**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ**

**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА імені В. М. КОРЕЦЬКОГО**

**ШИЛО Євгеній Павлович**

УДК 342.951:351.74 (477)

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;

інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового

ступеня кандидата юридичних наук

Київ – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у відділі проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України.

|  |  |
| --- | --- |
| **Науковий керівник** **–** | кандидат юридичних наук,  старший науковий співробітник  **ДЕРЕЦЬ Вікторія Анатоліївна**,  Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, старший науковий співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права. |
|  |  |
| **Офіційні опоненти:** | доктор юридичних наук, доцент  **АРМАШ Надія Олексіївна,**  Відокремлений структурний підрозділ Державного підприємства «Інформаційні судові системи»  «Центр судової експертизи та експертних досліджень» Державної судової адміністрації України, заступник директора |
|  | кандидат юридичних наук, доцент |
|  | **БРАТЕЛЬ Сергій Григорович,**  Національна академія внутрішніх справ, професор кафедри поліцейського права |

Захист відбудеться «26» лютого 2021 року о 12.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.236.03 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук в Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України за адресою: 01001, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України за адресою: 01001, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4.

Автореферат розісланий «22» січня 2021 року.

**Вчений секретар**

**спеціалізованої вченої ради** **Т. І. Тарахонич**

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми**. На сучасному етапі розвитку України особлива увага приділяється динаміці перетворень у державі, створенню нових або реформуванню існуючих інституцій, зокрема в адміністративно-правовій та правоохоронній сферах. Зміни, які відбуваються у правовому житті держави, знаходять своє відображення в національному законодавстві, зокрема в правовому регулюванні діяльності органів виконавчої влади.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р була схвалена Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України і Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ України. Також Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 р. була схвалена Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». Цими програмними документами передбачено здійснення комплексу організаційних та правових заходів з реформування правоохоронної системи України, спрямованих на розбудову Міністерства внутрішніх справ України як цивільного органу європейського зразка та формування поліції як основного виконавця державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, захисту прав і свобод людини. Утворення в Україні поліції та ліквідація інституту міліції було невідворотним процесом, обумовленим багатьма чинниками, у тому числі негативним ставленням суспільства до діяльності міліції та численною негативною судовою практикою Європейського суду з прав людини щодо порушення міліцією в Україні права на свободу та особисту недоторканність, права на життя тощо. Станом на 2013 рік рівень довіри громадян до міліції сягав лише 3–5%.

На підставі Закону України «Про Національну поліцію» (далі – Закон про НПУ) було створено новий центральний орган виконавчої влади в правоохоронній сфері – Національну поліцію України (далі – НПУ). Це стало правовою основою для проведення функціональних та організаційних перетворень у системі Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України), а саме – розподілу функцій з формування державної правоохоронної політики, які має виконувати Міністерство внутрішніх справ України, та функцій з її реалізації, які має виконувати Національна поліція України.

Становлення організаційно-правового регулювання діяльності НПУ як органу, що має забезпечувати стабільно високий рівень правопорядку і якому довіряє суспільство, є тривалим процесом. Він обумовлюється необхідністю вирішення багатьох питань організаційного та правового характеру, зокрема напрацювання нормативної бази, побудови ефективної системи органів, чіткого розподілу їх функцій та повноважень, забезпечення оптимальної координації між підрозділами поліції та встановлення тісної взаємодії з громадськістю й органами місцевого самоврядування. Налагодження стабільного та ефективного управління на всіх структурних рівнях Національної поліції України потребує вирішення низки теоретичних питань поліцейської діяльності, вироблення нових концептуальних підходів до визначення принципів, мети, завдань, функцій та повноважень новоутвореного центрального органу виконавчої влади (далі – ЦОВВ).

Загальнотеоретичні та галузеві аспекти цієї проблематики розробляли такі науковці, як В. Б. Авер’янов, О. Ф. Андрійко, Н. О. Армаш, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, О. А. Банчук, Д. Н. Бахрах, О. І. Безпалова, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. А. Дерець, Д. П. Калаянов, Р. А. Калюжний, Л. Є. Кисіль, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. О. Криволапчук, М. Ф. Криштанович, М. В. Лошицький, Н. П. Матюхіна, Р. С. Мельник, В. П. Нагребельний, О. С. Передерій, О. С. Проневич, Ю. І. Римаренко, В. В. Сокуренко, Ю. В. Фомін, О. П. Хамходера, В. М. Шаповал, С. А. Шалгунова, Ю. С. Шемшученко, О. С. Юнін, О. Н. Ярмиш та ін.

За час існування НПУ окремі питання організаційно-правового забезпечення її діяльності висвітлювались у працях С. Г. Брателя, О. В. Бударного, М. П. Будзинського, Ю. Я. Гладуна, С. М. Гусарова, Д. С. Денисюка, А. В. Долинного, О. М. Дручек, С. Ю. Жили, Н. В. Капітанової, О. Ф. Кобзаря, С. М. Лелета, В. А. Орлова, О. А. Падалки, О. Ю. Прокопенка, О. Ю. Салманової, Б. В. Семерея, С. І. Суботи та інших дослідників. Водночас незважаючи на наявні наукові напрацювання не вироблено комплексного підходу до визначення організаційно-правових засад функціонування цього ЦОВВ, досі недосконалим є понятійно-категоріальний апарат.

Таким чином, необхідність формування цілісної й системної теоретичної бази діяльності Національної поліції України та організаційно-правового забезпечення цієї діяльності, підготовки науково обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення нормативно-правового регулювання системи поліції на основі зарубіжного досвіду обумовлюють актуальність дослідження організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ.

Важливість проблеми на даному етапі розвитку правової науки обумовлює актуальність дослідження багатьох аспектів діяльності цього органу, оскільки, як уже зазначалось, на сьогодні не існує комплексного підходу до визначення організаційно-правових засад функціонування НПУ як ЦОВВ. Удосконалення понятійно-категоріального апарату у сфері діяльності поліції ще не стало цілісним об’єктом дослідження вчених-правознавців. Не набула належного розвитку наукова проблема теоретичного обґрунтування законодавчого наділення Національної поліції України дуалістичними ознаками, притаманними як для центрального органу виконавчої влади, так і для органу правоохоронного спрямування. Також потребують розроблення рекомендації щодо вдосконалення організаційного та нормативного забезпечення діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертаційне дослідження виконане відповідно до наукової програми діяльності відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України в межах науково-дослідних тем: «Проблеми адміністративно-правового регулювання відносин органів публічної адміністрації з громадянами в Україні» (номер державної реєстрації 0113U007856); «Проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в умовах децентралізації виконавчої влади» (номер державної реєстрації 0117U002704).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі вивчення та систематизації існуючих наукових підходів, вітчизняного і зарубіжного досвіду функціонування поліції, системного аналізу чинного законодавства України визначити сутність та особливості організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як центрального органу виконавчої влади, а також сформувати відповідні наукові висновки та обґрунтувати пропозиції й рекомендації щодо його вдосконалення.

