Актуальним стає необхідність формування таких якостей працівників, як відповідальність та цілеспрямованість, а також продуктивність цінностей їх економічної поведінки.

Висновок про наявність в системі права відокремлених галузей і

похідних від них комплексних галузей законодавства має важливе практичне значення для побудови системи і систематизації законодавства, а так само для практики несуперечливого, системного застосування норм. Наукове розуміння і обґрунтування системи права потрібно саме для того, щоб її висновки допомагали практиці створення законодавства як внутрішньо узгодженої, несуперечливої системи, що не спростовує саму себе в силу логічної неузгодженості окремих законів. Без внутрішньої узгодженості не може бути забезпечено однакове застосування законів, підзаконних актів, всіх правових норм, що діють в державі. А без такої однаковості право взагалі втрачає свою регулюючу роль, свою головну функцію впорядкування суспільних відносин, дотримання всіма інтересів кожного, виражених в правах, свободах і обов'язках людини і громадянина.

Для постановки завдань розвитку системи державного управління у сфері охорони громадського порядку важливо виявити ті головні чинники небезпеки, які будуть зустрічатися в ході створення системи законодавства, а також визначити основні засоби їх подолання.

Принципи охорони громадського порядку утворюють систему, в якій вони, так чи інакше, пов'язані між собою. Ефективність забезпечення громадського порядку досягається використанням всієї системи принципів і кожного з них окремо. Разом з тим, виділення того чи іншого принципу із системи дозволяє конкретно визначити роль кожного принципу, що полегшує їх практичне застосування.

Виходячи з нових умов і цілей розвитку української держави, вважаємо, що найменування «соціально-правові» принципи, а не «соціально-політичні», як це було раніше, більш точно характеризує сучасний прояв і розвиток основної групи принципів.

Систему принципів охорони громадського порядку складають соціально-правові та організаційно-правові. До групи соціально-правових

входять принципи, що мають загальносоціальний характер і реалізуються в забезпеченні громадського порядку незалежно від місця того чи іншого суб'єкта охорони громадського порядку. Соціально-правові принципи є основоположними правилами забезпечення громадського порядку та безпеки.

До організаційно-правових відносяться принципи, на основі яких практично організовується забезпечення громадського порядку, тобто принципи єдності і взаємозв'язку всіх видів безпеки, їх підконтрольності відповідним державним органам і громадським інститутам. Керуючись зазначеними принципами, можна обрати найбільш оптимальні варіанти охорони громадського порядку, раціонально розподілити компетенцію між суб'єктами безпеки, усунути дублювання в реалізації функцій забезпечення громадської безпеки.

Розглянемо сутність соціально-правових принципів охорони громадського порядку, які мають найбільш важливе практичне значення. До таких, на наш погляд, слід віднести: законність; розмежування компетенції; рівноправність населення щодо встановлення адміністративної відповідальності в сфері охорони громадського порядку; гуманізм; соціальна справедливість; об'єктивність; конкретність; ефективність; поєднання централізації і децентралізації; участь громадян в охороні громадського порядку.

Законність. Даному принципу присвячено багато робіт, в яких даються різні його визначення. Термін “законність” набув поширення не тільки в науковій літературі, а й широко використовується на буденному, побутовому рівні і в різнобічній практичній діяльності. Найчастіше термін “законність” застосовується для характеристики людської діяльності і результатів цієї діяльності, причому мова може йти про різні рівні - від актів індивідуальної поведінки, до складних видів діяльності, що

здійснюються великими групами суб'єктів (відповідність законності в діяльності державних органів, законність дій міліції і т.д.). Також термін "законність" вживається в різних сферах механізму правового регулювання (законність прийняття нормативного акта, законність акта правозастосування).

Так, законодавець у своїй діяльності зобов'язаний керуватися правовими нормами, які визначають порядок підготовки та прийняття нормативно-правових актів, основні вимоги до їх змісту і т.д., тобто точне дотримання цих вимог в процесі нормотворчої діяльності та визначеність законності прийнятого нормативного акта. У всіх зазначених випадках єдиною ознакою людської діяльності є її відповідність (або невідповідність) правовим нормам. Така універсальність законності, що охоплює всю політичну систему суспільства, діяльність всіх учасників суспільних відносин дозволяє розглядати її як специфічний, своєрідний правовий «суперпринцип».

Сьогодні більшість авторів визначають, що законність треба розглядати через призму філософських і правових категорій: принцип, метод, вимога, режим, явище. Законність треба розглядати як суворе і неухильне дотримання і виконання законів усіма органами держави, усіма установами і громадськими організаціями, посадовими особами та громадянами. Законність є принципом або вимогою суворого дотримання, виконання правових норм, або системою таких вимог. Ці визначення відображають найважливішу рису законності - вимога до всіх учасників суспільних відносин строго дотримуватися законів держави. Однак етимологія категорій принципу переносить саму законність зі сфери практичної діяльності до сфери ідеології, тому що проголошення будь-якого принципу ще не означає його втілення у життя. Інші автори, з метою підкреслити реальність законності, зробили акцент на те, що законність - це

стійкий суспільний (або правовий) режим неухильного виконання, що виражає волю народу, законів і заснованих на них правових актах. Відзначаючи переваги трактування законності як режиму, треба зазначити, що це дозволяє чітко відмежувати законність від реалізації норм права [152, с. 92].

Істотно відрізняються від наведених вище ті визначення законності, які розглядають її як метод державного керівництва суспільством, що складається в організації суспільних відносин за допомогою видання і неухильного здійснення законів та інших правових актів. Тим самим зміст поняття законність істотно розширюється, оскільки в нього включаються процеси нормотворчості і право реалізації. Це призводить до ототожнення законності з іншим соціальним феноменом - правовим регулюванням суспільних відносин, яке нерідко розглядається як створення державою правових норм і забезпечення їх реалізації. Разом з тим законність, безсумнівно, бере участь у правовому регулюванні суспільних відносин, пронизує зміст соціального права, його дії, і реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків.

Аналіз різних точок зору на поняття законність не дає підстави протиставляти одне визначення іншому, так як всі вони відображають реально існуючі риси і властивості цього складного і багатогранного соціального явища. Законність як специфічне соціальне явища має складну структуру і проявляється в різних аспектах, різні підходи до розуміння законності є обґрунтованими і правильними.

Погоджуючись з доцільністю створення комплексного визначення законності, що відображає всі її основні риси та властивості, слід підкреслити наукову позицію Т. І. Длугопольської, яка відзначала, що ця задача навряд чи може бути вирішена чисто механічним поєднанням різнопланових дефініцій. Визначення виходять громіздкими, недостатньо

чіткими та ускладнені для використання в науковій, та іншій практичній діяльності. Але, практично в кожному визначенні виділяється те головне, що і утворює суть, основу законності, - суворе, неухильне дотримання, виконання норм права учасниками суспільних відносин [51, с. 64].

Для держави законність є одним із засобів управління суспільством. Для громадян вона - один із засобів захисту від порушення їх прав і свобод. Говорячи про роль законності, слід відзначити перш за все її сутність і зміст. У конкретних історичних умовах сутність наповнюється конкретним змістом. Розглядаючи зміст законності, можна виділити три її сторони (елемента) - предметну, суб'єктну і нормативну, а в кожній з них ідеальну (належну) і реальну, фактичну складові. Предметна сторона це ті об'єкти (явища, процеси), які повинні володіти (і реально володіють) властивістю відповідності нормам права, тобто поведінку, діяльність, нормативні та правозастосовні акти та ін.; суб'єктивна - склад суб'єктів, зобов'язаних дотримуватися (і реально дотримуються) правових приписів, а також мають право (і реальну можливість) вимагати такого дотримання від інших; нормативна - зміст і обсяг правових норм, які підлягають загальному дотриманню, виконанню (і дійсно виконуються). Саме в цих сторонах законності і кореняться відмінності.

Зміст законності в значній мірі залежить від складу її суб'єктів. Більшість вчених пов'язують саме поняття законності з діяльністю всіх учасників суспільних відносин, тобто держави, її органів, громадських організацій, посадових осіб і громадян.

Отже, законність є показником забезпечення прав людини в державі і найважливішим критерієм оцінки демократизації суспільства, а також результативності діяльності всіх державних органів. Все це відноситься як до діяльності органів виконавчої влади, так і до правоохоронних структур. Правоохоронні органи повинні виступати гарантом прав і законних

інтересів усіх громадян без їх соціального розмежування і в своїй діяльності підкорятися лише закону.

Слід зазначити, що в умовах, що склалися, органам внутрішніх справ відводиться роль буфера. Вони, поряд з іншими правоохоронними органами, покликані приводити до дії механізм правової охорони, забезпечувати застосування заходів державного примусу з метою усунення перешкод в реалізації прав і обов'язків, відновлення порушеного права, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Використовуючи охоронні правові засоби, органи внутрішніх справ зобов'язані викорінювати порушення законності.

Всебічне вивчення причин порушення законності - важлива умова їх подолання. Для зручності дослідження причин порушень законності їх умовно можна поділити на два види.

До першого належать об'єктивні причини: економічні негаразди, соціальна напруженість, регіональний сепаратизм, морально-психологічна нестійкість суспільства, недоліки у виховній роботі керівників і кадрового апарату, виражені в слабкій вимогливості до виконавців. Другий вид включає суб'єктивні причини, які безпосередньо пов'язані з індивідуальними особливостями. Наприклад, це може бути низький рівень правової свідомості та правової культури, недостатнє або викривлене розуміння громадського обов'язку, відмінні риси характеру, шкідливі звички, грубість, егоїзм і т.д. Не можна не відзначити, що роль об'єктивних обставин у скоєнні правопорушень незмірно зросла, тому що в суспільстві виник такий стан, коли матеріальні передумови під впливом суб'єктивістських прорахунків, помилок, а в ряді випадків і прямих зловживань починають генерувати “зіпсовану свідомість”, коли не спрацьовує колись налагоджена роками, в інших конкретних умовах виробництва і рівня суспільної свідомості, ефективна система управління

суспільними процесами [63, с. 14].

Таким чином, позначення кола причин, що сприяють порушенню законності, дозволяє визначити заходи, спрямовані на її зміцнення і посилення охорони прав і свобод особистості в діяльності органів виконавчої влади з організації охорони громадського порядку. Звісно ж, що найбільш ефективними серед них є:

- контроль за виконанням посадовими особами і громадянами законів та інших нормативно-правових актів, що діють у сфері охорони громадського порядку;

- дотримання всіма посадовими особами законодавчих та інших нормативних актів, що регулюють застосування заходів державного примусу.

Соціально-правові принципи є основоположними правилами забезпечення громадського порядку та безпеки органами виконавчої влади України.

Принцип законності є пріоритетним для всіх напрямків, форм і методів діяльності органів виконавчої влади. Сьогодні, і громадянам, і правозастосовчим органам потрібна інформація про діюче на сьогоднішній момент законодавство, про адміністративні правопорушення, потрібні роз'яснення його принципів і окремих положень. Ця потреба в інформації особливо посилюється в умовах формування правової держави, коли має бути забезпечено панування закону, а у суспільства з'явиться впевненість у тому, що воно живе в координатах законності і справедливості.

Розмежування компетенції. Це означає, що жоден суб'єкт взаємовідносин у сфері охорони громадського порядку не повинен виконувати невластиві йому функції. Таким чином, виключається можливість дублювання суб'єктами взаємовідносин один одного, підвищується ефективність їх спільної діяльності з охорони громадського

порядку.

На основі аналізу повноважень виконавчих органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування в сфері охорони громадського порядку представляється можливим згрупувати завдання з охорони громадського порядку, які вирішуються на національному, регіональному і місцевому рівнях.

На національному рівні представляється необхідним вирішення наступних завдань:

- визначити загальні засади організації діяльності органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в сфері охорони громадського порядку;

- встановити заходи юридичної відповідальності за порушення громадського порядку;

- створити правові основи охорони громадського порядку в межах визначених повноважень;

- організовувати безпосереднє здійснення охорони громадського порядку силами національного підпорядкування, допомоги регіональним і місцевим силам охорони громадського порядку;

- створити систему накопичення і використання вітчизняного та зарубіжного досвіду охорони громадського порядку;

- забезпечити методичне обслуговування регіональних і місцевих сил охорони громадського порядку;

- визначити систему і джерела фінансування національних програм і сил охорони громадського порядку.

На нашу думку, на регіональному рівні потрібно вирішення наступних завдань:

- створити правові основи охорони громадського порядку в межах повноважень місцевої влади;

- удосконалювати діяльність регіональних сил охорони громадського порядку при взаємодії із місцевими органами правопорядку;

- розробити регіональні цільові програми в сфері охорони громадського порядку, взяти участь в підготовці національних програм охорони громадського порядку;

- розробити план надання допомоги органам місцевого самоврядування в сфері охорони громадського порядку;

- удосконалити забезпечення функціонування регіональної системи інформації в сфері охорони громадського порядку;

- створити регіональну систему накопичення, використання і поширення позитивного досвіду органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в даній сфері діяльності;

- забезпечити методичне обслуговування сил охорони громадського порядку на місцевому рівні;

- здійснювати управління місцевими силами охорони громадського порядку і надавати їм допомогу в їх правоохоронній діяльності;

- здійснювати взаємодію з правоохоронними органами, силами охорони громадського порядку, правоохоронними організаціями.

Найбільш сприятливе ставлення громадян до поліції в певній мірі можна пояснити тим, що на них часто не відбивається нездатність поліцейських органів розкрити ті чи інші майнові злочини, оскільки законодавство покладає обов'язок відшкодувати збиток, заподіяний злочином, чи не на винну особу (як може бути і не встановлено), а на державу.

Значиму роль в охороні прав і свобод громадян в правоохоронній діяльності покликані зіграти засоби масової інформації.

Представляється вірною позиція авторів, які вказують на те, що взаємодію із засобами масової інформації необхідно використовувати в

цілях:

- широкого інформування населення про законодавство, направлене на боротьбу зі злочинністю, і практиці його застосування;

- конкретних кримінальних подій, в тому числі заходи, вжиті співробітниками для розкриття окремих злочинів про випадки реального захисту інтересів і прав громадян;

- формування у населення об'єктивної думки про захищеність своїх інтересів та ін.

З метою охорони громадського порядку все частіше необхідно звертатися до авторитету загальнодемократичних, гуманістичних інститутів та ідей, наприклад таких, як панування права в суспільному і політичному житті, дотримання прав людини, до різноманітних форм участі населення у державній діяльності, судового захисту прав і законних інтересів громадян та ін.

Удосконалення нормативної бази охорони громадського порядку буде означати все більш повну відповідність змісту законодавства реальним умовам життя і відображати зміни в економіці, соціальній сфері і т.д. Основним джерелом права повинен стати закон і в більшій мірі прямого впливу, що дозволить реалізувати принцип верховенства правового закону.

Престиж органів виконавчої влади, органів внутрішніх справ та місцевого самоврядування, підтримка їх населенням залежать від уміння працівників цих органів у своїй діяльності вважатися, враховувати і спиратися на загальнолюдські цінності.

Тому, потрібно “олюднити” соціальну роль органів внутрішніх справ, перетворити їх з органів переважно юрисдикційних, каральних до державної служби правоохоронної допомоги, а співробітників - в культурних, професійно підготовлених і соціально освічених фахівців.

Навпаки, ігнорування людського чинника у вирішенні різних життєвих питань сприяє формуванню і зміцненню у свідомості людей почуття неповаги до правоохоронних органів, невіри в силу права.

Підводячи підсумок сказаному, можна відзначити, що систему принципів охорони громадського порядку складають соціально-правові та організаційно-правові засади.

Програма забезпечення діяльності органів виконавчої влади в сфері охорони громадського порядку являє собою складну розгалужену систему заходів, які мають вихід на найрізноманітніші аспекти діяльності різнорідних суб'єктів і мають антикриміногенний потенціал в перспективі. У той же час вважаємо, що найбільш актуальні зараз питання саме організаційного забезпечення охорони громадського порядку, тому програми об'єктивно потрапляють у сферу уваги тих структур, які дійсно зацікавлені в ефективності відповідного контролю.

К. М. Костовська справедливо зазначає, що в основу концепції державного контролю над злочинністю повинні бути покладені наступні ідеї: узгодження права і моральності; визначення розумної ієрархії правоохоронних цінностей; рівність всіх перед законом, підтримка зворотного зв'язку; забезпечення меж державного контролю над злочинністю; формування пріоритетів діяльності суб'єктів відповідної компетенції і цілеспрямована узгодження їх зусиль [93, с. 98].

Багатогранність і складність проблеми охорони громадського порядку обумовлює багатоаспектний характер її здійснення. Організація вирішення зазначеної проблеми передбачає в якості обов'язкового елемента узгоджені дії ряду державних органів. З урахуванням викладеного, представляється можливим провести класифікацію системи координуючих органів.

Аналіз процесів державного управління у сфері охорони

громадського порядку, що відбуваються в сучасному соціальному просторі, вимагає чіткого виділення кожного з них. У зв'язку з цим визначення понять стає тією базою, на якій може бути побудований подальший аналіз, прогнозування, планування, організація, прийняття рішень і контроль в рамках системи публічної влади і державного управління та їх діяльності.

Деконцентрація і децентралізація - складні процеси, що охоплюють і регіональний і національний рівні територіального управління. Формування і функціонування управлінських систем в регіонах, в тому числі і діяльність громадських об’єднань, стає актуальним, що потребує особливої уваги як з боку держави, так і з боку соціуму.

Централізація - це є одна з форм організації публічного управління, при якій тільки держава, в особі своїх управлінських структур забезпечує функціонування адміністративного управління, використовуючи ієрархічні вертикалі публічної влади і управління. Така організація стоїть на сторожі загальних (державних) інтересів, мінімізує активність інших центрів управління (громадських об'єднань), не терпить самостійності і ініціативи низових ланок управлінського простору, ігнорує територіальні аспекти діяльності та розвитку, ефективно діє в межах ідеології надзвичайного управління. Порушення принципів його організації неминуче веде до руйнування публічного управління в класичних адміністративних просторах [98, с. 122].

Децентралізація - це є більш продуктивна і ефективна форма організації державного управління, при якій поряд з державою, існують інші суб'єкти управління, що виконують певні адміністративні завдання. Адміністративна організація є децентралізованою, якщо поряд з загальнодержавними органами влади, функціонують територіальні, які мають право прийняття ряду рішень адміністративного характеру і мають відносно широку автономією щодо центральних державних органів влади.

Функціонування, розвиток і процвітання територіальних, тобто регіональних об’єднань на основі принципів самостійності та автономії, визначається конституційно-нормативними межами сучасного управлінського простору. Це означає, що в сфері організації державного управління виникає необхідність в проведенні розмежування владних повноважень і змісту компетенції в діяльності органів публічної влади і державного управління на різних лінійних і функціональних рівнях соціального простору з використанням механізмів правового регулювання та взаємодії між органами державного і місцевого управління.

Взаємодія різних органів, організацій і окремих громадян є необхідною закономірністю формування і функціонування держави. Чим послідовніше і цілеспрямованіше розроблена і реалізована в окремій державі модель взаємодії його структур, тим ефективніше воно здійснює свої завдання. Тому питання взаємовідносин та взаємодії державних і місцевих органів влади одні з найбільш складних і важливих в праві. Від їх правильного вирішення багато в чому залежить не тільки доля місцевого самоврядування в Україні, але і ефективність самого конституційного ладу [101, с. 98].

Дуже важливо закріпити на законодавчому рівні, що місцеві органи влади вирішують усі питання місцевого значення не тільки виходячи з інтересів населення, а й керуючись загальнодержавними інтересами та загальнодержавною політикою. Здається, що такий стан має пронизувати всю систему законодавства про місцеве самоврядування. Не можна допустити, щоб місцеві і державні інтереси протиставлялися. Все, що вигідно для місцевої громади, має бути вигідно і для правової соціальної держави.

Вдосконалення позицій місцевого самоврядування в сфері охорони громадського порядку, спрямованих на зміцнення взаємодії з органами

державної влади в досліджуваній сфері, при тісній взаємодії з існуючою системою органів внутрішніх справ в особі поліції, які безпосередньо здійснюють охорону громадського порядку в Україні, має здійснюватися наступними методами:

- потенціал системи органів, які здійснюють охорону громадського порядку, переважно повинен здійснюватися на основі історичного аналізу, а також пошуку і використання його внутрішніх резервів, і перш за все, у сфері управлінської діяльності;

- вдосконалення організаційних структур, в першу чергу, підрозділів поліції (міліції), що забезпечують громадський порядок і безпеку, таких підрозділів, як служба дільничних інспекторів міліції, чия діяльність заснована на принципах квартальної поліції, патрульно-постової служби міліції, заснованої на принципах єдиної дислокації, служби інспекторів у справах неповнолітніх, органів ліцензійно-дозвільної системи, державної автомобільної інспекції і т.д., їх лінійно-функціональному закріпленні на визначеній території.

Основними завданнями забезпечення громадського порядку і громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій є:

- забезпечення своєчасного оповіщення та інформування населення про виникнення надзвичайних ситуацій;

- проведення розвідки місцевості, визначення місць зараження, опалення стану транспортних комунікацій в зоні надзвичайних ситуацій;

- громадського порядку в місті, на маршрутах евакуації населення і матеріальних і культурних цінностей на території міста;

- охорона матеріальних і культурних цінностей.

Для вирішення цих завдань органи місцевого самоврядування проводять такі заходи:

- організація та ведення адресно-довідкової роботи, розгортання

фільтраційних і евакуаційних пунктів, створення контрольно-пропускних і режимних пунктів для забезпечення пропуску людей, техніки і транспортних засобів через закриті кордони і напрямки з дотриманням спеціальних карантинних, санітарно-гігієнічних і профілактичних правил; забезпечення екстреної евакуації громадян в місця збору евакуйованих, надання першої медичної допомоги постраждалим, надання допомоги медичним працівникам у вивезенні загиблих і постраждалих людей із зон надзвичайних ситуацій, районах надзвичайних ситуацій охорони матеріальних і культурних цінностей, майна;

- забезпечення супроводу евакуаційних колон і колон сил цивільної оборони, організація безпеки дорожнього руху в зонах надзвичайних ситуацій;

- проведення заходів щодо попередження та припинення масових заворушень, паніки серед населення, поширення неправдивих і охорона адміністративних будівель, займаних органами державної влади, органами місцевого самоврядування, особливо важливих об'єктів і об'єктів життєзабезпечення населення;

- обмеження або припинення (при необхідності) руху автотранспорту на зруйнованих і небезпечних для руху ділянках транспортних комунікацій, організація установки необхідних технічних засобів для регулювання дорожнього руху.

Одним з варіантів реформування, пов'язаних з підвищенням ефективності діяльності місцевого самоврядування в області охорони громадського порядку, могла б стати передача органам місцевого фінансування повноважень контролю і управління за її окремими підрозділами, а також впровадження практики вибірковості деяких посад (наприклад, дільничних уповноважених), що забезпечило б довіру населення, своєчасне отримання інформації, забезпечення місцевих

традицій і т.д.

Охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, дотримання законності та зміцнення правопорядку в країні немислимі без участі громадян. Опора на підтримку громадян і громадських об'єднань - одна з неодмінних умов ефективної діяльності правоохоронних органів щодо попередження та припинення правопорушень.

Громадський порядок пов'язаний з самоорганізацією і саморегулюванням суспільства. При цьому громадський порядок як узгодженість дій усіх членів суспільства забезпечується не марними зусиллями держави та його органів, а ними самими, на основі гарантованих прав, коли кожен, діючи в своїх інтересах, тим самим працює на загальне благо.

В даний час також розрізняються форми індивідуальної і колективної участі громадян в охороні громадського порядку. До форм індивідуальної участі відносяться:

1) участь у заходах з пропаганди правових знань;

2) сприяння правоохоронним органам в профілактичній роботі з особами, схильними до скоєння правопорушень;

3) сприяти правоохоронним органам у діяльності з профілактики та попередження дитячої бездоглядності та правопорушень неповнолітніх;

4) позаштатна співпраця з правоохоронними органами відповідно до законодавства України.

Щодо колективних форм участі громадян в охороні громадського порядку особливий інтерес викликає класифікація, в основі якої знаходиться організаційно-правова форма й особливості адміністративно-правового статусу об'єднань. Власне кажучи, потрібно розрізняти:

- державно-громадські об'єднання;
- суспільно-державні об'єднання;

- громадські об'єднання, у яких охорона громадського порядку є основною статутною метою;
- громадські об'єднання, у яких охорона громадського порядку є додатковою статутною метою створення.

При цьому об'єднання громадян з охорони громадського порядку за своєю організаційно-правовою формою є виключно державно-громадськими об'єднаннями. На відміну від громадських, державно-громадські об'єднання мають ряд ознак, що дозволяють їм здійснювати участь в охороні громадського порядку в межах сприяння органам внутрішніх справ щодо виконання покладених на них завдань у сфері охорони громадського порядку, і володіти рядом спеціальних обов'язків і прав щодо участі в охороні громадського порядку. Основні ознаки діяльності державно-громадських об'єднань в процесі охорони громадського порядку розглянуто в таблиці 3.1.

Дослідження форм участі громадян в охороні громадського порядку дозволяє зробити наступні висновки. Охорона громадського порядку немислима без участі в цій справі громадян. Така участь здійснюється за допомогою індивідуальних та колективних форм.

Елементами визначення типології адміністративної реформи є:

- роль держави в суспільстві;
- структура органів державного управління;
- підвищення ефективності та результативності діяльності державного апарату;
- управління державною службою; реформа фінансового управління;
- підзвітність і прозорість державного апарату.

Таблиця 3.1

Основні ознаки діяльності державно-громадських об'єднань в процесі охорони громадського порядку

Ознака	Характеристика
відмінність в порядку створення	державно-громадські об'єднання громадян створюються за ініціативою органів державної влади, а не з ініціативи громадян, що об'єдналися на основі спільності інтересів для реалізації спільних цілей
відмінність у формі управління	державно-громадські об'єднання громадян не є самоврядними формами з огляду на те, що їх діяльність організовується, спрямовується і координується органами державної влади
керівники державно-громадських об'єднань не обираються членами об'єднання	призначаються з виданням індивідуальних правових актів органами державної влади
фінансування державно-громадських об'єднань здійснюється в цілому, як правило, органами державної влади, за рахунок коштів місцевих бюджетів	не за рахунок членських внесків і пожертвування

Реалізація державного управління у сфері охорони громадського порядку дозволить впровадити позитивні результати, що опосередковують необхідність створення системи державного управління, здатної досягати суспільно значущих цілей:

- зниження витрат на ведення бізнесу за рахунок скорочення адміністративних бар'єрів;

- створення нових ринкових послуг для приватного бізнесу в результаті часткового відходу держави зі сфери економіки, де його присутність є недоцільною;

- підвищення якості та доступності державних послуг для громадян;

- підвищення довіри громадян і бізнесу до державних інституцій.

Звісно ж, що типологія механізму державної влади має сукупний об'єкт опосередкування з виробництва і надання державних послуг громадянам та юридичним особам. У цьому зв'язку типологія механізму державної влади здійснюється на системній основі з оптимізацією функцій органів виконавчої влади, заходів адміністративної реформи щодо вдосконалення системи і структури, діяльності органів виконавчої влади.

При розробці концепції державного управління у сфері охорони громадського порядку, що представляє собою систему науково обґрунтованих та офіційно прийнятих поглядів на життєво важливі інтереси особистості, суспільства, держави, та органів державної влади, специфіку загроз цим інтересам і стратегію їх захисту, необхідно враховувати її соціально-правовий характер. Її значення на сучасному етапі розвитку української державності зростає в силу об'єктивних закономірностей, що визначають в кінцевому підсумку темпи науково-технічного прогресу та шляхи демократизації всіх державних, громадських та інших структур.

Тому, на нашу думку, інструментарій підвищення результативності інформаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку, треба удосконалити наступними напрямами:

- реалізація збалансованості процесу цифровізації процедур забезпечення громадської безпеки;

- сприяння створенню умов підвищення профілактики злочинності та

спільної безпеки на основі проактивної систематичної комунікації з юристами, громадськістю та засобами масової інформації;

- створення умов для функціонування місцевої системи інформування в сфері охорони громадського порядку;

- удосконалення координаційних механізмів підтримання миру і гарантування публічної безпеки;

- синхронізація процесу запровадження цифрової трансформації за напрямом забезпечення громадської безпеки;

- забезпечення нормативно-правового регулювання в сфері охорони громадського порядку в межах повноважень органів місцевого самоврядування;

- посилення інституційної спроможності органів державної влади всіх рівнів щодо створення національної низькорівневої інноваційної технологічної архітектури забезпечення надання електронних адміністративних послуг.

3.2. Підходи до формування механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку

Формування громадського порядку, що представляє собою процес цілеспрямованої діяльності, слід поділяти на наступні етапи реалізації. Першому властиво створення образу (моделі, ідеї) порядку. На другому вирішується питання про засоби втілення цього образу і засоби його підтримки. Третій етап безпосередньо пов'язаний з реалізацією в соціальному житті відповідних ідей і рішень. На четвертому здійснюється аналіз образу з реальністю. Для п'ятого характерний пошук і реалізація напрямів удосконалення порядку та заходів його забезпечення.

Припинення порушення громадського порядку є не просто проханням

припинити протиправну поведінку, а є проявом певної активності особи, що виразилася в застосуванні до хулігана фізичної сили, в його затриманні, а також в скоєнні інших дій (наприклад, виклик наряду поліції).

Слід мати на увазі, що зменшення або збільшення кількості адміністративних правопорушень, зафіксоване в тому чи іншому регіоні на підставі наявних статистичних даних, може відображати як справжні тенденції даного явища, так і свідчити про зниження або, навпаки, про підвищення активності відповідних служб органів внутрішніх справ у сфері боротьби з адміністративними правопорушеннями. Тому в кожному конкретному випадку оцінювати результати слід не за одним показником, а за комплексом показників [79, с. 20].

Стратегією довгострокової соціально-економічної політики держави має стати послідовне підвищення рівня та якості життя населення на основі самореалізації кожного громадянина, зниження несправедливої соціальної диференціації. В країні має відновитися практично повністю втрачена довіра між громадянами та державою, між громадянами і бізнесом, між бізнесом і владою. Тільки в цьому випадку можлива інституціоналізація цінностей громадянського суспільства. Саме в цьому бачиться одна з основних рольових позицій інститутів державного управління [154, с. 185].

Проблема існує в необхідності зміни менталітету на основі розвитку інститутів громадянського суспільства, селекції життєвих і ціннісних пріоритетів демократії на основі відтворення власного соціокультурного середовища. Це можливо на основі синхронізації економічного та соціального розвитку через розширення прав і свобод людини, поліпшення рівня життя людей.

Бізнес-спільнота може внести гідний вклад в модернізацію української економіки. З переходом розвинених економік на інноваційний шлях розвитку все більшу роль в забезпеченні стабільного зростання

бізнесу відіграють нематеріальні активи, що відображають наявність у підприємств нових продуктів і процесів, а також унікальних знань і компетенцій. За деякими авторитетними оцінками, частка інтелектуального капіталу в активах компаній в країнах з розвиненою ринковою економікою досягає трьох чвертей від реальної вартості активів.

Для багатьох організацій значення інтелектуального капіталу особливо високо. Більш того, воно є вирішальним, так як інтелектуальні активи визначають сферу спеціалізації даних організацій. Управління інтелектуальним капіталом має вестися в межах формування суспільства, заснованого на знаннях. В контексті цього напрямку актуалізується широке коло науково-методичних питань, що стосуються в тому числі і побудови системи оцінки агентів модернізації нашого суспільства, саме їм стає все більш вигідною стабільність і виконання законів, подолання дефіциту відповідальності.

Управлінські інновації в певній мірі повинні орієнтуватися на технологію конструювання такого громадського порядку, який не тільки б характеризував інтереси і потреби різних груп, але і дозволив би забезпечити збалансовану взаємодію суб'єктів і об'єктів державного управління на основі забезпечення їх відкритості новим ідеям і методам, побудови управлінської культури, заснованої на взаємній відповідальності сторін.

Недостатньо високий рівень інноваційної активності суб'єктів державного управління у сфері охорони громадського порядку ми пов'язуємо і з недоліком ресурсної бази, обмеженням бюджетного фінансування інноваційних проектів. Таким чином, в сучасних умовах необхідна чітка, науково обґрунтована і продумана технологія управління соціальними процесами, яка будується на стратегії, оптимально враховує інтереси суспільства, держави і всіх - великих і малих - соціальних і

економічних суб'єктів на різних рівнях соціального управління (національному, регіональному, місцевому).

Серед стратегічних завдань державного управління у сфері охорони громадського порядку пріоритетне місце займає задача «стабілізації» суспільних відносин і розробки відповідної тактики. При цьому не слід забувати, що основою сучасного громадянського суспільства виступає поєднання стійкості суспільних інститутів і вільного розвитку індивідуальних сил. Відповідно до цього принципу зусилля всіх інституцій і органів державного управління повинні бути спрямовані на досягнення оптимальних заходів взаємозв'язку суспільства і особистості, яка передбачає дотримання інтересів соціального цілого при максимальному забезпеченні історично можливої мірі свободи особистості і розвитку основних соціальних імперативів. Пріоритет тут необхідно віддавати формуванню збалансованих програм розвитку, які враховують інтереси як виробничого сектора економіки, так і витратних напрямків соціальної сфери (комунального, соціального комплексу і т.д.). Для цього необхідна побудова в кожному регіоні відповідної соціально-управлінської системи, яка забезпечує реалізацію ряду функцій: обґрунтування цілей і вибір головних напрямків їх досягнення, балансування найважливіших ресурсних обмежень і узгодження суперечливих інтересів всіх суб'єктів і об'єктів державного управління, активізацію рушійних сил соціального розвитку.

Стабільний розвиток суспільства багато в чому визначається сформованим громадським порядком, тими формами і методами, які використовуються для його підтримки. Особливого значення набуває підвищення ролі адміністративно-політичної діяльності, становлення соціальної структури і розвитку інститутів громадянського суспільства, а також зміцнення соціокультурних основ і соціальної справедливості [159, с. 208].

Соціально-управлінський напрям дозволяє нам виділити соціальні механізми, що забезпечують громадський порядок в контексті реалізованої державою соціальної політики. Іншими словами, мова йде про сукупність закономірностей і принципів, форм, що застосовуються на їх основі методів і способів взаємодії об'єктів і суб'єктів державного управління, що регулюють соціальну поведінку індивідів і груп в суспільстві, а також визначають спільну дію законів самоорганізації та державного управління в соціальних підсистемах. У контексті соціально-орієнтованого державного управління пріоритет віддається насамперед тим механізмам, які забезпечують реалізацію соціальних інтересів і потреб людини - соціальної політики, соціального захисту, соціального партнерства. Дані механізми конкретизуються на основі актуалізації організаційно-розпорядчих форм, методів і способів прийняття і реалізації управлінських рішень, розподілу реалізованих завдань між різними рівнями державного управління.

Соціальна політика в широкому сенсі є одним з напрямків соціально-економічного регулювання, дозволяє забезпечити зниження соціальної напруженості, підвищення рівня і якості життя населення, узгодження особистих свобод та інтересів окремих громадян. У вузькому сенсі соціальну політику можна визначити як комплекс заходів, спрямованих на здійснення соціальних програм, вирішення багатьох соціальних проблем, пошук необхідних ресурсів і ефективних шляхів досягнення поставлених завдань щодо збалансованого розвитку суспільства.

Мета соціальної політики - створення необхідних соціальних умов і забезпечення справжньої соціальної згоди на основі якнайповнішого врахування соціальних інтересів і потреб за допомогою певних механізмів (податкової системи, пенсійної системи, державного обов'язкового соціального страхування, державного медичного страхування, добровільного страхування ризиків та ін.). Досягнення цієї мети необхідне

при побудові стабільного суспільства, формуванні та підтримці соціального порядку, державному регулюванні процесів, пов'язаних із забезпеченням громадянських свобод в галузі соціальної сфери, залучення ресурсів капіталу до відтворення робочої сили [153, с. 300].

Головна роль у проведенні соціальної політики, безумовно, належить державі, яка формулює загальну концепцію і основні напрямки соціальної політики, забезпечує її законодавчу і правову основу. Цілком обґрунтованою є точка зору тих експертів, які розглядають державу як найбільшого замовника і виконавця в цих сферах діяльності. Навпаки, якщо ж держава не є прямим замовником рішень соціальних проблем, то вона повинна визначати проблеми, на які повинен реагувати бізнес.

Ефективна соціальна політика передбачає активну участь у розробці та прийнятті управлінських рішень представників різних регіонів, місцевих громад і громадськості, розвитку демократичних свобод, прав та інтересів громадян, цінності праці.

Соціальна політика реалізується на основі заходів щодо соціального забезпечення та формування системи соціальних послуг. Конкретним об'єктом відносин в межах соціальної політики є благо, представлене у формі соціальних виплат, послуг або пільг. Форми прояву соціальних послуг залежать від використовуваного виду соціального захисту. Соціальні послуги спрямовані на підтримку рівня і якості життя різних верств населення незалежно від їх участі у трудовій діяльності та виплати страхових внесків. Соціальний захист включає такі напрямки як соціальне забезпечення, соціальна допомога, соціальне страхування.

Відзначаючи актуальність питань вивчення та аналізу адміністративної практики, слід підкреслити її важливість в профілактиці адміністративних правопорушень. Передумовами профілактичної діяльності є передбачення розвитку адміністративних правопорушень, знання всього

комплексу чинників, що обумовлюють їх вчинення. Таке передбачення має спиратися на достовірні дані про стан та динаміку адміністративних правопорушень.

У зв'язку з цим в цілях підвищення ефективності адміністративно-процесуальної діяльності та забезпечення досягнення істини у справах про адміністративні правопорушення пропонується посилити адміністративну відповідальність свідків, спеціалістів, експертів та перекладачів за дачу завідомо неправдивих показань, висновків, а також адміністративно-процесуальних покарань зазначеним особам за ухилення від своїх обов'язків

Проблема забезпечення гарантій прав і свобод громадян окрім позначених нами питань вдосконалення адміністративного законодавства потребує й відповідного організаційного забезпечення. У першу чергу, на більш високий рівень, повинна бути піднята робота з вивчення та аналізу практики застосування законодавства про адміністративні правопорушення відділами, відділеннями, групами з нормативно-методичного та контрольного забезпечення адміністративної практики в сфері охорони громадського порядку. Їх мета - надати методичну допомогу співробітникам зазначених підрозділів у виконанні адміністративного законодавства, узагальненні та аналізі адміністративної практики, вжиття заходів відносно її вдосконалення на основі принципів законності, гуманізму та соціальної справедливості.

Безумовно, істотний вплив на забезпечення охорони громадського порядку здійснює довіра населення до інститутів громадянського суспільства. Багато що у забезпеченні громадського порядку залежить від рівня організованості суб'єктів соціального управління, демократизації системи соціального регулювання.

В цілому ж необхідно вказати як мінімум на чотири взаємопов'язані інституційні складові забезпечення громадського порядку: ціннісно-

орієнтаційна складова; інституційно-нормативна складова; опосередкована або соціально-економічна складова; завершальним етапом процесу формування громадського порядку є побудова детермінованої статусно-рольової структури, та її легалізація.

Представлені складові підкреслюють об'єктивну потребу в упорядкуванні соціальних відносин. Наявність загальних правил, норм, зразків поведінки дозволяє відтворювати соціальну взаємодію і відповідним чином оцінювати свою поведінку в соціальному середовищі. Таким чином, мова йде про соціальне управління, виникнення стійкої системи взаємовідносин, соціальної стабільності. У сучасних теоріях вельми поширеною є оцінка орієнтації членів суспільства на забезпечення внутрішньої згоди щодо деякого набору спільних цінностей. Наприклад, представники структурно-функціонального підходу схильні розглядати суб'єкт-об'єктну взаємодію через призму загальних цінностей і норм, які формуються в соціальному середовищі. При цьому безконфліктні відносини встановлюються в силу того, що соціальні суб'єкти виконують покладені на них форми поведінки, які регламентуються існуючими цінностями і нормами.

Стійкість соціальної системи багато в чому зумовлюється «зворотним зв'язком». Підтримка громадського порядку залежить від дій суб'єктів державного управління з контролю за виконанням прийнятих в соціальній системі норм.

Соціальний контроль як елемент управлінського циклу розглядається в рамках соціальної практики і включає визначення девіантної поведінки і реагування на нього з метою скорочення завданої шкоди. Представлена позиція потребує доповнення ефективним соціальним контролем, орієнтованим на збалансоване використання як негативного, так і позитивного зворотного зв'язку, дає необхідні результати.

Цілі використання соціального контролю багато в чому визначаються захистом громадян, забезпеченням стабільного функціонування суспільства як соціальної системи. Тому застосування державою владного ресурсу здійснюється від імені громадських інтересів і покликане, певною мірою, консолідувати суспільство.

Неадекватний соціальний контроль «засмучує» соціальну систему і може бути двох видів - недостатній і надмірний, слабкий і жорсткий і т.д. У будь-якому випадку неефективний (розбалансований) соціальний контроль призводить до дисфункції соціальної системи та втрати її керованості. Різке посилення законодавства, точкові репресії і гучні політичні процеси над опонентами підвищують ризики і ціну незалежного колективного впливу, ускладнюють об'єднання.

Легітимність встановлюваного громадського порядку багато в чому визначається його ефективністю. Вивчаючи динаміку взаємозв'язку легітимності і економічних перетворень, можна звернутися до здатності органів державного управління забезпечити основні функції забезпечення громадського порядку на основі соціального прогресу і консенсусу.

В цілому ж нездатність органів державного управління вирішити поставлені перед суспільством завдання, наявність істотних диспозицій в структурі нормативно-ціннісних очікувань може виражатися в диспропорційній зміні громадського порядку.

Таким чином, громадський порядок являє собою цілісну систему, яка регламентує діяльність суб'єктів державного управління. Така система створює об'єктивні можливості для реалізації індивідуальної колективної поведінки на предмет задоволення своїх життєвих потреб, ціннісних орієнтацій і підтримується завдяки наділення людини необхідними знаннями в процесі соціалізації і його закріплення в контексті суб'єкт-об'єктних взаємодій.

Нові запити нашого суспільства бачаться у розробці найбільш ефективних механізмів, що забезпечують формування моральних орієнтирів, відповідального громадянина України, а це можливо на основі більш детальної оцінки ролі і значення існуючих інститутів державного управління. Разом з тим особливості, що розкривають взаємозв'язок соціального середовища і поведінку її частин, важливо пов'язати з здійснюваними перетвореннями, а також наявністю багатьох соціальних ризиків, істотною соціальною диференціацією населення.

Побудова нового громадського порядку кореспондується з розпадом ряду традиційних економічних і соціальних структур. При цьому стратегія модернізаційного розвитку багато в чому пов'язана з процесом самоорганізації суспільства, включаючи розвиток ринкових відносин.

У контексті соціально-орієнтованого підходу особливе значення має складна динаміка розвитку соціальних систем. Громадський порядок в даному випадку розглядається як певний результат цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління, так і підсумок системної самоорганізації. Все це дозволяє нам визначити управління громадським порядком як сукупність цілеспрямованих дій, що сприяють утворенню, становленню та розвитку взаємодії між елементами соціальної системи, що характеризується певним режимом її функціонування. Забезпечення громадського порядку як певний етап соціального управління безпосередньо пов'язаний з діяльністю держави, підвищенням рівня системної самоорганізації.

Стабільний стан розвитку національної економіки сприяє реалізації інтелектуального потенціалу країни на основі розробки і впровадження корисних інновацій та підвищення їх затребуваності національною економікою, що спирається на сучасні, а не архаїчні суспільні відносини. В кінцевому рахунку передбачається, що будуть створені умови для

максимального розвитку особистості. Очевидно, що новий етап соціального розвитку формує особливу структуру суб'єкт-об'єктної взаємодії і соціальної стратифікації.

Сучасна концепція соціальної структури постіндустріального суспільства передбачає наявність декількох класів: власників дефіцитних ресурсів, власників не дефіцитних ресурсів і зайвих або соціально-виключених. Основні соціальні протиріччя пов'язані з наявністю цих «ресурсних» класів. При цьому в якості підстав соціальної диференціації виділяється обсяг і структура активів. Такі активи виявляються в політичних, економічних, особистісних, громадянських, престижних, культурних вимірах. Громадський порядок в сучасних умовах характеризується збалансованою, системною структурою у вигляді ієрархічно закріплених і відтворюваних щодо нерівності. Для різних суспільств характерні особливі форми і підстави соціальної нерівності і способи соціального ранжирування, різні типи суб'єкт-об'єктних відносин. В рамках формування стратифікаційної структури українського суспільства актуальності набуває знаходження спільних принципів, законів або інваріантних моделей взаємин індивідів з соціальною структурою [39, с. 150].

В умовах зростаючої соціальної диференціації, «поляризації» доходів соціально вразливих верств населення, частоти і масштабів порушення соціальних прав актуалізується проблема державного управління у сфері охорони громадського порядку. Державне управління у сфері охорони громадського порядку ми розглядаємо в контексті цілеспрямованої самоорганізації життєдіяльності різних соціальних груп, індивідів на основі визначення соціальних орієнтирів, поведінкових практик, ціннісно-смислових підстав суб'єкт-об'єктних відносин.

Безсумнівно, для здійснення несуперечливого переходу до

постіндустріального суспільства необхідно так узгодити тип і темп розвитку, щоб формування і засвоєння в широких колах населення ціннісних імперативів, як домінуючих, сталося швидше, ніж існуюча раніше ретроградна інституційна система. Подібне завдання трансформації вкрай складне, в тому числі для найбільш розвинених країн, і повинне вирішуватися в контексті управління соціальним порядком на основі розробки загальнонаціональних пріоритетів, існуючих умов соціально-економічного розвитку.

