

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ТОЛСТОНОСОВ ДИМИТРІЙ ЮРІЙОВИЧ

УДК 342.9; 351.743

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ
БЕЗПЕКИ ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ**

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

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Київ – 2020

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор

Кобзар Олександр Федорович,

Київський факультет Національної академії Національної гвардії України,
начальник кафедри забезпечення державної безпеки

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Сербин Руслан Андрійович,

Національна академія внутрішніх справ,
проректор

кандидат юридичних наук, доцент

Кривенко Олександр Васильович,

Національний університет оборони України імені Івана Черняховського,
доцент кафедри правового забезпечення

Захист відбудеться «22» жовтня 2020 р. о 9⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 в Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А.

Автореферат розісланий «14» вересня 2020 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Забезпечення якісного рівня громадської безпеки є однією з найголовніших функцій будь-якої держави. Ця задача посідає надзвичайно важливе місце в контексті взаємовідносин між органами державної влади та безпосередньо громадянами або громадськими організаціями. Такі вимоги виражаються в тому, що населення, коли обирає органи влади, надають їм право на здійснення владних повноважень. А правоохоронні органи, повинні захищати права та свободи громадян, які захищені Основним Законом України – Конституцією України. Отже, населення потребує захисту своїх прав та свобод, а також забезпечення умов життєдіяльності.

Для формування в Україні основних принципів існування суспільства з дотриманням основних прав та свобод людини та громадянина, передбачених Основним Законом України – Конституцією України та іншими нормативними актами, забезпечення умов взаємоповаги та співіснування громадян держава має впроваджувати комплексні заходи забезпечення та підтримання громадської безпеки. Одне з провідних місць серед в сфері забезпечення громадської безпеки та підтримання громадського порядку посідає Національна гвардія України як один із основних суб'єктів забезпечення громадської безпеки в нашій країні. У зв'язку з цим організаційно-правові засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної гвардії України стало предметом нашого дослідження.

У процесі вивчення порядку забезпечення громадської безпеки в частині організаційно-правових засад доцільно не обмежуватися аналізом сучасних ознак даного комплексного явища, а слід також провести вивчення та узагальнення особливостей діяльності органів, що здійснюють діяльність у сфері забезпечення громадської безпеки та порядку, а також брати позитивний зарубіжний досвід підрозділів, які виконують функції, аналогічні до Національної гвардії України.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Саме по собі забезпечення громадянам належного рівня безпеки – процес складний, який потребує постійного вдосконалення, дослідження та систематизації. Багато науковців намагалося розглядати дане питання.

Основні принципи процесу забезпечення громадської безпеки викладено у працях В. Авер'янова, О. Бандурки, О. Безпалової, С. Белая, А. Берлача, Ю. Битяка, С. Брателя, В. Галунька, І. Голосніченка, Д. Горбача, О. Дрозда, Д. Калаянова, Ю. Козлова, В. Колпакова, А. Комзюка, С. Константинова, О. Кузьменко, О. Кривенка, С. Кузніченка, О. Кобзаря, А. Коваленка, О. Комісарова, М. Лошицького, Р. МIRONЮКА, О. Панова, В. Пяткова, Р. Сербина, А. Собакаря, Є. Соболя, С. Шевченко, О. Юніна та ін.

У роботах цих дослідників в галузі адміністративного права розкрито діячі ключові правові питання стосовно процесу та нюансів забезпечення громадської безпеки, безпосередньо вивченням якого займались Д. Горбача, О. Дрозда, М. Корнієнко, М. Лошицький, О. Кобзар, О. Кривенка, Р. Сербин, С. Шевченко, В. Фатхутдінов, О. Юнін та інші правники, які мають, величезний практичний досвід дослідження сфери забезпечення громадської безпеки та порядку.

Серед сучасних наукових досліджень, з якими безпосередньо має зв'язок

тема дисертації, слід виділити такі дисертаційні роботи: О. Агапова «Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України» (2017), Д. Горбач «Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України» (2017), С. Шевченко «Адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку» (2018). При цьому слід зазначити, що незважаючи на значний внесок вказаних науковців у дослідженні діяльності Національної гвардії України та забезпечення громадської безпеки, безпосередньо, організаційно-правові засади діяльності Національної гвардії України щодо забезпечення громадської безпеки та порядку - розглядалися фрагментарно.

Отже, вибір нашої теми було зумовлено тим, що, нажаль, все ж таки дуже багато питань у сфері забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної гвардії України ще не досліджено і потребують впорядкування, систематизації і нового бачення.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами, грантами. Обраний напрям дослідження узгоджується зі Стратегією сталого розвитку «Україна–2020» (Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015), Стратегією розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2020 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 1023-р), Стратегією розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки (постанова загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року № 4-16). Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертації полягає у всебічному науковому аналізі історії розвитку, специфіки та сучасного стану організаційно-правових засад забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної гвардії України та визначенні перспектив їх удосконалення.