Досягнення мети опосередковується виконанням таких *завдань:*

* проаналізувати становлення організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ та генезис понять «поліція», «поліцейська діяльність» і «правоохоронна діяльність»;
* визначити статус НПУ як ЦОВВ та місце цього органу в системі центральних органів виконавчої влади;
* з’ясувати сучасний стан правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ;
* визначити основні принципи діяльності НПУ та особливості їх закріплення й реалізації в законодавчій практиці;
* проаналізувати функції і повноваження НПУ як ЦОВВ, їх співвідношення, взаємозв’язок та взаємодію з метою встановлення їх достатності для реалізації завдань діяльності НПУ;
* охарактеризувати основні складові та структурні елементи системи НПУ як ЦОВВ і правове забезпечення їх взаємодії;
* охарактеризувати існуючі в окремих зарубіжних країнах системи органів поліції та на основі їх досвіду запропонувати шляхи і напрями вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ.

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини, суб’єктом яких є НПУ як ЦОВВ.

*Предметом дослідження* є організаційно-правове забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дисертаційного дослідження становить сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових і спеціально-юридичних методів наукового пізнання, застосування яких дозволило забезпечити досягнення поставленої мети і виконання завдань з урахуванням специфіки об’єкта і предмета дослідження. Метод діалектики допоміг сформувати перелік правових принципів, а також дослідити зміст організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ (підрозділи 1.4, 2.1, 2.2). За допомогою історико-правового методу проаналізовано становлення організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ в Україні, генезис понять «поліція», «поліцейська діяльність» та «правоохоронна діяльність» у юридичній науці, досліджено створення поліцейських систем у зарубіжних країнах (підрозділи 1.1, 2.3). Логіко-семантичний метод дав можливість поглибити понятійний апарат із досліджуваної проблематики та сформулювати основні поняття, а саме: «мета діяльності НПУ», «завдання НПУ як ЦОВВ», «функції управління НПУ» тощо (підрозділи 1.2, 1.3, 1.4, 2.1). З використанням методу системного аналізу та структурно-логічного методу визначено місце НПУ в системі ЦОВВ, здійснено дослідження основних елементів системи НПУ як ЦОВВ та їх взаємозв’язки, а також охарактеризовано поліцейські системи трьох зарубіжних країн (підрозділи 1.2, 2.2, 2.3). За допомогою методів класифікації та групування виокремлено систему принципів діяльності поліції, виокремлено групу основних управлінських функцій НПУ як ЦОВВ, визначено основні види систем управління поліцією у світі (підрозділи 1.4, 2.1, 2.3). Порівняльно-правовий метод використано для визначення і порівняння змісту адміністративно-правових норм, для співвідношення функцій та повноважень цього ЦОВВ на предмет їх достатності для виконання мети і завдань, для порівняння централізованих та децентралізованих видів систем поліції, для дослідження зарубіжного досвіду організації та правового забезпечення діяльності поліції (підрозділи 1.3, 1.4, 2.1, 2.3). Логічні методи (індукція, дедукція, аналогія, синтез) використано у процесі вирішення всіх завдань дисертаційного дослідження (розділи 1, 2). Функціональний метод застосовувався при характеристиці функцій НПУ і визначення місця даного ЦОВВ у системі центральних органів виконавчої влади (підрозділи 1.2, 2.1). За допомогою статистичного методу вдалося визначити рівень довіри населення до поліції, рівень злочинності в Україні та країнах світу для проведення порівняння (підрозділ 1.1, 2.3). Метод узагальнення використано для формулювання прикінцевих положень проведеного дослідження.

Теоретичну основу дисертації становлять наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених-правознавців. Нормативно-правову базу дослідження складають Конституція України, закони України, інші правові акти та практики їх застосування.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексним науковим дослідженням, яке полягає в аналізі організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ і обґрунтуванні пропозицій та рекомендацій щодо напрямів його удосконалення з урахуванням досвіду зарубіжних країн. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових положень, висновків та пропозицій, які вирізняються науковою новизною та мають теоретичне і прикладне значення.

Наукову новизну дисертації становлять такі основні положення:

*уперше:*

* обґрунтовано, що хоча Національна поліція України належить до інших видів центральних органів виконавчої влади, за правовим статусом цей орган найбільш наближений до інспекції як різновиду центральних органів виконавчої влади, що дає можливість визначити його місце і роль у системі центральних органів виконавчої влади, а також шляхи і напрями вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України та її регіональних структур;
* встановлено, що особливість правового статусу Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади характеризується дуалістичною природою: з одного боку, вона реалізує функції, визначені для центрального органу виконавчої влади, а з іншого – виконує правоохоронні функції, обумовлені особливістю реалізації державної політики у відповідній сфері суспільного життя, які визначають напрями правоохоронної спрямованості діяльності поліції та безпосередньо впливають як на зміст внутрішньоорганізаційних функцій, так і в цілому визначають сутність організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади;
* визначено три оптимальні моделі вдосконалення функціонування міжрегіональних органів Національної поліції України, а саме: 1) міжрегіональні органи поліції мають стати окремою ланкою, яка підпорядкована центральному апарату управління Національної поліції України, і перебувати в системі владної вертикалі над головними управліннями поліції; 2) міжрегіональні органи поліції як складова Національної поліції України мають бути ліквідовані, а їх функції та повноваження передані до інших підрозділів Національної поліції України; 3) міжрегіональні органи поліції мають продовжувати функціонувати і реалізовувати закріплені за ними чинним законодавством України функції, однак частина їх повноважень, яка стосується виконання правоохоронної функції на місцях, передається головним управлінням поліції;
* доведено необхідність наділення Голови Національної поліції України як керівника центрального органу виконавчої влади повноваженнями видавати без погодження з Міністерством внутрішніх справ України акти організаційно-розпорядчого характеру щодо: а) затвердження структури апарату центрального органу управління; б) затвердження кошторису апарату; в) призначення на посади і звільнення з них керівників територіальних органів поліції; г) затвердження структури територіальних органів поліції;
* сформульовано і обґрунтовано низку пропозицій і рекомендацій щодо необхідності внесення змін та доповнень до чинного законодавства України в частині удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади та більш чіткого врегулювання взаємовідносин з Міністерством внутрішніх справ України, а саме: в Законі України «Про Національну поліцію» доцільно визначити в числі принципів діяльності Національної поліції України принципи професійності, доброчесності, пропорційності й ефективності; змінити порядок призначення Голови Національної поліції України та його заступників – не за поданням Міністра внутрішніх справ України, а за пропозицією незалежної конкурсної комісії; удосконалити нормативно-правове забезпечення реалізації функції планування діяльності Національної поліції України та ін.; внести зміни до Положення про Міністерство внутрішніх справ України та Положення про Національну поліцію України в частині надання повноважень Голові Національної поліції України як керівнику центрального органу виконавчої влади затверджувати структуру територіальних органів Національної поліції України та кошторис центрального органу управління поліцією;

*удосконалено*:

* засадничі чинники розмежування змісту понять «мета діяльності Національної поліції України» і «завдання Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади», які за змістом ототожнюються багатьма вченими, та визначено їх відповідно як: ефективна боротьба зі злочинністю, досягнення стабільно високого рівня правопорядку і безпеки суспільства, за якого у громадян є довіра й упевненість у результативній роботі поліції щодо охорони прав і свобод людини та інтересів держави (мета діяльності Національної поліції України); втілення в життя сформованої у нормативно-правових актах та програмах політики держави через розроблення стратегії і тактики дій та вжиття комплексу заходів щодо впровадження прийнятих рішень, а також здійснення моніторингу за станом реалізації державної правоохоронної політики для своєчасного вироблення та впровадження змін до стратегії і змісту роботи (завдання Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади);
* концептуальний підхід щодо виявлення і визначення системи основних принципів діяльності Національної поліції України (верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість та прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність), на основі чого обґрунтовано й запропоновано доповнити вказану систему такими принципами, як професійність, доброчесність, пропорційність і ефективність, невтручання у приватне життя (повага до приватного життя), заборона дискримінації, а також визначено умови їх реалізації;