Замість повної закритості або відкритості країни робиться ставка на активну інтеграцію нашого суспільства до світового співтовариства і господарства при одночасному захисті прав та інтересів українських виробників. Це - «раціональна» політика, яка пропонує реальне вирішення відповідних проблем з урахуванням існуючих на сьогодні бюджетних та спільних ресурсних обмежень, розвитку інститутів громадянського суспільства. Очевидно, що програма інноваційного розвитку дозволяє оптимізувати соціальні витрати перетворень і відображати загрози фінансової кризи, забезпечити розширення виробництва і впровадження високотехнологічного устаткування.

Для побудови інноваційної економіки з розвинутим підприємництвом, інноваціями та високою продуктивністю виробництва Україні як державі, яка має великий інтелектуальний потенціал, необхідно розв’язати зазначені проблеми. Державна інноваційна політика має фокусуватися на напрямах, які відповідають інноваційному процесу в Україні, враховуючи інтереси всіх заінтересованих сторін. Саме тому особливо важливою є співпраця між усіма учасниками інноваційного процесу, які сприяють інноваціям на всіх етапах створення і виведення інноваційного продукту на ринок [146].

Потреби та інтереси суспільства і держави у всі часи вимагали впорядкованості та стабільності соціального життя. Все актуальнішими в

даний час стають проблеми формування правової держави і розвитку цивілізованого демократичного суспільства. Їх вирішення неможливо уявити без наявності належного правового порядку в державі, як необхідної умови нормального функціонування всіх соціальних сфер. Вся справа в тому, що відсутність громадського порядку руйнівним чином позначається на суспільстві. Це може проявлятися, перш за все, в незахищеності прав, свобод та інтересів громадян, загрозі життю, здоров'ю та гідності людей, позбавленні гарантій соціального захисту, в соціальному розшаруванні суспільства, тощо. В силу цього забезпечення громадського порядку є одним з основних і найважливіших напрямків діяльності держави.

Якщо ж вести мову про встановлення ефективного комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку, то вирішення даного напряму, вимагає розгляду ряду взаємопов'язаних поетапних блоків питань:

1) науковий аналіз поняття ефективності стосовно до нашого дослідження;

2) факторний аналіз ефективності комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку;

3) визначення можливих шляхів підвищення ефективності комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку в інтересах соціального благоустрою.

Очевидно, що поділ цілей можна продовжити, якщо за основу взяти правоохоронну діяльність, то цілі вельми умовно можна поділити на безпосередню (мета-завдання), опосередковану та кінцеву. Безпосередньою метою є, перш за все, охорона суспільних відносин від конкретних протиправних діянь і запобігання вчиненню правопорушень. Опосередкованою метою є усунення причин і умов вчинення правопорушень. Кінцева мета - досягнення правового порядку в суспільстві

(дана мета збігається як з усіма іншими кінцевими цілями форм забезпечення правопорядку, так і з метою самого комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку).

Основною метою реалізації комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку є досягнення правового порядку в суспільстві. В якості критеріїв його ефективності можливо використовувати такі як:

- зниження реального рівня порушення юридичних заборон;

- невиконання юридичних обов'язків і, відповідно, підвищення рівня використання суб'єктивних прав, закріплених в правових нормах. Якщо розглядати, порушення кримінально-правових заборон, то в якості критеріїв ефективності можна виділити зниження питомої ваги тяжких, найбільш поширених, скоєних раніше судимими злочинів і т.д.

Таким чином, представляється можливим запропонувати наступне визначення ефективності комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку: властивість оцінки, що визначає ступінь (рівень) результативності функціонування інституційно-правового механізму в досягненні громадського порядку в суспільстві.

Ефективність реалізації комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку безпосередньо залежить від певних об'єктивних і суб'єктивних умов, які в узагальненому вигляді, відносяться як до державного управління, так і до сфери його реалізації. Комунікаційний механізм державного управління у сфері охорони громадського порядку діє в реальній сукупності суспільних відносин, на основі, і в рамках існуючого суспільного життя і суспільної свідомості. Це дозволяє зробити висновок, що характер внутрішньосистемних зв'язків комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку, а також його взаємозв'язку з різними сторонами

суспільного життя багато в чому визначає ті умови, які, в кінцевому рахунку, забезпечують його ефективність.

Очевидно, що проблеми ефективності комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку неможливо вивчати без збору та аналізу інформації про чинники, що впливають на стан громадського порядку. У свою чергу, основне завдання аналізу умов ефективності комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку полягає в тому, щоб пізнати природу залежності стану громадського порядку від наявності наявних проблем в його досягненні. Узагальнення накопичених знань в сфері державного управління у сфері охорони громадського порядку дає можливість зробити висновок методологічного характеру про те, що необхідним є виявлення найголовніших чинників, які визначають успіх або неуспіх стратегічної діяльності.

А. А. Клочко, досліджуючи ефективність реалізації правозастосовних актів щодо охорони громадського порядку, виділяє її загальнозначущі і специфічні причини. До числа перших відносить: економічний і політичний лад суспільства, а також його високу культуру (юридичну культуру зокрема), а серед спеціальних виділяє зміцнення громадського порядку, соціальну значимість, обґрунтованість і досконалість правових норм (чинник якості законодавства), досконалість процесуальних норм і організаційних правил, встановлення (фіксація) законодавцем самої необхідності і меж правозастосування, законність, облік в межах законності неправових правил соціального життя, належна організація правозастосовних органів, укомплектування їх потрібними кадрами і створення творчої обстановки для роботи, забезпеченість матеріально-технічними засобами [73].

Умовами ефективності реалізації комунікаційного механізму

державного управління у сфері охорони громадського порядку, слід вважати: соціальну цінність норми, ефективність нормативно-правового регулювання в цілому, режим соціалістичної законності, належний рівень реалізації правових норм, ступінь інформованості адресатів про їх зміст, а так само їх рівень правосвідомості і правової культури.

До умов ефективності впровадження правових стимулів і обмежень в процесі забезпечення громадського порядку, можна віднести: адекватність правових стимулів і обмежень (форми) інтересам, мотивам і установкам (змістам); досконаліть законодавчої і правозастосовчої діяльності; рівень правової культури суспільства і окремої особистості; стан законності; створення конкретної, чіткої, зрозумілої і доступної кожному громадянинові системи стимулів і обмежень у праві; індивідуальний і диференційований підходи до їх реалізації, системна єдність, комплексність у використанні даних юридичних засобів і т.д.

На нашу думку, всі умови ефективності реалізації комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку можна піддати градації в залежності від природи їх виникнення, в силу цих міркувань можна виділити два великі блоки умов: соціальні і несоціальні.

Несоціальні умови не залежать від волі людини і суспільства, тим не менш, вони є обставинами, від яких залежить ефективність реалізації комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку. Вся справа в тому, що вони, по-перше, можуть сприяти вчиненню (обумовлювати вчинення) правопорушень і перешкоджати використанню суб'єктивних прав, по-друге, можуть сприяти, або бути перешкодою суб'єктам забезпечення громадського порядку в здійсненні їх повноважень.

Важливо відзначити, що в межах правозастосовчої діяльності, умови ефективності реалізації комунікаційного механізму державного управління

у сфері охорони громадського порядку можна піддати градації на самих різних підставах, наприклад, за суб'єктами забезпечення громадського порядку, за елементами, з яких складається система права і т.д. На нашу думку, детальна класифікація в даному випадку буде лише констатацією, яка позбавлена будь-якої значущості.

Тим часом, істотне значення для виявлення проблем у правозастосуванні, а значить і ефективності реалізації комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку, має зміст самої норми права. Ця обставина лише підкреслює умовність проведення усіляких кордонів між факторами правотворчості і правозастосування. Отже, в залежності від змісту правової норми, правозастосовчу діяльність, на нашу думку, можна розглядати двояко.

Якщо норми права, містять строго імперативні веління, які зобов'язують прийняти однозначне рішення, то роль правозастосування в подібних випадках обмежується пасивним проведенням в життя волі законодавця, оскільки можливості правозастосовника жорстко детерміновані змістом самих норм. Таким чином, правозастосування тут в основному зливається з такою формою реалізації права, як виконання, з тією лише різницею, що передбачає видання правозастосовчого акта. В силу цих міркувань, неефективність комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку може бути детермінована, або зовсім невиконанням правозастосувачем норм права, або неналежним їх виконанням.

Якщо норми права, дають можливість вибрати один з варіантів вирішення з числа допустимих нормою, то в даному випадку мова вже йде про відому свободу розсуду посадової особи. Тут результати індивідуального регулювання, що здійснюються правозастосовувачем, можуть вельми істотно відбиватися на рівні ефективності реалізації

комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку. Якість правозастосування відчутно проявляється, зокрема, при застосуванні відносно-визначених і диспозитивних правових норм. Так, наприклад, адміністративне законодавство встановлює перелік покарань і межі санкцій, а також містить перелік обставин, які пом'якшують і обтяжують відповідальність. Конкретизація ж санкцій та індивідуалізація відповідальності - завдання правозастосовчої діяльності. Якість правозастосування виникає також і в ситуаціях, коли правова норма є не цілком досконалою і вимагає обмежувального або розширювального тлумачення, застосування аналогії і т.д.

Ефективність реалізації комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку залежить від багатьох умов, пов'язаних з безпосереднім управлінням і регулюванням діяльності суб'єктів забезпечення громадського порядку. З нашої точки зору, найбільш загальними інституційними умовами ефективності забезпечення громадського порядку можна назвати наступні: ресурсні; кадрові; функціональні.

Говорити про ефективність забезпечення громадського порядку можна лише тоді, коли на реалізацію даного напрямку діяльності державою виділяються чималі кошти, зокрема, на гідну оплату праці і соціальні гарантії осіб, які забезпечують громадський порядок, на придбання автотранспорту; криміналістичної та спеціальної техніки, засобів зв'язку, комп'ютерної техніки, спеціальних засобів, озброєння і т.д. В даний час, очевидно, що гостро це питання стоїть в системі Міністерства внутрішніх справ, важливо відзначити, що підвищення заробітних плат є одним з ключових пунктів реформування правоохоронних органів, що проходить в даний час.

Залежність ефективності комунікаційного механізму державного

управління у сфері охорони громадського порядку від кадрових умов очевидна. Мову необхідно вести не тільки про кількісне забезпечення кадрового потенціалу, але і про якісні його характеристики. Очевидно, що дефіцит кадрів і недостатня кваліфікація працівників (співробітників) того чи іншого органу забезпечення громадського порядку негативно відбиваються на ефективності забезпечення громадського порядку.

Таким чином, кадрові умови в даному випадку виявляються в двох аспектах. По-перше, як нестача кадрів. Відсутність фахівців необхідного профілю може викликатися декількома очевидними причинами:

- відсутність системи підготовки кадрів;

- відсутність зацікавленості підготовлених кадрів в працевлаштуванні за фахом. По-друге, як некваліфікованість осіб, які забезпечують громадський порядок або їх недостатня кваліфікація.

Група функціональних умов досить обширна, включає в себе умови організації процесів управління і праці суб'єктів забезпечення державного порядку, що включає в себе збір, систематизацію, узагальнення, аналіз, розподіл командної інформації. У самому узагальненому вигляді дані чинники впливають на формування цілей і завдань функціонування суб'єктів забезпечення громадського порядку, взаємодію, координацію, поділ повноважень, їх навантаження. Значення даних умов ефективності реалізації комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку цілком очевидне. Відсутність легітимності інституціоналізації, координації зусиль і чіткого нормативно-правового розмежування компетенції суб'єктів забезпечення громадського порядку, що виключає різночитання в розумінні функціонального призначення того чи іншого органу або підрозділу, особи, що бере участь в забезпеченні громадського порядку, наявність дублювання повноважень не може, в кінцевому рахунку, позначитися на зниженні ефективності реалізації

комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку. Негативний вплив здійснюють і фактори «завантаженості» суб'єктів забезпечення громадського порядку, дані умови стосуються як суб'єктів правотворчості, так і суб'єктів правозастосування.

Аналіз шляхів підвищення ефективності доцільно здійснювати стосовно не до цілого (не до всього комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку), а до його частин - елементів його складу.

Шляхи підвищення ефективності реалізації інституційно-правового механізму забезпечення громадського порядку повинні відповідати вимогам конкретності, не носити абстрактний характер, та їх перелік за своєю суттю не може бути вичерпним.

Структурними елементами комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку є: система державно-владних суб'єктів, що забезпечують громадський порядок, а також інших суб'єктів, які беруть участь в його утриманні; сукупність нормативно-правових актів у галузі забезпечення громадського порядку; сукупність форм і методів забезпечення громадського порядку.

Єдність структурних елементів полягає в стійких, взаємообумовлених відносинах і направлено на досягнення однієї мети - забезпечення громадського порядку. Охорона громадського порядку здійснюється в певних формах і встановленими методами. Структурні елементи мають мати як правові та організаційні, так і динамічні та статичні характеристики.

Під комунікаційним механізмом державного управління у сфері охорони громадського порядку ми пропонуємо розуміти єдність правових та організаційних елементів, спрямованих на створення сприятливих умов для формування, сталого розвитку та функціонування громадського порядку, а також його охорону, захист і відновлення.

Дотримання вищевикладених імперативів, взаємозумовленість елементів реалізації комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку і «націленість» на виключення елімінування конкретики дослідження, з одного боку дозволяє, а з іншого боку диктує необхідність нам висвітлити шляхи підвищення ефективності реалізації комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку в пропозиціях щодо вдосконалення законодавства стосовно:

- до суб'єктів забезпечення громадського порядку;

- до форм і методів комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку.

Шляхи підвищення ефективності стосовно до суб'єктів комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку безпосередньо пов'язані з кадровими та функціональними умовами.

На нашу думку, не повинні піддаватися скороченню посади співробітників, які безпосередньо здійснюють зовнішню адміністративну, оперативно-розшукову і кримінально-процесуальну діяльність. Здається, важливе значення у вирішенні проблеми перезавантаження співробітників правоохоронних органів може мати широке використання громадськості в забезпеченні громадського порядку.

Тому, ми пропонуємо удосконалити підходи до формування комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку, а саме:

- сприяння розвитку спільних ініціатив органів державної влади та громадськості, спрямованих на забезпечення громадської безпеки на основі комплексної системи комунікації;

- формування місцевих сил і структур охорони громадського порядку і

забезпечення безпосереднього керівництва ними;

- запровадження модернізаційних заходів діяльності правоохоронних органів на основі проведення різнопланових заходів, спрямованих на відтворення атмосфери громадської нетерпимості до правопорушень;

- розробка і реалізація місцевих програм охорони громадського порядку і громадської безпеки, забезпечення участі в розробці регіональних програм охорони громадського порядку;

- приведення законодавчої бази до загальновизначених європейських стандартів безпеки, заснованих на вживанні скоординованих заходів взаємодії між правоохоронними органами та суспільством;

- розробка заходів оптимізації надання електронних адміністративних послуг на основі популяризації системи розвитку електронних форм взаємодії;

- створення правових умов для посилення заходів сприяння подоланню бідності з одночасною реінтеграцією громадянського суспільства до прозорої системи забезпечення громадського порядку.

Особливості розглянутого нами комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку диктують необхідність виділення даних структурних елементів, позначивши їх стійкі відносини, взаємозв'язки, а також ролі відносно один одного. На нашу думку, даний механізм містить в собі такі правові та організаційні складові:

- систему державно-владних суб'єктів, які забезпечують громадський порядок, а також інших суб'єктів, які беруть участь в його утриманні;

- сукупність нормативно-правових актів в сфері забезпечення громадського порядку;

- сукупність форм та методів забезпечення громадського порядку.

Тільки в сукупності представлених елементів ми можемо говорити про комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони

громадського порядку, тому це перш за все теоретична конструкція.

Основним суб'єктом забезпечення громадського порядку є держава, яка здійснює даний напрямок діяльності через систему державних органів, і при всьому при цьому, важливе місце в забезпеченні громадського порядку займають суб'єкти, що не володіють державно-владними повноваженнями.

Таким чином, наявність державно-владних повноважень може бути однією з підстав для класифікації суб'єктів забезпечення громадського порядку, у зв'язку з чим представляється можливим виділити: державно-владних суб'єктів забезпечення громадського порядку; суб'єктів, які мають державно-владні повноваження, але беруть участь у забезпеченні громадського порядку.

Підводячи підсумок, бачиться необхідним позначити, що механізм забезпечення громадського порядку, володіючи якісною інституційно-правовою характеристикою, має власне смислове значення, а використання структурно-функціонального методу пізнання дозволило нам виявити деякі відмінні моменти даного механізму.

3.3. Розвиток науково-методичних засад державного управління у сфері охорони громадського порядку

Розгляд теоретико-методологічної сутності забезпечення громадського порядку в конституційно-правовому вимірі дозволяє вести мову не лише про його ефективне забезпечення уповноваженими суб'єктами, але й потребує визначення поняття, структури та змісту конституційно-правового механізму його забезпечення органами публічної влади.

Громадський порядок є результатом правового регулювання, щодо його забезпечення видаються нормативно-правові і правозастосовні акти, формується механізм його забезпечення органами публічної влади. Якість та цілісність стану забезпечення громадського порядку багато в чому визначає ефективність забезпечення прав і свобод людини і громадянина, що свідчить про тісний взаємозв'язок і схожість відповідних механізмів, дозволяє провести їх порівняльний розгляд. Такий вибір обумовлений так само ціннісними установками механізму, що досліджується.

О. Ф. Кобзар розкриває механізм державно-правової охорони прав і свободи людини і громадянина через систему конституційно-правових норм, структуру правовідносин (суб'єкти, об'єкти, характер зв'язків між ними), різноманітні політико-правові, соціально-економічні та соціально-психологічні чинники, форми та методи, способи, умови та засоби реалізації конституційно-правових норм відповідно до встановлених процедур та принципів [75, с. 127].

Конституційно-правовий механізм забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина ми пропонуємо визначати, як єдину систему взаємних конституційно-правових засобів, за допомогою яких держава здійснює юридичний вплив на правовідносини між суб'єктами права в умовах визнання, дотримання та реалізації прав і свобод людини та громадянина. Такий підхід зводить конституційно-правовий механізм до сукупності юридичних форм і засобів (нормативних, процесуальних, інституційних), що дозволяють не допустити порушень, а у разі ефективно відновити порушені права і свободи людини і громадянина.

І. Ф. Корж до механізму реалізації прав і свободи людини включає: нормативно-правову основу; юридичні факти, що тягнуть за собою виникнення, реалізацію та припинення основних прав і свобод людини; діяльність спеціальних органів та суб'єктів права, покликаних

забезпечувати права та свободи; спеціальні юридичні процедури; інститут юридичної відповідальності; рівень правової культури населення та самого носія прав, свобод та обов'язків [90, с. 85].

Відповідно, якщо для реалізації прав і свобод необхідний конституційно-правовий механізм їх забезпечення, то для встановлення конституційного громадського порядку потрібен конституційно-правовий механізм його забезпечення, в якому значну роль відіграють органи державної влади, як основні суб'єкти його забезпечення.

Держава від імені його органів, передусім правоохоронних, є основним суб'єктом забезпечення громадського порядку. Правовий статус суб'єктів, які забезпечують громадський порядок, необхідно розглядати в межах комунікаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку. Під таким механізмом розуміється єдність правових та організаційних елементів, спрямованих на створення сприятливих умов для формування, функціонування та сталого розвитку правопорядку.

Організація та діяльність органів державної влади щодо забезпечення громадського порядку повинна виходити із закладених у Конституції України цінностей і будуватися на основі конституційних принципів верховенства Конституції, та конституційної законності, поділу влади та єдності державної влади, пріоритету права і свободи людини та громадянина, диференціації заходів впливу порушникам громадського порядку.

У механізмі забезпечення громадського порядку діє комплекс міжгалузевих юридичних засобів, що представляють різні правові інститути та методи регулювання суспільних відносин, які закріплені законодавчо та виступають як зразкові моделі, що дозволяють досягти поставленої соціально значущої мети, та характеризують забезпечення громадського порядку у навколишній дійсності.

Таким чином, реалізація механізму забезпечення громадського порядку та формування правоохоронної системи мають враховувати соціально – економічну ситуацію та політико-правові реалії, здійснюватися на основі виваженої юридично зафіксованої державної політики у сфері забезпечення громадського порядку.

В основі зазначеного механізму закладено забезпечення громадського порядку як діяльність із створення необхідних умов для встановлення та підтримки громадського порядку, його охорони, захисту від протиправних посягань, відновлення шляхом приведення фактичних відносин до нормативно встановленого стану. Саме така діяльність становить основу інструментально-функціонального блоку запропонованого механізму забезпечення громадського порядку, вона полягає у встановленні, охороні, захисті та відновленні громадського порядку.

Отже, діяльність із забезпечення громадського порядку здійснюється за допомогою чотирьох складових - встановлення, охорона, захист та відновлення громадського порядку.

Забезпечення громадського порядку є діяльністю держави, яка спрямована на якісне і повноцінне правове регулювання громадських відносин, які формують громадський порядок; попередження правопорушень, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню; створення сприятливих умов для якісного встановлення та забезпечення громадського порядку учасниками суспільних відносин, ефективної реалізації прав і свобод людини та громадянина.

У зазначеному механізмі охорона громадського порядку полягає у контрольно-наглядовій діяльності компетентних суб'єктів за належною реалізацією правових розпоряджень учасниками суспільних відносин, дотриманням правових заборон, виконанням обов'язків. Така діяльність

сприяє якісному встановленню та ефективному забезпеченню конституційного громадського порядку.

Контрольно-наглядова діяльність становить найважливішу складову діяльності із забезпечення громадського порядку у межах конституційно-правового механізму забезпечення. Вона представлена у вигляді комплексу контрольно-наглядових засобів, що застосовуються органами державної влади, і навіть інститутами громадянського суспільства.

При цьому державний контроль у механізмі забезпечення громадського порядку має ключове значення, що здійснюється державними органами загальної та спеціальної компетенції. Державний контроль здійснюється відповідно до Конституції України та законодавства, його результати тягнуть за собою певні юридично значущі наслідки.

Справді, серед безлічі конституційно-правових заходів державний контроль є одним із основних складових охорони громадського порядку. Захист громадського порядку є діяльністю із припинення порушення правових розпоряджень, посягань на встановлений громадський порядок, застосування різноманітних заходів конституційно-правового реагування та примусу за порушення громадського порядку.

Стосовно забезпечення правами людини, під захистом розуміється сукупність заходів, вкладених у недопущення порушень прав і свободи людини і громадянина, і навіть «примусовий спосіб здійснення права, що застосовується у громадському порядку компетентними органами, чи самою уповноваженою особою». Таким чином, у конституційній доктрині захист прав людини найчастіше ототожнюється з охороною або сприймається як її форма, прояв.