Вказана мета зумовлює розв'язання таких *завдань*:

- з'ясувати сутність поняття та зміст громадської безпеки та порядку, а також їх співвідношення з публічним порядком та публічною безпекою;
- здійснити аналіз правового регулювання забезпечення громадської безпеки в Україні;
- визначити особливості діяльності підрозділів Національної гвардії України щодо забезпечення громадської безпеки;
- з'ясувати місце Національної гвардії як суб'єкта забезпечення громадської безпеки;
- здійснити аналіз взаємодії Національної гвардії з органами місцевого самоврядування, громадськістю та іншими структурами у сфері забезпечення громадської безпеки;
- вивчити зарубіжний досвід у сфері забезпечення громадської безпеки;
- виробити конкретні шляхи вдосконалення забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної гвардії України;

– розкрити перспективи розвитку діяльності Національної гвардії України як суб'єкта забезпечення громадської безпеки.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку, зокрема у процесі діяльності Національної гвардії України.

Предметом дослідження є організаційно-правові засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної гвардії України.

Методи дослідження. Методологічною базою дисертаційного пошуку виступає сукупність загальнонаукових методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування дає можливість дослідження проблематики в синтезі нормотворення і соціальної значимості. Це дає можливість вивчити сутність та особливості діяльності Національної гвардії України щодо забезпечення громадської безпеки у широкому розумінні та громадського порядку у вузькому розумінні. У роботі використовувалися також окремі методи наукового пізнання. *Історичний та діалектичний* – для розкриття сутності і змісту поняття громадський порядок та громадська безпека, а також для визначення етапів формування Національної гвардії України (підрозділи 1.1, 1.2). *Аксіологічний* – під час визначення необхідності і важливості участі громадян у забезпеченні громадської безпеки (підрозділи 1.3, 2.1). *Формально-логічний* – для визначення конкретних напрямів наукових досліджень (підрозділи 1.1, 2.2, 2.3). *Аналізу і синтезу* – з метою з'ясування сутності поняття громадська безпека і порядок (підрозділи 1.1, 3.1). *Системно-структурний* – для структуризації та упорядкування участі громадян і інших підрозділів у тісній взаємодії стосовно забезпечення охорони громадського порядку (підрозділи 1.3, 3.1). *Статистичний* – для опрацювання статистичної інформації і узагальнення даних щодо кількості військових частин різного призначення, а також стосовно вчинених правопорушень в Україні (підрозділи 3.2, 3.3). *Соціологічний* – під час вивчення думок сучасних науковців, узагальнення та впорядкування загальної думки щодо визначення та тлумачення поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» (підрозділи 1.1, 3.2).

Нормативною основою роботи є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради, акти Президента і Кабінету Міністрів України, нормативні акти МВС України та Національної гвардії України у сфері забезпечення громадської безпеки.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень організаційно-правових засад діяльності підрозділів Національної гвардії України щодо забезпечення громадської безпеки. У результаті виконаного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України. Основні з них такі:

уперше:

– розкрито сутність та зміст поняття громадської безпеки під якою слід розуміти стан загальної захищеності осіб, що відповідає інтересам суспільства і громадян та за якого їм забезпечені належні умови для їх самореалізації, захист

основних та необхідних для життя благ від посягань з боку будь-якої окремої людини, організації, суспільства чи держави;

– визначено що громадська безпека є більш широким визначенням за своїм характером, оскільки не має просторових орієнтирів та не залежить від конкретних подій, в той час як питання забезпечення громадського порядку постає в межах проведення конкретних масових заходів, тобто громадський порядок є однією із складових громадської безпеки, тож останні співвідносяться як категорія та її складова;

– положення щодо систематизації порядку, напрямів і методів підготовки військовослужбовців до несення служби з охорони громадського порядку шляхом прийняття нової Інструкції, яка регламентує діяльність Національної гвардії України, зокрема у сфері забезпечення громадської безпеки та порядку;

удосконалено:

– наукові положення щодо забезпечення громадської безпеки та порядку, зміцнення авторитету Національної гвардії України, підвищення ефективності діяльності її підрозділів, покращення процесу взаємодії із іншими силовими структурами, органами місцевого самоврядування та представниками громадськості;

– наукові положення щодо систематизації законотворчих та нормативно-правових актів, що регулюють діяльність Національної гвардії України у сфері забезпечення громадської безпеки та забезпечення громадського порядку;

дістало подальшого розвитку:

– положення щодо упорядкування існуючого законодавства та заміни терміном громадська безпека та громадський порядок термінів публічна безпека та публічний порядок;

– існує нормативно-правове регулювання забезпечення громадської безпеки, зокрема здійснено класифікацію нормативно-правових актів у сфері забезпечення громадського порядку;

– систематизовано етапи становлення Національної гвардії України як військового формування з правоохоронними функціями, історичні етапи становлення, розвитку та функціонування підрозділів Національної гвардії України із забезпечення громадської безпеки;

– обґрунтування необхідності використання позитивного зарубіжного досвіду діяльності військових формувань з правоохоронними функціями як дієвого інструменту у процесі забезпечення громадської безпеки та ефективної діяльності підрозділів Національної гвардії України;

– положення щодо необхідності покращення логістичного забезпечення діяльності частин та підрозділів Національної гвардії України, які виконують функції охорони громадської безпеки із впровадженням новітніх технологій та досвіду зарубіжних підрозділів із функціями подібними до функцій Національної гвардії України.