*набули подальшого розвитку*:

* засадничі основи вдосконалення правового забезпечення реалізації функції планування діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, а саме: запропоновано закріпити види планування діяльності поліції, вимоги до змісту планів, порядку їх підготовки та погодження, термінів, відповідальних осіб тощо;
* обґрунтування підстав, напрямів і шляхів переходу України від централізованої до напівцентралізованої моделі організації та діяльності поліції в умовах децентралізації влади через створення місцевої (муніципальної) поліції з переданням їй частини функцій і повноважень територіальних органів Національної поліції України щодо охорони публічної безпеки і порядку на місцях;
* способи вдосконалення управлінських відносин між головними управліннями та міжрегіональними органами поліції на основі впровадження в правозастосовну практику типових запитів та клопотань;
* існуючі в юридичній науці погляди на внутрішньоорганізаційні і спеціальні функції Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади через уточнення їх змісту та розмежування.

**Практичне значення одержаних результатів**визначається можливістю їх використання у:

– науково-дослідній сфері – як основа для подальшого дослідження питань організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ та інших ЦОВВ;

– правотворчій діяльності – під час розроблення, перегляду та удосконалення положень чинного законодавства України, зокрема тієї його частини, яка стосується організаційного забезпечення і правового регулювання діяльності НПУ;

– правозастосовній діяльності – для вдосконалення практики діяльності НПУ та поліпшення її взаємодії з іншими суб’єктами;

– навчальному процесі – під час підготовки лекцій, наукових посібників та інших матеріалів для вивчення й викладання навчальних дисциплін адміністративно-правової та правоохоронної спрямованості.

**Апробація матеріалів дисертації**. Теоретичні та практичні положення, висновки і пропозиції, які містить дисертаційне дослідження, були обговорені та схвалені на засіданні відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Результати дослідження апробовані на: Міжнародній науково-практичній конференції «Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів» (м. Київ, 13–14 жовтня 2017 р.; матеріали опубліковано); International research and practice conference «Urgent problems of law on the modern stage of statehood development» (Lublin (Republic of Poland), October 20–21, 2017; the materials have already been published); Всеукраїнському круглому столі в Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України «Розвиток адміністративного законодавства в умовах реформаційних процесів в Україні» (м. Київ, 27 жовтня 2017 р.; матеріали опубліковано); Всеукраїнському круглому столі в Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України «Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права України в сучасних умовах» (м. Київ, 2 листопада 2018 р.; матеріали опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції «Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті» (м. Одеса, 12–13 квітня 2019 р.; матеріали опубліковано); Всеукраїнському круглому столі в Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України «Проблеми розвитку адміністративного і фінансового права в умовах сучасних реформаційних процесів» (м. Київ, 1 листопада 2019 р.; матеріали опубліковано).

**Публікації.** Сформульовані в дослідженні наукові положення, висновки та пропозиції викладені автором у 13 наукових публікаціях, 4 з яких опубліковані у наукових фахових виданнях України з юридичних наук, 1 – у періодичному науковому виданні країни, яка входить до Організації економічного співробітництва та розвитку та/або Європейського Союзу, 1 – у зарубіжному періодичному науковому виданні, яке внесено до міжнародних наукометричних баз даних, 1 – у зарубіжному періодичному виданні, яке додатково відображає результати дослідження та 6 тезах доповідей та повідомлень на міжнародних і всеукраїнських наукових та науково-практичних конференціях і круглих столах.

**Структура роботи** **та обсяг дисертації** зумовлена метою та завданнями дослідження і складається з переліку умовних позначень, вступу, двох розділів, які містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. **Загальний обсяг** **дисертації** становить 225 сторінки, з яких 187 сторінок – основний текст, 36 сторінок – список використаних джерел (336 найменувань), 2 сторінки – додаток А.

**ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, зазначено її зв’язок з науковими програмами, планами, темами, визначено мету і завдання, об’єкт і предмет дослідження, охарактеризовано методи дослідження, розкрито наукову новизну дисертації, висвітлено практичне значення одержаних результатів, наведено відомості про апробацію і публікації результатів дослідження, структуру та обсяг дисертації.

**Розділ 1 «Теоретико-прикладні засади організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади»** складається з чотирьох підрозділів, у яких здійснено аналіз основних етапів становлення і розвитку організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ, генезис понять «поліція», «поліцейська діяльність» і «правоохоронна діяльність», проведено дослідження правового статусу НПУ як ЦОВВ та визначено місце цього органу в системі центральних органів виконавчої влади, дано загальну характеристику сучасного стану правового забезпечення діяльності НПУ, виявлено і визначено систему основних принципів діяльності НПУ та особливості їх закріплення і реалізації в законодавчій практиці.

У*підрозділі 1.1 «Основні етапи становлення і розвитку організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України»*проаналізовано генезис понять «поліція», «поліцейська та правоохоронна діяльність» і розкрито їх зміст. Аналіз змісту цих понять дозволив дослідити у дисертації більшість питань організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ в Україні і, в першу чергу, етапи становлення і розвитку НПУ.

Обґрунтовано, що створення в Україні поліції як ЦОВВ правоохоронного спрямування, та формування правової бази його діяльності, як одного із державних механізмів захисту прав та інтересів суспільства, було логічним процесом еволюції держави, передумовами якого стали розвиток державно-управлінських відносин в Україні та зближення з правовими системами розвинутих країн.

Охарактеризовано основні етапи становлення організаційно-правового забезпечення НПУ як ЦОВВ. Визначено, що формування організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ розпочалося з підписання Угоди про асоціацію з ЄС, згідно якої Україна зобов’язалася укріпити інституції усіх рівнів у правоохоронній сфері. Після цього був етап підготовки і затвердження на державному рівні Концепції реформування МВС та Стратегії розвитку ОВС, якими встановлювалися базові комплекси необхідних організаційних і практичних заходів по реформуванню МВС України та утворенню поліції як ЦОВВ, спрямованого на забезпечення безпеки громадян. Наступним кроком було схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», якими були визначені принципи формування і діяльності НПУ, а також поставлені завдання щодо підготовки закону про поліцію. Ключовим етапом створення та подальшого розвитку НПУ як ЦОВВ стало прийняття Закону України «Про Національну поліцію», згідно із яким було утворено новий орган – НПУ, що реалізує спеціальні правоохоронні функції держави та має статус центрального органу виконавчої влади.

У *підрозділі 1.2 «Національна поліція України в системі центральних органів виконавчої влади»*досліджується система ЦОВВ і визначається місце НПУ в цій системі.