Звісно ж, що в системі забезпечення громадського порядку захист виступає самостійною складовою його забезпечення, що зводиться до припинення порушень правових норм та встановленого громадського

порядку, застосування різних правових засобів реагування на порушення громадського порядку, націлених оперативно припинити та блокувати протиправні прояви або спроби їх вчинення.

Таким чином, встановлення громадського порядку здійснюється за допомогою правового регулювання, організаційно-правових та превентивних заходів, спрямованих на зниження (мінімізацію) умов, ризиків та загроз порушення громадського порядку. Охорона громадського порядку здійснюється постійно уповноваженими суб'єктами у вигляді різних контрольно-наглядових заходів. Захист включається тоді, коли відбувається порушення встановленого громадського порядку, у формі запобігання та блокування протиправних проявів. І вже безпосередньо після реалізації заходів захисту, як правило, слідують заходи відновлення громадського порядку.

Відновлення громадського порядку включає діяльність органів державної влади щодо залучення до конституційно-правової та іншої юридичної відповідальності осіб, винних у порушенні громадського порядку, відновлення порушеного стану суспільних відносин, відшкодування шкоди постраждалим від правопорушень. Отже, ця діяльність носить компенсаційно-відновлювальний характер і націлена на мінімізацію негативних наслідків протиправних проявів, забезпечення прав та законних інтересів учасників суспільних відносин, які тією чи іншою мірою постраждали від порушень громадського порядку.

Таким чином, безпосереднє та належне забезпечення громадського порядку органами державної влади за допомогою встановлення, охорони, захисту та відновлення громадського порядку є необхідною умовою формування ефективного публічно-правового механізму його забезпечення в цілому. У центрі публічно-правового механізму забезпечення громадського порядку, у системі якого працюють різні видові (державно-

правовий, інституційно-функціональний) та галузеві механізми (адміністративно-правовий, кримінально-правовий, цивільно-правовий та ін.) знаходиться саме конституційно-правовий механізм забезпечення громадського порядку.

Такий механізм консолідує взаємодію різних видових та галузевих елементів публічно-правового механізму забезпечення громадського порядку, надає впорядкованості процесу та підвищує ефективність конституційно-правового впливу на стан громадського порядку, посилює його якісні характеристики, має зміст для формування цілісного публічного механізму забезпечення громадського порядку. Отже, конституційно-правовий механізм є фундаментальною складовою публічно-правового механізму забезпечення громадського порядку, що розвиває його зміст та конкретизує основні напрямки його функціонування.

Тим часом існують інші підходи до сутності та структури механізму забезпечення громадського порядку. Конституційно-правовий механізм слід відрізняти від суміжних категорій (публічно-правовий, організаційно-правовий, державно-правовий, інституційно-функціональний механізми забезпечення громадського порядку). Розглядаючи громадський порядок у взаємозв'язку із законністю, під механізмом його забезпечення розуміється система соціальних, політичних, економічних та організаційно-правових принципів, процедур, форм та засобів, за допомогою яких компетентні суб'єкти здійснюють формування та підтримку режиму законності та громадського порядку. Відповідно, інституційно-функціональна структура такого механізму складається з трьох провідних підсистем: нормативної (правової основи), державної влади (суб'єктів забезпечення) та гарантій правового встановлення та забезпечення громадського порядку.

Отже, конституційно-правовий механізм забезпечення громадського порядку є інтеграційним, комплексним явищем, що консолідує зазначені

види (та інші можливі види) механізмів забезпечення громадського порядку, при провідній ролі конституційно-правового регулювання, вбирає в себе державно-правові, інституційно-функціональні та галузеві механізми забезпечення громадського порядку, визначає стратегічний розвиток його забезпечення органами державної влади.

Розкриваючи сутність конституційно-правового механізму забезпечення громадського порядку, слід подати його поняття та структуру. Конституційно-правовий механізм забезпечення громадського порядку являє собою комплексне конституційно-правове явище, що включає систему конституційно-правових та інших правових норм, що містяться у правових актах, а також сукупність взаємообумовлених елементів, що визначають цілі та завдання, зміст організаційно-правових норм. уповноважених суб'єктів із забезпечення громадського порядку.

Структурні складові аналізованого механізму системно утворюють такі його елементи: об'єкт (відносини, які формують конституційний громадський порядок), суб'єкти (органи державної влади, недержавні об'єднання, громадяни), зміст (діяльність суб'єктів із забезпечення громадського порядку та її результат), конституційно-правова та ціннісно-мотиваційна основа, засоби (інструменти) забезпечення громадського порядку.

Таким чином, конституційно-правовий механізм забезпечення громадського порядку є комплексним конституційно-правовим явищем, що включає систему правових норм і вихідних ціннісних установок, цілі, завдання та утримання організаційно-правової діяльності уповноважених суб'єктів, які самостійно та у взаємодії один з одним у певних формах та за допомогою застосування різних конституційно-правових засобів (інструментів) беруть участь у забезпеченні громадського порядку.

При цьому досліджуваний механізм складається з сукупності взаємопов'язаних та взаємозумовлених елементів, станів та процесів, між якими існують системно-структурні та системно-функціональні зв'язки. Широкий зміст аналізованого механізму тягне за собою необхідність упорядкованого взаєморозташування його складових частин (блоків) у вигляді формування його конструкції.

Конструкція модельованого механізму є його будовою, що складається з взаємозумовлених структурних складових (блоків), які мають рухливі межі і зміст своїх елементів, що органічно розвивається, функціонування яких орієнтоване на якісне встановлення та забезпечення громадського порядку. Разом з тим, у конструкції будь-якого публічно-правового механізму є й усталені елементи, що становлять його змістовну, в основному консервативну основу (суб'єкт, об'єкт, соціально-правові установки та засоби).

Отже, під конструкцією конституційно-правового механізму забезпечення громадського порядку розуміється сформована на основі та в межах конституційно-правового регулювання цілісна система взаємопов'язаних елементів, які консолідуються в динамічно розвинені та органічно взаємопов'язані складові (блоки), функціонально орієнтовані на досягнення загальної мети.

У цілому нині порушення будь-якої конституційної цінності підриває конституційний лад і встановлений громадський порядок. Правильно помічено, що у проектуванні конституційно-правових засобів протидії протиправним посяганням на конституційний лад однією з найскладніших завдань стає вирішення колізій між конкуруючими конституційно-правовими цінностями через досягнення балансу інтересів держави, суспільства та особистості. Інший варіант - виділити групу пріоритетних конституційних принципів (правова держава, демократизм, поділ влади), на

основі їх аналізу провести комплексне дослідження таких принципів. Таким чином, розробляючи аналізований механізм, необхідно правильно визначити як його вихідні ціннісні установки, і найефективніші конституційно-правові засоби забезпечення громадського порядку.

Звісно ж, що вихідними ціннісними установками досліджуваного механізму є сильна держава і визнання найвищою цінністю людини, його права і свободи, які гарантовані Конституцією України і забезпечені громадською владою. Такі установки у поєднанні визначають нормативно-правовий, інституційний та інструментально-функціональний зміст, основні напрями функціонування та перспективи розвитку конституційно-правового механізму забезпечення громадського порядку.

Сильна держава як орієнтир сучасного державно-правового розвитку та вихідна ціннісна установка досліджуваного механізму є така суверенна правова держава, в якій визнається пріоритет людини, її прав і свобод, консолідовано та стійко функціонують органи публічної влади, мінімізовані (нейтралізовані) конституційні ризики (загрози), цим якісно встановлений і належним чином забезпечений конституційний громадський порядок.

Таким чином, конституційно-правовий механізм забезпечення громадського порядку є комплексним конституційно-правовим явищем, що складається з сукупності взаємообумовлених елементів, станів і процесів, між якими існують системно-структурні та системно-функціональні зв'язки. Такий механізм функціонує за допомогою консолідованої роботи взаємопов'язаних і взаємозумовлених елементів, що динамічно розвиваються. Його ефективне функціонування можливе в умовах конституціоналізації громадського порядку, що передбачає реалізацію конституційних принципів верховенства Конституції України, її вищої юридичної сили та прямої дії, поділу влади та єдності державної влади.

Розглянутий механізм має бути здатний оперативно реагувати на потенційні та реальні загрози, факти порушення громадського порядку (правопорушення) з метою досягнення результату – належного встановлення та забезпечення якісного громадського порядку.

Розроблений конституційно-правовий механізм забезпечення громадського порядку має теоретико-методологічний характер і зумовлює подальше викладення матеріалу, що розкриває зміст елементів такого механізму. Його формування має практичне значення, передусім, для суб'єктів забезпечення громадського порядку.

Ефективне забезпечення громадського порядку можливе лише у конвергенції приватного та громадського інтересів. Досягнення цього, по-перше, забезпечує якість та зміцнення громадського порядку, по-друге, сприяє соціальній згуртованості та стабільності суспільства, що у свою чергу зумовлює точне та неухильне дотримання правових розпоряджень, а сам громадський порядок розглядається як єдина та цілісна система, де її частини взаємно врівноважені.

Таким чином, розглянуті поняття, структура та зміст конституційно-правового механізму забезпечення громадського порядку дозволяють усвідомити його теоретико-методологічну основу та показати конституційно-правову сутність. Подана конструкція аналізованого механізму закладає основу не тільки для розробки його теоретико-методологічної та конституційно-правової концепції, конкретизації конституційно-правового змісту, також вона зорієнтована і на формування нового наукового спрямування у конституційній доктрині. Розроблена конструкція буде також корисною для подальшого наукового осмислення сутності громадського порядку та різних соціально-правових механізмів його забезпечення.

Найважливішою складовою конституційно-правового механізму забезпечення громадського порядку, що зумовлює ефективність функціонування всіх його елементів, є конституційно-правова основа забезпечення громадського порядку, яка представлена положеннями конституційного законодавства. Якісний зміст, повнота, порядок прийняття конституційних актів, ефективність реалізації має першорядне значення, оскільки визначає зміст, як усієї системи українського законодавства, і обумовлює ефективність роботи взаємозалежних елементів конституційно-правового механізму забезпечення громадського порядку загалом.

Умовою гармонійного функціонування досліджуваного механізму є якісний та ефективно працюючий основний документ держави - Конституція, яка формує основу побудови та функціонування правової системи, закладає конституційно-правові засади для консолідації органів публічної влади та ефективного забезпечення ними конституційного громадського порядку.

Конституція України є не лише пріоритетною фундаментально-ціннісною та нормативно-правовою основою забезпечення конституційного громадського порядку, його соціально-правовим орієнтиром. Ефективна реалізація Конституції України сприяє конституціоналізації громадського порядку, яка, як зазначалося, не обмежується рамками конституційного регулювання та органічно вбудовується у цілісний механізм забезпечення громадського порядку.

Термін «конституціоналізація» застосовується у різних гуманітарних дослідженнях, міжнародних відносинах та роботах, присвячених європейській інтеграції. У конституційному праві про конституціоналізацію йдеться під час розгляду тих чи інших правових інститутів, наприклад, правосуддя та судової практики.

Конституція - універсальний правовий документ, що має юридичне верховенство і вищу юридичну силу. Сенс юридичного верховенства конституції обумовлений її вищою юридичною силою, прямою дією та центральним місцем у правовій системі. Коли система суспільних відносин пронизана змістом Конституції, реальною конституційністю, тоді можна стверджувати як про реальність Конституції, так і її фактичне верховенство і визнання вихідною суспільно-правовою цінністю, що визначає якісне встановлення та забезпечення громадського порядку.

Отже, найважливішими заходами ефективного встановлення конституційного громадського порядку у державі у межах забезпечення єдності правового простору є підвищення якості підготовки нормативних правових актів усіма учасниками нормотворчого процесу забезпечення консолідації системи законодавства загалом за умови забезпечення верховенства права.

Таким чином, важливою складовою механізму забезпечення громадського порядку є його конституційно-правова основа. Якісний стан та впорядкованість конституційного законодавства є першорядною та необхідною умовою ефективного функціонування конституційно-правового механізму забезпечення громадського порядку в цілому.

Ступінь реалізації конституційного законодавства є індикатором стану забезпечення громадського порядку. Послідовне проведення конституціоналізації тягне за собою зміцнення конституційного громадського порядку, визначає та пов'язує ефективність реалізації законодавства та діяльності органів державної влади щодо забезпечення громадського порядку. Отже, якісне забезпечення громадського порядку досягається так само за допомогою формування та ефективного функціонування досліджуваного механізму, зміст та структура якого представлені в наступному.

Конституційно-правові основи та вихідні ціннісні установки досліджуваного механізму спричиняють необхідність визначення найбільш ефективних конституційно-правових засобів (інструментів) забезпечення громадського порядку, серед яких особливе значення мають заходи стимулюючого, превентивного та примусового характеру.

Такі конституційно-правові заходи реалізують уповноважені суб'єкти забезпечення громадського порядку, які у тих чи інших випадках змушені застосовувати як заходи правового стимулювання (заохочення, переконання, пільги, преференції) до учасників правовідносин, що орієнтують їх на правомірну поведінку, так і заходи конституційно-правового примусу цілях підтримки, зміцнення та забезпечення громадського порядку.

У першому випадку працює превентивна, профілактична складова системи забезпечення громадського порядку, яка стимулює та орієнтує учасників правовідносин на соціально-корисну та правомірну поведінку, сприяючи процесу формування та зміцнення громадського порядку. У другому випадку відбувається примус (примушення) суб'єктів правовідносин вести себе належним чином, надання їм організаційно-управлінської допомоги з метою забезпечення (відновлення) громадського порядку.

Разом з тим, не менш поширеним способом правового впливу є правове переконання, що впливає на формування заохочень, рекомендацій, дозволів та заборон. Правове переконання розглядається дослідниками як форма правового стимулювання, і як правовий засіб. Безумовно, воно формує повагу до права, тягне за собою його визнання та сприйняття.

Проте метод переконання мінімальною мірою регламентований правовими нормами, більшою мірою він пов'язаний з заходами та засобами організаційно-правового характеру (правове виховання, правове навчання,

пропаганда тощо). У свою чергу, метод заохочення гранично регламентований нормами права і здійснюється за допомогою реалізації відповідних правових заходів.

З урахуванням викладеного, і тієї обставини, що головною метою державного управління є встановлення та зміцнення громадського порядку, найбільший інтерес та дієвий ефект представляє правове стимулювання у вигляді заохочення, що має більш предметний зміст та правову регламентацію.

Створення механізму стимулювання правомірної поведінки заходами, що виключають примус, розширюють можливості сумлінного виконання правових норм. Право визнає людину вищою цінністю і орієнтує її на правомірну поведінку, правову активність, чому сприяє правове стимулювання. Справді, правове заохочення поряд із державно-правовим примусом є необхідним та дієвим засобом для ефективного функціонування правової системи та забезпечення громадського порядку взагалі.

Заохочення позитивно впливає на правосвідомість індивіда, спричиняє зацікавленість у отриманні певних благ, стимулює позитивними заходами до помірності від протиправної поведінки. Отже, інститут правового заохочення призначений сформувати позитивні правові спонукання, створені задля забезпечення правомірної поведінки та підтримки конституційного громадського порядку учасниками громадських відносин.

З урахуванням того, що правове заохочення та правове стимулювання найчастіше ототожнюють, наголосимо ще раз на необхідності чіткого їх розмежування. Найбільш фундаментальною категорією виступають правові стимули, які включають різні суб'єктивні права, заохочення, переконання, пільги, які системно формують мотивацію до правомірної поведінки. Правовий стимул являє собою правове спонукання до законослухняної

поведінки, що створюється для задоволення власних інтересів суб'єкта, режиму сприяння, який заснований на свободі вибору, взаємній вигоді суспільства та особистості, на позитивно-творчих засадах.

Правовий стимул є встановлений законодавством інститут, що сприяє зростанню мотивації до правомірної поведінки, його призначення – виробити мотивацію у суб'єктів суспільних відносин поводитися правомірно. Проте правові обмеження (примуси, заборони, відповідальність) спонукають людину утримуватися від скоєння правопорушень. Отже, розгляд стимулів у зв'язці з обмеженнями як стримуванням протиправної поведінки сприяє повноцінному їх з'ясовуванню. Причому парний розгляд примусу із заохоченням зустрічається і в галузевих правових дослідженнях.

Визначаючи правове заохочення, можна зайняти позицію, що це форма правового стимулювання та міра юридичного схвалення добровільно заслуженої поведінки, у результаті суб'єкт винагороджується, йому наступають сприятливі наслідки. Різноманітні заходи заохочення - найважливіші важелі державного контролю, які досягають мети права.

Якщо говорити про конституційно-правове заохочення як різновиди правового заохочення, то останнім часом такий різновид правового заохочення набуває достатніх підстав, з'являються окремі дослідження, які розкривають ті чи інші заходи конституційно-правового заохочення.

Таким чином, найважливішим заходом стимулювання до правомірної поведінки та підтримки громадського порядку є заходи конституційно-правового заохочення, які орієнтують суб'єктів суспільних відносин на належне дотримання правових норм та підтримки громадського порядку.

Розглядаючи інститут конституційно-правового примусу, важливо звернути увагу, що за останні роки активізувалося дослідження державно-правового (конституційно-правового) примусу, причому найчастіше автори

розглядають його у взаємозв'язку або в системі державного примусу, або правового примусу, або як забезпечення законності та громадського порядку.

Конституційно-правовий примус розглядається як вид державно-правового примусу, що полягає у застосуванні в особливому процесуальному порядку встановлених нормами конституційного права примусових заходів, переважно організаційно-правового характеру, до публічно-владних суб'єктів при порушенні або загрозі порушення принципів конституційного ладу, та відновлення конституційного громадського порядку та законності. Водночас конституційно-правовий примус не зводиться лише до різновиду державно-правового примусу, оскільки має публічно-правовий характер.

Висловлюється думка, що конституційно-правовий примус не застосовується до вищих органів державної влади, які пов'язані власною волею і є зобов'язаними лише перед державою. Безсумнівно, громадський порядок формується і забезпечується усіма органами державної влади, але саме конституційні органи визначають основні напрями та зміст діяльності всіх органів державної влади, включаючи правоохоронні структури, які безпосередньо забезпечують громадський порядок.

Отже, визначено, що конституційно-правовий механізм забезпечення громадського порядку є комплексним конституційно-правовим явищем, що включає систему правових норм та вихідних ціннісних установок, цілі, завдання та утримання організаційно-правової діяльності уповноважених суб'єктів, які самостійно та у взаємодії один з одним у певних формах та за допомогою застосування різних конституційно-правових заходів (інструментів) беруть участь у забезпеченні громадського порядку.

Під конструкцією запропонованого механізму розуміється сформована на основі та в межах конституційно-правового регулювання

цілісна система взаємопов'язаних елементів, які консолідуються, динамічно розвиваються та органічно взаємопов'язані, функціонально орієнтовані на досягнення загальної мети – ефективне забезпечення громадського порядку.

Запропонована конструкція є універсальною основою для подальшого наукового осмислення різних соціально-правових механізмів забезпечення громадського порядку, а також конкретизації основних напрямів та вдосконалення форм та методів встановлення та забезпечення громадського порядку.

Конституційно-правовий механізм забезпечення громадського порядку конструктивно представлений у вигляді трьох взаємопов'язаних блоків, що мають рухливі межі та зміст (таблиця 3.2).

Досліджуваний механізм є інтеграційним явищем, що об'єднує різні види соціально-правових механізмів забезпечення громадського порядку, включає державно-правові, інституційно-функціональні та галузеві різновиди публічно-правового механізму забезпечення громадського порядку при провідній ролі конституційно-правового регулювання, формує стратегічний розвиток та основні напрямки діяльності органів публічної влади щодо забезпечення конституційного громадського порядку. Відповідно до суміжних механізмів забезпечення громадського порядку такий механізм є фундаментально-ціннісною основою публічно-правового механізму забезпечення громадського порядку в цілому.

Сутність конституційного громадського порядку розглядається в широкому значенні, що інтегрує соціально-правові характеристики громадського порядку в цілому, виходячи з положень конституційного законодавства, що конкретизуються в галузевому законодавстві та реалізуються в різних напрямках, формах та засобах встановлення,

забезпечення та зміцнення громадського порядку, що дає підстави конституціоналізації категорії “громадський порядок”.

Таблиця 3.2

Основні блоки реалізації конституційно-правового механізму забезпечення громадського порядку

Назва блоку	Зміст
нормативно-ціннісний блок (конституційно-правова основа та мотивація)	складається з конституційно-правових норм та соціально-правових умов, які, формуючи конституційно-ціннісні установки, орієнтують учасників правовідносин на належну правомірну поведінку та уповноважених суб'єктів на ефективне забезпечення громадського порядку
інституційний блок	включає суб'єктів забезпечення громадського порядку, до яких входять органи державної влади, недержавні формування (громадські об'єднання) та громадяни
інструментально-функціональний блок	виражається у встановленні на нормативно-правовій основі повноважень суб'єктів забезпечення громадського порядку та формуванні зв'язків між ними, кожен з яких виконує покладені на нього завдання та функції у взаємодії з іншими суб'єктами, реалізує узгоджено прийняті з ними рішення у різних формах, використовуючи ті чи інші конституційно-правові заходи (інструменти) забезпечення громадського порядку

Аналіз якісного стану та стійкості конституційного громадського порядку як фундаментально-ціннісної основи громадського порядку в цілому має проводитися, виходячи з таких основних критеріїв:

1) якість та повнота правового регулювання;

2) рівень та динаміка протиправних проявів;

3) ефективність діяльності органів публічної влади щодо забезпечення та зміцнення громадського порядку.

Конституціоналізація громадського порядку як процес втілення конституційних принципів і цінностей у механізмі встановлення та реалізації правових розпоряджень усіма суб'єктами правовідносин, що беруть участь у забезпечення громадського порядку, складається з трьох складових елементів (таблиця 3.3).

Конституціоналізація громадського порядку не обмежується межами конституційного регулювання та органічно вбудовується у цілісний механізм забезпечення громадського порядку. Ступінь реалізації конституційного законодавства є одним із показників стану забезпечення громадського порядку в державі в цілому. Послідовне проведення конституціоналізації тягне за собою зміцнення конституційного громадського порядку, визначає та пов'язує ефективність реалізації конституційного законодавства та діяльності органів публічної влади щодо забезпечення громадського порядку.

Таблиця 3.3

Складові елементи конституціоналізації громадського порядку

Складовий елемент	Сутність
правотворчий	проявляється у конкретизації та розвитку в чинному законодавстві цінностей та положень Конституції
організаційно-функціональний	передбачає реалізацію та застосування правових розпоряджень усіма суб'єктами забезпечення громадського порядку виходячи з принципів верховенства Конституції України, її вищої юридичної сили та прямої дії
інституційний	включає механізм забезпечення громадського порядку всіх суб'єктів правовідносин як складової процесу конституціоналізації громадського порядку

Конституціоналізація громадського порядку передбачає такі напрями її реалізації: забезпечення верховенства вищої юридичної сили Конституції України, її прямої дії та підвищеної стабільності; активне втілення конституційних принципів та цінностей у галузевому законодавстві та національній правовій системі в цілому; 3) встановлення єдності правового простору - у комплексі є необхідною умовою якісного встановлення та ефективного забезпечення громадського порядку в Україні.