Практичне значення отриманих результатів визначається можливістю їх використання у:

– *науковій діяльності* – результати дисертаційного дослідження можуть бути взяті за основу для подальшої розробки проблем ефективного виконання

завдань щодо забезпечення громадського порядку (акт впровадження Київського факультету Національної академії Національної гвардії України);

– *законотворчій діяльності* – висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані для вдосконалення нормативної бази щодо організаційно-правового регулювання діяльності Національної гвардії по забезпеченню громадської безпеки;

– *практичній діяльності* – використання одержаних результатів дозволить узагальнити та вдосконалити організаційно-правове регулювання діяльності Національної гвардії щодо забезпечення громадської безпеки (довідка військової частини 3030 Національної гвардії України від);

– *освітній діяльності* – результати дослідження знайшли застосування при викладанні дисциплін «Управління повсякденною діяльністю підрозділів», «Управління службово-бойовою діяльністю підрозділів НГУ», «Тактична підготовка військ», «Тактико-спеціальна підготовка», «Службово-бойова діяльність», а також при підготовці лекцій і навчальних посібників із даних дисциплін (акт впровадження Київського факультету Національної академії Національної гвардії України від).

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї, положення та висновки, узагальнені і сформульовані у дисертації, оприлюднювалися на науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції» (м. Запоріжжя, 27–28 січня 2017 р.); «Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти (м. Дніпро, 13 березня 2020 р.); «Актуальні проблеми службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку в Україні» (м. Дніпро, 24 квітня 2020 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації складає 200 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 184 найменувань на 21 сторінці.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми; вказано зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету та завдання, об'єкт, предмет, методи дослідження; викладено наукову новизну і практичне значення отриманих результатів; подано відомості про апробацію матеріалів дисертації.

Розділ 1 «Теоретико-правові основи діяльності Національної гвардії України по забезпеченню громадської безпеки» складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Сутність та зміст громадської безпеки»* наголошено, що громадський безпека виступає ідеалом, до якого прагне громада, і саме з цією метою вона делегує свої повноваження органам державної влади та місцевого самоврядування, які створюють певні механізми у вигляді правових норм, покликаних стати конструкціями, спираючись на які дані органи будуть регулювати відносини у сфері охорони прав і свобод особи та громадянина.

Акцентовано, що термін «громадська безпека» застосовується разом із поняттям «громадський порядок» як терміни, які відносяться як складова та категорія. У зв'язку з цим термін «громадська безпека» застосовується основоположний у сфері соціального спокою населення. Відтак громадською безпекою є такий стан загальної захищеності осіб, що відповідає інтересам суспільства і громадян та за якого їм забезпечені належні умови для їх самореалізації, захист основних та необхідних для життя благ від посягань з боку будь-якої окремої людини, організації, суспільства чи держави.

Зазначено, що на сучасному етапі нормотворчого процесу в Україні громадський порядок та публічний порядок слід розглядати як тотожні поняття. Проте у процесі прийняття нових нормативно-правових актів вважаємо за доцільне відмовитися від категорії «публічний порядок» шляхом закріплення на законодавчому рівні поняття «громадський порядок». Наголошено, що поняття публічного порядку охоплює значно вужче коло інтересів окремо взятої громади, а саме тому, хоч і має місце в законодавчому обігу (переважно для органів охорони правопорядку, що мають завдання із його забезпечення, наприклад, Національна поліція України) проте в даному контексті не може бути застосоване.

Наголошено, що громадська безпека є більш широким визначенням за своїм характером, оскільки не має просторових орієнтирів та не залежить від конкретних подій, в той час як питання забезпечення громадського порядку постає в межах проведення конкретних масових заходів. Громадський порядок є однією із складових громадської безпеки, тож останні співвідносяться як категорія та її складова, що дозволяє чітко сформулювати розуміння їх взаємодії та відмежувати одне від одного. Підкреслено, що громадський порядок, передбачає обов'язкову та впорядковану взаємодію громадян, в той час як питання забезпечення громадської безпеки може відбуватись і без такої взаємодії (наприклад в умовах стихійного лиха та проведення рятувальних робіт окремих груп населення чи громадян).

Підрозділ 1.2 «Генезис становлення та розвитку Національної гвардії України по забезпеченню громадської безпеки» присвячено аналізу історичних передумов створення Національної гвардії України та нормативно-правового регулювання забезпечення громадської безпеки в Україні.