НПУ є ЦОВВ, однак вона не відноситься до служб, інспекцій, агентств чи комісій як видів інших ЦОВВ. Серед причин цього, на нашу думку, є недосконалість критеріїв класифікації інших ЦОВВ, а також реалізація поліцією широкого спектру специфічних завдань. На основі проведеного аналізу системи ЦОВВ, функціонального спрямування інших ЦОВВ та НПУ зроблено висновок, що за своїм правовим статусом НПУ як ЦОВВ правоохоронного спрямування є наближеною до інспекцій, більшість функцій яких складають контрольно-наглядові. При цьому поліція не є інспекцією, оскільки як орган правоохоронного призначення наділена не тільки контрольно-наглядовими, але й іншими функціями і повноваженнями, серед яких кримінально-процесуальна (розслідування кримінальних правопорушень, застосування сили і спеціальних засобів) та соціально-сервісна (надання послуг та допомоги населенню).

У контексті дослідження правового статусу НПУ як ЦОВВ встановлено, що функціонування поліції не можна ототожнювати лише з роботою центрального органу управління,оскільки систему НПУ як ЦОВВ складають центральний орган управління (апарат) та територіальні органи поліції (головні управління і міжрегіональні органи), які є взаємозв’язаними та взаємодіючими елементами, що утворюють цілісність і єдність цього ЦОВВ. Саме з цими двома основними елементами (центральний орган управління та територіальні органи) повинна ототожнюватися НПУ.

У *підрозділі 1.3 «Загальна характеристика сучасного стану правового забезпечення мети та завдання діяльності Національної поліції України»* узагальнено наукові погляди щодо визначення мети та завдань діяльності НПУ. Встановлено, що сучасний стан наукових розробок стосовно визначення мети діяльності поліції свідчить про ототожнення цього поняття із завданнями. Часто під метою діяльності поліції розуміють забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидія злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, хоча це є класичні завдання поліції. При цьому законодавче визначення поняття мети діяльності НПУ відсутнє.

Обґрунтовано, що метою діяльності НПУ має бути досягнення певного бажаного результату, визначення орієнтирів, на досягнення яких спрямована вся діяльність органу, і цей результат, орієнтири повинні відображати призначення поліції. На підставі аналізу наукових джерел та положень чинного законодавства України надано визначення поняття «мета діяльності НПУ» як ефективна боротьба зі злочинністю, досягнення стабільновисокого рівня правопорядку і безпеки суспільства, при якому в громадян є довіра та впевненість у результативній роботі поліції щодо охорони прав і свобод людини та інтересів держави.

Аргументовано, що перед НПУ поставлено виконання завдань як центрального орган виконавчої влади згідно із Законом про ЦОВВ, так і правоохоронного органу згідно із Законом про НПУ. Ці два аспекти діяльності є невід’ємними складовими єдиного правового статусу НПУ і взаємообумовлюють один одного. Визначено та охарактеризовано завдання НПУ як ЦОВВ (втілення у життя державної правоохоронної політики, здійснення моніторингу за станом її реалізації та внесення пропозицій по її формуванню) і як органу правоохоронного спрямування (забезпечення прав і порядку в суспільстві; запобігання та подолання злочинності; надання допомоги і послуг суспільству тощо).

У *підрозділі 1.4 «Основні принципи діяльності Національної поліції України та особливості їх правового забезпечення»*визначено, що функціонування НПУ базується на системі правових принципів, які за своєю сутнісною характеристикою є проекцією філософської категорії «принцип» на сферу права.

Досліджено принципи, закріплені на етапі формування даного органу і до прийняття Закону про НПУ, а також принципи, що безпосередньо визначені у Законі про НПУ. На основі проведеного порівняльного аналізу їх змісту було виявлено ряд недоліків в системі цих принципів, змісті та реалізації та запропоновано можливі шляхи їх вирішення.

Обґрунтовано та запропоновано наступну систему основних принципів діяльності НПУ як ЦОВВ правоохоронного спрямування: верховенство права, законність, дотримання прав і свобод людини, заборона дискримінації, відкритість і прозорість, професійність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність, пропорційність і ефективність, доброчесність, невтручання у приватне життя (повага до приватного життя). Аргументовано, що запропонована система принципів визначає управлінську діяльність НПУ як ЦОВВ, а також характеризує НПУ як орган правоохоронного спрямування, що протидіє злочинності та забезпечує правопорядок.

Визначено, що закріплений в Законі про НПУ принцип політичної нейтральності (деполітизації) не в повній мірі враховує вимоги щодо його реалізації в частині розмежування сфер політичного та фахового керівництва і забезпечення сталості керівного складу. Згідно цього спеціального закону Міністр внутрішніх справ України, посада якого є політичною, уповноважений здійснювати відбір кандидатури керівника поліції, висувати пропозиції про його призначення, а також безпосередньо призначати і звільняти його заступників. Це дає йому можливість впливати на реалізацію державної політики через обраних ним осіб, що позначається на нестабільності керівного складу поліції, діяльність якого залежить від зміни міністра. Тому запропоновано внести зміни до чинного законодавства України з метою закріплення процедури прозорого та незалежного відбору керівництва НПУ.

**Розділ 2 «Зміст організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади та шляхи його вдосконалення»** складається з трьох підрозділів, у яких здійснено аналіз функцій та повноважень, основних структурних елементів НПУ як ЦОВВ та правове забезпечення їх взаємодії, шляхи, напрями та заходи щодо удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ.

У *підрозділі 2.1 «Взаємозв’язок функцій та повноважень у діяльності Національної поліції України»*визначено та охарактеризовано функції і повноваження НПУ, а також розкрито їх взаємозв’язок.

Аргументовано, що діяльність поліції варто розглядати через управлінські функції зовнішнього характеру, які відображають правоохоронне призначення поліції, а також внутрішньоорганізаційного характеру, які спрямовані на управління структурними елементами системи НПУ як ЦОВВ.

Зазначено, що функції НПУ повинні підкріплюватися повноваженнями для ефективного їх виконання. Проведено характеристику соціально-сервісної, профілактичної (превентивної), кримінально-процесуальної, адміністративно-юрисдикційної, організаційної, планувальної, координаційної та контрольної функцій, а також досліджено їх взаємозв’язок з повноваженнями. Встановлено, що для виконання функцій НПУ наділена відповідними повноваженнями. Проте неналежне закріплення деяких з них у нормативно-правових актах створюють проблеми здійснення внутрішньоорганізаційних функцій НПУ.

З метою вирішення проблем взаємозв’язку функцій та повноважень запропоновано внести зміни до чинного законодавства України, згідно яких керівнику поліції надаються повноваження видавати акти організаційно-розпорядчого характеру без погодження з Міністром внутрішніх справ України.

У *підрозділі 2.2 «Основні структурні елементи Національної поліції України та правове забезпечення їх взаємодії»*досліджується організація та діяльність системи НПУ, модель її управління та правове забезпечення взаємодії структурних елементів.

Встановлено, що НПУ діє за централізованою моделлю управління і становить багаторівневу організаційну систему із широко розвиненою структурою, що будується як по територіальному, так і по функціональному принципу. За територіальним принципом систему поліції складають: центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції. За функціональною спрямованістю у складі поліції діють: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення.

Обґрунтовано, що регулювання управлінських відносин між вищими і нижчими рівнями управління поліції та їх елементами здійснюється за допомогою таких способів як субординація та реординація, які сприяють налагодженню життєздатної системи управління між органами та структурними підрозділами НПУ.