Встановлення та зміцнення громадського порядку досягається у вигляді формування та ефективного функціонування конституційно-правового механізму його забезпечення.

Ефективність функціонування досліджуваного механізму зумовлена злагодженим функціонуванням та взаємодією суб'єктів забезпечення громадського порядку, і раціональним застосуванням ними конституційно-правових засобів забезпечення громадського порядку.

В основу аналізованого механізму покладено діяльність уповноважених суб'єктів щодо створення необхідних умов для підтримки та зміцнення громадського порядку, його охороні, захисті та відновленні.

Таким чином, ефективна реалізація зазначених складових забезпечення громадського порядку формується у вигляді належного функціонування конституційно-правового механізму забезпечення громадського порядку, у якому ключове місце займають органи публічної влади. Тому, в роботі запропоновано удосконалити науково-методичні підходи до державного управління у сфері охорони громадського порядку, що передбачають наступне:

- впровадження ефективної системи реалізації концепції “мобільних державних службовців”;

- інтеграція гендерно-орієнтованих підходів до реалізації процесу підготовки працівників сектору безпеки та оборони;

- розробка етапів реформування процесу освіти для працівників органів правопорядку;

- створення регіональної системи накопичення, використання і поширення позитивного досвіду органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в даній сфері діяльності;

- запровадження мотиваційних заходів правоохоронних органів на основі дослідження причинно-наслідкових зв'язків вразливої репутації їх діяльності;

- створення умов забезпечення клієнтоорієнтованості поліцейських послуг щоденної діяльності та традиціоналізму в питаннях суспільного устрою та правопорядку.

РОЗДІЛ 4
ІМПЕРАТИВИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ

4.1. Публічна безпека: поняття та значення для гарантування системи безпеки

Через повномасштабну агресію рф проти України активізувалися питання забезпечення її сталого територіального розвитку та гарантування системи публічної безпеки. Такий розвиток, у свою чергу, включає соціальні, екологічні та соціальні аспекти. Складності ситуації під час забезпечення сталого розвитку України в межах цих аспектів додає те, що вона має реалізовувати це в період воєнних конфліктів і в післявоєнний час. Зрозуміло, що воєнний стан унеможливлює такий розвиток апріорі, тому коректніше говорити, з одного боку, про створення базису для сталого розвитку та публічної безпеки в майбутньому («проактивне управління»). А з другого – про вжиття антикризових заходів, про введення «режиму ручного управління», «реактивного реагування.

Варто відзначити, що створенням такого інституційного підґрунтя свого часу відзначалася низка європейських країн. Так, збройні конфлікти, що відбувались у період з 1991 по 2001 рр., увійшли в історію як югославські війни. Вони набули поширення в Балканських країнах – Боснії і Герцеговини, Північної Македонії, Словенії, Хорватії, Сербії, Чорногорії, Косово. Аналіз досвіду цих країн дає підстави стверджувати, що він відзначався інституційним залученням світового співтовариства до фінансування програм післявоєнної відбудови Балканських країн, гармонізацією їхнього розвитку з курсом на європейську інтеграцію та підвищення рівня публічної безпеки. Ці «проактивні» і «реактивні» заходи є

драйверами інституційного забезпечення, з одного боку, поступального стійкого розвитку, а з другого боку, антикризового управління. Такі заходи потрібно реалізувати й Україні сьогодні та після закінчення російсько-української війни. Усе це засвідчує актуальність і важливість обраної проблематики дослідження.

Проблематика публічного управління системою безпеки, що включає публічну, громадську та цивільну, розроблялася в наукових роботах вітчизняних і зарубіжних учених Л. Берга [183], В.-К. Бразової [184], А. Воденичарова [201], Гурського С. [190], Т. Еломаа та А. Халонена [187], С. Калояннідіса, М. Пасхаліду та Ф. Хацітеодорідіса [193], Е.Дж. Кіршнера, Х. Фануліса та Х. Дориссена [194], С. Козей [195], М. Хойтинк [192] та ін.

Не применшуючи наукових здобутків закордонних і вітчизняних науковців, можемо відзначити, що повномасштабна агресія проти України зумовила актуалізацію проблематики реалізації першочергових і стртаегічних проектів й ініціатив, спрямованих на гарантування системи публічної безпеки. У цьому контексті важливим є також проведення ґрунтовних наукових розвідок щодо виокремлення позитивних закордонних практик гарантування громадської та цивільної безпеки. Відтак, зазначимо, що існує необхідність в обґрунтуванні загально державної ідеології, що покликана підвищити рівень безпеки населення, адже безпека для нього – це безпека, яка виходить від суспільства у вигляді соціальної згуртованості, вдоволеності, емпатії, зацікавленості, стабільності та ін.

Отже, метою цієї наукової розробки є дослідження особливостей забезпечення публічної безпеки в Україні з позиції гарантування безпеки в Європі. Зважаючи на поставлену мету дослідження, визначено такі науково-теоретичні та практико орієнтовані завдання:

– систематизувати наукові думки щодо визначення понять «публічна безпека», «громадська безпека»;

– визначити драйвери системи публічної безпеки України в контексті забезпечення її євроінтеграції.

Сьогодні у теоретичній і практичній площинах використовують поняття «громадський порядок», «громадська безпека», а віднедавна – «публічна безпека». Поява останньої термінконструкції загострила вже існуючу проблему. Вона полягає у тому, що нормотворець, використовуючи термін «публічна безпека» не пропонував його тлумачення, наповнюючи змістом, залежним від цілей і завдань, поставлених для вирішення конкретним нормативно-правовим актом. Водночас у чинних правових актах України уже набуває поширення використання термінів «безпека людини», «безпекове середовище», «громадська безпека і порядок», «публічна безпека і порядок», «публічна (громадська) безпека» тощо, без узгодження і пояснення співвідношення цих понять.

Очевидно, що дана ситуація створює певні проблеми у правозастосовній та управлінській практиці, оскільки, визнаючи забезпечення громадської безпеки і порядку пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз, предметом Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, визнаючи громадську та публічну безпеку об’єктами адміністративно-правової, а громадську безпеку і громадський порядок – об’єктами кримінально-правової охорони, законодавець не надає корелятивного зв’язку цих понять у законотворчій діяльності. Погоджуємося з ученими [183–190] що це, у свою чергу, не може не позначатись на формуванні та функціонуванні організаційно-правових механізмів забезпечення громадської (публічної) безпеки у державі в цілому й у Європі загалом.

Обґрунтуванню теоретичних основ публічної безпеки присвячені

наукові роботи закордонних учених А. Голебьовської [189], С. Дворецького, Т. Еломаа та А. Халонен [187], С. Козей [195] та ін. Вітчизняними науковцями публічна безпека розглядається як засіб для формування галузевого поняття «безпеки», зокрема «національної безпеки» у межах деваріативності підходів, що охоплюють вивчення цього поняття в онтологічному, гносеологічному та аксіологічному аспектах.

Так, Г. Корж, Н. Піх, О. Ремез та ін. [131] розглядають публічну безпеку в контексті забезпечення цивільної безпеки як відсутність реальних і потенційних загроз життю й здоров'ю окремому громадянинові та суспільству загалом, що досягається за рахунок акту втручання з метою попередження та відвертання небезпек у середовищі життєдіяльності людей і під час надзвичайної ситуації.

Крім того, В. Михайлов характеризує публічну та цивільну безпеку як об'єкт державного регулювання щодо забезпечення стану захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини з урахуванням актуальних загроз, що забезпечується правоохоронними органами, силами цивільного захисту й органами загальної компетенції, на які законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України.

Закордонні вчені характеризують цивільну безпеку (civil security) як аналог військової безпеки або відмежовують її в окремий сектор безпеки, відмінний від військового, використовуючи синонімічно до таких термінів, як національна безпека, кризове управління або цивільний захист. Відтак, поняття «цивільна безпека» відображає якісні зміни від поняття «цивільної оборони», що пов'язується з періодом «холодної війни». За свідченням В.-К. Бразової [184], Т. Еломаа і А. Халонен [187], сьогодні дослідження цивільної безпеки спрямовуються на ймовірність виникнення, потенційні наслідки і вплив кризових ситуацій на соціальне, економічне та навколишнє

середовище, що передбачає формування публічної безпеки, захист людей, майна й навколишнього середовища від нещасних випадків, стихійних лих і катастроф, і як запобігання цих явищ.

Розгляд наукових напрацювань, проіндексованих у наукометричній базі Web of Science, дає підстави стверджувати, що серед них понад 20 тисяч присвячені визначенню проблематики щодо забезпечення публічної безпеки (табл. 4.1). Якщо ж промоніторити цю наукометричну базу на предмет пошуку публікацій на тематику публічної (цивільної) безпеки, то можна відшукати серед них понад 42 454, а тематиці суто цивільній обороні (civil defense) присвячено понад 13 512 наукових робіт.

Таблиця 4.1

Аналіз наукових напрацювань щодо забезпечення цивільної (публічної та громадської) безпеки, проіндексованих у наукометричній базі Web of Science

№ з/п	Представники групи вчених, які досліджували безбар'єрний сталий розвиток туризму	Назва вектору наукового дослідження щодо забезпечення безбар'єрного сталого розвитку туризму	Рік наукової публікації
1	Кіршнер Е.Дж., Фаноуліс Е., Доруссен Х. *(Kirchner E.J., Fanoulis E. and Dorussen H., 2015)*	Визначено особливості цивільної (громадської) безпеки ЄС крізь призму національної стійкості	2015 р.
2	Воденичаров А.	Досліджено публічні та	2015 р.

	(Vodenitcharov A. (2015)	цивільні аспекти національної безпеки	
3	Хойтинк М. *(Hoijtink M., 2014)*	Розглянуто переваги появи «нового» ринку цивільної безпеки в Європі	2014 р.
4	Берг Л. *(Berg L.A., 2020)*	Охарактеризовано цивільно-військові відносини та роль сил безпеки у повоєнній політиці	2020 р.
5	Горскі С.С. *(Górski S., 2016)*	Визначено дослідницькі проекти, що реалізуються у сфері цивільного захисту та безпеки	2016 р.
6	Калояннідіс С., Паскалиду М., Хацитеодоридіс Ф. *Kalogiannidis S., Paschalidou M. and Chatzitheodoridis F., 2023)*	Досліджено відносини між кібербезпекою та цивільною безпекою у Греції	2023 р.
7	Глосарій з Європейської конвенції з прав людини (*GLOSSARY, 2011)*	Використано термін «public safety», якому дається переклад як громадська чи державна безпека	2011 р.

Підкреслимо, що Глосарій з Європейської конвенції з прав людини [188], розроблений Відділом з питань впровадження прав людини на національному рівні Генерального директорату з прав людини і

верховенства права в межах освітньої програми Ради Європи у сфері прав людини для фахівців у галузі права, містить зокрема формулювання «public safety». Цьому терміну дається переклад як громадська чи державна безпека. Водночас майже всі англомовні джерела до будь-якого безпекового терміну застосовують варіант саме «security».

Звернімо увагу, що вчений В. Фатхутдінов акцентує увагу на наявності значної кількості, переважно доктринальних, тлумачень громадської (публічної) безпеки. Науковець слушно наголошує на доцільності розробки уніфікованого поняття та його законодавчого закріплення.

При цьому певних учених можна умовно віднести до тієї чи іншої групи, представники якої пропонують власне визначення поняття публічної (громадської) безпеки. Уважаємо, що до першої групи доречно зарахувати В. Доненко, О. Кучеренко та ін., які розглядають публічну (громадську) безпеку як стан захищеності духовних та матеріальних цінностей суспільства, встановленого порядку діяльності, майнових та немайнових прав, свобод кожної людини цього суспільства від зовнішніх та внутрішніх загроз, який забезпечує умови для їх нормальної життєдіяльності та розвитку. Таке визначення поняття публічної безпеки є близьким до того, що міститься у чинному законодавстві у сфері національної безпеки України.

До другої групи можна віднести М. Небеську, яка публічну (громадську) безпеку характеризує як стан суспільних відносин, який запобігає загрозі заподіяння шкоди й забезпечує тим самим їх нормальне функціонування. Схожу позицію відстоює В. Кривенда, пропонуючи таке визначення публічної безпеки: це система суспільних відносин, урегульованих правовими нормами, яка склалася через діяльність державних органів і громадських організацій щодо попередження,

припинення та ліквідації негативного впливу джерел підвищеної небезпеки та надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на особисту безпеку громадян, реалізацію її прав, свобод і соціально-значимих потреб, безпеку суспільства та розвиток його матеріальних і духовних цінностей, а також безпеку держави, збереження її територіальної цілісності, суверенітету та конституційного ладу. Як бачимо цей науковий підхід у визначенні публічної безпеки є близьким до її структурної характеристики, що передбачає виокремлення громадської та цивільної безпеки. До речі, такий підхід використовують також і в закордонній управлінській практиці. Свідченням цього є визначення публічної безпеки, що міститься в Міжнародній поліцейській енциклопедії: «це система суспільних відносин, врегульованих правовими нормами з метою забезпечення безпеки особи, громадського спокою, сприятливих умов праці і відпочинку громадян, нормального функціонування державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій від загрози, що походить від злочинних та інших протиправних посягань, порушення порядку користування джерелом підвищеної небезпеки, предметами і речовинами, вилученими з вільного обігу, явищ негативного техногенного і природного характеру, а також особливих обставин».

До третьої групи вчених можна віднести Є. Ольховського, який розглядає публічну безпеку насамперед в контексті забезпечення громадської безпеки, причому з акцентуванням на ролі громадського порядку. Власне кажучи,автор пропонує під публічною (громадською) безпекою розуміти стан громадського порядку, порядку діяльності держави та громадських формувань, охорони прав і свобод громадян, захищеності від внутрішніх та зовнішніх загроз. При такому співвідношенні зазначених категорій будь-яке порушення громадського порядку містить у собі певну громадську (суспільну) небезпеку, а наявна громадська небезпека порушує

громадський порядок. Отже, сутність заходів громадської (публічної) безпеки полягає у попередженні небезпечних загроз для життя та здоров'я людей.

У продовження відзначимо, що розгляд наукової думки щодо співвідношення понять «громадська (публічна) безпека» і «громадський порядок», у свою чергу, дозволяє умовно виділити ще три групи науковців. Перша група вчених (І. Веремеєнко, Є. Ольховський та ін.) уважає, що поняття громадського порядку не тільки ширше за поняття громадської безпеки, а й охоплює його. Вони обґрунтовують це при визначенні змісту громадського порядку, посилаючись на ознаки, які притаманні громадській (публічній) безпеці. На погляд представників другої групи (П. Матишевський, Н. Піх та ін.), поняття громадської (публічної) безпеки є більш ємним, адже включає в себе поняття «громадський порядок», тим самим звужуючи зміст останнього. Третя група вчених (Ф. Колонтаєвський, Р. Ширшикова та ін.) наполягають на тому, що ці два поняття у правовій доктрині існують окремо один від одного та мають безпосередній зв'язок. На думку вченої, зміст громадського порядку пов'язаний зі змістом громадської (публічної) безпеки, остання, у свою чергу, являє собою відносини, пов'язані з відверненням або ліквідацією шкідливих для життя й здоров'я людини наслідків, що викликані небезпечною для оточуючих поведінкою людей або дією стихійних сил природи.

До речі, зарубіжні науковці також по різному дають визначення поняття «безпеки» та «громадської (публічної) безпеки», базуючись на тому, яка власне інституція на практиці забезпечує публічну безпеку й правопорядок в країні. У дослідженнях Ж. Веделя безпека розглядається як «діяльність, спрямована на попередження небезпеки, яка загрожує колективу (приватним особам), починаючи від попередження заколотів проти безпеки держави і закінчуючи запобіганням нещасних випадків».

Американська наукова школа звертає увагу, що громадська (публічна) безпека безпосередньо пов’язана із соціально-економічною сферою. Учені підкреслюють, що поняття «громадська безпека» в американців асоціюється з відчуттям «власного благополуччя (частини загального)», відповідно небезпека пов’язана із втратою (ймовірною чи реальною) цього відчуття чи конкретно «доходу» [131]. У цьому контексті зростає роль держави та її апарату щодо забезпечення громадської (публічної) безпеки, а також створення сприятливих умов для добробуту населення (канадська наукова школа) чи запобігання реальної загрози/небезпеки суспільству (підхід країн Північної Америки).

Отже, визначення заходів із забезпечення публічної безпеки потребує застосування *комплексного підходу* (рис. 4.1). Він дозволяє наполягати, що зі зміною сприйняття загроз змінився об’єкт безпеки, змістивши акценти у бік первинної – публічної безпеки. У такій перспективі розглядаються загрози, які становлять найбільшу небезпеку для населення. Серед таких загроз варто виокремити стихійні лиха, аварії, терористичні акти чи критичні несправності інфраструктури, загрози суспільно-політичного та іншого характеру тощо. У продовження відзначимо, що ідея парадигмального розвитку публічної безпеки близька до питань, пов’язаних із забезпеченням безпеки людини та її прав [198].

Ураховуючи таку особливість публічної безпеки, уважаємо, що її поняття дає можливість по-новому розглядати механізми досягнення необхідного рівня безпеки людей, зокрема, у межах міжнародного гуманітарного права через діяльність закордонних і вітчизняних інституцій (рис.4. 1). Відтак, ці механізми можна назвати інституційними, що представляють собою форму вираження елементів системи державного управління.

Рис. 4.1. Місце публічної безпеки в системі державного управління

Джерело: авторська розробка

Серед цих складників можна виокремити суб'єктів й об'єкт впливу, правове й організаційне забезпечення, що передбачає застосування правових, організаційних, інформаційних та інших ресурсних методів. На рис. 4.1 представлено місце публічної безпеки в системі державного управління, зокрема, така безпека відіграє роль об'єкту впливу, що, у свою чергу, складається з громадської та цивільної безпеки.

Підставою для висловлення такої гіпотези щодо структуризації публічної безпеки є проаналізовані вище наукові думки теоретиків і

практиків державного управління в межах обраної проблематики. Ураховуючи ці думки, *публічну безпеку* рекомендуємо розглядати як необхідний і динамічний стан відносної неуразливості суспільства загалом й окремо взятих громадян зокрема, сконцентрований у соціальних цінностях, правових нормах, інформаційному та навколишньому середовищі, що (стан) забезпечується шляхом прийняття управлінських рішень для безпечного життя та діяльності в умовах впливу природних, техногенних, військових та інших загроз. На наше переконання, дане визначення доречно закріпити в чинному законодавстві у сфері національної безпеки України, детальніше про це йтиметься в роботі далі.

4.2. Забезпечення публічної безпеки: особливості надання публічних послуг і реалізації механізму правопорядку

Публічна безпека з її складниками (громадська) є фундаментальним аспектом функціонування та розвитку суспільства. Ці обидва стани мають значні відмінності один від одного. За першого (тобто функціонування) відбувається насамперед зміна кількісних показників певного явища або процесу, а за другого – зміна якісних показників. Відтак, слід говорити про важливість забезпечення благополуччя та безпеки окремих осіб і соціальних груп у коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі, що передбачає зміну і кількісних, і якісних показників суспільної життєдіяльності. Останнє забезпечує належний механізм правопорядку та підвищення рівня публічної безпеки до показників «безпека для суспільства – це безпека, яка виходить з його боку». Цей механізм забезпечення публічної безпеки охоплює різні заходи, політику й ініціативи, спрямовані на запобігання та реагування на загрози, ризики та надзвичайні ситуації, які можуть виникнути, становлячи небезпеку для населення. Розуміння важливості публічної, громадської та

цивільної безпеки має вирішальне значення для розвитку суспільства і його співтовариств, оскільки публічна безпека не лише передбачає захист життя та власності, а й покликана сприяти соціальній згуртованості й економічному процвітанню [198]. Саме ця позиція визначає актуальність обраної проблематики дослідження: наскільки на вітчизняних теренах відбувається забезпечення публічної безпеки в контексті реалізації публічних послуг, у т.ч. поліцейських, і відповідного механізму правопорядку.

Проблематика публічного управління системою безпеки, що включає публічну та громадську, розроблялася в наукових роботах вітчизняних і зарубіжних учених В. Баштанника, Л. Берга, С. Бєлая, О. Бондаренка, В.-К. Бразової, А. Воденичарова, Д. Грицишена, С. Калояннідіса, О. Кравчука, М. Пасхаліду, О. Ремеза, Л. Сергієнко, Ф. Хацітеодорідіса та ін. [184; 193]. У той же час, потребують ґрунтовного розгляду питання щодо забезпечення публічної безпеки крізь призму її складників та реалізації механізму надання публічних послуг і правопорядку.

З точки зору деяких науковців, публічна безпека забезпечує почуття безпеки та душевного спокою [183; 192]. Погоджуємося з цією думкою щодо значення публічної безпеки та правопорядку для загального функціонування суспільства, оскільки вони стимулюють активну участь та співробітництво між громадянами, що зумовлює створення більш безпечних районів та міцніших соціальних зв’язків. Власне кажучи, взаємний вплив і роль публічної безпеки, правопорядку та надання публічних послуг схематично представлено на рис. 4.2. Очевидно, що надання високоякісних публічних послуг (зокрема, поліцейських) є запорукою належного рівня публічної безпеки, що відзначається соціальною стабільністю, згуртованістю. У протилежному випадку правоохоронні органи стикаються з проблемою соціальної апатії, хаосу, суспільних конфліктів війни тощо.