Наголошено на основних історичних аспектах формування та становлення підрозділів із забезпечення громадської безпеки та порядку.

Зазначено, що Національна гвардія України є унікальним військовим формуванням із правоохоронними та військовими функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України у мирний час, але підпорядковується Міністерству оборони у воєнний час. Створення, Національної гвардії України, було викликано зовнішніми та внутрішніми загрозами. Україні був необхідний військовий орган з правоохоронними функціями, який здатен забезпечувати службово-бойові завдання як в умовах мирного часу, так і після запровадження різних правових режимів (надзвичайного або воєнного стану).

Визначено ознаки та основні критерії правоохоронних підрозділів.

Впорядковано та визначено етапи формування та функціонування Національної гвардії України.

У підрозділі 1.3 «Нормативне регулювання діяльності Національної гвардії

України по забезпеченню громадської безпеки» автором акцентовано на тому, що аналіз вимог законодавства не дав змогу виділити Національну гвардію України як самостійного суб'єкта забезпечення громадської безпеки, водночас багатогранність функцій та завдань створюють суперечності із застосування підрозділів з охорони громадського порядку.

Систематизовано законотворчі та нормативно-правові акти, що регулюють діяльність Національної гвардії України у сфері забезпечення громадської безпеки та забезпечення громадського порядку.

Зазначено, що положення керівних документів розглядають діяльність Національної гвардії України як суб'єкта забезпечення громадської безпеки та громадського порядку але не визнають її як одноосібного представника цієї сфери, однак частково визначають порядок взаємодії з іншими суб'єктами забезпечення громадської безпеки.

Наголошено, що мультизадачність та багатофункціональність створюють передумови конфронтації стосовно порядку застосування підрозділів.

Зроблено висновок, що є необхідність конкретизації завдань та функцій між підрозділами Національної гвардії України та розширення окремих повноважень в сфері охорони громадського порядку.

Розділ 2 «Організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної гвардії України» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Сутність та зміст формування та функціонування підрозділів Національної гвардії України по забезпеченню громадської безпеки»* зазначено, що після відновлення правового статусу Національної гвардії України в 2014 році постало питання про створення нормативного документа, який би визначив зміст, сутність, порядок формування та діяльності військових частин та підрозділів.

Нормативно-правовими актами визначено порядок утворення, формування та функціонування військових частин та підрозділів Національної гвардії України, на жаль, слід констатувати, що означені нормативно-правові акти не закріплюють основні принципи, відповідно до яких військові частини утворюються та формуються і фактично єдиним критерієм формування підрозділів є функції Національної гвардії України, які закріплені в Законі України «Про Національну гвардію України».

Визначено, що специфіка діяльності підрозділів з охорони громадського порядку вимагає додаткового органу управління і забезпечення виконання завдань – це відділ з охорони громадського порядку у військовій частині, а також заступник командира військової частини з громадської безпеки.

Зазначено, що суб'єктами і прямими виконавцями забезпечення громадського порядку і громадської безпеки слід вважати військовослужбовців військових частин з охорони громадського порядку, а також військовослужбовців змішаних військових частин, частин особливого призначення та інших підрозділів Національної гвардії України, які прямо або опосередковано забезпечують громадську безпеку, зокрема під час виконання завдань в зоні проведення ООС.

У підрозділі 2.2 *«Особливості службово-бойової підготовки військовослужбовців Національної гвардії України по забезпеченню громадської*

безпеки» визначено основні етапи та порядок підготовки підрозділів і військовослужбовців по забезпеченню громадської безпеки. Зазначено, що наразі відсутнє нормативне забезпечення, пов'язане з врегулюванням питань службово-бойової підготовки.

Охарактеризовано основні етапи підготовки особового складу до несення служби з охорони громадського порядку.

Наголошено, що діяльність управління бойової та спеціальної підготовки потребує суттєвого вдосконалення, так як фактично функції офіцерів з бойової підготовки виконують командири взводів, рот, батальйонів та заступників командирів військових частин з громадської безпеки. Зазначено, що є необхідність переглянути функціональне призначення та методи роботи зазначеного підрозділу, при цьому особливу увагу слід зосередити на використанні позитивного досвіду службово-бойової підготовки військовослужбовців-правоохоронців підрозділів та формувань, аналогічних до Національної гвардії України, зокрема, враховуючи позитивний досвід Франції, Італії, Іспанії, Румунії.

У підрозділі 2.3 *«Особливості взаємодії підрозділів Національної гвардії України з іншими суб'єктами забезпечення громадської безпеки»* наголошено, що правовим підґрунтям існування механізму взаємодії громадян та Національної гвардії України є чинне законодавство України, а саме: Конституція України, а також Закони України *«Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»* та *«Про Національну гвардію України»*.