Зроблено спробу вирішити проблему регулювання управлінських відносин та дисбалансу в системі територіальних органів НПУ (головних управлінь та міжрегіональні органів). Аргументовано, що міжрегіональні органи почали діяти як регіональні органи поліції, яких напряму підпорядкували Голові НПУ та його заступникам і передали частину повноважень головних управлінь поліції на місцях. Діяльність на одній управлінській ланці НПУ одночасно двох різних системи – головних управлінь та міжрегіональних органів поліції, які не зв’язані стійкими взаємозв’язками, призвело до порушення цілісності в організації НПУ, яка забезпечується упорядкованістю та взаємодією її елементів.

Запропоновано три оптимальні варіанти моделей удосконалення функціонування міжрегіональних органів НПУ та їх взаємодії з головними управліннями поліції. Вони відрізняються тим, що перша модель передбачає створення трирівневої ієрархічної вертикалі органів НПУ, де міжрегіональні органи поліції стають окремою ланкою управління над головними управліннями поліції; друга модель передбачає ліквідацію міжрегіональних органів поліції і функціонування дворівневої вертикалі органів НПУ (центральний апарат та головні управління); третя модель передбачає продовження функціонування двох різних системи одного управлінського рівня – головних управлінь і міжрегіональних органів поліції, та передачу частину повноважень від міжрегіональних органів до головних управлінь поліції, що стосуються виконання правоохоронної функції на місцях, а також вдосконалення системи взаємодії між головними управліннями та міжрегіональними органами.

У *підрозділі 2.3 «Шляхи і напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України»*визначаються іхарактеризуються існуючі в науці види управління поліцейськими системами, аналізується позитивний досвід Японії, Чеської Республіки та Швейцарії щодо організації*,* розподілу функцій та повноважень у централізованій, напівцентралізованій (комбінованій) та децентралізованій системі поліції.

Аргументовано доцільність вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ шляхом перерозподілу державно-владних повноважень та відповідальності. Дано обґрунтування підстав для зміни централізованої моделі організації і діяльності поліції в Україні. Запропоновано концепцію переходу до напівцентралізованої системи поліції в Україні в умовах децентралізації влади. Визначено ризики, які можуть сповільнити трансформування централізованої моделі організації поліції в напівцентралізовану.

З метою розвитку організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ запропоновано удосконалення правового забезпечення функції планування на основі позитивного досвіду Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії.

**ВИСНОВКИ**

У висновках сформульовані найбільш суттєві результати і положення дисертаційного дослідження, здійснено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності та особливостей організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ, а також у формуванні науково обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення теоретичних і законодавчих засад діяльності НПУ. Відповідно до завдань дослідження сформульовано низку важливих наукових висновків, а саме:

1. Сутнісне наповнення понять «поліція», «поліцейська та правоохоронна діяльність» постійно змінювалося. Під поняттям поліції розуміють самостійний державний орган, який має особливу компетенцію, владні повноваження, які поширюються на суб’єкти, що їй не підпорядковуються, а також має характерну структуру й систему управління і використовує специфічні форми діяльності. Поліцейська діяльність є одним із видів діяльності держави, який спрямований на охорону громадського порядку, особистих та майнових прав громадян. Поліцейська діяльність є частиною правоохоронної діяльності, оскільки правоохоронними вважається більш широке коло суб’єктів і свою діяльність вони можуть здійснювати не обов’язково у формі правозастосування, а поліцейська діяльність завжди пов’язана із застосуванням права.

Становлення організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ відбувалося у декілька етапів, а саме: 1) підписання Угоди про асоціацію з ЄС; 2) затвердження на державному рівні Концепції реформування МВС та Стратегії розвитку ОВС; 3) схвалення Програми діяльності КМУ та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»; 4) прийняття Закону про НПУ. Спеціальний закон закріпив правові засади організації і діяльності поліції, які покладені в основу нормативних актів національного законодавства та які визначають структуру, функції, повноваження, форми і методи діяльності цього органу.

2. З метою оптимізації та ефективного виконання завдань правоохоронного спрямування НПУ діє як ЦОВВ, що не входить до структури МВС України і якому передано окремі функції з реалізації державної політики у правоохоронній сфері.

Систему НПУ як ЦОВВ складають центральний орган управління (апарат) та територіальні органи поліції (головні управління та міжрегіональні органи), які є взаємозв’язаними та взаємодіючими елементами, що утворюють цілісність і єдність цього ЦОВВ. Саме з цими двома основними елементами ототожнюється НПУ.

3. За правовим статусом НПУ є різновидом так званих інших ЦОВВ, відмінних від міністерств. Проте НПУ не відноситься до служби, інспекції, агентства чи комісії як через недосконалість критеріїв класифікації інших ЦОВВ, так і через реалізацію поліцією широкого спектру специфічних завдань, які не обмежуються одним із таких критеріїв поділу, як реалізація контрольно-наглядових заходів або надання адміністративних послуг чи управління майном. За своєю правовою природою НПУ як ЦОВВ правоохоронного спрямування є наближеним до інспекцій, оскільки здійснює велику кількість заходів контролю і нагляду за станом публічної безпеки і порядку, за злочинністю, за дотриманням прав і свобод людини тощо, при цьому має право притягати до відповідальності та застосовувати заходи примусу.

4. Встановлено, що сучасна юридична наука не виробила єдиного підходу до визначення мети діяльності НПУ. Нерідко на практиці і в законодавстві мета і завдання діяльності поліції не розмежовуються. Запропоновано мету діяльності НПУ визначити як ефективну боротьбу зі злочинністю, досягнення стабільно високого рівня правопорядку і безпеки суспільства, за якого у громадян існує довіра та впевненість у результативній роботі поліції щодо охорони прав і свобод людини та інтересів держави. Такий рівень у своїй сукупності може визначатися, наприклад, на підставі статистичних досліджень, проведених державою, громадськими об’єднаннями та організаціями соціологічних опитувань осіб згідно з розробленою Державною службою статистики України методологією на підставі проведених наукових досліджень.

Аргументовано, що згідно із Законом про ЦОВВ перед поліцією поставлено виконання завдань як центрального органу виконавчої влади, а згідно із Законом про НПУ – як правоохоронного органу. Ці два аспекти є невід’ємними складовими єдиного правового статусу НПУ і взаємообумовлюють один одного.

Завданнями НПУ як ЦОВВ є втілення в життя сформованої у нормативно-правових актах та програмах політики держави через розроблення стратегії і тактики дій та вжиття комплексу заходів щодо впровадження прийнятих рішень, а також здійснення моніторингу за станом реалізації державної правоохоронної політики для своєчасного вироблення та впровадження змін до стратегії і змісту роботи. Запорукою успіху їх виконання є координація діяльності між Міністром внутрішніх справ і керівником поліції, чіткість поставлених завдань та якість сформованої політики.

Основні завдання НПУ як органу правоохоронного спрямування визначені у ст. 2 Закону про НПУ. Вони практично не відрізняються від таких класичних (традиційних) правоохоронних завдань поліції у праві європейських країн, як: 1) підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві; 2) захист і дотримання основоположних прав і свобод особи, закріплених, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; 3) запобігання та подолання злочинності; виявлення злочинів; 4) надання допомоги і послуг суспільству.

5. На основі аналізу наукових джерел та норм чинного законодавства України виокремлено таку систему основних принципів діяльності НПУ, як ЦОВВ правоохоронного спрямування: верховенство права, законність, дотримання прав і свобод людини, заборона дискримінації, відкритість і прозорість, професійність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність, пропорційність і ефективність, доброчесність, невтручання у приватне життя (повага до приватного життя). Також аргументовано доцільність закріпити в Законі про НПУ деякі з цих принципів через доповнення розділу ІІ статтею 121 («Професійність»), статтею 122 («Доброчесність»), статтею 123 («Пропорційність і ефективність»). Запропонована система принципів характеризуватиме діяльність НПУ як ЦОВВ та як правоохоронного органу.