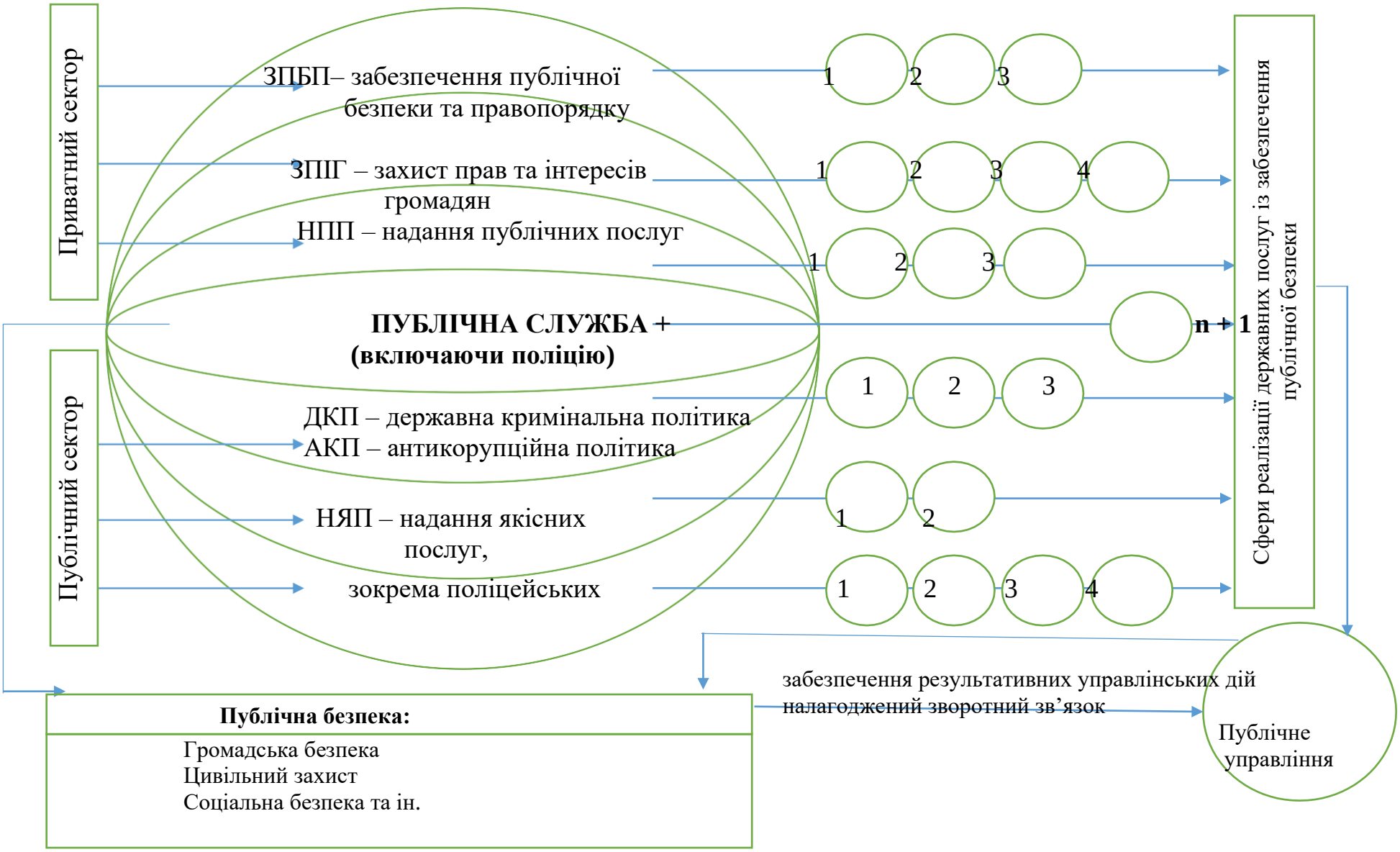

Рис. 4.2. Сутність публічної безпеки в контексті реалізації механізму правопорядку та надання публічних послуг. Джерело: складено на підставі [183; 192; 193; 195; 197–199]

На цій підставі наполягаємо на важливості результативного функціонування механізму правопорядку, механізму захисту прав і свобод громадян та механізму забезпечення публічної безпеки загалом. Реалізація зазначених механізмів вимагає виконання низки важливих управлінських заходів, а саме:

1. Забезпечення особистої безпеки, що передбачає заходи публічної (громадської та цивільної) безпеки, спрямовані на захист людей від різних загроз, включаючи злочини, нещасні випадки та стихійні лиха. Правоохоронні органи відіграють вирішальну роль у запобіганні та боротьбі зі злочинною діяльністю, гарантуючи громадянам право не боятися свого повсякденного життя. Крім того, рятувальники, екстремальні психологи та медики, навчені надавати негайну допомогу під час надзвичайних ситуацій, зводячи до мінімуму потенційну шкоду, спричинену нещасними випадками або природними лихами [184].

2. Сприяння благополуччю суспільства вимагає забезпечення публічної безпеки, що виходить за рамки індивідуальної безпеки, охоплюючи загальне благополуччя співтовариств. Упроваджуючи проактивні заходи такі, як публічна (соціально орієнтована) поліцейська діяльність, програми моніторингу за правопорядком, кампанії з підвищення обізнаності громадськості тощо, спільноти можуть брати активну участь у запобіганні злочинності та формуванні загальної соціальної безпеки. Ці ініціативи не лише стримують злочинну діяльність, а й сприяють почуттю єдності та загальної відповідальності серед населення [184; 190; 194].

3. Економічне зростання передбачає реалізацію надійних заходів соціальної безпеки, що має вирішальне значення для залучення інвестицій, іноземних підприємств на вітчизняних теренах, тобто різного роду капіталу – фінансового, соціального та ін. [192]. Безпечне середовище є передумовою для економічного зростання та розвитку спільнота (у значенні саме покращення якісних показників), що зумовить створення нових робочих місць, розвиток публічно-приватного партнерства й інвестиційно-інноваційної діяльності, а

тому збільшення економічних можливостей. Крім того, низький рівень злочинності й ефективні системи реагування на надзвичайні ситуації сприяють позитивній репутації країни загалом, залучаючи туристів та підвищення місцевої економіки.

4. Поліпшення соціальної згуртованості, що передбачає реалізацію ініціатив публічної безпеки, що ґрунтуються на забезпеченні платформи для міжнародної та транскордонної співпраці, а також співпраці між різними сегментами суспільства, що зумовлює персоніфікацію відповідальності. Ці ініціативи не лише зміцнюють соціальні зв'язки, а й сприяють утвердженню інклюзивності в громадах [194; 195].

Щоб продемонструвати значення публічної безпеки, доречно розглянути окремий приклад. Уявіть собі район, у якому не вистачає вуличного освітлення та високим є рівень крадіжок з проникненням. Мешканці почуваються в небезпеці, що призводить до зниження взаємодії громадськості зі сферою господарської та іншої економічної діяльності. У той же час, місцева влада змінює підходи в управлінні територією: інвестує в поліпшення інфраструктури освітлення вулиць, реалізує ініціативи з поліцейської діяльності й організує навчальні семінари з профілактики злочинності. Як результат, ситуація починає змінюватися у бік покращення: місцеві жителі відновлюють своє почуття безпеки, беруть активну участь у заходах з управління територіальним розвитком, відкривають малі та середні підприємства; покращується якість життя; зменшується рівень міграції населення та ін.

Розуміння важливості публічної (громадської та цивільної) безпеки має першорядне значення для створення безпечних умов для соціально-економічного розвитку. У цьому контексті набувають актуальності питання, пов'язані з розробкою та впровадженням Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, що має бути прикладом виваженого застосування комплексного підподу до формування системи державного управління у сфері забезпеченя публічної безпеки й громадського порядку. Дана стратегія є документом довгострокового планування, що розробляється на основі Стратегії

національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту та визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз. Як відомо, Стратегія національної безпеки України була затверджена указом Президента України в 2020 році.

Відповідно до ч. 1 ст. 29 Закону України «Про національну безпеку України» Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України розробляється Міністерством внутрішніх справ України, розглядається Кабінетом Міністрів України, схвалюється Радою національної безпеки та оборони, і на останньому етапі затверджується указом Президента України. Слід зауважити, що ця вимога була закріплена ще у 2018 році (саме в цьому році був прийнятий зазначений закон), але з того часу й досі не зреалізоване в повній мірі завдання щодо Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України. На наше переконання, виконання цього завдання є надзвичайно актуальним, адже, як зазначалось в роботі вище, дії держави-агресора спрямовані на дестабілізацію ситуації в Україні, зниження рівня її соціальної безпеки шляхом посилення негативних явищ і процесів серед населення. Серед них учені виокремлюють апатію, соціальне невдоволення, кризу, громадянську війну, суспільно-політичні та інші конфлікти. На підставі вищевказаного вважаємо, що одним з головних завдань нашої держави та її апарату є розробка та затвердження Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, що має розглядатись як елемент «проактивної» і «реактивної» державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки й охорони громадського порядку. Крім того, важливо розуміти, що ця стратегія є основою для розроблення галузевих стратегій і концепцій, державних цільових програм не тільки у сферах громадської безпеки, цивільного захисту, а й міграційної політики, а також для розроблення оперативних планів та планів застосування сил і засобів у кризових ситуаціях.

Під час розробки Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України потрібно враховувати вимоги ч. 2 ст. 29 Закону України «Про національну безпеку України», а саме:

– Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України має визначати загрози національній безпеці у сферах громадської безпеки та цивільного захисту, а також шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у низці сфер. Серед них вітчизняний законодавець визначає такі:

1) готовність сил та засобів виконувати завдання за призначенням, інфраструктуру, напрями розвитку, інші показники, необхідні для планування діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Національної поліції України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій;

2) потреби бюджетного фінансування, достатні для досягнення визначених цілей і виконання передбачених завдань, та основні напрями використання фінансових ресурсів;

3) державні програми, галузеві стратегії та програми, які мають бути спрямовані на реалізацію Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, їхні цілі, відповідальних за розроблення документів, моніторинг їх виконання та оцінки.

Отже, визначаючи пріоритети особистої безпеки, сприяння благополуччю населення, сприяння економічному зростанню та підвищенню соціальної згуртованості, уважаємо за необхідне закцентувати увагу на важливості побудови суспільства, у якому люди можуть відчувати себе у безпеці. Вона є запорукою сталого розвитку держави та її регіонів [193]. При цьому слід розуміти, що публічна безпека не є виключно відповідальністю правоохоронних органів та служб екстреної допомоги.

Правоохоронні органи відіграють вирішальну роль у забезпеченні публічної безпеки та підтримці благополуччя населення. Їх присутність та дії необхідні для стримування й запобігання злочинам, а також реагування на

надзвичайні ситуації і надання допомоги постраждалим. Роль правоохоронних органів виходить за рамки суто дотримання закону. На наше переконання, вона включає зміцнення довіри, сприяння суспільним відносинам та формування почуття безпеки серед громадян [192; 201]. Відтак, можемо стверджувати про актуальність визначення заходів щодо забезпечення публічної безпеки, які вживаються правоохоронними органами, а саме:

1. Профілактика злочинності та стримування: одним з основних обов'язків правоохоронних органів є запобігання та стримування злочинності. Поліцейські патрулюють вулиці, відповідають на дзвінки й активно взаємодіють із населенням, щоб стримати потенційну злочинну діяльність, зменшивши нанівець шанси на її вчинення. Крім того, вони співпрацюють з іншими публічними інституціями та громадськими організаціями в питаннях розробки стратегій щодо запобігання злочинності таких, як програми моніторингу за станом правопорядку або освітні ініціативи, спрямовані на зниження рівня злочинності.

2. Аварійне реагування: непоодинокими є випадки, коли правоохоронні органи першими реагують на надзвичайні ситуації, включаючи нещасні випадки, стихійні лиха чи акти насильства. Тренування та навчання працівників правоохоронних органів дає їм необхідні навички для ефективного вирішення цих ситуацій, під час не тільки виконання своїх обов'язків, а й надання публічних послуг. Незалежно від того, чи надається перша медична допомога, чи забезпечується координацію з іншими аварійними службами, правоохоронці відіграють важливу роль у забезпеченні публічної (громадської та цивільної) безпеки під час кризової ситуації.

3. Управління дорожнім рухом та безпекою: ще одним важливим аспектом ролі правоохоронних органів у публічній безпеці є контроль дорожнього руху та забезпечення його безпеки. Співробітники поліції забезпечують дотримання законів про дорожній рух, контролюють обмеження швидкості та реагують на аварії, знижуючи ризик травм і загиблих на дорогах. Підтримуючи порядок та забезпечуючи правила дорожнього руху,

правоохоронні органи допомагають створити більш безпечне середовище як для автомобілістів і пішоходів, так і велосипедистів.

4. Побудова дієвих взаємин із населенням. Результативне партнерство між правоохоронними органами та населенням необхідне для підтримки публічної безпеки. Таке партнерство може набувати різних форм, наприклад, реалізації програм із наставництва молоді, навчання громадян їхніх прав тощо. Активно беручи участь у суспільстві, правоохоронці можуть отримати цінну інформацію й ефективно вирішувати проблеми (на їх випередження).

5. Спеціалізовані підрозділи та ресурси: правоохоронні органи можуть мати спеціалізовані підрозділи, які зосереджені на конкретних галузях публічної безпеки (зокрема, пов’язані з обігом та/або зберіганням наркотичних речовин, з поширенням кіберзлочинності або насильства в сім'ях тощо). Ці підрозділи отримують спеціалізоване навчання та ресурси для вирішення унікальних за характером проблем у кожній окремій сфері. Наприклад, підрозділ кіберзлочинності може працювати для запобігання шахрайству в Інтернеті та крадіжкам особистих даних, у той час, як підрозділ для протидії насильству в сім'ї може забезпечити підтримку та захист жертв домашнього насильства. Ці спеціалізовані підрозділи підвищують загальну ефективність правоохоронних органів у забезпеченні публічної безпеки шляхом надання публічних послуг щодо вирішення конкретних питань, які можуть виникнути у суспільстві [201].

Отже, правоохоронні органи відіграють важливу роль у забезпеченні публічної (громадської та цивільної) безпеки. Їхні обов’язки включають запобігання злочинності, реагування на надзвичайні ситуації, управління дорожнім рухом, побудову відносин з населенням і спеціалізованими підрозділами. Важливо визнати, що ефективна публічна (громадська) безпека потребує співпраці між правоохоронними органами та суспільством, оскільки довіра та співпраця мають важливе значення для створення безпечного середовища для всіх.

Окремий блок дослідження становлять заходи, що вживаються правоохоронними органами для підтримання публічної безпеки під час появи кризових і надзвичайних ситуацій. Готовність до таких ситуацій є важливим аспектом забезпечення цивільної безпеки та захисту суспільства під час них. Заходи, що вживаються у цій сфері, не тільки допомагають у пом'якшенні впливу катастроф, але й допомагають у ефективному реагуванні та відновленні нормальної життєдіяльності суспільства. Серед заходів у сфері публічної та цивільної безпеки можемо виокремити такі.

1. Залучення населення до реалізації публічної політики у сфері забезпечення публічної безпеки. Одним із ключових у цьому контексті компонентів підвищення готовності до надзвичайних ситуацій є налагодження дієвої взаємодії з населенням. Важливо його залучати до процесів планування та прийняття рішень, пов'язаних із готовністю до надзвичайних ситуацій, підвищення поінформованості. Залучаючи населення, його представники стають більш обізнаними щодо потенційних ризиків виникнення надзвичайних ситуацій і стають краще підготовленими до реагування на них.

2. Розподіл інфраструктури та ресурсів. Інвестування у стійку інфраструктуру (зокрема, критичну) та розподіл необхідних ресурсів має вирішальне значення для ефективної готовності до надзвичайних ситуацій. Це включає забезпечення того, щоб об'єкти критичної інфраструктури такі, як лікарні, притулки та ін. були підготовленими до надзвичайних ситуацій, і мали необхідний розподіл ресурсів таких, як аварійне приладдя, медичне обладнання та персонал. Наприклад, під час пандемії Covid-19 країни з добре підготовленими системами охорони здоров'я були краще оснащені для реагування на сплески випадків поширення небезпечного вірусу для життя та здоров'я людей. Така підготовленість стала запорукою здійснення інвестицій в соціальну та критичну інфраструктуру, а також виважений розподіл матеріальних ресурсів.

3. Технологія та інновації: досягнення в галузі технологій можуть відігравати значну роль у підвищенні готовності до надзвичайних ситуацій, спостереження, пошукових й аварійно-рятувальних операцій тощо.

4. Співробітництво та партнерські відносини: співпраця між різними зацікавленими сторонами має вирішальне значення для готовності до надзвичайних ситуацій. Це включає співпрацю між державними установами, некомерційними організаціями, організаціями приватного сектору та громадськими організаціями для розробки комплексних планів екстреної допомоги та стратегій реагування (див. рис. 4.2). Наприклад, під час наслідків урагану Катріна у 2005 році співпраця між урядовими установами, неурядовими організаціями та добровольцями відіграла вирішальну роль у наданні допомоги та підтримки порушених громад.

5. Освіта: ініціативи щодо навчання необхідним навичкам для реагування на надзвичайні ситуації. Це включає навчання з надання першої допомоги, методам реагування на стихійні лиха та процедурам евакуації. Підвищення поінформованості про потенційні ризики може дати можливість людям вжити запобіжних заходів для захисту себе та своїх родин. Наприклад, організації можуть проводити семінари з реагування на стихійні лиха та катастрофи у закладах освіти, громадських центрах для розширення знань людей щодо їх прав і можливостей.

Отже, підвищення готовності до надзвичайних ситуацій – це колективна відповідальність, яка потребує активної участі окремих осіб, спільнот та різних зацікавлених сторін під час настання кризи та на етапі її попередження. Очевидно, що дієва інституційна взаємодія має вирішальне значення для створення безпечного майбутнього для окремих громадян та публічної безпеки загалом. У межах цього дослідження визначено різні аспекти публічної безпеки, яка охоплює громадську та цивільну безпеку. Підтримання публічної безпеки на належному рівні також є пріоритетом інституційної взаємодії, що відбувається на всіх рівнях публічного управління (центральному, регіональному та місцевому). Забезпечити таку безпеку можна досягти шляхом

реалізації низки заходів. Серед них виокремлено ті, що стосуються надання публічних послуг загалом, і послуг, які надаються правоохоронними органами. До першої групи послуг віднесено такі:

1) забезпечення особистої безпеки;

2) сприяння благополуччю суспільства;

3) забезпечення економічне зростання;

4) поліпшення соціальної згуртованості.

Окремий блок дослідження становлять визначені заходи щодо забезпечення публічної безпеки саме правоохоронними органами, зокрема, пов'язані з профілактикою злочинності та її стримування, аварійним реагуванням, управлінням дорожнім рухом та безпекою, побудовою дієвих взаємин із населенням, а також діяльністю спеціалізованих підрозділів і раціональним використанням необхідних для цього ресурсів. На цій підставі можемо зробити узагальнюючий висновок, що публічна безпека вимагає реалізації таких заходів:

1. Залучення спільноти. Одним із ключових компонентів підвищення публічної безпеки є активна участь населення. Будуючи міцні відносини та відкриті лінії спілкування, населення може працювати пліч-о-пліч з правоохоронними органами для виявлення та вирішення потенційних загроз публічній безпеці.

2. Розширення прав та можливостей молоді: інвестиції в молоде покоління необхідне для створення більш безпечного майбутнього. Надаючи освітні та розважальні можливості, можна убезпечити молодь від протиправної поведінки в майбутньому. Крім того, залучення молодих людей до процесів прийняття рішень спільнотою може прищепити почуття відповідальності, спонукаючи їх стати активними учасниками у створенні безпечного середовища.

3. Дієва поліцейська діяльність: правоохоронні органи відіграють життєво важливу роль у забезпеченні публічної (громадської та цивільної) безпеки. Тим не менш, для них важливо спільно працювати з населенням для зміцнення його

довіри та розвитку позитивних відносин. Працюючи разом, правоохоронні органи та спільноти можуть виявляти конкретні проблеми публічної безпеки, розробляти цільові стратегії та реалізувати ефективні рішення.

4. Технологічні досягнення: у сучасну цифрову епоху технології надають численні інструменти та ресурси для підвищення публічної безпеки. Наприклад, використання камер спостереження в громадських місцях може стримувати злочинну діяльність та надати цінні докази для розслідувань. Крім того, мобільні програми та платформи соціальних мереж можуть бути використані для поширення важливої інформації про безпеку такої, як попередження про надзвичайні ситуації або поради щодо запобігання злочинності. Прийняття технологічних досягнень може значно підвищити ефективність зусиль з публічної безпеки.

5. Публічно-приватне партнерство: співпраця між державним та приватним сектором є ще одним проспектом для зміцнення публічної (громадської та цивільної) безпеки. У межах такого партнерства зацікавлені суб’єкти можуть об'єднати свої ресурси та досвід для цілісного вирішення проблем публічної безпеки, належним чином фінансуючи ініціативи з питань безпеки спільноти. Публічно-приватне партнерство може використовувати сильні сторони публічних інституцій для створення комплексного та сталого підходу до публічної безпеки.

6. Розробки та прийняття Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, вимога щодо якої (стратегії) визначена у ст. 29 Закону України «Про національну безпеку України». Цей закон був прийнятий ще у 2018 році, проте й досі відповідно до його положень не було розроблено та схвалено цю стратегію.

ВИСНОВКИ

У цій дослідницькій роботі наведено вирішення важливого науково-прикладного завдання, що полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні положень та розробленні науково-практичних рекомендацій щодо формування системи та механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку.

Досягнута мета і вирішені завдання дослідження дають підстави сформулювати такі висновки та запропонувати деякі рекомендації, а саме.

1. Установлено, що правоохоронна сфера є однією з найважливіших підсистем охоронної сфери життєдіяльності суспільства, де за допомогою специфічних правових інститутів, форм і методів забезпечується функціонування держави та її інститутів, регулювання і захист суспільних відносин і соціальної якості - фізичного і духовного - особистості, соціальних груп і суспільства в цілому від впливу на них небажаних з точки зору суспільства явищ і процесів. Одним з напрямків правоохоронної діяльності, безпосередньо пов’язаної із забезпеченням прав і свобод особистості, є охорона громадського порядку і забезпечення громадської (публічної) безпеки.

Проаналізовано наукові підходи до визначення поняття «охорона громадського порядку», що дозволило сформулювати авторське визначення поняття «механізм забезпечення охорони громадського порядку», під яким розуміється здійснення в громадських місцях діяльності органів державної влади, які мають право застосовувати заходи правового впливу з метою підтримки правопорядку, забезпечення дотримання законодавства та безпосереднього захисту життя і здоров'я, честі, гідності та моральності людини, різних видів власності фізичних та юридичних осіб, інтересів суспільства і держави від адміністративних правопорушень і злочинів за допомогою встановлених законом дій, що сприяють успішному здійсненню правосуддя.

2. Запропоновано вдосконалити концептуальні підходи до формування механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку, а саме: стимулювання впровадження сучасних технологій дієвої електронної системи громадського контролю реалізації дій правоохоронних органів; розроблення в інклюзивний спосіб посилення стратегічних комунікацій розвитку громадянського суспільства; виявлення та аналіз причин і умов, що сприяють вчиненню злочину, вжиття заходів щодо їх усунення або нейтралізації; імплементація інноваційної всеохоплюючої стратегії впровадження та подальшого удосконалення IT-технологій в превенції ослаблення дії криміногенних факторів; формування інституціональних засад введення індивідуально-профілактичної роботи з індивидами, що схильні до реалізації адміністративних правопорушень; залучення до роботи з попередження правопорушень громадських об'єднань правоохоронної спрямованості і громадян; визначення заходів інтегрування дієвої HR-політики в процесі реалізації горизонтальної взаємодії між всіма підрозділами правоохоронних органів та інститутами сучасного громадянського суспільства; упровадження належного інформаційного забезпечення громадськості щодо використання новітніх адміністративних послуг на основі застосування системи інтероперабельності.

3. Визначено, що державна система забезпечення громадського порядку не може успішно функціонувати без допомоги і сприяння громадських об'єднань і громадян, які на добровільних засадах беруть участь в реалізації цієї найважливішої державної функції. Тому, на сучасному етапі необхідною є така взаємодія, яка обумовлюється: спільністю завдань; різним обсягам повноважень по організації і охороні громадського порядку в Україні; відмінністю застосовуваних форм контролю за охороною громадського порядку; різницею в формах і методах діяльності з охорони громадського порядку; взаємозалежністю кінцевих результатів спільної діяльності в сфері охорони громадського порядку.