Визначено конкретні форми взаємодії, такі, як: надання допомоги відповідним органам у забезпеченні громадської безпеки, запобігання адміністративним і кримінальним правопорушенням під час проведення масових заходів чи ліквідації масових збройних заворушень; інформування відповідних органів про злочини, які вчинені або готуються; надання допомоги у виявленні і розкритті злочинів, а також розшуку осіб, які їх вчинили.

Зроблено висновок, що Національна гвардія України здійснює свої функції не ізольовано, а до їх кола віднесено значну кількість суспільно важливих дій, у різних ситуаціях, що відображають необхідність впорядкування механізмів їх взаємодії із органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, громадськими організаціями.

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення організаційно-правових засад забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної гвардії України» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Зарубіжний досвід забезпечення громадської безпеки та впровадження його у діяльність Національної гвардії України»* систематизовано особливості зарубіжного досвіду у сфері забезпечення громадської безпеки. Наголошено, що в країнах із правоохоронними органами таких як Франція, Італія, Іспанія, Румунія, подібними до Національної гвардії України є певна специфіка забезпечення громадської безпеки і порядку.

Зазначено, що підрозділи Національної гвардії України мають широкий спектр можливостей щодо розвитку на базі досвіду зарубіжних партнерів. Іноземні підрозділи із забезпечення громадської безпеки мають різні структури, штати і специфіку виконання ними завдань, але базові принципи мають сталий характер і

можуть впроваджуватись навіть і в нашу систему забезпечення громадської безпеки.

На підставі проведеного аналізу зроблено висновок, що Національна гвардія України постійно розвивається та вдосконалюється, доцільно використовувати позитивний досвід провідних країн світу в питанні організації та функціонування підрозділів (військових та правоохоронних формувань), подібних до Національної гвардії України. Однак, в зазначеному питанні слід застосовувати раціональний підхід щодо використання зарубіжного досвіду. При цьому необхідно враховувати особливості суспільно-політичного, економічного та ментального підходів щодо організації діяльності органів та підрозділів, що забезпечують охорону громадського порядку, а також враховувати досвід країн, в яких діяльність із забезпечення громадської безпеки зазначених військових формувань досягла ефективного результату.

У підрозділі 3.2 «Вдосконалення організаційно-правових засад діяльності Національної гвардії по забезпеченню громадської безпеки» наголошено на необхідності удосконалення нормативного регулювання діяльності Національної гвардії України. Зазначено, що положення керівних документів, що розглядають діяльність Національної гвардії України як суб'єкта забезпечення громадської безпеки та громадського порядку, не визначають в повній мірі порядок і методи дій підрозділів.

Визначено, що на сучасному етапі становлення Національної гвардії України відсутній порядок, напрями і методи підготовки військовослужбовців до несення служби з охорони громадського порядку. Тому нами запропоновано розробити інструкцію, яка регламентує порядок підготовки і несення служби на всіх етапах від підготовчого до підведення підсумків.

Також автором запропоновано внести зміни до статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення та додати до переліку осіб, які мають право на складання протоколу військовослужбовців Національної гвардії України, які залучені до забезпечення громадської безпеки і охорони громадського порядку, що забезпечить можливість затримання та доставлення порушників до уповноважених органів безпосередньо гвардійцями. Але слід зазначити, що є необхідність внесення змін до існуючого законодавства і заміни терміну «публічна безпека» на термін «громадська безпека», внесення змін та доповнень в Закон України «Про Національну поліцію» та інших нормотворчих документів, та повернення до терміну «громадська безпека».

Обґрунтовано необхідність впровадження новітніх технологій, які забезпечать якісне виконання обов'язків військовослужбовцями під час виконання завдань із охорони громадського порядку і під час забезпечення громадської безпеки надасть змогу застосовувати підрозділи ширше і виконувати більший спектр задач тією ж чисельністю, але ефективніше.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення організаційно-правових засад забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної гвардії України. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку

висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставлених завдань.

1. Аналіз сутності та змісту громадської безпеки дозволив зробити такі висновки:

– безпекою є такий стан особи, за якого їй забезпечені належні умови для її самореалізації, захист основних та необхідних для життя благ від посягань з боку будь-якої окремої людини, організації, суспільства чи держави;

– громадською безпекою є такий стан загальної захищеності осіб, що відповідає інтересам суспільства і громадян та за якого їм забезпечені належні умови для їх самореалізації, захист основних та необхідних для життя благ від посягань з боку будь-якої окремої людини, організації, суспільства чи держави;

– порядком, в контексті громади, є чітко сформований тип соціальних відносин, що має певну систему та співвідноситься із загальноприйнятими нормами;

– громадським порядком є стан чіткої упорядкованості правовими нормами соціальних відносин осіб в громадських місцях та поза ними.