6. Закріплений у Законі про НПУ принцип політичної нейтральності (деполітизації) не повною мірою враховує вимоги щодо його реалізації в частині розмежування сфер політичного та фахового керівництва і забезпечення сталості керівного складу.

Запропоновано здійснювати призначення і звільнення керівника поліції та його заступників на підставі результатів прозорого й незалежного конкурсного відбору. Доведено, що реалізація принципу деполітизації можлива двома альтернативними шляхами. Перший шлях передбачає створення спеціальної незалежної комісії з відбору і звільнення керівників поліції, які мають спеціальні звання. Пропонується внести зміни до ч. 2 ст. 21 Закону про НПУ та викласти її у такій редакції: «Керівник поліції призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України на підставі пропозиції Комісії з питань відбору та звільнення голови Національної поліції України і його заступників, відповідно до затвердженого Кабінетом Міністрів України порядку проведення конкурсу та функціонування комісії». Також доцільно внести зміни до ч. 4 ст. 21 Закону про НПУ й викласти її у такій редакції: «Перший заступник та заступники керівника поліції призначаються і звільняються Кабінетом Міністрів України на підставі пропозиції Комісії з питань відбору та звільнення голови Національної поліції України і його заступників, відповідно до затвердженого Кабінетом Міністрів України порядку проведення конкурсу та функціонування комісії».

Інший шлях передбачає залучення до процесу призначення та звільнення керівного складу НПУ Комісії з питань вищого корпусу державної служби. У зв’язку з цим пропонується внести зміни до ч. 2 ст. 21 Закону про НПУ та викласти її у такій редакції: «Керівник поліції призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України на підставі пропозиції Комісії з питань вищого корпусу державної служби відповідно до законодавства про державну службу». Також вважаємо необхідним внести зміни до ч. 4 ст. 21 Закону про НПУ та викласти її у такій редакції: «Перший заступник та заступники керівника поліції призначаються і звільняються Кабінетом Міністрів України на підставі пропозиції Комісії з питань вищого корпусу державної служби відповідно до законодавства про державну службу».

7. Діяльність НПУ варто розглядати крізь призму управлінських функцій зовнішнього характеру, які відображають правоохоронне призначення поліції, обумовлені специфікою забезпечення законності та реалізації державної політики у відповідній сфері суспільного життя, направлені на об’єкти управління та реалізуються через спеціально визначені повноваження, а також внутрішньоорганізаційного характеру, які спрямовані на управління апаратом та територіальними органами НПУ як ЦОВВ. НПУ має дуалістичну природу: виконує правоохоронні функції та функції, покладені на ЦОВВ. Зовнішні функції НПУ впливають як на зміст внутрішньоорганізаційних функцій, так і в цілому визначають сутність організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ.

До внутрішньоорганізаційних віднесено такі функції, як організація, планування, координація та контроль. У свою чергу, до зовнішніх віднесено: соціально-сервісну, профілактичну (превентивну), кримінально-процесуальну, адміністративно-юрисдикційну.

8. Для належного виконання функцій НПУ наділена відповідними повноваженнями. Повноваженнями НПУ є сукупність прав і обов’язків, закріплених в установленому законодавством порядку, за допомогою яких вона здатна приймати владні рішення та вимагати їх виконання від інших, але при цьому зобов’язана якісно (в межах закону) здійснювати надані правомочності.

Доведено, що керівник НПУ без погодження з Міністром внутрішніх справ України повинен мати право: затверджувати структуру та кошторис центрального органу управління; призначати на посади і звільняти з них керівників територіальних органів поліції; затверджувати структуру територіальних органів поліції. Це вирішить проблему недостатності повноважень Голови поліції як керівника ЦОВВ одноособово приймати акти організаційно-розпорядчого характеру, що, у свою чергу, дозволить йому виконувати свій правообов’язок та реалізовувати покладені на нього управлінські функції. Тому запропоновано внести зміни до чинного законодавства України, якими надаються повноваження керівникові поліції самостійно видавати акти організаційно-розпорядчого характеру з ключових питань. Зокрема, пропонується: 1) викласти ч. 5 ст. 15 Закону про НПУ в такій редакції: «Керівники територіальних органів поліції призначаються на посади та звільняються з посад керівником поліції», виключивши при цьому словосполучення «за погодженням з Міністром внутрішніх справ України»; 2) привести ч. 3 ст. 14 Закону про НПУ у відповідність до п. 31 ч. 4 ст. 19 Закону про ЦОВВ через викладення її у такій редакції: «Кошторис центрального органу управління поліції затверджує керівник поліції за погодженням із ЦОВВ, що забезпечує формування державної бюджетної політики»; 3) ч. 3 ст. 15 Закону про НПУ викласти у новій редакції такого змісту: «Структуру територіальних органів поліції затверджує керівник поліції відповідно до вимог, встановлених КМУ»; 4) привести абз. 2 п. 13 Положення про Національну поліцію у відповідність до вказаних змін та викласти його у такій редакції: «Структура центрального органу управління затверджується Головою НПУ за погодженням з Міністром внутрішніх справ. Структура територіальних органів Національної поліції затверджується керівником поліції відповідно до вимог, встановлених КМУ. Кошторис центрального органу управління поліції затверджує керівник поліції за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики»; 5) привести у відповідність до запропонованих змін абз. 8 пп. 3 п. 11 Положення про МВС України, виклавши його у такій редакції: «погоджує структуру апаратів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр», виключивши при цьому словосполучення «а також структуру територіальних органів Національної поліції».

9. Національна поліція України функціонує за централізованою моделлю управління і являє собою багаторівневу організаційну систему із широко розвиненою структурою, що будується як за територіальним, так і за функціональним принципом.

Центральний орган управління поліцією є системою організаційно поєднаних структурних підрозділів, які забезпечують діяльність Голови поліції та реалізовують завдання і функції вищої ланки управління Національної поліції через здійснення організаційно-розпорядчої діяльності. Територіальні органи НПУ входять до системи НПУ, реалізуючи на певній адміністративно-територіальній одиниці його повноваження. При цьому вони не наділені функціонально-компетенційною відокремленістю від центрального органу управління поліцією, а є продовженням центру. На територіальні органи покладається більшість функцій та повноважень правоохоронного спрямування, таких як: профілактика та розслідування кримінальних правопорушень, розгляд справ про адміністративні правопорушення, охорона прав і свобод людини, власності, а також інтересів суспільства і держави тощо.

10. Встановлено, що в поліції не збалансована система територіальних органів НПУ. Натомість існує дві різні системи одного управлінського рівня – головні управління та міжрегіональні органи поліції, які не зв’язані стійкими зв’язками. Діяльність однієї системи позбавляє функціональної самодостатності іншу, наявні бар’єри у їх взаємодії. У результаті цього в організації НПУ немає цілісності, яка забезпечується впорядкованістю, узгодженістю і дієвістю її елементів.