Під час дослідження доповнено вектори розвитку застосування

механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку, зокрема: створення правових умов для розвитку громадських інститутів узгодження реалізації підходу community policy; впровадження стимуляційних заходів розбудови правоохоронних органів сучасного зразка, що забезпечують захист інтересів суспільства і держави у сфері забезпечення громадської безпеки; загальне планування і проведення нарад та інструктажів щодо вдосконалення заходів забезпечення охорони громадського порядку; взаємне інформування про стан охорони громадського порядку, заходи щодо їх забезпечення; укріплення інституційної громадської спроможності щодо безбар`єрного інформаційного простору для всіх суспільних верств населення в усіх сферах життя; розвиток громадських інститутів консолідації напрямів реагування на надзвичайні ситуації у сфері забезпечення громадського здоров`я; побудова системи узгодження дій влади всіх рівнів за напрямком розширення соціальної бази правоохоронної діяльності, вдосконалення використовуваних засобів і методів впливу на позаправові форми поведінки, формування інститутів, здатних адекватно реагувати на виклик злочинності.

4. З’ясовано, що при розробці концепції державного управління у сфері охорони громадського порядку, що представляє собою систему науково обґрунтованих та офіційно прийнятих поглядів на життєво важливі інтереси особистості, суспільства, держави, та органів державної влади, специфіку загроз цим інтересам і стратегію їх захисту, необхідно враховувати її соціально-правовий характер. Її значення на сучасному етапі розвитку української державності зростає в силу об'єктивних закономірностей, що визначають в кінцевому підсумку темпи інноваційного розвитку та шляхи демократизації всіх державних, громадських та інших структур.

Запропоновано вдосконалити інструментарій підвищення результативності системи державного управління у сфері охорони громадського порядку такими напрямами: реалізація збалансованості процесу цифровізації процедур забезпечення громадської безпеки; сприяння створенню умов підвищення профілактики злочинності та спільної безпеки на основі

проактивної систематичної комунікації з юристами, громадськістю та засобами масової інформації; створення умов для функціонування місцевої системи інформування у сфері охорони громадського порядку; удосконалення координаційних механізмів підтримання миру і гарантування публічної безпеки; синхронізація процесу запровадження цифрової трансформації за напрямом забезпечення громадської безпеки; забезпечення нормативно-правового регулювання в сфері охорони громадського порядку в межах повноважень органів місцевого самоврядування; посилення інституційної спроможності органів державної влади всіх рівнів щодо створення національної низькорівневої інноваційної технологічної архітектури забезпечення надання електронних адміністративних послуг.

5. Визначено, що ефективність реалізації механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку безпосередньо залежить від певних об'єктивних і суб'єктивних умов, які в узагальненому вигляді, відносяться як до державного управління, так і до сфери його реалізації. Комунікаційний механізм державного управління у сфері охорони громадського порядку діє в реальній сукупності суспільних відносин, на основі, і в рамках існуючого суспільного життя і суспільної свідомості. Обґрунтовано вдосконалити підходи до формування механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку, а саме: сприяння розвитку спільних ініціатив органів державної влади та громадськості, спрямованих на забезпечення громадської безпеки на основі комплексної системи комунікації; формування місцевих сил і структур охорони громадського порядку і забезпечення безпосереднього керівництва ними; запровадження модернізаційних заходів діяльності правоохоронних органів на основі проведення різнопланових заходів, спрямованих на відтворення атмосфери громадської нетерпимості до правопорушень; розробка і реалізація місцевих програм охорони громадського порядку і громадської безпеки, забезпечення участі в розробці регіональних програм охорони громадського порядку; приведення законодавчої бази до загальновизначених європейських стандартів

безпеки, заснованих на вживанні скоординованих заходів взаємодії між правоохоронними органами та суспільством; розробка заходів оптимізації надання електронних адміністративних послуг на основі популяризації системи розвитку електронних форм взаємодії; створення правових умов для посилення заходів сприяння подоланню бідності з одночасною реінтеграцією громадянського суспільства до прозорої системи забезпечення громадського порядку.

6. Обґрунтовано, що ефективна реалізація складових забезпечення громадського порядку формується у вигляді належного функціонування конституційно-правового механізму забезпечення громадського порядку, у якому ключове місце займають органи публічної влади. Тому, в роботі запропоновано удосконалити науково-методичні підходи до державного управління у сфері охорони громадського порядку, що передбачають наступне: впровадження ефективної системи реалізації концепції "мобільних державних службовців"; інтеграція гендерно-орієнтованих підходів до реалізації процесу підготовки працівників сектору безпеки та оборони; розробка етапів реформування процесу освіти для працівників органів правопорядку; створення регіональної системи накопичення, використання і поширення позитивного досвіду органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в даній сфері діяльності; запровадження мотиваційних заходів правоохоронних органів на основі дослідження причинно-наслідкових зв'язків вразливої репутації їх діяльності; створення умов забезпечення клієнтоорієнтованості поліцейських послуг щоденної діяльності та традиціоналізму в питаннях суспільного устрою та правопорядку.

7. Установлено, що дієва інституційна взаємодія має вирішальне значення для створення безпечного середовища, рівень якої можливо оцінити залежно від стану публічної безпеки, яка охоплює громадську безпеку. Акцентовано, що підтримання публічної безпеки на належному рівні також є пріоритетом публічних інституцій (державного сектору та приватного), які функціонують на всіх рівнях управління (центральному, регіональному та місцевому). Уважаємо,

що забезпечити публічну безпеку можна шляхом реалізації низки заходів. Серед них виокремлено ті, що стосуються надання публічних послуг загалом, і послуг, які надаються правоохоронними органами. До першої групи послуг віднесено такі: 1) забезпечення особистої безпеки; 2) сприяння благополуччю суспільства; 3) забезпечення економічне зростання; 4) поліпшення соціальної згуртованості. Окремий блок дослідження становлять визначені заходи щодо забезпечення публічної безпеки саме правоохоронними органами, а саме пов'язані з профілактикою злочинності та її стримування, аварійним реагуванням, управлінням дорожнім рухом та безпекою, побудовою дієвих взаємин із населенням, а також діяльністю спеціалізованих підрозділів і раціональним використанням необхідних для цього ресурсів. На цій підставі можемо зробити узагальнюючий висновок, що публічна безпека вимагає реалізації таких заходів: 1)залучення спільноти; 2) розширення прав та можливостей молоді; 4) результативне та виважене використання технологічних досягнень, що передбачає обмеження застосування алгоритмів штучного інтелекту. Серед заходів забезпечення публічної безпеки також виокремлено ті, що стосуються публічних послуг, зокрема поліцейських. Аргументовано, що правоохоронні органи відіграють життєво важливу роль у забезпеченні публічної (громадської) безпеки. Тим не менш, для них важливо спільно працювати з населенням для зміцнення його довіри та розвитку позитивних відносин. Працюючи разом, правоохоронні органи та спільноти можуть виявляти конкретні проблеми публічної безпеки, розробляти цільові стратегії та реалізувати ефективні рішення. У цьому контексті також наполягається на важливості забезпечення розвитку публічно-приватного партнерства та вдосконалення організаційно-правового забезпечення шляхом розробки та прийняття Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Акуленко Д.Ю. Формування громадянського суспільства в умовах сьогодення // Альманах права. 2021. Вип. 12. С. 109-114.

2. Андрійчук Т. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства: проблеми організаційно-функціонального забезпечення // Політичні дослідження. 2021. № 2. С. 80-96.

3. Антипенко І. В. Розвиток координаційного механізму взаємодії держави і громадянського суспільства при здійсненні державного управління політичними ризиками в Україні // Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 6. С. 65-72.

4. Багаденко І.П, Оцел В.В. Забезпечення безпеки громадян у мегаполісах (на прикладі окремих зарубіжних країн) // Наука і правоохорона. 2019. № 1. С. 188-194.

5. Байда А.О., Рудика В.Я. Злочини проти громадського порядку та моральності в законодавстві України та країнах Європейського Союзу // Молодий вчений. 2020. № 4(2). С. 445-448.

6. Басова Ю.Ю. До питання щодо визначення переліку загроз забезпечення громадської безпеки // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 12(1). С. 90-92.

7. Безпалова О.І. Забезпечення прав громадян як пріоритетний напрям діяльності органів поліції в Україні (на прикладі функціонування інформаційної підсистеми "CUSTODY RECORDS") // Право і Безпека. 2021. № 3. С. 29-37.

8. Безпалова О.І. Особливості реалізації правоохоронної функції держави інституціями громадянського суспільства // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2016. Вип. 20.- С. 4-7.

9. Безпалько О. М. Фінансова спроможність об’єднаних територіальних громад: проблеми та перспективи забезпечення // Підприємництво та інновації. 2019. Вип. 9. С. 60-65.

10. Березан В.М. Система суб’єктів забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів // Південноукраїнський правничий часопис. 2013. № 2. С. 92-95.

11. Березін М.Ю. Забезпечення громадської безпеки як основа реалізації державного управління у сфері охорони громадського порядку // Вісник національного університету цивільного захисту України. Серія "Державне управління". Збірник наукових праць. 2019. Випуск 2 (11). С. 119-125.

12. Березін М.Ю. Основи формування функцій органів виконавчої влади при організації охорони громадського порядку // Публічне управління та митне адміністрування. 2019. № 4 (23). С. 5-12.

13. Березін М.Ю. Основні принципи забезпечення охорони громадського порядку в сучасних умовах криміногенних загроз // Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 21. С. 132 – 136.

14. Березін М.Ю. Система адміністративно-правових гарантій прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 12. [Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2018/105.pdf.

15. Березін М.Ю. Сучасні процеси децентралізації як головна умова забезпечення охорони громадського порядку // Публічне управління в системі координат: демократія, децентралізація, місцеве самоврядування: тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (18 жовтня 2019 року, Мелітополь, Україна) / відп. ред. Ортіна Г.В. Мелітополь: ФОП Однорог Т.В., 2019. С. 108-110.

16. Березін М.Ю. Теоретичні засади реалізації державного управління у сфері охорони громадського порядку // Materiały XV Międzynarodowej naukowi-

praktycznej konferencji, «Wschodnie partnerstwo - 2019» , Volume 3 Przemyśl: Nauka i studia. P. 18-20.

17. Бобрицький Л.В. Здійснення цивільного контролю за сектором безпеки і оборони через громадські об'єднання // Економіка та держава. Серія : Державне управління. 2020. № 4. С. 111-115.

18. Богів Я. Міжнародні стандарти інститутів громадянського суспільства та практика їх реалізації в Україні // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки. 2017. № 865. С. 513-520.

19. Богуславський В. В. Термін "правопорядок": зміст та співвідношення з громадським порядком та громадською безпекою // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2017. № 4. С. 95-102.

20. Бойко С. Українська молодь і громадянське суспільство в умовах сучасних викликів // Українознавчий альманах. 2020. Вип. 27. С. 22-28.

21. Бойчук Д. В. Порядок відшкодування моральної шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду // Часопис Київського університету права. 2018. № 4. С. 148-153.

22. Бондаренко Н. Громадянське суспільство в умовах пандемії // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2021. № 1. С. 80–89.

23. Бортник Н., Вітик О., Малець М. Характеристика заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на публічну безпеку та громадський порядок // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки. 2019. Вип. 22. С. 138-146.

24. Вакулик І.І. Новий погляд на принципи формування національної безпеки прав і свободи людини і громадянина у контексті

збереження природного середовища // Соціально-гуманітарний вісник. 2020. Вип. 36. С. 115-117.

25. Водоласкова К.Ю. Роль закладів юридичної вищої освіти для розвитку громадянського суспільства // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2021. № 3. С. 202-210.

26. Волков І.М., Перепадя В.І. Актуальні питання правового регулювання процесу виконання Національною гвардією України завдань з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки під час масових заходів та у ході припинення масових заворушень // Честь і закон. 2018. № 4. С. 103-109.

27. Волосюк М.В., Сіренко І.В. Економічна безпека територіальної громади в системі забезпечення її сталого розвитку // Економіка та держава. 2021. № 6. С. 105-109.

28. Вороніна Ю. Є. Виникнення та вирішення конфліктних ситуацій в громадянському суспільстві // Актуальні проблеми державного управління. 2020. № 1. С. 296-300.

29. Гавронська Т.В. Поняття процесів розвитку громадянського суспільства при демократичних перетвореннях у державі // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Право. 2019. Вип. 34. С. 30-36.

30. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. Адміністративне право України. Повний курс. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

31. Гарасимів Б. Моделі громадянського суспільства: проблема взаємовідносин людини та держави // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки. 2017. № 861. С. 97-104.

32. Гарасимів Т.З. Правова модель партнерства судової влади та інститутів громадянського суспільства // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки. 2020. Т. 7, № 2. С. 48-55.

33. Гарасимів Т.З. Роль громадських організацій у формуванні ідеології модернізації українського суспільства // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки. 2019. Вип. 23. С. 10-17.

34. Гарасимів Т.З. Сучасні концепти осмислення феномену "Громадянського суспільства" // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки. 2020. Т. 7, № 4. С. 31-38.

35. Геращенко О.С. Деякі тактичні аспекти застосування працівниками поліції України спеціальних засобів під час забезпечення громадського порядку та громадської безпеки // Південноукраїнський правничий часопис. 2016. № 1. С. 53-55.

36. Гладун Ю.Я. Структурно-правові механізми забезпечення безпеки громадян у Швеції // Ефективність державного управління. 2012. Вип. 31. С. 303-309.

37. Голубош В.В. Особливості предметів деяких злочинів проти громадської безпеки // Вісник Асоціації кримінального права України. 2018. Вип. 1. С. 130-143.

38. Голубош В.В. Форми об’єктивної сторони злочинів проти громадської безпеки, предметом яких є зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2018. № 1. С. 150-155.

39. Гомоляко О.В. Концептуальне розуміння взаємодії громадянського суспільства і влади при формуванні публічної політики // Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 1. С. 149-154.

40. Гончаров С.М., Кушнір Н.Б. Тлумачний словник економіста. К.: Центр учбової літератури, 2009. 264 с .

41. Горник В.Г., Кравченко С.О. Взаємодія держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції як чинник національної безпеки // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління. 2018. Т. 29(68), № 3. С. 123-130.

42. Громика Р.П. Аспекти розвитку економічної безпеки України та її вплив на розвиток економіки // Бізнес Інформ. 2020. № 12. С. 13-18.

43. Гусаров С.М. Реформування діяльності місцевих органів внутрішніх справ в сфері охорони громадського порядку в регіоні (на прикладі проведення "самбірського експерименту") // Публічне право. 2015. № 4. С. 93-102.

44. Данкевич В.Є., Прокопчук О.А.,. Усюк Т.В Партисипативне управління локальною безпекою територіальних громад: досвід і практика ЄС // Проблеми економіки. 2020. № 4. С. 35-41.

45. Дахно О.Ю. Особливості відмежування неміжнародних збройних конфліктів від масових заворушень та інших порушень громадського порядку (практичне значення) // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2019. Вип. 54. С. 215-218.

46. Дашо Т. Держава та громадянське суспільство: правова взаємодія // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки. 2017. № 861. С. 113-122.

47. Демидова Л.М., Невідома Н.В. Актуальні проблеми кримінально-правової охорони громадської безпеки (за матеріалами міжнародного "круглого столу" 18 травня 2018 р.) // Вісник Асоціації кримінального права України. 2018. Вип. 1. С. 261-270.

48. Денисюк С.Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку // Форум права. 2009. № 2. С. 102-107.

49. Дерев'янко С.П. Форми участі громадян в забезпеченні громадського порядку // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 5. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2019_5_19.

50. Дідич Т.О. Місце громадянського суспільства в механізмі сучасного правоутворення // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2021. Вип. 67. С. 25-28.

51. Длугопольська Т.І. Соціальні права в контексті забезпечення соціальної безпеки громадян // Актуальні проблеми правознавства. 2017. Вип. 2. С. 63-68.

52. Дракохруст Т.В. Адміністративно-правові форми та методи запобігання підрозділами громадської безпеки національної поліції нелегальній міграції // Актуальні проблеми правознавства. 2019. Вип. 4. С. 76-80.

53. Древаль В.Ю. Сутність та особливості постання інституту громадянського суспільства // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2021. № 4. С. 123-129.

54. Закон України "Про громадські об'єднання" від 22.05.2021 № 4572-VI. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text.

55. Закон України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" від 10.06.2018 № 2017-III. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14.

56. Закон України "Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України" від 10.04.2015 № 2925-III. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2925-14.

57. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 20.10.2019 № 280/97-ВР. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

58. Закон України "Про національну поліцію" від 31.10.2019 № 580-viii. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#n6.

59. Занкевич Н.В. Розхитаний захист прав людини та основоположних свобод в Європейському Союзі // Молодий вчений. 2019. №5(1). С. 193-197.

60. Захарченко В.І. Земельна реформа в "полоні" інститутів держави та громадянського суспільства // Формування ринкових відносин в Україні. 2021. № 7-8. С. 25-34.

61. Зброцька О.В. Сучасний стан розроблення проблематики професійної адаптації правоохоронців до охорони громадського порядку // Юридична психологія. 2015. № 2. С. 150-159.

62. Іванишин В.В., Стельмащук А.М. Інституційно-інноваційний розвиток сільських територій та громад як стратегічний пріоритет економічної безпеки держави і конвергенції її до стандартів ЄС // Інноваційна економіка. 2019. № 5-6. С. 5-14.

63. Іванов С.М. Адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства // Економіка. Фінанси. Право. 2021. № 5(3). С. 13-15.

64. Іванов С.М. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів влади щодо надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства в судовому порядку // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2021. Вип. 64. С. 224-228.

65. Ігнатенко В. Щодо поняття "громадський порядок" в політико-правових ідеях часів стародавнього світу // Наукові записки [Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка]. Серія : Право. 2017. Вип. 2. С. 94-99.

66. Іщук С. Конституційно-правове забезпечення взаємодії громадянського суспільства та держави в Україні // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки. 2017. № 865. С. 531-537.

67. Єдиний портал органів системи МВС України. Режим доступу: https://mvs.gov.ua.

68. Каблов Д.С. Деякі моральні принципи поведінки членів громадських формувань з охорони громадського порядку // Право і Безпека. 2006. Т. 5, № 3. С. 62-64.

69. Калашник М.В. Практика адміністративно-юрисдикційної діяльності поліцейського офіцера громади – невід'ємна складова засад формування

місцевої та державної безпекової політики // Право і Безпека. 2021. № 2. С. 67–71.

70. Карпук В. Взаємодія державних структур та інститутів громадянського суспільства у роботі з молоддю // Humanitas. 2021. Вип. 1. С. 60-65.

71. Кельман М., Кристиняк М. Теоретичні засади взаємодії еліти та громадянського суспільства // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки. 2020. Т. 7, № 2. С. 62-65.

72. Клименко Н. Організаційно-правові засади забезпечення безпеки об'єднаною територіальною громадою в умовах децентралізації // Науковий вісник: державне управління. 2021. № 3. С. 29-49.

73. Клочко А.А. Розвиток механізму взаємодії політико-управлінської еліти і громадянського суспільства у процесі модернізації публічного управління в Україні // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2021. № 2. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2021_2_24.

74. Клочко А. М. Проблеми формування правових основ взаємодії органів національної поліції, органів місцевого самоврядування та громадських формувань з охорони громадського порядку // Часопис Київського університету права. 2017. № 3. С. 105-109.

75. Кобзар О.Ф. Співвідношення та значення понять “громадський порядок”, “правопорядок” та “громадська безпека” // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 29(2.3). С. 126-129.

76. Ковальський В.С. Право і прогрес: запити громадянського суспільства // Юридична Україна. 2020. № 7. С. 83-85.

77. Ковальчук В., Панчук І. Громадянське суспільство та його правові цінності в умовах демократичної трансформації: досвід України // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки. 2017. № 865. С. 83-89.

78. Ковальчук С. Про правові основи громадянського суспільства та його взаємодію з органами публічної влади // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Серія : Юридичні науки. 2017. № 865. С. 90-97.

79. Козар Ю.Ю. Базові засади розбудови інституту громадянського суспільства в Україні: європейський та вітчизняний досвід // Правовий часопис Донбасу. 2021. № 3. С. 19-26.

80. Комашко Л.Г. Громадська активність як засіб побудови соціально-безпечного середовіща // Вісник Одеського національного університету. Серія : Психологія. 2015. Т. 20, Вип. 3 (1). С. 43-53.

81. Комзюк А.В. Перспективи залучення громадян та їх об’єднань до співпраці з поліцією у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку // Право і Безпека. 2017. № 3. С. 71-74.

82. Комзюк А.В. Форми взаємодії Національної поліції з громадськістю у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2020. № 3. С. 135-143.

83. Комiссаров С.А. Перспектива створення місцевої поліції як напрям удосконалення діяльності щодо забезпечення публічного порядку органами внутрішніх справ на території громади // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2018. Вип. 49(2). С. 108-111.

84. Кононенко В.В., Лапшин С.А. Громадянське суспільство та держава: співвідношення в публічному управлінні // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 8. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_8_3.

85. Конституція України 254к/96-ВР із змінами від 01.01.2020 , N 27-IX. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.

86. Копанчук В.О. Методологічні засади забезпечення громадської безпеки України // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 4. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_4_10.

87. Копанчук В.О. Нормативно-правове забезпечення державної політики національної безпеки та громадського порядку України // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 12. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2017_12_12.

88. Копанчук В.О. Правові засади забезпечення громадської безпеки України // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 5. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_5_7.

89. Копотун І.М., Жолтані М.І. Проблема відмежування адміністративних проступків у сфері громадського порядку від злочинів // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 3. С. 26-33.

90. Корж І.Ф. Правова безпека сфери доступу громадян до управління державними справами // Інформація і право. 2019. № 4. С. 83-90.

91. Костельнюк М. До питання про взаємодію влади та громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної та місцевої політики // Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії. 2019. Вип. 26. С. 132-138.

92. Костенко А.М., Король С.М., Панченко Ю.В. Людський ресурс громад: аналіз портрету працездатного населення // Грані. 2020. Т. 23, № 3. С. 135-146.

93. Костовська К.М. Організація та здійснення громадського контролю у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2015. Вип. 34(2). С. 98-101.

94. Костюшко О.П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки та порядку // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 1. С. 298-311.

95. Костюшко О.П. Залучення громадян до охорони громадського порядку // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 2. С. 193-212.

96. Косяченко К.Е. Адвокатура її призначення та місце в інституті громадянського суспільства // Молодий вчений. 2021. № 3(2). С. 278-281.

97. Кравчук О.В. Формалізація інформаційного механізму державного управління у сфері охорони громадського порядку (на прикладі розслідування злочинів) // Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія : Економіка, управління та адміністрування. 2019. № 1. С. 185-189.