Також, порівнявши отримані дані, вдалось встановити наступні риси, що розмежовують вищевказані поняття:

– громадська безпека є більш широким визначенням за своїм характером, оскільки не має просторових орієнтирів та не залежить від конкретних подій, в той час як питання забезпечення громадського порядку постає в межах проведення конкретних масових заходів;

– громадський порядок є однією із складових громадської безпеки, тож останні співвідносяться як категорія та її складова, що дозволяє чітко сформулювати розуміння їх взаємодії та відмежувати одне від одного;

– варто підкреслити, що громадський порядок передбачає обов'язкову та впорядковану взаємодію громадян, в той час як питання забезпечення громадської безпеки може відбуватись і без такої взаємодії (наприклад, в умовах стихійного лиха та проведення рятувальних робіт окремих груп населення чи громадян).

2. Дослідження генезису становлення та розвитку Національної гвардії України по забезпеченню громадської безпеки включає багатий історичний досвід діяльності. Тому, виходячи із історичного розвитку, нами запропоновано виділити такі етапи зародження, створення та функціонування Національної гвардії України:

I етап – (1811–1917 роки) – існування внутрішньої варти, формування військ, який би міг гарантувати внутрішню безпеку держави;

II етап – (1922–1947 роки) – внутрішні війська, які наділені великими адміністративними повноваженнями щодо захисту внутрішніх інтересів держави і знищення дійсних та потенційних противників влади;

III етап – (1947–1991 роки) – післявоєнне радянське реформування внутрішніх військ під вимоги того часу, започаткування охорони громадського порядку, впровадження новітніх зразків озброєння і активне застосування військ в Афганістані;

IV етап – (1991–2001 роки) – перша спроба створення Національної гвардії, основними елементами діяльності якої був захист територіальної цілісності та суверенітету України, протидія тероризму та захист конституційного ладу в разі

спроб захоплення влади насильницьким шляхом;

V етап – (2001–2014 роки) – внутрішні війська в складі Міністерства внутрішніх справ України до яких увійшли: спеціальні моторизовані військові частини міліції; військові частини спеціального призначення; військові частини з охорони важливих об'єктів, атомних електростанцій, супроводження вантажів; військові частини з конвоювання, екстрадиції та охорони підсудних; військові частини оперативного призначення; військова частина з охорони дипломатичних і консульських представництв; підрозділи забезпечення;

VI етап – (2014 – по теперішній час) – Національна гвардія України в сучасному вигляді, яку ми її і спостерігаємо.

3. Проведений аналіз сучасного законодавства дає змогу узагальнити вимоги до порядку забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної гвардії України та визначити, що військові частини є суб'єктами забезпечення вимог Конституції України в сфері створення нормальних умов життєдіяльності населення і дійти до таких висновків:

– законотворчі та нормативно-правові акти діяльності Національної гвардії України в сфері забезпечення громадської безпеки та забезпечення громадського порядку можна розділити на три блоки:

Блок I – Конституція України та Закони України, що регулюють діяльність підрозділів Національної гвардії України у сфері забезпечення громадської безпеки;

Блок II – постанови Кабінету Міністрів України та Укази Президента України стосовно громадської безпеки і порядку її забезпечення;

Блок III – відомчі нормативно-правові акти (накази Міністра внутрішніх справ, накази Командувача Національної гвардії України);

– положення керівних документів розглядають діяльність Національної гвардії України як суб'єкта забезпечення громадської безпеки та громадського порядку, але не визнають її як одноосібного представника цієї сфери.

Дослідження вимог законодавства не дало змогу виділити Національну гвардію України як самостійного суб'єкта забезпечення громадської безпеки, водночас багатогранність функцій та завдань створюють суперечності в застосуванні підрозділів з охорони громадського порядку. Гостро постає питання стосовно того, які ж саме підрозділи Національної гвардії України (або ж сама Національна гвардія в цілому) виступають суб'єктом забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. На даний час мультизадачність та багатofункціональність створюють передумови конфронтації стосовно порядку застосування підрозділів. До того ж, немає чіткої уяви, які саме дії Національної гвардії України націлені на забезпечення громадської безпеки та забезпечення громадського порядку – вочевидь це не тільки охорона громадського порядку та забезпечення порядку на масових заходах і в місцях масового скупчення людей. Отже виникає необхідність виокремлення завдань та функцій між підрозділами Національної гвардії України.

4. Дослідивши сутність та зміст формування та функціонування підрозділів Національної гвардії України, особливості службово-бойової підготовки, особливості взаємодії із іншими суб'єктами забезпечення громадської безпеки, вироблені такі висновки:

– суб'єктами і виконавцями дотримання громадського порядку і забезпечення громадської безпеки є безпосередньо військовослужбовці або ж патрульні, які несуть службу з охорони громадського порядку;

– найнебезпечніші з точки зору громадської безпеки місця ймовірного скупчення людей, протиправних дій, масових заворушень і масових заходів – це міста обласного значення. В кожній області базується як мінімум один підрозділ із забезпечення громадської безпеки;

– специфіка діяльності підрозділів з охорони громадського порядку вимагає додаткового органу управління і забезпечення виконання завдань – це відділ з охорони громадського порядку у військовій частині, а також заступник командира військової частини з громадської безпеки;

– суттєвої відмінності в організаційно-штатній структурі патрульних підрозділів від решти підрозділів немає, окрім додавання до назви підрозділу слова «патрульний» (патрульний батальйон, патрульна рота, патрульний взвод).