Аргументовано необхідність зміни моделі функціонування міжрегіональних органів та їх взаємодії з головними управліннями поліції. Запропоновано реалізувати це такими альтернативними шляхами: 1) побудувати трирівневу ієрархічну вертикаль органів НПУ шляхом створення міжрегіональних органів поліції як окремої складової ланки, яка підпорядкована центральному органу управління і перебуває в системі владної вертикалі над головними управліннями; або 2) побудувати збалансовану ієрархічну вертикаль управління НПУ без існування двох різних систем одного управлінського рівня – головних управлінь та міжрегіональних органів поліції, функції і повноваження яких перетинаються. Ця модель повинна реалізовуватися шляхом ліквідації міжрегіональних органів поліції як юридичних осіб публічного права з подальшим їх приєднанням до структури центрального органу управління або розподіленням їх функцій та повноважень серед інших підрозділів НПУ; або 3) залишити існування двох різних систем одного управлінського рівня – головних управлінь та міжрегіональних органів поліції, але передати частину повноважень від міжрегіональних органів до головних управлінь поліції, що стосуються виконання правоохоронної функції на місцях, а також удосконалити систему взаємодії між головними управліннями та міжрегіональними органами шляхом запровадження такого методу адміністративно-правового регулювання відносин, як взаємодія на підставі запитів, клопотань, типові форми яких і порядок їх розгляду й подання мають бути розроблені і затверджені на рівні профільного міністерства.

11. Поліцейські системи за видами управління поділяються вченими-правознавцями на централізовані, напівцентралізовані (комбіновані) та децентралізовані. В Україні діє централізована система поліції. Однак, як показує практика і зарубіжний досвід, за даної системи державна політика в сфері протидії злочинності реалізується неефективно.

На основі досвіду Чеської Республіки запропоновано концепцію переходу до напівцентралізованої системи поліції в Україні. Реалізація такої концепції передбачає передання до місцевої (муніципальної) поліції частини функцій і повноважень НПУ з патрулювання громадських місць, контролю за дотриманням правил торгівлі та паркування транспортних засобів, нагляду за дотриманням правил співжиття у громаді, контролю за додержанням чистоти у громадських місцях тощо. Право на створення органами місцевого самоврядування в Україні муніципальної поліції за рахунок коштів місцевого бюджету, а також деякі контрольні повноважень НПУ стосовно неї (наприклад, перевірки та нагляду за професійною кваліфікацією муніципальних поліцейських і дотриманням ними законодавства) мають бути закріплені в законодавстві.

Ризиками, які можуть сповільнити перехід до напівцентралізованої системи поліції, визначено: 1) незавершення процесу об’єднання територіальних громад згідно із Законом України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII; 2) проведення військових дій на сході України.

12. З метою розвитку організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ запропоновано удосконалення правового забезпечення функції планування як стрижневої частини системи управління, що сприятиме стабільності та прогнозованості роботи поліції. Базуючись на позитивному зарубіжному досвіді, запропоновано доповнити Закон про НПУ окремим розділом під назвою «Планування поліцейської діяльності», в якому мають бути визначені види планування діяльності; вимоги до змісту планів; терміни їх підготовки та строки дії; відповідальні особи та їх повноваження; порядок підготовки, погодження, видання, зміни та реалізації планів і звітів про їх виконання.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

***Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:***

1. Шило Є. П. Мета та завдання діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади. Часопис Київського університету права. 2017. № 2. С. 85–89.
2. Шило Є. П. Правові принципи діяльності Національної поліції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції:* наук. збірник. Дніпро, 2018. Вип. 6, т. 2. С. 154–164.
3. Шило Є. П. Правові акти управління Національної поліції України: проблеми та шляхи їх вирішення. *Право і суспільство*. 2019. № 2. С. 152–155.
4. Шило Є. П. Проблеми збалансованості системи територіальних органів Національної поліції України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: «Юридичні науки».* Київ, 2019. № 2, т. 30 (69). С. 95–100.
5. Шило Е. П. Понятие полиции и полицейской деятельности. Создание Национальной полиции Украины. *Legea si Viata.* 2019. № 2/2. С. 145–150.
6. Шило Є. П.Напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України. *Sciences of Europe*. Praha, Czech Republic. 2020. № 53, т. 5. С. 52–61.
7. Шило Є. П.Функція планування Національної поліції України: проблеми правового забезпечення та шляхи удосконалення. *European Political and Law Discourse.* Praha (Czech Republic). 2020. Вип. 5, т. 7. С. 96–100.

***Опубліковані праці апробаційного характеру:***

1. Шило Є. П. Правові основи та принципи діяльності Національної поліції України. *Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13–14 жовт. 2017 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 117–120.
2. Шило Є. П. Завдання Національної поліції України та їх вплив на зміну ідеології діяльності державних органів. *Urgent problems of law on the modern stage of statehood development:* International research and practice conference (Lublin (Republic of Poland), October 20–21, 2017). Lublin: Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2017. P. 191–194.
3. Шило Є. П. Організаційна функція та повноваження Національної поліції України: проблеми взаємозв’язку та виконання. *Розвиток адміністративного законодавства в умовах реформаційних процесів в Україні:* матеріали Всеукр. круглого столу (м. Київ, 27 жовт. 2017 р.). Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 185–189.
4. Шило Є. П. Контрольна функція та повноваження Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади. *Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права України в сучасних умовах:* матеріали Всеукр. круглого столу (м. Київ, 2 листоп. 2018 р.). Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 197–202.
5. Шило Є. П. Координаційна функція та повноваження Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади. *Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12–13 квіт. 2019 р.). Одеса: Причорноморська фундація права. 2019. С. 108–111.
6. Шило Є. П. Місце Національної поліції України в системі центральних органів виконавчої влади. *Проблеми розвитку адміністративного і фінансового права в умовах сучасних реформаційних процесів:* матеріали Всеукр. круглого столу (м. Київ, 1 листоп. 2019 р.). Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 174–178.

**АНОТАЦІЯ**

**Шило Є. П. Організаційно-правове забезпечення діяльності Національної Поліції України як центрального органу виконавчої влади.** – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» – Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Київ, 2021.

Дисертація присвячена дослідженню сутності та особливостей організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади. Досліджено етапи становлення організаційно-правових засад діяльності НПУ та правову основу цього ЦОВВ. Встановлено, що за правовим статусом НПУ належить до «інших центральних органів виконавчої влади», відмінних від міністерств.

Запропоновано визначення мети діяльності НПУ. Встановлено, що Згідно із Законом про ЦОВВ поліція виконує завдання як центральний орган виконавчої влади, а згідно із Законом про НПУ як правоохоронний орган. Ці два аспекти є невід’ємними складовими єдиного правового статусу НПУ і взаємообумовлюють один одного.

Досліджено та удосконалено систему основних принципів діяльності НПУ Аргументовано доцільність закріплення безпосередньо в Законі про НПУ таких принципів, як професійність, доброчесність, пропорційність і ефективність.Здійснено дослідження функцій і повноважень Національної поліції України. Доведено, що Національна поліція України має дуалістичну природу: вона виконує правоохоронні функції як правоохоронний орган, та функції, покладені на центральний орган виконавчої влади. Запропоновано на законодавчому рівні закріпити за головою поліції право самостійно приймати акти організаційно-розпорядчого характеру.

У дисертації проаналізовані основні структурні елементи системи НПУ як ЦОВВ і правове регулювання їх взаємодії. Доведено відсутність єдиної і збалансованої системи територіальних органів поліції та наявність двох різних систем одного управлінського рівня – головних управлінь та міжрегіональних органів поліції. Запропоновано варіанти удосконалення моделі функціонування міжрегіональних органів та їх взаємодії з головними управліннями поліції.