98. Крисаченко В. Громадянське суспільство в Україні: стратегії та стратегеми функціонування і розвитку // Українознавство. 2021. № 1. С. 121-140.

99. Крушельницька Т.А. Лобіювання інтересів громадського суспільства в системі забезпечення безпеки України // Європейські перспективи. 2019. № 4. С. 67-75.

100. Кузьменко Т.Ю., Дмитренко А.Ю. Центр громадської безпеки як актуальна громадська будівля для сільських поселень // Архітектурний вісник КНУБА. 2019. Вип. 17-18. С. 509-513.

101. Кулинич Р.О. Моніторинг державного управління сферою громадського порядку в Україні // Університетські наукові записки. 2017. № 2. С. 208-217.

102. Кулі-Іванченко К.К. Становлення та розвиток взаємодії громадянського суспільства та держави: аналіз доктринальних джерел та законопроектних робіт // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2019. Вип. 56(1). С. 51-55.

103. Курило С. Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб’єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку // Форум права. 2012. № 1. С. 523-526.

104. Лапаєнко С.В. Громадянська освіта як чинник формування сучасного громадянського суспільства в Україні // Інноваційна педагогіка. 2019. Вип. 17(2). С. 39-42.

105. Лебедєва Н.В., Ткачов А.С. Практична взаємодія поліції та громади як запорука безпеки громадян в Україні // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ . 2018. № 2. С. 353-363.

106. Лізаковська С. В. Зворотній зв'язок між органами публічної влади та громадянським суспільством: до аналізу питання // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 8. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_8_12.

107. Луцков В.О., Олькіна О.В. Сутність та диференціація форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування // Журнал східноєвропейського права. 2021. № 86. С. 41-48.

108. Магновський І.Й. Децентралізація публічної влади – невід'ємна складова розвитку громадянського суспільства в Україні: теоретико-правовий аспект // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2021. Вип. 2. С. 49-59.

109. Маліков В.В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення громадського порядку в Україні // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 9-2(1). С. 92-94.

110. Маліков В.В. Адміністративно-правові форми забезпечення громадського порядку // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 28(2). С. 144-147.

111. Мальцев В.В. Нормативне регулювання діяльності Національної гвардії України у сфері забезпечення громадської безпеки // Честь і закон. 2021. № 1. С. 87-91.

112. Мальчиков Ф.В., Толстанов О.К. оль інститутів громадянського суспільства в публічному адмініструванні // Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 15. С. 93-99.

113. Манжула А.А. Значення понять "громадський порядок", "правопорядок" та "громадська безпека" // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. 2014. Вип. 1. С. 8-13.

114. Махортов П.П. Поняття “цивільна оборона (захист)” у системі державного управління як складова громадської безпеки // Актуальні проблеми державного управління. 2019. № 2. С. 97-102.

115. Медведєв О. Вдосконалення сучасних методів державного управління під час забезпечення громадського порядку // Юридичний вісник. 2014. № 4. С. 81-85.

116. Мельниченко Б.Б. Форми та напрями впливу громадянського суспільства на публічне управління у країнах Європейського Союзу // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2018. Вип. 49(2). С. 59-61.

117. Мовчан А.В., Мовчан М.А. Окремі аспекти класифікації спеціальних засобів забезпечення громадського порядку // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2015. № 2. С. 15-23.

118. Московець В.І. Форми участі громадськості в забезпеченні громадського порядку // Форум права. 2011. № 3. С. 553-558.

119. Музичко О.М. Повноваження підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення // Право.ua. 2015. № 1. С. 34-40.

120. Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва “Про затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян” від 14.12.2004 № 145/1501. Режим доступу:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1678-04#Text.

121. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11.11.2010 № 550 “Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України”. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10.

122. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 № 773 “Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку”. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16.

123. Наказ Міністерства оборони України “Про затвердження Інструкції про організацію патрульно-постової служби Військовою службою правопорядку у Збройних Силах України” від 10.10.2016 № 515. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1429-16.

124. Олійничук Р.П. Розмежування групового порушення громадського порядку з масовими заворушеннями // Актуальні проблеми правознавства. 2016. Вип. 1. С. 171-175.

125. Орлов В.А. Конституційно-правова основа громадського порядку // Вісник Маріупольського державного університету. Сер. : Право . 2013. Вип. 5. С. 223-229.

126. Офіційний сайт Державної прикордонної служби України. Режим доступу: https://dpsu.gov.ua/ua/gromadski-formuvannya-z-ohoroni-derzhavnogo-kordonu.

127. Офіційний сайт Міністерства Внутрішніх Справ. Режим доступу: https://mvs.gov.ua.

128. Офіційний сайт Національної поліції України. Режим доступу: https://www.npu.gov.ua.

129. Панова О.О. Специфіка використання сил і засобів ОВС при забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки за особливих умов // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 29(2.2). С. 71-74.

130. Петров Д.В. Недоліки діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення охорони громадського порядку та захисту власності від грабежів і розбоїв у громадських місцях // Форум права. 2013. № 1. С. 763-770.

131. Піх Н.С. Ґенеза наукової думки щодо поняття «громадська (публічна) безпека» // Державне управління: удосконалення та розвиток. № 10, 2015. URL: http://surl.li/qghfm.

132. Плугатар Т.А. Питання інтеграції громадського та відомчого контролю за дотриманням прав і свобод громадян Національною поліцією України // Наука і правоохорона. 2018. № 4. С. 80-91.

133. Подоляка А.М. Повноваження, компетенція та принципи діяльності суб'єктів охорони громадського порядку // Форум права. 2008. № 1. С. 339-346.

134. Полянська А.С., Кочкодан В.Б. Міжнародні фінансові інвестиції як інструмент підтримки розвитку громадянського суспільства // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. 2020. Вип. 16(2). С. 17-28.

135. Пономаренко В.В. Громадський порядок як об'єкт групового хуліганства // Держава і право. Серія : Юридичні науки. 2017. Вип. 77. С. 327-339.

136. Пономарьова С.П. Поняття та зміст громадського порядку: проблеми охорони // Право.ua. 2015. № 2. С. 54-57.

137. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування" від 20 грудня 2000 р. № 1872. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1872-2000-%D0%BF.

138. Потіп М.М. Функції, які здійснюються у процесі розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2015. Вип. 35(1.3). С. 7-9.

139. Правопорядок // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.] — К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5 : П–С. 736 с.

140. Приходько О.В. Громадський порядок у вимірі конституційної економіки / О. В. Приходько // Питання боротьби зі злочинністю. 2021. Вип. 41. С. 182-188.

141. Прокопенко Л.Л. Порядок вивчення органами місцевого самоврядування пропозицій щодо добровільного об'єднання територіальних громад // Аспекти публічного управління. 2015. № 5-6. С. 98-104.

142. Радванський І.Г., Євтушенко І.В. Особливості організації взаємодії частин і підрозділів Національної гвардії України, Національної поліції України та інших правоохоронних органів у сфері охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки // Честь і закон. 2021. № 2. С. 52-57.

143. Расюк А.О., А.О. Буличев Порядок проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ України в контексті Закону України "Про Національну безпеку України" // Наука і правоохорона. 2018. № 4. С. 92-98.

144. Рогуля А. Аналіз ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з організації безпеки життєдіяльності територіальних громад на основі економетричного моделювання // Науковий вісник: державне управління. 2021. № 1. С. 242-267.

145. Рогуля А.О. Реалізація державної політики у сфері безпеки життєдіяльності на рівні територіальних громад // Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. Вип. 3. С. 157-163.

146. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року" від 05.02. 2019 року № 2677–VIII. Режим доступу:http://kno.rada.gov.ua/preview/anons_pd/75309.html.

147. Романюк О., Коваленко І. Засоби масової інформації в контексті взаємодії держави та громадянського суспільства в інформаційній сфері // Вісник Книжкової палати. 2021. № 7. С. 18-22.

148. Ромашко О.М., Власов О.Г., Євтушенко І.В. Обґрунтування повноважень Національної гвардії України у сфері забезпечення громадської безпеки // Честь і закон. 2021. № 3. С. 84-88.

149. Савіна О.Ю., Меленчук В.М., Занора В.О., Ізотов В.І. Протиризикове управління безпекою об’єднаних територіальних громад // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки. 2021. Вип. 61. С. 32-42.

150. Свірський Б.М. Джерела нормативно-правового забезпечення прав і свобод людини у правоохоронній діяльності // Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. 2018. Вип. 16. С. 139-144.

151. Семенова А.В. Щодо питання встановлення суб’єктів, до компетенції яких належить вирішення питань, порушених у зверненнях громадян // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2018. Вип. 52(2). С. 77-80.

152. Сіренко К.Ю. Соціальні індикатори рівня життя населення як основа соціальної безпеки та захищеності громадян України // Формування ринкових відносин в Україні. 2018. № 11. С. 90-98.

153. Сидорчук О.Г., Панькова О.В. Ресурси громадянського суспільства в процесах забезпечення соціальної безпеки України та її регіонів // Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Економічні науки. 2016. Вип. 11. С. 298-305.

154. Сковронський Д. Взаємовплив та взаємозв’язок громадянського суспільства і держави як єдиної цілісності // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки. 2017. № 861. С. 185-192.

155. Сорока С.В., Лізаковська С.В. Особливості інституціоналізації співпраці органів публічного управління з організаціями громадянського суспільства // Вісник Херсонського національного технічного університету. 2021. № 2. С. 161-169.

156. Стахура І. Б. Організація профілактичної роботи громадськими формуваннями з охорони громадського порядку // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 28(2). С. 184-187.

157. Столбовий В. Поняття громадського контролю службових правовідносин у сфері національної безпеки України // Підприємництво, господарство і право. 2018. № 8. С. 106-110.

158. Тихомирова О. Кореляція інформаційної політики держави та громадянського суспільства: аналіз науково-дослідної літератури // Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії. 2020. Вип. 28. С. 210-217.

159. Тіхонова О. Становлення ідеї громадянського суспільства // Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії. 2020. Вип. 30. С. 207-211.

160. Ткачук І. Я. Методологічні засади державного регулювання фінансів громадянського суспільства // Економіка. Фінанси. Право. 2020. № 9(1). С. 19-26.

161. Токарева У.Д. Міжнародний досвід публічного управління у сфері суспільної та громадянської безбар'єрності // Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 11. С. 135-140.

162. Тробюк Д., Євсєєв В. Організація охорони громадського порядку Національної жандармерії Франції та можливості її використання у Національній гвардії України // Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Сер. : Військові та технічні науки. 2019. № 1. С. 125-136.

163. Указ Президента України “Про затвердження Комплексних заходів щодо профілактики бездоглядності та правопорушень серед дітей, їх соціальної реабілітації в суспільстві” № 200/98 від 18.03.1998. Режим доступу:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200/98#Text.

164. Усаткін Д.Г. Типові слідчі ситуації при розслідуванні групового порушення громадського порядку // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2020. № 3. С. 299-303.

165. Фатхутдінов В.Г. Місце громадської безпеки в системі національної безпеки // Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 6(2). С. 79-83.

166. Харь І.О. Суб'єкт злочинів проти громадського порядку і моральності // Юридична наука. 2017. № 3. С. 98-112.

167. Хомей О.Д. Актуальні проблеми розвитку громадянського суспільства та його вплив на реформи задля забезпечення національної безпеки в Україні // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія : Питання політології. 2019. Вип. 35. С. 13-20.

168. Цокур Є.Г. Громадянське суспільство України: тернистий шлях творення // Politology bulletin. 2020. № 84. С. 147-156.

169. Черкесова А.С. Досвід зарубіжних країн у механізмі реалізації гарантій прав і свобод підозрюваного, обвинуваченого // Правова держава. 2017. № 26. С. 149-154.

170. Черновол О.П. Теоретичні моделі правового забезпечення та реалізації обов'язків людини і громадянина в Україні та Польщі: порівняльний аспект // Держава і право. Серія : Юридичні науки. 2017. Вип. 78. С. 13-23.

171. Чернокалова К.О. Роль механізмів державного управління у становленні та функціонуванні громадянського суспільства // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 4. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_4_26.

172. Черняк Є.В. Громадянське суспільство як суб'єкт правової охорони Конституції України // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2019. Вип. 59(1). С. 115-120.

173. Чишко К.О. Класифікація об’єктів адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки // Право і суспільство. 2016. № 2(3). С. 135-142.

174. Чишко К.О. Поняття громадської безпеки та її зв'язок з категорією громадського порядку в адміністративно-деліктному законодавстві // Журнал східноєвропейського права. 2015. № 21. С. 142-148.

175. Шак Р. Глобальне громадянське суспільство як феномен сучасного світу // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки. 2021. Т. 8, № 2. С. 108-115.

176. Шерстюк А.Д. Особливості ведення розвідки Національною гвардією України у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку під час проведення масових заходів // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління. 2018. Т. 29(68), № 5. С. 248-252.

177. Ширшикова Р.М. Дослідження правового змісту забезпечення громадської безпеки і громадського порядку в адміністративному праві України // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2019. Вип. 57(2). С. 53-56.

178. Шулик В.В. Про існуючі підходи формування мережі центрів громадської безпеки об'єднаних громад // Містобудування та територіальне планування. 2020.Вип. 74. С. 370-381.

179. Шурко О.І. Законність як ключова засада забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах // Вісник Пенітенціарної асоціації України. 2019. № 3. С. 195-204.

180. Щербакова І. В., Баранник О.Б., Сердюк О.О. Публічна безпека та довіра до поліції: результати соціолого-кримінологічного дослідження громадської думки // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи. 2016. Вип. 37. С. 129-135.

181. Яковлєв П.О. Форми участі інститутів громадянського суспільства у забезпеченні інформаційної безпеки України // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2018. Вип. 26. С. 148-150.

182. Яровой Т. С. Формування концепції громадянської безпеки держави // Вчені записки університету "КРОК". Серія : Економіка. 2018. Вип. 3. -С. 195-203.

183. Berg L.A. (2020). Civil-Military Relations and Civil War Recurrence: Security Forces in Postwar Politics // Journal of conflict resolution. Vol. 64 (7-8). pp. 1307-1334. https://doi.org/10.1177/0022002720903356.

184. Brazova Vera-Karin (2014). Polskie bezpieczeństwo cywilne w kontekście regionalnym // Przegląd Strategiczny. № 43. 10.14746/ps.2014.1.5. DOI: 10.14746/ ps.2014.1.5.

185. Council Decision of 5 March 2007 establishing a Civil Protection Financial Instrument // Ibid. Series L. 2007. № 71. 10 March.

186. Decision № 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism. URL: http://surl.li/qghgu.

187. Elomaa T., Halonen A. (2007). Eurobalic Survey: Civil Protection Research in the Baltic Sea Region // University of Helsinki, Aleksanteri Institute. URL: http://surl.li/qghgx.

188. GLOSSARY of the European Convention on Human Rights. URL: https://rm. Dworecki S.E. (2011). Zarzdzanie logistyką bezpieczeń stwacywilnego – zarys problemu // Zeszyty Naukowe SGSP / Szkoła Główna Służby Pożarniczej. Pp. 19–39.

189. Gołębiowska A. (2016). Poszanowanie prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego w Konstytucji Rporaz w aktach prawa międzynarodowego // Ogólnopolska konferencja naukowa «Wyzwania bezpieczeństwa cywilnego». URL: http://surl.li/qghhb.

190. Górski S. Projekty badawcze realizowane w obszarze ochrony ludności – wybrane zagadnienia // BITP. 2016. Vol. 42, Issue 2. pp. 33-42. URL: http://surl.li/qgihl. DOI: 10.12845/bitp.42.2.2016.3.

191. Good Examples on Barrier Free Nature Experience / Education in Europe. URL: http://surl.li/qghhh.

192. Hoijtink M. (2014). Capitalizing on emergence: The "new" civil security market in Europe // Security dialogue. 45 (5) , pp. 458-475. https://doi.org/10.1177/0967010614544312.

193. Kalogiannidis S., Paschalidou M. and Chatzitheodoridis F. (2023). Relationship between Cyber Security and Civil Protection in the Greek Reality // Applied sciences-basel. 13 (4). https://doi.org/10.3390/app13042607.

194. Kirchner E.J., Fanoulis E. and Dorussen H. (2015). Civil security in the EU: national persistence versus EU ambitions? // European security. Vol. 24 (2). pp. 287-303. DOI:10.1080/09662839.2014.968133.

195. Koziej S. (2011). Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja // Bezpieczeństwo narodowe. Tom 18. Wydanie 2. Pp. 18–39.

196. Nationaler Aktionsplan 2.0. URL: http://surl.li/qghhn.

197. Pomaza-Ponomarenko A., Taraduda D., Leonenko N., Poroka S., Sukhachov M. Ensuring the safety of citizens in times of war: aspects of the organization of civil defense // AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research. 2024. Volume 14. Issue 1. Pp. 216–220. URL: https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140139/papers/K_10.pdf.

198. Pomaza-Ponomarenko A., Leonenko N., Cherniahivska V., Lehan I., Puzanova G. Dynamics of legal transformations: assessment of impact on society and analysis of determinants of changes in the legislative sphere // Multidisciplinary Reviews, 7, 2024spe037. https://doi.org/10.31893/multirev.2024spe037 . URL: https://malque.pub/ojs/index.php/mr/article/view/3827.

199. Pomaza-Ponomarenko A., Krukov O., Kravchuk O., Hubenko I., Taraduda D. Managing emergencies: utilising historical insights for strategic

enhancement // AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research. 2024. Pp. 135-139. URL: https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140142/papers/A_26.pdf.

200. The Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission // Official Journal of the European Union. Series C. 2008. № 25. 30 Jan.

201. Vodenitcharov A. (2015). Civil aspects of national security // 21st international conference the knowledge-based organization. 21 . pp. 143-147. DOI: https://doi.org/10.1515/kbo-2015-0023.

Додаток А

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор з навчальної роботи Національного університету цивільного захисту України

Олександр ЗАКУЛАЙ

АКТ № 3 від 08.10.2024 р.

Про впровадження результатів монографічного дослідження начальника НДЦ Домбровської С.М., начальника наукового відділу Помази-Пономаренко А.Л., старших наукових співробітників Пороки С.Г. і Сємілєтова О.С. на тему «Напрямки розвитку державного управління у сфері охорони громадського порядку».

Комісія в складі:

Голова – завідувач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, д.держ.упр., проф. Майстро С.В.

Члени комісії – начальник наукового відділу з дослідження проблем управління у сфері цивільного захисту НДЦ, д.держ.упр., проф. Шведун В.О.; професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, д.держ.упр., проф. Крюков О.І.

цим актом засвідчують, що результати монографічного дослідження Домбровської С.М., Помази-Пономаренко А.Л., Пороки С.Г. і Сємілєтова О.С. на тему «Напрямки розвитку державного управління у сфері охорони громадського порядку» (зокрема, поглиблення змістовно-понятої бази, розробка та впровадження дієвих механізмів державної політики у правовій і безпековій сферах) використовуються під час проведення лекцій і практичних занять із навчальної дисципліни «Право в системі публічного управління та адміністрування» за другим рівнем вищої освіти (магістр) за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» у Національному університеті цивільного захисту України.

Голова комісії:
д.держ.упр., професор Сергій МАЙСТРО

Члени комісії:

д.держ.упр., професор Вікторія ШВЕДУН
д.держ.упр., професор Олексій КРЮКОВ

Додаток Б

Громадська організація
«ЦЕНТР ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ УПРАВЛІННЯ»

вул. Лермонтовська, 28, м. Харків, 61024, тел./факс (057) 704-14-31
E-mail: mailGO@gmail.com Код ЄДРПОУ 42724461

від 08.10.2024 р. №2/43 на № від

ДОВІДКА

про впровадження результатів монографічного дослідження «Напрямки розвитку державного управління у сфері охорони громадського порядку»

Керівництво Громадської організації «Центр інноваційних технологій управління» засвідчує, що наукові розробки Домбровської С.М., Помази-Пономаренко А.Л., Пороки С.Г. і Семілєтова О.С. були впроваджені в роботу організації при підготовці внутрішніх документів з організаційної й аналітичної роботи.

Варто відзначити, що авторами запропоновано комплексний підхід до забезпечення розвитку державного управління у сфері охорони громадського порядку та публічної безпеки. Цей підхід передбачає впровадження технологій цифровізації в цій сфері з метою гарантування прав і свобод громадян. Авторами слушно обґрунтовується, що ці технології покликані полегшити процес захисту прав людей за умови посилення впливу негативних факторів, до яких можна віднести збройну агресію рф. Крім того, автори обґрунтували ключові аспекти Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України.

На цій підставі вважаємо, що монографічне дослідження Домбровської С.М., Помази-Пономаренко А.Л., Пороки С.Г. і Семілєтова О.С. містить передові наукові розробки, які становлять значну цінність для суспільства. Вони визначають перспективні напрями розвитку у сфері охорони громадського порядку та публічної безпеки України в контексті гарантування її системи безпеки.

Довідка видана без фінансових зобов'язань.

Заступник керівника ГО «ЦІТУ» **Лариса ГРЕНЬ**

ЗМІСТ

ВСТУП……... 3

РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ……..……..…..……..…….. 6

1.1. Теоретичні засади формування державного управління у сфері охорони громадського порядку……..…..……. 6

1.2. Побудова механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку..…….…….. 29

1.3. Організаційно-методичні засади формування системи державного управління у сфері охорони громадського порядку…… 49

РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ……..……..……...… 73

2.1. Аналіз сучасного стану функціонування механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку..…….. 73

2.2. Зарубіжний досвід впровадження механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку……. 94

2.3. Оцінювання результативності функціонування системи державного управління у сфері охорони громадського порядку…….. 119

РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ…….. 141

3.1. Особливості підвищення результативності реалізації системи державного управління у сфері охорони громадського порядку……..…….....……... 141

3.2. Підходи до формування механізмів державного управління у сфері охорони громадського порядку…..…….. 170

3.3. Розвиток науково-методичних засад державного управління у сфері охорони громадського порядку…….…….. 192

РОЗДІЛ 4. ІМПЕРАТИВИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ…….. 214

4.1. Публічна безпека: поняття та значення для гарантування системи безпеки……..……. 214

4.2. Забезпечення публічної безпеки: особливості надання публічних послуг і реалізації механізму правопорядку…….. 225

ВИСНОВКИ……..…….. 238

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……. 244

Наукове видання

ДОМБРОВСЬКА Світлана Миколаївна
ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО Аліна Леонідівна
ПОРОКА Станіслав Григорович
СЄМІЛЄТОВ Олександр Сергійович

НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

М о н о г р а ф і я

Формат 60х84/16. Папір офсетний. Друк цифровий.
Гарнітура Times New Roman.
Підписано до друку 24.10.2024 р.
Наклад 100. Умовн. друк. арк. 10.

Надруковано в друкарні ФО-П Дуюнова Т.В.
Свідоцтво про державну реєстрацію № 2475418720 від 19.11.2014 р.
61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717-28-80