5. Аналіз особливостей службово-бойової підготовки військовослужбовців Національної гвардії України по забезпеченню громадської безпеки дозволив зробити висновок, що підготовку до несення служби можна розділити на 3 етапи (підготовчий, виконавчий і заключний), кожен з яких має свої особливості і завдання, спрямовані на якісне несення служби особовим складом військових частин і забезпечення громадської безпеки на належному рівні, а також на недопущення надзвичайних подій в районах патрулювання.

6. Дослідження правового підґрунтя і особливостей взаємодії підрозділів Національної гвардії України з іншими суб'єктами забезпечення громадської безпеки дозволило зробити такі висновки:

– механізм взаємодії громадян та Національної гвардії України регламентує чинне законодавство України, а саме: Конституція України, а також Закони України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» та «Про Національну гвардію України»;

– серед конкретних форм взаємодії визначено такі, як: надання допомоги у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам під час проведення масових заходів чи ліквідації масових збройних заворушень; інформування про вчинені або такі, що готуються злочини, місця концентрації злочинних угруповань; сприяння у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань; Національна гвардія України здійснює свої функції не ізольовано, до їх кола віднесено значну кількість суспільно важливих дій у різних ситуаціях, що відображають необхідність впорядкування механізмів їх взаємодії;

– в процесі забезпечення громадської безпеки Національна гвардія взаємодіє із: Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України (в частині визначення концептуальних засад держави в сфері громадської безпеки та її забезпечення); Міністерством внутрішніх справ України (в форматі координації Національної гвардії України Міністерством внутрішніх справ), Міністерством оборони України (в умовах оголошення воєнного стану, для забезпечення збройного захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту); Національною

поліцією України (в частині забезпечення громадської безпеки на масових заходах чи припинення діяльності організованих груп та злочинних організацій).

7. Аналіз зарубіжного досвіду Франції, Італії, Іспанії, Румунії, Аргентини і шляхів вдосконалення Національної гвардії України дав можливість зробити такі висновки:

– підрозділи Національної гвардії України мають широкий спектр можливостей щодо розвитку на базі досвіду зарубіжних партнерів. Іноземні підрозділи із забезпечення громадської безпеки мають різні структури, штати і специфіку виконання ними завдань, але базові принципи мають сталий характер і можуть впроваджуватись навіть і в нашу систему забезпечення громадської безпеки.

– враховуючи те, що Національна гвардія України постійно розвивається та вдосконалюється, доцільно використовувати позитивний досвід провідних країн світу в питанні організації та функціонування підрозділів (військових та правоохоронних формувань), подібних до Національної гвардії України. Однак, в зазначеному питанні слід застосовувати раціональний підхід щодо використання зарубіжного досвіду. При цьому необхідно враховувати особливості суспільно-політичного, економічного та ментального підходів щодо організації діяльності органів та підрозділів, що забезпечують охорону громадського порядку, а також враховувати досвід країн, де діяльність із забезпечення громадської безпеки зазначених військових формувань досягла ефективного результату.

8. Дослідження по вдосконаленню організаційно-правових засад діяльності Національної гвардії по забезпеченню громадської безпеки дозволило зробити наступні висновки:

– суспільство як і технології не стоять на місці, а розвиток суспільства передбачає розвиток технологій. На сучасному етапі становлення Національної гвардії, яка була створена нещодавно, але має багату історію, є багато перспектив розвитку як самої структури так і технологій, що використовуються підрозділами під час охорони громадського порядку;

– обмеженість фінансування потребує контролю застосування коштів і створює передумови для зменшення впровадження новітніх засобів. Постає необхідність збільшення бюджету утримання Національної гвардії України, проте в такому випадку акцент буде на вдосконаленні підрозділів і покращенні умов служби, збереженні життя та здоров'я військовослужбовців;

– впровадження новітніх технологій забезпечить якісне виконання своїх обов'язків військовослужбовцями під час виконання завдань із охорони громадського порядку і під час забезпечення громадської безпеки, надасть змогу застосовувати підрозділи ширше і виконувати більший спектр задач тією ж чисельністю.