Проаналізовано досвід Японії, Чеської Республіки та Швейцарії щодо побудови централізованої, напівцентралізованої (комбінованої) та децентралізованої системи управління поліцією. Наведено обґрунтування підстав і способів переходу України від централізованої до напівцентралізованої моделі поліції в умовах децентралізації влади.

***Ключові слова:*** Національна поліція України, центральний орган виконавчої влади, законодавство, організаційно-правове забезпечення, мета діяльності, завдання, принципи, функції, повноваження, система НПУ.

**АННОТАЦИЯ**

**Шило Е. П. Организационно-правовое обеспечение деятельности Национальной Полиции Украины как центрального органа исполнительной власти.** – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право» – Институт государства и права имени В. М. Корецкого НАН Украины, Киев, 2021.

Диссертация посвящена исследованию сущности и особенностей организационно-правового обеспечения деятельности Национальной полиции Украины как центрального органа исполнительной власти. Исследованы этапы становления организационно-правовых основ деятельности НПУ и правовую основу этого ЦОИВ.

Установлено, что по правовому статусу НПУ принадлежит к «другим центральным органам исполнительной власти», отличных от министерств. Хотя Национальная полиция Украина не относится ни к одному из определенных законодательством видов центральных органов исполнительной власти, она по своей правовой природе приближена к инспекции как виду центральных органов исполнительной власти.

Усовершенствовано разграничение целей и задач Национальной полиции Украины. Предложено под целью деятельности Национальной полиции Украины рассматривать эффективную борьбу с преступностью, достижения стабильно высокого уровня правопорядка и безопасности общества, при котором у граждан существует доверие и уверенность в результативной работе полиции по охране прав и свобод человека и интересов государства. Согласно Закону о ЦОИВ перед полицией поставлено выполнение задач как центрального органа исполнительной власти, а согласно Закону о НПУ – правоохранительного органа. Эти два аспекта являются неотъемлемыми составляющими единого правового статуса Национальной полиции Украины и взаимообуславливают друг друга.

Исследована и усовершенствована система основных принципов деятельности НПУ (верховенство права, соблюдение прав и свобод человека, законность, открытость и прозрачность, политическая нейтральность, взаимодействие с населением на принципах партнерства, непрерывность). Аргументировано целесообразность закрепления непосредственно в Законе о НПУ таких принципов как профессионализм, добродетельность, пропорциональность и эффективность.

Проведено исследование функций и полномочий Национальной полиции Украины. Основными внутриорганизационными функциями полиции являются: организация, планирование, координация и контроль. Внешними специальными управленческими функциями полиции, которые отражают правоохранительное предназначение этого органа исполнительной власти являются: социально-сервисная, профилактическая (превентивная), уголовно-процессуальная, административно-юрисдикционная. Доказано, что Национальная полиция Украина имеет дуалистическую природу: она выполняет правоохранительные функции как правоохранительный орган, и функции, возложенные на центральный орган исполнительной власти. Проведено характеристику управленческих функций полиции и их соотношение с полномочиями. Обосновано, что у председателя Национальной полиции Украины недостаточно полномочий для самостоятельного принятия правовых актов управления. В связи с этим предложено решение данной проблемы путем закрепления за ним на законодательном уровне права самостоятельно принимать акты организационно-распорядительного характера по следующим вопросам: утверждения структуру аппарата центрального органа управления; утверждения сметы аппарата; назначения и увольнения руководителей территориальных органов полиции; утверждения структуры территориальных органов полиции.

В диссертации проанализированы основные структурные элементы системы НПУ как ЦОИВ и правовое регулирование их взаимодействия. Установлено, что Национальная полиция Украина является многоуровневой организационной системой с развитой структурой, которая строится как по территориальному, так и по функциональному принципу. НПУ не отождествляется только с центральным органом управления, который, в свою очередь, вместе с территориальными органами являются структурными элементами системы этого ЦОИВ.

Управленческие отношения между высшими и низшими уровнями управления в полиции и их элементами базируются на принципах субординации и реординации. Доказано отсутствие единой и сбалансированной системы территориальных органов полиции и наличие двух разных систем одного управленческого уровня – главных управлений и межрегиональных органов полиции. Предложены варианты усовершенствования модели функционирования межрегиональных органов и их взаимодействия с главными управлениями полиции.

Проанализирован опыт Японии, Чехии и Швейцарии по построению централизованной, полуцентрализованной (комбинированной) и децентрализованной системы управления полицией. Обоснована целесообразность совершенствования организационно-правового обеспечения деятельности НПУ как ЦОИВ путем перераспределения ее государственно-властных полномочий и ответственности. Дано обоснование способов и оснований перехода Украины от централизованной к полуцентрализованной модели полиции в условиях децентрализации власти, путем создания местной (муниципальной) полиции. Определены риски, которые могут замедлить переход к полуцентрализованной системы полиции.

***Ключевые слова:*** Национальная полиция Украина, центральный орган исполнительной власти, законодательство, организационно-правовое обеспечение, цель деятельности, задачи, принципы, функции, полномочия, система НПУ.

**SUMMARY**

**Shylo Yevhenii. Organizational and legal support of the National Police of Ukraine as a central body of the executive power. –** On the rights of manuscript.

The dissertation on receiving a scientific degree of Candidate of Legal Sciences on a specialty 12.00.07 «Administrative law and process; finance law; information law». – V. M. Koretsky Institute of state and law of National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2021.

The dissertation is devoted to the study of the essence and peculiarities of organizational and legal support of the activity of the National Police of Ukraine as a central body of the executive power. The stages of formation of organizational and legal bases of NPU activity and the legal basis of this central body of the executive power has been clarified. It is determined that the National Police of Ukraine belongs to «other central executive bodies», other than ministries.

The definition of the purpose of activity of NPU is offered. It is established that according to the Law on CBEP, the police must perform tasks as a central executive body, and according to the Law on NPU – as a law enforcement body. These two aspects are integral components of the unified legal status of the National Police of Ukraine and they are contingent on each other.

The system of basic principles of NPU activity has been studied and improved. The expediency of enshrining such principles as professionalism, integrity, proportionality and efficiency in the Law on NPU has been proven with arguments. The functions and powers of the National Police of Ukraine have been studies. It has been proved that the National Police of Ukraine has a dualistic character: it performs law enforcement functions as a law enforcement body and functions assigned to a central body of the executive power.

The dissertation scrutinizes the main structural elements of the NPU system as that of CBEP and the legal regulation of their interaction. It has been proven that there is no unified and balanced system of territorial police bodies and there exist two different systems at the same administrative level – the main departments and interregional police bodies, which are not connected by multilateral ties. There have been proposed optimal variants of models for improving the functioning of interregional bodies and their interaction with the main police administrations are proposed.

The experience of Japan, the Czech Republic and Switzerland in building a centralized, semi-centralized (combined) and decentralized police management system has been analyzed. The arguments are given in support of the grounds for and ways of transition of Ukraine from the centralized to semi-centralized model of police in the conditions of decentralization of the power.

***Key words:*** National Police of Ukraine, central body of the executive power, legislation, organizational and legal support, purpose of activity, tasks, principles, functions, powers, system of NPU.