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:**

1. Толстоносов Д.Ю. Особливості взаємодії підрозділів національної гвардії України з іншими суб'єктами забезпечення громадської безпеки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34. Т. 3. С. 124–129.
2. Толстоносов Д.Ю. Поняття, сутність та значення громадської безпеки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 40. Т. 4. С. 101–105.
3. Толстоносов Д.Ю. Поліваріативність підходів до визначення понять громадська безпека та громадський порядок. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1(16). Т. 3. С. 45–51.
4. Толстоносов Д.Ю. Подходы к толкованию понятия общественного порядка и его сущность. *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 45–50 (Кыргызская Республика).
5. Толстоносов Д. Ю. Безпековий вимір діяльності національної гвардії України в контексті взаємодії з населенням. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 5. С. 306–308.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Толстоносов Д.Ю. Щодо визначення поняття та сутності громадської безпеки. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: матеріали Міжнар. науково-практичної конф. (Запоріжжя, 27–28 січ. 2017 р.)*. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 99–102.
7. Толстоносов Д.Ю. Нормативне регулювання діяльності Національної гвардії України по забезпеченню громадської безпеки. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти: матеріали IV Міжнар. науково-практичної конф. (м. Дніпро, 13 бер. 2020 р.)* Дніпро: Дніпропетровський державний Університет Внутрішніх Справ. 2020. С. 126–127.
8. Толстоносов Д.Ю. Основні положення взаємодії Національної гвардії з населенням. *Актуальні проблеми службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку в Україні: матеріали круглого столу. (м. Дніпро, 13 бер. 2020 р.)* Дніпро: Дніпропетровський державний Університет Внутрішніх Справ. 2020. С. 103–105.

АНОТАЦІЯ

Толстоносов Д.Ю. Організаційно-правові засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної гвардії України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

Дисертація висвітлює хід та результати оригінального фундаментального наукового дослідження теоретичних та прикладних питань організаційно-правових засад забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної гвардії України.

Розглянуто та узагальнено бачення вітчизняних вчених стосовно поняття та змісту діяльності підрозділів із забезпечення громадської безпеки, організаційно-правових засад взаємодії Національної гвардії України з органами місцевого самоврядування та громадськістю у сфері забезпечення громадського порядку та зроблено власні висновки.

Визначено перспективні напрямки вдосконалення правового регулювання забезпечення громадської безпеки та порядку.

Визначено напрями здійснення і організації взаємодії підрозділів Національної гвардії з органами місцевого самоврядування та громадськістю, де виникла необхідність закріпити мету й завдання, окремі поняття та аспекти такої взаємодії, її принципи, напрямки щодо забезпечення громадського порядку та безпеки.

Сформульовано теоретичні положення та рекомендації з найбільш перспективних напрямів вдосконалення вітчизняної системи забезпечення громадської безпеки щодо забезпечення громадського порядку.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративне законодавство, гвардія, громадський порядок, громадська безпека, забезпечення громадського порядку, Національна гвардія.

АННОТАЦІЯ

Толстоносов Д.Ю. Организационно-правовые основы обеспечения общественной безопасности подразделениями Национальной гвардии Украины. – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2020.

Диссертация освещает ход и результаты оригинального фундаментального научного исследования теоретических и прикладных вопросов организационно-правовых основ обеспечения общественной безопасности подразделениями Национальной гвардии Украины.

Рассмотрено и упорядочено видение отечественных ученых относительно понятия и содержания деятельности подразделений по обеспечению общественной безопасности, организационно-правовых основ взаимодействия Национальной гвардии Украины с органами местного самоуправления и общественностью в сфере обеспечения общественного порядка и сделаны свои выводы.

Определены перспективные направления совершенствования правового регулирования обеспечения общественной безопасности и порядка.

Определены направления осуществления и организации взаимодействия подразделений Национальной гвардии с органами местного самоуправления и общественностью, в которой в первую очередь необходимо закрепить цели и задачи, отдельные понятия и аспекты такого взаимодействия, ее принципы, направления по обеспечению общественного порядка и безопасности.

Сформулированы теоретические положения и рекомендации по наиболее

перспективным направлениям совершенствования отечественной системы обеспечения общественной безопасности по обеспечению общественного порядка.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, административное законодательство, гвардия, общественный порядок, общественная безопасность, обеспечение общественного порядка, Национальная гвардия.

SUMMARY

Tolstonosov D. Organizational and legal principles of ensuring public safety by units of the National Guard of Ukraine. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The thesis for the scientific degree of Candidate in Juridical Science in specialty 12.00.07 «Administrative law and process; financial law; information law». – Scientific Institute of Public and Space Law, Kyiv, 2020.

The dissertation of an estimation and results of initial fundamental scientific research of theoretical and applied questions of organizational and legal bases of maintenance of public safety by divisions of National guard of Ukraine.

The vision of domestic scientists is considered, as a result of which their considerations on the concept and content of public security units, organizational and legal bases of interaction of the National Guard of Ukraine with local governments and the public in the field of public order are summarized. Perspective directions of improvement of legal regulation of maintenance of public safety and an order are defined.

The directions of realization and organization of interaction of National Guard units with local self-government bodies and the public are determined, in which the purpose and tasks, separate concepts and aspects of such interaction, its principles, directions on maintenance of a public order and safety are first of all necessary.

Theoretical provisions and recommendations on the most promising areas for improving the domestic system of administrative and legal regulation of public safety to ensure public order.

Key words: administrative and legal regulation, administrative legislation, guard, public order, public safety, ensuring public order, National Guard.